

LUCIANO TOMASSINI

**LA POLÍTICA INTERNACIONAL
EN UN MUNDO
POSTMODERNO**

con la colaboración de
Carlos J. Moneta
Augusto Varas

RIAL

Programa de Estudios Conjuntos sobre las
Relaciones Internacionales de América Latina

GRUPO EDITOR LATINOAMERICANO
Colección ESTUDIOS INTERNACIONALES

Colección ESTUDIOS INTERNACIONALES

212.295

1ª edición

ISBN 950-694-184-X

***Diseño de tapa:* Pablo Barragán**

© 1991 by Grupo Editor Latinoamericano S. R. L., Buenos Aires, Argentina.

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723.

Impreso y hecho en la Argentina. Printed and made in Argentina.

INDICE

LA POLITICA INTERNACIONAL EN UN MUNDO POSTMODERNO

Reconocimiento	11
Introducción.....	13

I

LOS MAPAS COGNITIVOS

CAPITULO I.

LA POSTMODERNIDAD COMO REALIDAD Y COMO IDEA

La necesidad de nuevos mapas cognitivos.....	23
El contrapunto modernidad-postmodernidad.....	25
El sentido de este debate en América Latina	33

CAPITULO II.

LOS SUPUESTOS EPISTEMOLOGICOS DEL POSTMODERNISMO

Direcciones centrales del pensamiento postmoderno.....	41
Principales antecedentes de este enfoque	47
Algunas cuestiones fundamentales	50

CAPITULO III.

UNA CRITICA POSTMODERNISTA AL NEORREALISMO

¿Qué significa el postmodernismo en los estudios internacionales?.....	61
La herencia perdida de los maestros clásicos	63
Hacia una reestructuración teórica	64

CAPITULO IV.

**HACIA UNA VISION POSTESTRUCTURALISTA
DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

Trascendente las invitaciones del neorrealismo.....	73
---	----

Una crítica a su disfraz estructuralista.....	77
La política internacional después del muro.....	81

II

LA EXPLORACION DEL TERRITORIO

CAPITULO V.

**LA EVOLUCION DE LOS ESPACIOS ECONOMICOS REGIONALES
EN EL CONTEXTO DE LOS CAMBIOS MUNDIALES**

Los bloqueos económicos en el contexto de los cambios mundiales	97
Dinámica de algunos factores relativos a la formación de bloques económicos.....	118
Hacia el año 2000. El nuevo mapa mundial.....	139

CAPITULO VI.

**LAS RELACIONES ESTRATEGICAS INTERNACIONALES
DE LA POSTGUERRA FRIA**

Consideraciones preliminares.....	153
Nuevas dimensiones estratégicas.....	155
Nación e Internacionalización	162
Algunas conclusiones	167

CAPITULO VII.

TRANSFORMACION DE LA ECONOMIA POLITICA INTERNACIONAL

La renovación del interés en la economía política internacional.....	175
Los ciclos largos en la economía mundial.....	177
La economía mundial en transición	180
Hacia una nueva política internacional: aspectos estructurales	183
Hacia una nueva política internacional: aspectos regionales.....	188

CAPITULO VIII.

LA TRANSFORMACION DEL CONCEPTO DEL PODER

Consideraciones preliminares.....	203
El conocimiento, nuevo nombre del poder.....	206
Poder y soberanía en las relaciones internacionales.....	211

III
EL USO DE LAS BRUJULAS

CAPITULO IX.

LA TRANSFORMACION DEL ESTADO Y SU ACTUACION INTERNACIONAL

Origen y evolución del concepto del estado	219
Las relaciones entre el estado y la cultura política imperante	222
La cultura política en el mundo postmoderno	224
Algunos desafíos en relación con el estado.....	228
El cambiante papel del estado en las relaciones internacionales	233

CAPITULO X.

LOS NUEVOS DESAFIOS DE LA POLITICA EXTERIOR

La transformación del marco externo.....	241
El proceso de formulación de la política exterior	244
El interés nacional y la agenda internacional	248
La operacionalización de los intereses nacionales.....	254
El proceso de adopción de decisiones.....	259

CAPITULO XI.

LA NECESIDAD DE UNA NUEVA DIPLOMACIA

Algunos antecedentes históricos	269
Hacia una nueva cultura diplomática	273
Diversificación y especialización de la diplomacia	278

CAPITULO XII.

CONSIDERACIONES SOBRE LA ENSEÑANZA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN AMERICA LATINA

Los orígenes de los estudios internacionales en América Latina.....	287
Principales desafíos planteados a la disciplina	290
Algunas implicaciones en relación con la docencia.....	296

Reconocimientos

Deseo agradecer a Hugo Salinas, Patricia Correa y Ana María Tomassini su aporte a la preparación de este libro.

También deseo dejar constancia de las múltiples motivaciones e ideas que he recibido de los miembros del RIAL y que se reflejan de alguna manera en estas páginas.

Quisiera por último expresar mi admiración a Gabriel Valdés, cuya personalidad y trayectoria son -no un modelo porque él no cree en ellos- sino un espejo de la amplitud, riqueza y variedad de la realidad contemporánea.

INTRODUCCION

*"En la casa de mi padre hay muchas moradas",
Juan, 14,2*

*"Hay más cosas en el cielo y en la tierra,
Horacio, que las que puede concebir tu filosofía",
Hamlet*

*"Gracias quiero dar al divino
Laberinto de los efectos y las causas
Por la diversidad de las criaturas
Que forman este singular universo"
J. L. Borges*

Desde el BID y la CEPAL, el Foro Latinoamericano en los años setenta y el RIAL en los ochenta, o desde la actividad académica desarrollada en varios países, durante largos años me tocó observar el acontecer internacional. A través del RIAL, en particular, me correspondió promover y seguir muy estrechamente numerosas investigaciones sobre temas específicos. En estos casos es fácil tener la sensación de que los árboles no dejan ver el bosque. En las ciencias sociales siempre es importante tener una visión de conjunto de las cosas, pero más en tiempos de transición o cambio como el que ahora vivimos, pues la ausencia de esa visión, o una visión errónea, indefectiblemente nos llevarán por un camino equivocado. Tan larga familiaridad con estudios especializados y con situaciones específicas me hicieron sentir desde hace tiempo la necesidad de reexaminar los rasgos y tendencias que presenta en conjunto el sistema internacional contemporáneo, que influye en la orientación de esos eventos singulares, y es influido por éstos. El historiador Leopoldo von Ranke decía que "la investigación de todo detalle singular requiere de por sí un estudio profundo y penetrante, pero no sufre al vincularse con lo universal, ya que sin esa visión la investigación se debilitaría, y sin estudios exactos, la concepción de lo universal degeneraría en una fantasía". Por eso este informe es ambicioso e, inevitablemente, será incompleto y fallará en su cometido.

Este es además un libro híbrido, incoherente y ecléctico. Aunque forma parte de la serie de informes anuales del RIAL sobre El Sistema Internacional y América Latina es al mismo tiempo un libro personal. Es híbrido también porque de personal tiene muy poco, como no sólo lo atestiguan los capítulos solicitados a dos amigos y colaboradores, sino también la presencia, tal vez menos visible, de aportes provenientes de muchos otros compañeros de trabajo académico. Es inco-

herente además porque constituye una mezcla de preocupaciones intelectuales con experiencias vividas, sin que yo pretenda ser una autoridad en unas ni otras, y reconociendo la legitimidad de cada una de ellas y la riqueza de la interacción entre ambas. También lo es porque para elaborarlo utilicé materiales preparados en diversas circunstancias para distintos fines, en parte porque tratándose de una problemática tan amplia es casi inevitable hacerlo, y en parte porque cuando pude evitarlo no lo hice, pues nunca me propuse dar a este trabajo una rigurosa coherencia lógica. Esto último explica las repeticiones contenidas en el texto. Por último, este trabajo es incoherente porque también lo es el punto de vista adoptado a lo largo del mismo, el postmodernismo, así como lo es la propia realidad internacional contemporánea cuando se la examina a través de dicho prisma. Estas consideraciones constituyen una explicación, no una defensa, pues creo que la renuncia a imponer un relato lógico a la sociedad y a la historia, y el reconocimiento de su fragmentación y permanente cambio, es la tendencia central del sistema internacional en la era postmoderna.

El informe anual del RIAL ha procurado a lo largo de una década presentar una visión, elaborada desde una perspectiva latinoamericana, acerca de las principales tendencias del sistema internacional y de cómo ellas afectan a los países de esta parte del mundo. Desde un comienzo el RIAL decidió no elaborar informes encuadrados dentro de un espectro temático uniforme cada año, en que junto a la evolución de la política internacional en los principales bloques de poder o regiones geográficas del mundo se analizaran sectorialmente los acontecimientos políticos, estratégicos, económicos o financieros del período. Se intentó, en cambio, escoger cada año un tema relativamente monográfico que, por su actualidad, relevancia y ramificaciones, ofreciera un punto de observación para identificar las tendencias del sistema internacional en cada período. Hace tres años el RIAL decidió modificar ligeramente este enfoque, elaborando informes anuales no necesariamente recurrentes pero tal vez más panorámicos. El informe que ahora presento pretende completar un ciclo concebido desde esta perspectiva. En 1989 Carlos Portales coordinó un estudio sobre la transformación de los principales bloques de poder en un mundo en transición. El año siguiente, Roberto Russell organizó un informe que pretendía subrayar los principales temas incluidos en la agenda internacional contemporánea. Debido a la importancia y al dinamismo de los cambios que han tenido lugar en la agenda internacional y en los actores que intervienen en ella, su impacto sobre la estructura misma del sistema internacional también ha sido muy profundo. Podría pensarse que los efectos de ese impacto no han sido puramente cuantitativos, ni se han circunscrito a la proliferación de temas y de agentes, ni al consiguiente aumento de la intensidad de las relaciones internacionales, sino que han tenido una significación cualitativa. Lo que está cambiando es la naturaleza misma del sistema internacional que conocimos a lo largo de la edad moderna.

El período en comparación con el cual se postula este cambio está estrechamente relacionado con la profundidad del mismo. Aquí se sugiere que lo que está cambiando es el sistema internacional que nació con los tiempos modernos y se consolidó a lo largo de su accidentada trayectoria. Es posible percibir más de un punto de inflexión durante ese período. Hay diferencias entre la época marcada por la aparición de las ciudades-estado del norte de Italia y, posteriormente, de los primeros estados nacionales en el resto de Europa, y el período dominado por la expansión y ulterior fracaso de la idea imperial de Carlos V, iniciado en el siglo XVI y cancelado por la Paz de Westfalia y el Tratado de los Pirineos de 1648 y 1659, respectivamente. También hay diferencias entre esta experiencia y la época del concierto europeo que, con distintos ejecutantes, se desarrolló en Europa entre los siglos XVII y XVIII conforme se alternaban en el llamado balance del poder las principales potencias que dominaron ese continente después de la amenaza del imperio Habsburgo: los Países Bajos, Suecia, Francia y Gran Bretaña y, posteriormente, Austria, Prusia y Rusia. El concierto europeo finaliza o se apaga frente al estruendo de las fábricas y de los cañones de la Europa industrial y militarizada que surge después de las guerras napoleónicas. En la segunda mitad del siglo XX el viejo concepto del balance del poder adquiere aún otro significado con la guerra fría. Pero a lo largo de la Edad Moderna y de los períodos señalados, las relaciones internacionales se basaron en unos principios que no sólo se mantuvieron a lo largo del tiempo sino que se reafirmaron y cristalizaron a través de su paso por esas distintas experiencias. Estos principios se conjugan en una visión del sistema internacional considerado como un conjunto de relaciones interestatales, del estado como protagonista exclusivo de esas relaciones, de la anarquía como estado normal de las mismas debido a la ausencia de una autoridad mundial, de la seguridad como objetivo fundamental y casi excluyente del estado, del poder y de la acumulación de recursos militares como los instrumentos privilegiados para garantizar seguridad, de la mantención del balance del poder como la función central de las relaciones internacionales, de la política exterior como el producto exclusivo de cada estado soberano, y del estado como un agente racional y unitario en la formulación de esas políticas.

Más importante aún que la notable persistencia que estos principios tuvieron en la evolución de las relaciones internacionales de la Edad Moderna, y que la forma en que ellos se volvieron cada vez más absolutos y más rígidos, es la cantidad de intereses, actores, vinculaciones, posibilidades y opciones que fueron descartados de la visión tradicional de las relaciones internacionales debido a su carácter racionalista y autocontenido. Una visión postmoderna de las mismas tiende, en primer lugar, a desestructurar muchos de los conceptos que sirvieron de base en el pasado, con el objeto de sacarlos del marco rígido, racional y paradigmático en que fueron acuñados, y de confrontarlos con el juicio de la realidad y de la historia. En segundo lugar, a legitimar y abrir algún espacio para las reali-

dades excluidas de la visión clásica de las relaciones internacionales, sobre la base de que no es una teoría ni un modelo sino la historia y la realidad la fuente de ellas. Y, por último, a proponer mapas cognitivos que permitan superar las formas canonizadas de representación acuñadas por el discurso logocéntrico de la modernidad y mirar la realidad internacional contemporánea sin emplear esos lentes epistemológicos.

Este ejercicio permite descubrir que esa realidad está integrada por factores políticos, militares, económicos, tecnológicos, sociales, culturales, étnicos, religiosos e incluso humanitarios, así como por elementos subjetivos, que actúan en forma estrechamente entrelazada. Permite percibir también que no sólo está configurada por los tipos ideales, las ideologías y las instituciones consagradas en que durante largo tiempo concentraron su atención los analistas, sino también por una cantidad de elementos singulares, fragmentarios, transitorios, fortuitos e incluso marginales que emergen en cada momento, y que interactúan entre sí para configurar situaciones más amplias y otorgarles, sumados, algún significado. La principal consecuencia de este procedimiento consiste, a nuestro juicio, en poder escapar a la homogeneidad impuesta por los conceptos y paradigmas admitidos, aceptar el cambio y la diferencia, y reconocer la coexistencia de lo uno y de lo múltiple.*

Todo esto puede parecer -y ciertamente es- altamente teórico. Pero hay dos justificaciones para ello.

La primera se refiere a que, si no fueran necesarios nuevos mapas cognitivos, la sabiduría convencional en materia de relaciones internacionales, y los analistas o gobernantes inspirados en ella, no podrían haberse equivocado tanto en cuestiones tan importantes durante tanto tiempo. ¿Cómo es posible que los aliados no previeran o simplemente restaran importancia a la emergencia de un conflicto entre ellos, a la construcción del muro de Berlín, y al estallido de la guerra fría en la postguerra? ¿Cómo es que los Estados Unidos, después de la guerra de Corea, pudo inventar la teoría del dominó y prepararse desaprensivamente para intervenir en todos los teatros bélicos del mundo hasta que en Vietnam fue humillantemente detenido? ¿Cómo es que la amenaza americana a las renacientes economías europeas, para no hablar de la inexistente economía japonesa, se transformó sin vaticinios previos en la amenaza del Japón y de una Europa unida a unos Estados Unidos cada vez más deficitarios y endeudados? ¿Cómo fue que la ventaja tecnológica e industrial indiscutida de los Estados Unidos después de la segunda guerra se anquilosó y perdió la batalla por la innovación, la productividad, la

* Pasquale Ferrara, *L'Uno Plurale: Identità e Differenza nel Mutamento Internazionale*, Roma, Città Nuova, 1990.

competitividad y las exportaciones frente a sus principales socios? ¿Cómo fue que a partir de fines de los años sesenta y principios de los setenta las sociedades industriales sólidamente establecidas durante los últimos cien años se transformaron en sociedades post-industriales basadas en actores, sectores, tecnologías y formas de vida completamente nuevas? ¿Cómo es que, más recientemente, la inteligencia americana no pudo prever el aumento de los precios del petróleo, la caída de Somoza y del Sha de Irán, la captura de rehenes estadounidenses por el Ayatollah, la invasión de Afganistán, el derrumbe del imperio soviético, el golpe que pretendió retrotraer esa revolución, ni su ulterior fracaso? La respuesta es que los conceptos en que se basó el análisis de la política internacional en el pasado, que fueron reseñados más arriba, no servían para comprender los factores económicos, sociales, étnicos, religiosos, locales y humanos que se encuentran detrás de la mayoría de los eventos anteriormente mencionados.

La segunda razón es la de que para captar y comprender cualquier cambio radical en la realidad histórica, social e internacional es necesario revisar los instrumentos cognitivos, las categorías epistemológicas, a la luz de las cuales esos fenómenos han sido entendidos en el pasado. De allí el énfasis de este libro en los aspectos epistemológicos que intervienen en el estudio de las relaciones internacionales. De allí también su preferencia por la interpretación del significado y las tendencias de un flujo dinámico de acontecimientos frente a la aplicación unidireccional de determinadas ideas arquetípicas o formas de conocimiento sedimentadas por el tiempo para clasificar desde un punto de vista intelectual y reproducir políticamente una realidad a la cual estamos acostumbrados y en la que tenemos intereses creados.

La estructura internacional y el mundo en general se han transformado. Las categorías de análisis o la epistemología de la modernidad madura -o esclerótica- nos imponen ciertos arquetipos que nos impiden ver las nuevas realidades por lo que necesitamos nuevos mapas cognitivos. Premunidos de ellos, aunque sea con la generalidad e imprecisión con que los cartógrafos de la era de los descubrimientos trazaron los contornos del nuevo mundo o del planeta, podríamos explorar el territorio en que se desenvuelve el acontecer internacional contemporáneo. Para hacerlo tendremos que emplear las viejas brújulas, compases y astrolabios de acuerdo con la sensibilidad y las informaciones que nos proporcionen esos nuevos mapas. Las tres partes en que se divide este informe responden a ese itinerario.

La hipótesis que atraviesa todas las partes de este informe es que el sistema internacional estructurado, claro y arquetípico que se habría consolidado durante los últimos siglos de acuerdo con la escuela clásica se estaría disolviendo y, en su lugar, se abriría paso un mundo más fragmentado, imprevisible y fluido; én que todo lo que sucede es válido, y no sólo aquellos fenómenos que respondían a un

tipo ideal previamente establecido. Yendo más allá de la realidad y de su posible evolución, para penetrar en los dominios del prisma epistemológico desde el cual ésta es comprendida (o incluso construida), este libro plantea la necesidad de diseñar nuevos mapas cognitivos que nos permitan ver, comprender y también legitimar estas nuevas realidades. El autor identifica esas realidades con las que configuran el mundo moderno, y los mapas cognitivos necesarios para comprenderlas, con la epistemología post-estructuralista. La primera parte del libro se concentra en estos temas. La segunda, en algunos procesos de cambio que, a nivel muy general, ilustran en forma pertinente y relativamente equilibrada el sentido de la transición que postulamos: los acomodos que se están produciendo entre los principales bloques de poder, la transformación de las relaciones estratégicas internacionales, la profunda mutación de la economía mundial, y la transformación del concepto mismo del poder. La tercera parte analiza algunos de los instrumentos mediante los cuales actúan los distintos agentes del proceso internacional, instrumentos que incluyen el estado, la política exterior, la diplomacia y la enseñanza misma de las relaciones internacionales. Se procura iluminar así, aunque de un modo incoherente e incompleto, el sentido del tránsito desde el orden internacional que prevaleció durante los últimos siglos hasta el que emerge con el mundo postmoderno, tanto en el plano teórico como en el de algunas ilustraciones prácticas. El capítulo V fue preparado por Carlos J. Moneta, y VI, por Augusto Varas.

En forma característicamente postmoderna, esta reflexión fue iniciada en la época del derrumbe del Muro de Berlín, y mis primeras notas al respecto fueron publicadas bajo el título "La Política Internacional después del Muro" en Estudios Internacionales No.91, correspondiente a julio-septiembre de 1989. Tras una larga interrupción estas reflexiones fueron retomadas en Washington mientras se producía el golpe que pretendió revertir las reformas en la Unión Soviética y que fracasó posteriormente para abrir paso a la consolidación y profundización de ese proceso. Contrariamente a la pretensión de Fukujama, hecha a partir de una arriesgada lectura del hermético Kojève, de que la historia habría terminado como consecuencia del fin de las ideologías y el conflicto, y del triunfo indiscutido del liberalismo, el postmodernismo rechaza que el conflicto de poderes sea el motor exclusivo de dicho proceso, y proclama por el contrario que "todo es historia", que para comprender un fenómeno es necesario remontarse a su genealogía, y que la historia nunca cesa de producir y legitimar múltiples experiencias singulares, cuyo flujo y sentido construyen, dan significado y alteran el conjunto.*

* Ver A. Kojève, *La Dialéctica del Amo y del Esclavo*, Buenos Aires, La Pléyade, 1971.

I. LOS MAPAS COGNITIVOS

CAPITULO I

LA POSTMODERNIDAD COMO REALIDAD Y COMO IDEA

La necesidad de nuevos mapas cognitivos

En un artículo periodístico preparado en respuesta a otras publicaciones sobre el tema yo sostenía que lo que necesitábamos para comprender la última parte del siglo XX es un nuevo mapa cognitivo e incluso un nuevo método para dibujarlo.¹

En el estudio de las relaciones internacionales la reflexión teórica tiende a ser estimada redundante, pues todo analista que se considera bien formado cree tener claras las premisas que guían la investigación empírica, o bien simplemente irrelevante pues en definitiva el conocimiento de la realidad internacional dependería sólo de esta última. El hecho de que cuando este tipo de reflexión se da, suele ser controversial, es otro motivo para no incurrir en ella. Esas motivaciones son erróneas pues tales premisas no siempre son claras o, lo que es peor, pueden estar equivocadas y, por lo tanto, distorsionar la visión del observador. El papel de dicha reflexión consiste en cuestionar y clarificar esas premisas, lo cual da lugar por definición al surgimiento de distintas perspectivas teóricas, por lo que en este campo el temor a la controversia es improcedente. El avance del conocimiento o de la ciencia no depende de la mera acumulación de hechos, sino de una interpretación adecuada de los mismos, y ésta a su vez depende de la elección de una perspectiva epistemológica correcta. Dada la inextricable relación que en los asuntos vinculados con el comportamiento humano se da entre la subjetividad del analista y la realidad objetiva que éste observa, esas perspectivas dependen fuertemente de las circunstancias culturales e históricas desde las cuales el observador interpreta la realidad que lo rodea, por lo que la formulación de las mismas y la elección de una de ellas es generalmente materia de competencia o controversia. Este ensayo pretende, precisamente, controvertir la corriente neorrealista considerada como la escuela predominante en el estudio de las relaciones internacionales.²

Lord Keynes decía que detrás de todo hombre práctico hay un pensador difunto. Mario Bunge notaba que "aquellos que tratan de ignorar la filosofía sólo han logrado volver a inventarla".³ Otros autores consideran que este tipo de reflexión "es demasiado importante para darlo por garantizado y forma parte demasiado estrecha de nuestros proyectos de investigación para dejar que sólo los filósofos se ocupen de ella".⁴ En la introducción al libro anteriormente mencionado, yo mismo señalaba que teoría y práctica "son inseparables: la primera no es sino una forma racional de comprender y orientar la acción", la cual a su vez necesita ser dirigida por la teoría. Más adelante agregaba que, por constituir una disciplina nueva dentro del campo de las ciencias sociales, los estudios internacionales se han visto con frecuencia afectados por "la ausencia de teoría, esto es, de una vi-

sión lo suficientemente general acerca de la estructura de los fenómenos que comprende la política internacional como para poder analizar sus diversas concatenaciones, aunque para ello fuere necesario echar mano de distintas perspectivas". Y otro autor declara que los especialistas en relaciones internacionales "demuestran cierto orgullo frente a su inmunidad a las reflexiones teóricas y filosóficas".⁵

Sostenemos que en el período más reciente el análisis de las relaciones internacionales ha estado enmarcado dentro de una camisa de fuerza teórica confeccionada con diferentes materiales, cuyo común denominador radica en una corriente neorrealista definida en términos más o menos vagos, pero dotada de contornos, restricciones y énfasis bastante definidos. Que esa corriente no ha sido capaz de incorporar los cuestionamientos e ideas aportados a las ciencias sociales - ya con algún retraso en comparación con otros ámbitos de la cultura contemporánea- por las perspectivas epistemológicas postmodernistas y post-estructuralistas. Que la corriente neorrealista incluso revela una lectura reduccionista y rígida del realismo clásico, que pretende prolongar, basada en un reforzamiento antihistórico de la "jaula de hierro" racionalista a que condujo una de las vertientes de la modernidad según Max Weber. Y que esta camisa de fuerza teórica ha hecho cada vez más difícil captar la cambiante realidad internacional contemporánea, que ha producido esquemas interpretativos cada vez más desfasados de la experiencia histórica, que por eso no ha sido capaz de anticipar los principales acontecimientos actuales, y que para volver a capturarla será necesario cuestionar o desconstruir las premisas en que se basa ese modelo.

Sin embargo, poniendo una nota de optimismo, sostenemos también que ese cuestionamiento se ha iniciado y que incluso está implícito en varias de las vertientes que integran la corriente neorrealista, particularmente a través de lo que se ha dado en llamar "el tercer debate". Se refiere esta expresión al hecho de que al debate explícitamente político entre realistas e idealistas después de la primera guerra mundial, y a la enconada controversia académica entre tradicionalistas y científicos después de la segunda, a partir de los años setenta se inició un tercer debate entre los continuadores del realismo tradicionalista y los que trataban de reflejar en sus análisis el surgimiento de un sistema internacional más complejo, fluido, interdependiente, transnacional y pluralista.

Para cuestionar seriamente el monismo estado-céntrico que inspiró durante los últimos decenios la visión del sistema internacional como consecuencia del exagerado racionalismo en que cayeron los continuadores de la escuela clásica, y sobre todo para proponer alternativas teóricas que hicieran posible una comprensión más adecuada de la actual realidad internacional contemporánea, las distin-

tas posiciones vagamente agrupadas dentro de la corriente neorrealista hubieran debido poseer una mayor claridad y coherencia epistemológica. Por carecer de ella, el neorrealismo combina en forma contradictoria percepciones que tratan de dar cuenta de la amplitud y complejidad de los factores no tradicionales que actualmente intervienen en el escenario internacional, con la tradicional deferencia frente a los poderes establecidos, al Estado como único actor en la vida internacional y a la necesidad de que uno de ellos ejerza un rol hegemónico como condición necesaria para la estabilidad del sistema; apela a la autoridad de los grandes analistas clásicos de quienes dice ser heredero; y se esfuerza por vestir el pensamiento de esas figuras con un ropaje a la moda de corte científico y estructuralista, sin comprender ni aplicar todas las implicaciones de este enfoque epistemológico, y limitándose a exagerar su reduccionismo racionalista y antihistórico. Por eso este ensayo se centra en el compromiso epistemológico, heterogéneo y oportunista, insuficientemente explicitado por la corriente neorrealista, para enjuiciarlo a la luz de los enfoques postmodernistas, post-estructuralistas y pluralistas que han ganado tanta influencia en la cultura actual, están modificando las bases científicas del conocimiento, y comienzan a hacerse presente en otros campos de las ciencias sociales.⁶

Considerando que la inscripción de América Latina en el mundo moderno occidental a través de la cultura hispánica fue por definición marginal, incompleta y ecléctica, y que tuvo lugar dentro de un cuadro muy marcado de diferenciación geográfica y mestizaje cultural, el cuestionamiento de esa visión racionalista y esquemática para apreciar su entorno internacional resulta dentro de la región particularmente necesario, como se verá más adelante.

El contrapunto modernidad-postmodernidad

El contrapunto entre el discurso de la modernidad y de la postmodernidad, fruto del encuentro entre el curso adoptado a partir de la ilustración por la primera de las corrientes mencionadas con una reacción o contracorriente cultural marcadamente crítica, constituye el marco dentro del cual se inscriben -y es posible identificar y hacer explícitas- las premisas que inspiran la visión clásica, y más aún la neorrealista, en el campo de los estudios internacionales. Proporciona también la perspectiva desde la cual se pueden definir las posiciones epistemológicas a través de las cuales sería posible desconstruir y modificar esas premisas para acceder a una visión más amplia, menos racionalista y más histórica del acontecer internacional contemporáneo. Sin embargo, describir este contrapunto, clarificarlo y reducirlo a sus coordenadas esenciales es muy difícil, debido al carácter complejo y

multifacético de las corrientes en conflicto y al estado de fluidez que éste presenta. Con todo, aunque tal clasificación desbordaría los objetivos de este ensayo, es necesaria una aproximación al tema para comprender las premisas, confusiones y alternativas que hoy es necesario considerar para hacer teoría de las relaciones internacionales.

Las dificultades mencionadas se deben a múltiples factores. Desde luego es discutible el origen, el contenido y la dirección de la modernidad como proceso histórico, pudiendo buscarse estos elementos alternativamente en los comienzos del mundo moderno a partir del renacimiento y la reforma, en la forma que este mundo adopta con la ilustración y su tormentosa trayectoria, o en la posterior consolidación de las sociedades industriales, tecnológicas y burocráticas que surgen en la segunda mitad del siglo XIX, no sin que cada opción implique diferencias en cuanto al contenido mismo del concepto. Desde este punto de vista incluso se podría distinguir entre la modernidad considerada como un concepto apto para caracterizar los valores que han inspirado al mundo moderno desde el renacimiento por contraposición con el mundo medieval; el modernismo entendido como el *ethos* o programa estético, filosófico y cultural que predominó en los grupos de vanguardia a partir de la segunda mitad del siglo pasado, y el concepto de modernización concebido como un proyecto de transformación social basado en la transferencia o profundización del modelo de las sociedades industriales avanzadas que dominó el desarrollo de las ciencias sociales, las estrategias políticas y las experiencias económicas a partir de la segunda postguerra.⁷ A esto se agregan las confusiones creadas por el espejismo de una querrela entre antiguos y modernos reiterada en el tiempo, no sólo cuando adquirió notoriedad literaria en el siglo XVII, sino desde que el cristianismo propagó la novedad del Evangelio a través del mundo antiguo hasta cuando los jóvenes representantes de la contracultura se levantaron contra las autoridades intelectuales y políticas de su tiempo en los años sesenta.⁸ Naturalmente la forma que adopte la reacción postmodernista dependerá de la idea de la modernidad con que se enfrente y de la etapa escogida como reflejo de esa idea.

A este respecto, para buscar un hilo conductor dentro de esta confusa trayectoria, sugiero que la modernidad inaugurada por el renacimiento constituye, a la vez, el impulso y el molde dentro del cual se inscriben las distintas etapas anteriormente señaladas, caracterizadas por la diversidad de sus circunstancias históricas y por los énfasis adoptados por cada una de las respuestas respectivas, y que el proyecto iluminista representa un quiebre en esa trayectoria, en desmedro de la amplia gama de posibilidades abiertas para la realización del individuo o la persona que contenía la propuesta inicial renacentista. Una obra muy sugerente en este

aspecto, refiriéndose al tránsito del mundo medieval hacia la edad moderna, dice que "en última instancia siempre existirá una línea divisoria decisiva: la desempeñada por la crítica de la razón frente a un mundo de autoridades admitidas". Lo que pasó con la idea de la modernidad en la trayectoria señalada es que a partir de algún punto del camino la razón -el sujeto pensante convertido en autor soberano de la historia- terminó construyendo una jaula de hierro destinada a aprisionar a la sociedad y al individuo, y relegando a un segundo plano los peligrosos impulsos brotados de la crítica, la diversidad y el cambio inseparable de la historia.⁹

Si las visiones de la modernidad siguen una cadencia histórica, cambian con el tiempo o incluso son objetivamente divergentes, mayores son las divergencias, o simplemente incoherencias, observables en el seno de la reacción postmodernista, dependiendo en parte de la visión acerca de la modernidad a que cada una se refiere y en parte mayor del punto de partida, las preferencias valóricas, la perspectiva ideológica o el campo de especialización de cada crítico.

Desde luego se observa una amplia gama de posiciones con respecto al destino, agotamiento o reemplazo de la modernidad por otra forma de sensibilidad histórica dependiendo, no de la orientación ideológica, sino simplemente de la claridad, el diapasón o la intensidad con que cada crítico se plantea frente a ese fenómeno. Como suele ocurrir en todo proceso de transición cultural, valorativo o ideológico, la cuestión de la "intensidad" es decisiva. Podría pensarse que si Lutero logró dividir la iglesia católica en el siglo XVI no fue porque su crítica tuviera mayor autoridad teológica o racional que los múltiples movimientos heterodoxos que agitaron la cristiandad desde sus orígenes, y muy particularmente al final de la Edad Media, sino debido a la intensidad que puso en ella. Desde este punto de vista las corrientes críticas de la modernidad oscilan entre dos extremos: las que se sitúan en el interior de ese proceso y ven en la crisis actual un punto de inflexión o cambio que no representa su definitivo agotamiento, sino que es parte de su propia dinámica, y las que proclaman el fin de la modernidad, de su proyecto, sus paradigmas y sus expresiones vitales, en el pensamiento, la ciencia, la organización social, la política, el arte y la vida cotidiana. Como se señalaba, entre estos dos extremos hay una amplia gama de actitudes, cuya unidad podría basarse en la hipótesis de que la postmodernidad sólo es posible a partir del impulso original de la modernidad, ya sea una prolongación o un quiebre de esta última. Ese impulso radica en el deseo y la capacidad de la sociedad y del sujeto de pensarse a sí mismos, y por lo tanto de forjarse una y otra vez de nuevo de conformidad con ese pensamiento, en la tendencia de la humanidad postulada por Hegel a profundizar la conciencia de sí misma en la historia. Y el reemplazo de esa racionalidad creativa, libertaria y diversa por la jaula de hierro construida por el pensamiento ilus-

trado y por la sociedad industrial habría provocado el quiebre frente al cual se plantea esta extremada gama de interpretaciones.¹⁰

Haciendo un esfuerzo de simplificación heroico, de aquellos que se requieren precisamente en casos de confusión extrema, podría decirse que el común denominador fundamental del postmodernismo es un proceso a la razón, cuya liberación frente a un mundo de autoridades constituidas se inició con la modernidad, y cuya pretensión totalitaria desvirtuó la potencialidad liberadora de esa idea dando lugar a la regimentación, la uniformidad y la deshumanización de las sociedades industriales avanzadas.¹¹ Una razón cuya exacerbación se inició con la ilustración y se encarnó en las sociedades a que ese proceso dio lugar, ya sea a través de sus tendencias centrales hacia la creación de un orden tecno-industrial disciplinario o de las utopías revolucionarias que éste generó como respuesta, con su base común universalista, uniformadora y burocrática que tan clarivamente vislumbró Max Weber, por una parte, y el Marx maduro y sus continuadores por la otra.

Si hay un rasgo central en las distintas versiones de la reacción postmodernista es el rechazo al discurso logocéntrico, al papel central de la razón y del sujeto pensante como autores soberanos de la historia, a la capacidad de los grandes paradigmas, ideologías o relatos para moldear o explicar en un sentido unidireccional ese proceso, y a la noción de que el lugar del hombre es la razón y no la historia. Aunque en esta etapa germinal esas reacciones contienen más críticas que proposiciones, sobre todo en el plano intelectual (ya que en cambio la realidad social contemporánea está fuertemente impregnada de manifestaciones postmodernas extremadamente llamativas), es posible correr el riesgo de esbozar la dirección hacia la cual apuntan en lo esencial dichas reacciones. A partir de los rechazos anteriormente mencionados, todas ellas subrayan la historicidad de los asuntos sociales; buscan un mejor equilibrio entre la idea y la experiencia, entre la razón y la práctica; privilegian la diferenciación sobre la uniformidad del racionalismo moderno. Todas ellas procuran trascender el triple sometimiento de la realidad a su representación, de la vida a un modelo, de la sociedad a las instituciones burocráticas. Todas ellas tratan de percibir lo general, lo permanente y necesario de las cosas a través de lo particular, lo transitorio y lo fortuito. Esto indicaría que la postmodernidad intenta recuperar los impulsos originales del movimiento modernista, una de las interpretaciones que en este ensayo se propondrá entre las más probables, oponiéndose a la hegemonía de los grandes proyectos sociales racionalistas, regimentadores y homogéneos, y a los epígonos autoritarios o anarquistas de la ilustración, con su subordinación del sujeto al pensamiento, la disolución del mismo en una ideología o un relato, y el desplazamiento del individuo

como autor libre y creativo de la historia en favor de una visión de la misma como un proceso unilineal y programado mediante un proyecto del cual el sujeto es el privilegiado pero inescapable ejecutor.

Este proceso a la razón no implica necesariamente descartarla sino tan sólo rechazar sus formas más dogmáticas. Umberto Eco distingue cinco acepciones a este respecto. Conforme a una de ellas consistiría en la facultad de conocer lo absoluto, la esencia de las cosas, por medio de una especie de visión directa. Según otra constituiría un conjunto de categorías universales e innatas que preceden y orientan la capacidad de abstracción del hombre y, por lo tanto, moldean su conocimiento de la realidad o la construyen. Según una tercera la razón sería la facultad de juzgar el bien y el mal. Mientras que estas tres acepciones han perdido toda aceptación en el siglo XX, hay una cuarta que es la que está realmente en crisis, según la cual la razón representaría la forma natural de conocimiento del hombre por contraposición con el conocimiento no discursivo, como el que proviene de la experiencia subjetiva, la intuición o la fe, y que se caracteriza por ser universal o unívoco. De allí una quinta definición de alcance crítico, según la cual la racionalidad se ejercita por el simple hecho de expresar proposiciones sobre el mundo comunicables a otros, en donde lo importante no es que sean verdaderas sino que intenten dar interpretaciones de la realidad sobre las cuales se pueda actuar y susceptibles de ser comprendidas por los otros. Esta visión implica que "no sea necesario que cuando hablamos debamos decir siempre una misma cosa y que existan también discursos que quieren decir más de una cosa a un tiempo, contradictorias entre sí".¹² Esta última acepción abre la posibilidad de ejercer la razón en forma abierta y de acceder a una visión pluralista de la realidad como la que caracterizó la modernidad en sus orígenes.

De esta manera el postmodernismo aparece, por una parte, como una reacción contra la forma que adoptó predominantemente el desarrollo de la modernidad a partir de la ilustración y que alcanzó su madurez en el mundo racional, burocrático e industrial surgido a fines del siglo XIX y, por la otra, como un intento por rescatar las fuentes que originalmente inspiraron la modernidad frente al proyecto modernizador anteriormente señalado. Esa ambivalencia inicial explica muchas de las ambigüedades con que uno tropieza en el pensamiento postmoderno. En efecto, la modernidad comenzó como un movimiento de liberación frente al orden establecido, de crítica frente a las autoridades admitidas y de reivindicación de la capacidad creadora del hombre en todas las esferas, pero terminó convirtiéndose en una especie de jaula de hierro colectiva creada por el discurso logocéntrico en que se fueron encerrando los herederos del pensamiento ilustrado. La percepción de que los tiempos modernos se iniciaron con la separación entre lo

público y lo privado, por contraste con la indiferenciación entre esas dos esferas, la falta de individualidad y el peso de los estamentos colectivos, la promiscuidad y el anonimato atemperados por la jerarquía feudal en que vivió el hombre medievo, explica mucho acerca de la contradictoria evolución de la modernidad que acabo de esbozar, de su descubrimiento y acentuación inicial de lo privado, y de su sometimiento final a una racionalidad pública, colectiva y burocrática. El problema "está en saber cómo se pasa de un tipo de sociabilidad en la que lo privado y lo público se confunden, a una sociabilidad en que lo privado se separa de lo público" e incluso posteriormente lo absorbe o lo somete, y en que luego ocurre nuevamente lo contrario.¹³ Veamos primero cómo se manifiesta la reacción contra esta última tendencia en la realidad contemporánea y luego cómo se expresa en las ideas.

La reacción se inicia como un rechazo a la sociedad ideológica, uniformizadora, dirigista y tecnocrática, y como su fragmentación a través de un proceso de personalización en que predominan la expresión individual, la libertad de elección y la diferenciación. Hay que destacar, contrariando prejuicios hasta hace poco comunmente aceptados, que esta reacción se dirige tanto contra los esquemas disciplinarios de origen conservador o neoconservador como contra las utopías revolucionarias cuya crisis se manifiesta con claridad a fines de los años sesenta. La cultura actual rechaza los textos, programas y códigos conclusos y omnicomprensivos: representa la crisis del relato y la liberación del sujeto. Es heterogénea, multidireccional y policéntrica. Por ser personalista, es también contradictoria: es a la vez vanguardista y nostálgica, indiferente y selectiva, insatisfecha y saciada, solidaria y anárquica, ecológica y consumista, materialista y psicológica, sofisticada y espontánea, seductora y discreta, aficionada a la cultura a la carta pero también a los grandes espectáculos. Con frecuencia se han empleado los términos de narcisismo o hedonismo para describir aquel proceso "que conduce a los individuos a reducir la carga emocional invertida en el espacio público y en las esferas trascendentales de la vida y correlativamente a aumentar la prioridad de la esfera privada".¹⁴

Si es difícil describir sumariamente los signos de esa cultura postmoderna que emerge en la realidad contemporánea -aunque estos signos puedan ser minoritarios pues toda nueva etapa histórica nace de una contracorriente cultural, esto es, de una minoría- más difícil aún es presentar el reflejo conceptual de la misma. Y aquí se habla de reflejos pues el postmodernismo no sólo es por definición fragmentado y centrífugo, sino también acrónico, en el sentido de que a lo largo de los últimos cien años no es posible distinguir entre sus precursores y exponentes plenos. J. Baudelaire decía, desde el ángulo estético, que "la modernidad es lo transi-

torio, lo contingente y fugitivo, la mitad del arte, cuya otra mitad es inmutable y eterno". Y agregaba que el observador, el filósofo, el pintor de las cosas exteriores, y no sólo de las cosas efímeras sino también de las duraderas, "es el pintor del momento que pasa y de todas las sugerencias de eternidad que éste contiene". Mientras que desde un punto de vista sociológico Simmel afirmaba que "la esencia de la modernidad es el sicologismo, la experiencia y la interpretación del mundo en términos de las reacciones de nuestra vida interior, la disolución de sus contenidos fijos en los elementos fluidos del alma, en la cual todo lo que es sustantivo se diluye, y los cuales son meramente formas en movimiento" y que, por lo tanto, no estaba tan interesado en la estructura global de la sociedad y en sus instituciones como en el flujo de acciones e interacciones en que ella se basa, en los fragmentos y situaciones transitorias que la tejen y la integran.¹⁵ Este es también el mensaje de algunos autores contemporáneos, como Berman, que destaca los rostros en la multitud y las voces de la calle como expresiones privilegiadas de la cultura actual; la sensación de Rella de que no vivimos dentro de un proyecto dotado de motivaciones, fundamentos y metas absolutas sino en un tiempo de espera, un espacio intermedio, y la defensa de la diferenciación que hace Vattimo contra la uniformidad impuesta por la soberanía de la razón en la vida moderna.¹⁶ Creo que la realidad que he tratado de reseñar anteriormente, y su significado, está muy bien expresada en las siguientes reflexiones.

"El concepto de postmodernidad o postmodernismo se ha convertido en uno de los conceptos más esquivos en la discusión estética, literaria y sociológica de la última época. El término postmodernidad pertenece a una red de conceptos y pensamientos "post" -sociedad, post-industrial, post-estructuralismo, post-empiricismo y post-racionalismo- en los que, según parece, trata de articularse a sí misma la conciencia de un cambio de época, consciencia cuyos contornos son aún imprecisos, confusos y ambivalentes, pero cuya experiencia central, la de la muerte de la razón, parece anunciar el fin de un proyecto histórico".¹⁷

Todo cambio de época es anunciado por una transformación de las categorías epistemológicas, de las formas del pensamiento, de la percepción del mundo colectiva. El tránsito a la edad moderna fue precedido por el cuestionamiento a la teología escolástica efectuado desde una perspectiva nominalista como la de Ockham o Scoto, por renovadores filosóficos como Della Mirandola o Erasmo, o por estetas críticos o subversivos como Vasari o Alberti. El reflejo intelectual de los cambios señalados, el surgimiento de lo que se ha llamado una era postmoderna, se ha expresado hasta ahora en una pluralidad de reflexiones críticas sobre las ca-

tegorías actuales del conocimiento, nuestra forma de ver el mundo y de comprendernos a nosotros mismos, es decir, en un cambio epistemológico.

Entre las dificultades existentes para expresar el reflejo conceptual de las nuevas corrientes cabe señalar, en primer lugar, los contradictorios orígenes y caminos de la reacción postmodernista frente a las expresiones filosóficas, históricas y cotidianas de una modernidad cuya resistencia al ser apresada en definiciones unívocas ha hecho difícil definir al enemigo y presentar una alternativa unívoca. Algunas de estas contradicciones se refieren a los orígenes y motivaciones de la reacción postmodernista: ¿se trata en realidad de un intento de negar o de recuperar los valores de la modernidad en su expresión primera? Pero otras tienen que ver con la ambivalencia misma del fenómeno contra el cual se reacciona: "Uno de los usos más antiguos del concepto de modernidad es aquel que se relaciona con el significado de la decadencia", afirma un autor que demuestra cómo esta sensación acompaña toda transición entre dos épocas, para señalar a continuación que la comprensión de esos momentos "permite articular el concepto de decadencia con aquel de recuperación" y que, desde este punto de vista, la modernidad puede presentar imágenes muy distintas: la restauración de un modelo clásico, la innovación, el progreso y la completa renovación del paradigma vigente.¹⁸ Otra contradicción o dicotomía, como ya se ha indicado, radica en el reconocimiento de que la pretensión hegemónica del discurso logocéntrico de la modernidad puede darse tanto en sus versiones conservadoras y disciplinarias como en los proyectos encaminados a imponer esa hegemonía por vías utópicas y revolucionarias. Una contradicción más consiste en que mientras por una parte se considera que el discurso de la modernidad tiene un sesgo monístico y globalizador, otras explicaciones -cuyo principal exponente fue Max Weber- proponen que el desarrollo y la crisis de la modernidad radica en la progresiva desvinculación entre la esfera filosófica, estética y moral (que, probablemente, incluye la política), en la separación entre cultura y vida, o en el creciente desarraigo entre las distintas formas de expresión social con respecto a sus orígenes culturales (como en el papel del consumo, la recreación o la tecnología en la sociedad moderna).¹⁹ Hay otras contradicciones que se refieren a las reacciones despertadas por la postmodernidad: hay aquí reacciones negativas o melancólicas y otras positivas y celebratorias, mientras desde otro punto de vista el surgimiento de la cultura postmoderna deja en algunos casos como saldo una actitud nihilista de desilusión, indiferencia y desencanto, en tanto que en otros provoca una sensación de vitalidad, de aventura, de libertad y de una mayor capacidad de elección y experimentación que en el pasado.²⁰ Por último, si se consideran los ensayos interpretativos o críticos escritos en torno a esta tendencia, puede decirse que ellos se escalonan desde ver-

siones neoconservadoras como las de Daniel Bell, reformistas como la de Habermas, y radicales como las de Lyotard.

Tratando de sintetizar de nuevo, y de cruzar a través de las contradicciones señaladas, sería posible proponer un inventario preliminar, y no jerarquizado, de los principales razgos que presenta este fenómeno. Ante todo, el cuestionamiento de la capacidad explicativa, legitimadora y predictiva de los metarrelatos entendidos como los grandes paradigmas, ideologías y proyectos que en la etapa racionalista de la modernidad pretendieron modelar la historia. En seguida, la desaparición tanto de la capacidad de control de los modelos colectivos, como de una centralidad del sujeto entendida como una legítima pretensión a imponer sus propios valores y modos de comportamiento, para hacer posible su expresión personal y creativa, liberada del imperativo de racionalizar y disciplinar su entorno. A continuación, el descrédito de una racionalidad colectiva y disciplinaria, investida de la responsabilidad de modelar la historia, y la confianza en que el conocimiento, la información, las comunicaciones y la libre definición y expresión de las preferencias personales constituyen un elemento central en el mejoramiento de la calidad de la vida. Unido a lo anterior va el cuestionamiento de la idea del progreso, que dominó la evolución de la modernidad implícitamente desde sus orígenes y en forma conciente desde la Ilustración, y de la posibilidad de que existan vanguardias ilustradas y decididas que aceleren el proyecto respectivo. Dentro de este contexto se inscribe el declinio de las ideologías y de las utopías. Por último, la deslegitimación de la idea de que la modernización tiene una misión homogeneizante, integradora y jerarquizante, en el sentido de ser portadora de valores, ideas, formas de organización y modos de comportamiento cada vez mejores para la humanidad. El agotamiento de estas ideas tiene como contrapartida la reivindicación de la historia como lugar del sujeto, la del sujeto como agente privado que se afirma a través de la expresión de sus preferencias y la materialización de sus opciones, de la primacía de lo cualitativo sobre la aspiración a tener "más de lo mismo", la legitimización de las diferencias, el interés en lo fragmentario, contingente o efímero, y la valorización de lo personal, específico o local, considerados como los materiales con los cuales se construye, sin un modelo previo, el tejido social.

El sentido de este debate en América Latina

"¿Desde dónde nos toca reflexionar a los latinoamericanos la crisis de la modernidad y las ofertas postmodernas? ¿Por qué se discute aquí esto, cómo participamos en esa discusión, y cómo nos afecta?" Con estas interrogantes, contenidas en su introducción, comienza una importante reflexión colectiva de CLACSO so-

bre esta problemática.²¹ El autor de este prólogo se inclina a creer en la necesidad de traer este debate a América Latina, y cita al respecto la evolución de Gino Germani, el intelectual que más influyó por poner la sociología al servicio de la modernización de América Latina, al invitarnos a comparar sus primeras obras sobre política y sociedad en una época de transición con sus obras póstumas.²² Y uno de los autores de la obra así prolongada defiende con mayor convicción la relevancia de este debate en el contexto latinoamericano. "No estar en la polémica modernidad-postmodernidad es tan *demodé* como quedar sumergido en ella. Tanto para quienes escapan a este debate por miedo a contaminarse con modas que chamuscan mucho pero que explican poco, como para quienes pretenden mimetizarse con los temas, métodos y obsesiones modernas de siempre sosteniendo la inanidad de toda reflexión práctica o actividad que no esté avalada por décadas de adocenamiento cultural eurocéntrico, la aparición de un nuevo frente de discusión en el horizonte intelectual, ha tenido el inusitado mérito de provocar cierta sorpresa entre tanto desencanto generalizado".²³ Por cierto hay posiciones contrapuestas, pero cuando examinamos con amplitud y cuidado el pensamiento de los analistas más escépticos, que sostienen que cuando desde afuera se anuncia el fin de la modernidad "nosotros desde América Latina no necesitamos hacernos eco de esa problemática" pues aquí ni la modernidad estuvo ligada a la ilustración europea ni constituyó nunca una experiencia unitaria, uno encuentra en sus textos un claro reconocimiento de que hubo un proyecto modernizador en América Latina, de que se transformó, y de que está surgiendo una nueva sensibilidad y una nueva trama social más fragmentaria, que algunos desean explorar desde el prisma de la postmodernidad.²⁴

J.J. Brunner, en la obra citada, recuerda el difícil ensamblaje histórico entre la cultura de base indígena, de formación hispánica y católica, y de sensibilidad barroca de América Latina, hija de una monarquía universal comprometida con la contrarreforma, y el proyecto iluminista, secularizador y liberal del período de la independencia y del siglo XIX. En esto el autor se hace eco de Octavio Paz cuando decía que la independencia fue un falso comienzo, porque nos liberó de Madrid, pero no de nuestro pasado. Brunner identifica diversas reacciones autóctonas frente al diagnóstico de la modernidad generadas a partir de esta perspectiva. Primeramente, la reivindicación de las raíces autóctonas, de las culturas interiores que hay en la región, cuyas raíces se hunden "en lo más genital de lo terrestre", y en el realismo mágico que inspira a esas culturas, por sobre las cuales el racionalismo liberal trataría de construir estados, organizaciones sociales y proyectos de desarrollo. En segundo término, y profundizando la caracterización de la respuesta anterior, otra que, lejos de ignorar el proyecto modernizador para buscar las raíces, se enfrenta intelectual y políticamente con él y hace de su denuncia la fuen-

te de una variada gama de propuestas alternativas, más o menos reformistas o revolucionarias. La tercera postura representa una mayor especificación, y hasta exacerbación, de la segunda, compartiendo con las dos primeras la idea de que la modernización liberalizadora y capitalista de América Latina es un producto espúreo, y sindicando a la penetración política, económica y cultural estadounidense como el principal factor, de lejos, de dicho proceso. El corolario de estas reacciones sería el de que "o bien se puede recuperar para América Latina el ejercicio de una función intelectual crítica que genere una nueva tradición liberal, enraizada en sus pasados indígena, católico y pseudomoderno y dé paso así a una modernidad auténtica, o bien se puede reclamar un radical redescubrimiento de la cultura latinoamericana como supuesto previo para repensar la modernidad y sus fundamentos religiosos".²⁵

Otra interrogante que plantea el discurso de la postmodernidad en América Latina se refiere a en qué medida dicha propuesta sirve al proyecto del capitalismo liberal o encierra posibilidades interpretativas o pragmáticas capaces de abrir caminos en otras direcciones. Hay bases para adoptar la primera de estas posiciones. "La ideologización del discurso postmoderno se advierte cuando se desentranan los servicios que presta a la ofensiva político-cultural de la economía de mercado. De hecho, la retórica postmoderna ha sido provechosamente capitalizada por el neoliberalismo para poner al día un ansiado proyecto de hegemonía cultural. Dicho proyecto fue largamente acariciado por el liberalismo y frustrado por la ética universalista del humanismo moderno, por la movilización política y por las presiones sociales. Lo que muchos neoliberales ven, sobre todo desde los países industrializados, es la posibilidad de que la reculturización por vía del seductor relato postmoderno legitime la ofensiva del mercado en los años ochenta, vale decir, que haga coincidir los gustos de la gente con la promoción de las políticas de mercado y con la consolidación del sistema capitalista transnacional".²⁶ Desde esta perspectiva, la defensa de la diversidad se utilizaría para destacar el papel del mercado, la competencia, la desregulación y la privatización como los mecanismos adecuados para promover una creciente diferenciación en cuanto a las preferencias, lenguajes y proyectos vitales, legitimando el "individualismo lúdico" que postularía el discurso postmoderno. El rechazo de los modelos o grandes relatos cargados de valores debilitaría la búsqueda de proyectos sociales coherentes e integradores y legitimaría la alienación del individuo en la sociedad, el trabajo, o el ocio, así como la ética del consumo y las desigualdades sociales, convirtiendo la "heterogeneidad estructural" denunciada por los modelos tradicionales como un obstáculo a la modernización y al desarrollo en una "sana muestra de diversidad".

Sin embargo, sin descartar esta legítima sospecha, pero trascendiéndola en otras direcciones, es necesario reconocer que en el ámbito latinoamericano el cuestionamiento postmoderno encierra otras potencialidades. "El relato postmoderno es, en sí mismo, susceptible de múltiples interpretaciones y usos. No puede reducirse a la ofensiva liberal y a los usos ideológicos que algunos estrategas postmodernos hacen de dicho debate. Esto, por varias razones. En primer lugar, porque muchos entusiastas del relato postmoderno se sitúan políticamente a considerable distancia de las posturas neoliberales. En segundo lugar, porque actitudes tales como la pasión por el presente, la inclinación esteticista, la exaltación de la diversidad, el rechazo del etnocentrismo, el gusto por las sociedades abiertas, el retorno al individualismo pluralista, el polimorfismo cultural o la apuesta por la creatividad, bien pueden ensamblarse a proyectos políticos de muy diversa índole. En tercer lugar, porque el cuestionamiento de paradigmas y matrices culturales, a la luz de escenarios emergentes, no necesariamente conduce a la defensa del anarco-capitalismo. Por último, porque la crítica a los paradigmas que han orientado los estilos de desarrollo también ha fecundado propuestas o visiones alternativas que, lejos de emparentarse con la ofensiva desreguladora del mercado, buscan movilizar la creatividad social en una dirección totalmente distinta".²⁷

NOTAS

1. *El Mercurio*, Santiago, 5 de diciembre de 1989.
2. Este ensayo pretende profundizar esta problemática a partir del punto en que la dejó el capítulo segundo de mi libro *Teoría y Práctica de la Política Internacional*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1989.
3. M. Bunge, *Epistemology and Methodology: Understanding the World*, Boston, Reidel Publishing Co., 1983.
4. D. W. Fiske y R. A. Schweder (Ed.) *Metatheory in Social Sciences*, Chicago, University of Chicago Press, 1986, pág. 3.
5. Ver L. Tomassini, op. cit., págs. 21 y 57-58, así como también R. B. J. Walker, "The Prince & The Pauper", en J. Der Derian y M. J. Shapiro (editores), *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*, Lexington Books, 1989, pág. 28.
6. Esta problemática está esbozada al final del capítulo II de la obra citada, *Teoría y Práctica de la Política Internacional*.
7. Ver entre otros a M. Berman, "Brindis por la Modernidad", en N. Casullo (editor), *El Debate Modernidad-Postmodernidad*, Buenos Aires, Puntosur, 1989. Esta esquemática periodización anticipa la idea de que el proceso de la modernidad, por lo menos en una de sus vertientes principales, fue adquiriendo un rumbo crecientemente reduccionista, rígido y uniforme, inspirado en el impulso hacia la racionalización de la sociedad y la cultura, contra el cual reacciona el postmodernismo, contrapunto que constituye el tema central de este ensayo.

8. Sobre la trayectoria de la idea de la modernidad en general, y de paso sobre la reiterada querrela entre antiguos y modernos, ver el libro de J. Habermas, *El Discurso Filosófico de la Modernidad*, Madrid, Taurus, 1989, así como también la introducción y algunas contribuciones al libro de Josep Picón (editor), *Modernidad y Postmodernidad*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, y la obra compilada por N. Casullo ya citada.
9. Ver L. Vicens Vives, *Historia General Moderna*, Tomo I, Barcelona, Montaner y Simon, p. 15. Ver también las aportaciones de F. Braudel en *Civilization and Capitalism, 15th to 18th Centuries*, 3 volúmenes, Londres, 1981 a 1984 (original en francés), y Ph. Aris y G. Duby (directores), *Historia de la Vida Privada: del Renacimiento a la Ilustración*, Tomo III, Madrid, Taurus, 1989 (original en francés).
10. Dentro de este debate, las posiciones más cautas están representadas por J. Habermas, *El discurso filosófico de la modernidad*, op. cit., y "La modernidad, un proyecto incompleto", en H. Foster (editor), *La postmodernidad*, Barcelona, Kairós, 1986, y las más radicales por F. Lyotard, *La condición postmoderna*, Madrid, Cátedra, 1986, o por J. Baudrillard, *Las estrategias fatales*, Barcelona, Anagrama, 1985.
11. J. Picón, "Proceso a la Razón", en *Debates*, N° 14. 1986.
12. U. Eco, "¿Crisis de la Razón?", en el libro organizado por el mismo autor *La Estrategia de la Ilusión*, Editorial Lumen, Buenos Aires, 1986.
13. Philippe Aries, "Para una Historia de la Vida Privada", Introducción a Ph. Aries y G. Duby, (directores), *Historia de la Vida Privada*, Tomo III, p. 16.
14. G. Lipovetsky, *La Era del Vacío: Ensayo sobre el Individualismo Contemporáneo*, Barcelona, Anagrama, 1986, p. 13. Ver también J. S. Lyotard, *La Condición Postmoderna*, Cátedra, Madrid, 1986.
15. Charles Baudelaire, "El Pintor de la Vida Moderna", reproducida más tarde como *The Painter of Modern Life and Other Essays*, Thaidon, 1964, y George Simmel, *Filosofía del Dinero*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976.
16. Marshall Berman, "Brindis por la Modernidad", en N. Casullo, (editor), op. cit., y *All that is Solid Melts into Air: An Explanation of Modernity*, New York, Simon & Schuster, 1982; D. Frisby, *Fragments of Modernity*, Policy Press, Londres, 1985 p. 15; Franco Rella, "La Arqueología de lo Inmediato", en N. Casullo (editor), op. cit., y Gianni Vattimo, *Las Aventuras de la Diferencia: Pensar después de Nietzsche y Heidegger*, Anagrama, Madrid, 1987.
17. A. Wellmer, "La Dialéctica de Modernidad y Postmodernidad", en J. Picó, *Modernidad y Postmodernidad*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, p. 103.
18. C. A. Viano, "Los Paradigmas de la Modernidad", en N. Casullo, op. cit., pp. 176 y 179. Sobre la idea de la modernidad como un proyecto inconcluso, ver también J. Habermas, *El Discurso Filosófico de la Modernidad*, Madrid, Taurus, 1985.
19. Ver J. Picó, op. cit., p. 24. Ver también, sobre la separación entre cultura y vida, J. Habermas, "Modernidad: un Proyecto Incompleto", en N. Casullo (editor), op. cit., p. 136/137.
20. Para este último tipo de reacción, ver J. Lyotard, *La Condición Postmoderna*, op. cit., así como también del mismo autor "¿Qué es la Postmodernidad?", en N. Casullo, op. cit., pp. 165 y siguientes. Hasta cierto punto ésta es la interpretación propuesta en G. Lipovetsky, op. cit.
21. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), *Imágenes desconocidas: la modernidad en la encrucijada postmoderna*, obra prolongada por Fernando Calderón.

22. G. Germani, "Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna", en Varios Autores, *Los límites de la democracia*, Vol. 1, Buenos Aires, Clacso, 1985.
23. A. Piscitelli, "Sur, modernidad y después", en CLACSO, op. cit., pág. 80.
24. J. J. Brunner, "Existe o no la modernidad en América Latina?", en CLACSO, op. cit., pág. 98.
25. Ver trabajo de J. J. Brunner en CLACSO, op. cit., pág. 96.
26. M. Hopenhayn, "El debate postmoderno y la dimensión cultural del desarrollo", en CLACSO, op. cit., pág. 63.
27. M. Hopenhayn, op. cit., pág. 64 y 65.

CAPITULO II

LOS SUPUESTOS EPISTEMOLOGICOS DEL POSTMODERNISMO

Direcciones centrales del pensamiento posmoderno

Ya he señalado cuán difícil es mostrar los comunes denominadores y las direcciones centrales del pensamiento post moderno. La síntesis que propondré en esta sección, más que heroica, es temeraria. En ella se procurará agrupar esas direcciones en tres grandes categorías referentes, respectivamente, a la crítica a los grandes relatos que procuraron explicar la historia durante la época moderna, a la negación del sujeto como autor de esos relatos o a su liberación de la condición de mero producto de los mismos, y al énfasis en la historicidad sobre la hegemonía de la razón, en la diferenciación sobre la uniformidad, y en la desconstrucción como el método a través del cual es posible desarticular el discurso logocéntrico de la modernidad en su etapa madura y abrirlo a la diferencia, la creatividad y el pluralismo. Todas estas direcciones son relevantes si se desea evaluar la teoría que hoy predomina en las relaciones internacionales, es decir, el neorrealismo, con su visión obsesivamente Estado-céntrica y reduccionista: las mismas limitaciones que, como decíamos al comienzo, le impiden comprender adecuadamente la complejidad y el dinamismo de la realidad internacional de fines del siglo XX.

La primera dirección hacia la cual apunta el pensamiento postmoderno pasa por el rechazo a los grandes relatos históricos, a los paradigmas sociales, a las formas de representación y a los códigos del lenguaje que procuran hacernos ver la realidad a través de un prisma determinado. Un rechazo al triple sometimiento de la realidad a su representación, de la vida a los grandes modelos colectivos, de la sociedad a las instituciones burocráticas. Se trata fundamentalmente de una reivindicación de la historicidad frente a la hegemonía de la razón, que hunde sus raíces en la compleja propuesta formulada originalmente por Hegel y reformulada más tarde por un heterogéneo conjunto de pensadores, entre los cuales destacan Nietzsche y Heidegger. Señalaba en otro lugar que la tesis central de Hegel, según la cual lo que es racional es también real y lo que es real es racional, no apunta en última instancia a la subordinación de lo fenomenológico a la idea sino a la existencia de una profunda identidad entre ambos términos, que no privilegia las ideas universales y absolutas, indiferentes a las particularidades históricas, sino que reconoce que la realidad es racional con toda sus diferencias específicas.¹

De allí el énfasis del pensamiento postmoderno en lo fragmentario, fortuito y transitorio, como expresión de lo universal y permanente. De allí también el interés de Simmel, que probablemente fue el primer sociólogo de la modernidad como Baudelaire lo fue en el arte, en lo intercambiable y contingente, como el dinero, y su escaso interés por estudiar la estructura de la sociedad en su conjunto en comparación con su énfasis en las formas y relaciones sociales específicas. "El

punto de partida de su análisis es aparentemente más superficial e insustancial. La unidad de su estudio descansa en la posibilidad de encontrar en cada uno de los detalles de la vida la totalidad de su significado. En este sentido sigue el mismo método del arte -en contraste con el interés filosófico en la totalidad del ser- que se plantea a sí misma un problema único y estrechamente definido como una persona o un paisaje".² Se sostiene aquí la posibilidad de captar lo universal en sus fragmentos, lo permanente en lo efímero, y lo necesario en lo contingente y lo fortuito. De ahí el rechazo a los relatos globales y conclusos, el énfasis en los fragmentos de experiencia, en lo indiciario y lo simbólico, en todo lo que siendo parcial contiene algún indicio de la totalidad o del conjunto. De ahí también el rechazo a la separación entre idea y vida, a los esquemas que mediatizan la realidad en nombre de la representación y el conocimiento, y la percepción de que éste debe basarse en la mayor simultaneidad posible entre la representación y el acontecimiento.³

Se trata, en suma, de la visión de una sociedad sin fundamentos, parámetros, paradigmas, proyectos, metas ni certezas absolutas. Sin referencias fijas ni oposiciones tajantes, en que pueden coexistir múltiples puntos de vistas y conceptos contrapuestos, cuyo centro y fronteras no están bien definidos. De una visión de la vida como de algo capaz de incluir más variables que las previsibles, de seguir múltiples direcciones, de ser comprendida desde diversas perspectivas. Todo esto desafía profundamente las categorías tradicionales del conocimiento y, por lo tanto, al intelectual moderno. Un autor sostiene que éste "sólo tiene ojos para las revoluciones históricas e internacionales y las obras maestras de nivel mundial en la cultura; reclama las alturas de la perfección metafísica y no se digna fijarse en algo de menor categoría". A su juicio, "podría ser más fructífero que, en vez de preguntarnos si la modernidad es todavía capaz de producir obras maestras y revoluciones, nos preguntásemos si puede generar fuentes y espacios de significado, de libertad, dignidad, belleza, solidaridad y gozo: entonces tendríamos que confrontar la desordenada actualidad en que viven los hombre, mujeres y niños modernos". En su opinión "este es un riesgo ocupacional de los intelectuales, con independencia de su posición personal, consistente en la pérdida de contacto con la sustancia y el flujo de la vida cotidiana".⁴

La referencia al intelectual que observa a partir de determinados cánones, desde una cómoda torre de marfil, el fenómeno postmoderno, nos lleva al segundo aspecto central de la epistemología involucrada en esta corriente: el tema del sujeto. Este es tal vez el tema más importante del pensamiento postmoderno, pero es también el tema frente al cual éste enfrenta su contradicción más profunda: el postmodernismo ¿representa la negación o lo liberación del mismo? Distintas

versiones oscilan entre dos corrientes: la que representa la liberación del sujeto frente a los grandes paradigmas racionales o relatos históricos, y la que lo disuelve en el texto, es decir, la que considera que sólo se puede aprehender la realidad a través del lenguaje, sus combinaciones y sus juegos, y que el sujeto es el mero producto de un texto del cual, lejos de ser autor, es una creación ficticia.⁵ El hecho es que el postmodernismo y el postestructuralismo, que constituye el elemento central de su aproximación epistemológica, incluyen algo de ambas cosas.

Resulta ilustrativa a este respecto la comparación entre Michel Foucault y Noam Chomsky que hace Paul Rabinow.⁶ Para Chomsky hay una naturaleza humana. El se pregunta por qué a partir de un conjunto de experiencias individuales y fragmentarias cada cultura es capaz de asignar un sentido unívoco a las cosas, desarrollar un lenguaje y comunicarse, y sostiene que debe haber una estructura bio-física que capacita a los hombres para deducir de la multiplicidad de sus experiencias individuales un conjunto de significados y un lenguaje unificados, es decir, debe haber una naturaleza humana. Foucault rechaza ese punto de vista, pero en forma característica no se pregunta si existe una naturaleza humana sino más bien cómo ha funcionado en cada sociedad y en cada época, centrando su atención en la función social que ese concepto ha desempeñado en el contexto de las prácticas económicas, tecnológicas, sociológicas y políticas de cada período. Para Foucault no hay un paradigma permanente, una fuente externa de significados, un standard universal de comprensión que esté más allá de la sociedad y de la historia. Su propósito es avanzar en el conocimiento lo más posible sin recurrir a ideas universales. Más específicamente, su objetivo ha sido "recrear la historia de los diferentes modos mediante los cuales, en nuestra cultura, los seres humanos han sido convertidos en sujetos".⁷ Según Foucault esto se logra mediante la combinación entre dos tipos de prácticas, encaminadas unas a dividir y clasificar a los individuos en ciertas categorías sociales específicas susceptibles de ser regimentadas y definidas en torno a elementos tales como la pobreza, la enfermedad, los trastornos mentales o el delito, y otras a convertir al individuo en un sujeto mediante la toma de conciencia de sí mismo. Foucault ilustra estos procesos a través de ciertas prácticas históricas escogidas por su carácter extremo, atípico o conspicuo.⁸

En todo caso, por una parte ambas corrientes plantean la ruptura de la cadena que eslabona lógicamente el sujeto a la representación y ésta a la realidad, y que hace posible la atribución de significados unívocos a las cosas, el establecimiento de contraposiciones conceptuales, la jerarquización entre ellas, la legitimación de unos conceptos y la descalificación de otros, y la consiguiente hegemonía de un discurso ideológico. En tal sentido, toda forma de postmodernismo tiende a reducir la importancia del sujeto como autor soberano y racional de la

historia, a subordinarlo más a las diversas situaciones o eventos, a volver a considerarlo desde la perspectiva orteguiana de que uno es yo y su circunstancia, a mostrarlo como una especie de combinación entre autor, espectador y consumidor de la historia. Sin embargo, por otra parte y en forma paradójica, el postmodernismo requiere afirmar la soberanía del sujeto sobre la historia como condición necesaria para negar la validez de los grandes relatos a través de los cuales éste procura aprisionarla dentro de las ideologías o estrategias del pensamiento logocéntrico. En el centro de la emergente cultura postmoderna está un fuerte proceso de personalización. Este "remite negativamente a la fractura de la socialización disciplinaria; positivamente corresponde a la elaboración de una sociedad flexible, basada en la información y en el estímulo a las necesidades". Hasta hace poco, "la lógica de la vida política, productiva, moral y escolar consistía en sumergir al individuo en reglas uniformes, eliminar en lo posible sus formas de preferencia y sus expresiones singulares, ahogar las particularidades ideosincráticas en una ley homogénea y universal... El ideal moderno de subordinación de lo individual a las reglas racionales colectivas ha sido pulverizado, y el proceso de personalización ha promovido y encarnado masivamente un valor fundamental, el de la realización personal y el respeto a la singularidad subjetiva".⁹

Este es, a nuestro juicio, el planteamiento central del postmodernismo con relación con el sujeto. "Muchos de los planteos teóricos contemporáneos que apuntan en dirección a un fin de la subjetividad suelen confundir el agotamiento de un modo tradicional de concebir al sujeto (el modo cartesiano, para entenderlo bien) con la desaparición completa del sujeto. Podemos incluir entre tales planteos aquellos que consideran negativamente la afirmación de la sociedad tecnológica y de masas, como un proceso fatal, en el cual cada identidad individual está destinada a perderse". Sin embargo, aún cuando estos planteamientos no sólo pretendan poner término al dominio de las grandes narraciones sobre la historia sino también al del sujeto, ellos envuelven una contradicción básica. Porque ¿quién describe el proceso de despersonalización sino la conciencia crítica del sujeto?; "¿quién habla de: 'fin del sujeto sino el sujeto mismo? ".¹⁰

Para promover reflexiones adicionales sobre estas contradicciones resulta útil recordar la distinción formulada por Wellner entre tres tipos de críticas formuladas en contra del sujeto: la crítica psicológica dirigida a reducir la autonomía del ego frente a las presiones del super ego y de otros factores que el análisis de origen freudiano distingue en la personalidad; la crítica efectuada en términos de la teoría del lenguaje sobre la autosuficiencia creadora del texto y el carácter ficticio de su autor, y la crítica efectuada desde el punto de vista de la filosofía social a la razón instrumental, que pretende aprisionar al sujeto en esquemas preestable-

cidos, en la cual se fundan principalmente las corrientes postmodernistas aquí consideradas.¹¹

El tercer elemento central que hemos privilegiado dentro del abigarrado panorama de la visión postmoderna es el postestructuralismo considerado como la posición hermenéutica, la perspectiva epistemológica o la forma de conocimiento más adecuada para comprender la cultura de fines del siglo XX. Mucho de lo que podría decirse a este respecto ya ha sido anticipado en relación con los dos temas precedentes. El punto de partida del postestructuralismo es el rechazo del discurso logocéntrico y la reivindicación de la historicidad de lo social, la desconfianza frente a la tendencia natural de ese tipo de discurso a estructurar la realidad de acuerdo con ideas o representaciones preconcebidas, la objeción a su reduccionismo monístico y la defensa de una visión de la realidad diferenciada y pluralista. La epistemología postestructuralista debería ser equidistante del idealismo y del nihilismo, rechazar por igual la sublimación y la negación de la realidad, subrayar su historicidad y su relatividad, su básica indeterminación, categoría fundamental sobre la cual se volverá más tarde. Se ha dicho también que la auténtica modernidad -que el postmodernismo procuraría restaurar- comienza con el descubrimiento de "lo poco de realidad" que tiene la existencia, descubrimiento asociado con la comprensión de que hay otras realidades, esto es, del pluralismo. Y ese poco de realidad, su diferenciación y relatividad, se resiste a ser captado a través de esquemas racionales, siendo más bien producto de la historia.¹²

Se ha dicho que el reconocimiento de esta forma de ser de la realidad, y el descubrimiento de las formas de conocimiento adecuadas para capturarla, implican la aceptación de cuatro condiciones: la ausencia de fundamentos absolutos, el carácter cambiante de los parámetros, condicionamientos o límites del conocimiento, la desaparición de los grandes proyectos o metas de la historia, y la aceptación de la posibilidad de que haya discrepancia entre la vida individual y los sistemas sociales. "Los cuatro aspectos citados, hoy ampliamente debatidos, aparecen tan íntimamente ligados entre sí que conforman en realidad un sólo componente básico: la experiencia de la modernidad".¹³ Esto conduce a una epistemología que postula la flexibilidad, la indeterminación y la ambigüedad de la realidad, que desconfía de las síntesis y de las servidumbres, que busca la flexibilización de los principios, estatutos y roles que rigen la cultura. Por encima de todo, que rechaza las interpretaciones unívocas de los acontecimientos y las cosas, que cree en la coexistencia de los contrarios, que cuestiona permanentemente las representaciones o interpretaciones admitidas para abrir paso a otras posibilidades. Por ello, que prefiere a la racionalidad cartesiana la hermenéutica, pero no una hermenéutica cerrada sino abierta.

Rozamos aquí otra contradicción fundamental del postmodernismo: la desconfianza de algunos de sus exponentes frente a la interpretación, pero a aquella forma de interpretación que utilizan preferentemente los semiólogos y los críticos literarios, los que siempre pretenden trascender la cosa en sí, el acontecimiento o el texto, para demostrar que éstos tienen una significación diferente o son el reflejo de una realidad más profunda, y para definir su contenido de acuerdo con reglas e imágenes culturales que determinan inconscientemente al autor o al sujeto.

"Naturalmente -dice uno de estos exponentes- no me refiero a la interpretación en el sentido más amplio, en el sentido que Nietzsche adopta adecuadamente cuando dice: no hay hechos, sólo hay interpretaciones. Por interpretación entiendo aquí un acto consciente de la mente que aplica un cierto código, unas ciertas reglas de interpretación a las cosas."¹⁴

De estas premisas surge la aproximación postestructuralista al conocimiento de la realidad. Los postestructuralistas sostienen que nuestro conocimiento de la realidad social no actúa como una fotografía o un espejo, sino que se encuentra mediatizado por una serie de conceptos culturales incorporados al discurso o a los textos (las palabras), mediante los cuales atribuimos significado, legitimidad, valor y jerarquía a los distintos elementos que la integran (las cosas), conceptos que se generan a través de la historia y de la interacción social, y que nosotros compartimos y heredamos. De ser ello así, la forma como describimos la estructura del sistema social, sus principales actores y los intereses que éstos ponen en juego en sus relaciones recíprocas, dependen de estas representaciones. El mundo de las representaciones está constituido por un repertorio de signos socialmente aceptados, después de un proceso de selección darwiniano, a expensas de otros. La forma como se seleccionan las imágenes se revela mediante la operación de desconstruirlas, lo cual equivale a desideologizarlas, en la medida en que, como se ha dicho, nuestra visión de la realidad depende de las imágenes previas que tenemos acerca de las cosas, imágenes que constituyen una selección o jerarquía lograda mediante un proceso ideológico de desplazamiento o subordinación de otras imágenes que podrían haber servido para construir una visión de la realidad alternativa. Es precisamente ese proceso de desconstrucción el que sirve para restar validez interpretativa a los grandes proyectos, relatos o utopías que inspiraron las distintas etapas de la modernidad, sobre todo en su curso tardío, y valorizar aquellos elementos fragmentarios, transitorios y contingentes de que la trama social está hecha realmente.¹⁵

Algunos ejemplos podrían servir para ilustrar las perspectivas epistemológicas en que se resuelve el curso de la postmodernidad al cual hemos dedicado estas

reflexiones. Frisby rescata de los análisis de Simmel, considerado como un precursor de la sociología postmoderna, sus estudios sobre la neurastenia, la metrópoli, el dinero y la moda.¹⁶ La evolución del arte ilustra con singular fuerza, en la teoría y en la práctica, el proceso de desconstrucción a que me refiero. Los impresionistas arremeten contra modelos heroicos y los contornos nítidos de David y de los clásicos; Cézanne y Van Gogh lo hacen contra la noción del espacio de los impresionistas; Picasso y Braque contra la desleída representación figurativa de estos últimos; Duchamp contra la noción de que la obra de arte debe ser el producto deliberado de un artista, y logra demostrar que las cosas más sencillas, si son presentadas como tal, pueden ser una "objeto de arte", y Buren descarta incluso la necesidad de que para ser tal la obra de arte deba singularizarse y mostrarse en una presentación o en un espacio.¹⁷

Principales antecedentes de este enfoque

La credibilidad del pensamiento posmodernista se debilita o disuelve cuando se lo considera como la etapa más reciente -pero igualmente transitoria- de la evolución de la modernidad en su tormentosa trayectoria o, simplemente, una moda. Sin embargo, los debates en torno a estas cuestiones no son nuevos. Hace ya más de un siglo que Baudelaire, Marx y Nietzsche, desde el punto de vista de la estética, la política o la filosofía, trataban de distintas maneras de adoptar una posición crítica frente a la sociedad moderna y sus manifestaciones culturales. El establecimiento de la sociología como una nueva disciplina académica a fines del siglo pasado, y el cuestionamiento social a que ella dio lugar en ese tiempo y en los otros períodos de auge de la disciplina (como en la época siguiente a la segunda guerra mundial), serían difíciles de entender sin considerarlos como una expresión de un sentimiento crítico generalizado, por lo menos a ciertos niveles intelectuales y políticos, frente a la sociedad moderna, sus estructuras, sus formas de vida y sus resultados. Aunque Max Weber suministró una teoría de la modernidad centrada en torno a la expansión del proceso de racionalización y a sus consecuencias para el individuo, a partir de la experiencia histórica del capitalismo liberal, es innegable que, como contrapartida, esa visión encierra una nota de escepticismo o advertencia con respecto a la creciente regimentación y burocratización de lo social que inevitablemente entrañaba ese proceso. Y los demás grandes sociólogos de esa época, como E. Durkheim, F. Tönnies o G. Simmel, siguen los lineamientos trazados por Weber, si bien acentúan considerablemente, de diversas maneras, sus elementos críticos.

Una obra reciente acerca de las semillas de esa crítica sembradas a lo largo de dicho período se centra en tres autores.¹⁸ En realidad Georg Simmel, en su ya mencionada obra sobre la filosofía del dinero, había comenzado a reflexionar críticamente sobre la modernidad antes que Weber, disolviendo las estructuras racionalizantes y los valores legitimadores creados por dicho proceso en un torrente existencial que haría de ella un "eterno presente", como propone esa obra. "Librada a sí misma, la vida fluye sin interrupción; su incesante ritmo se opone a la duración fija de cualquier forma específica. Cada forma cultural, una vez creada, vuelve a ser plasmada de diversas maneras por las fuerzas de la vida. Tan pronto como está plenamente desarrollada, una nueva forma comienza a surgir; después de una lucha que puede ser larga o corta, ésta inevitablemente sucederá a su predecesora". Las investigaciones de Siegfried Kracauer sobre la modernidad arrancan directamente de la obra de Weber, particularmente del rol que éste asigna a la razón instrumental y a sus consecuencias sobre el proceso de racionalización de la sociedad, no obstante lo cual, según Frisby, su obra acusa una estrecha influencia de Simmel.¹⁹ Posteriormente, la sociología de Kracauer se aproximaría al existencialismo, bajo la influencia de la obra de Kierkegaard, cuyos escritos tuvieron mucha influencia en Alemania después de la primera guerra mundial, y el impacto del proceso de racionalización que tuvo lugar en ese país con el apoyo del Plan Dewes, exacerbado por la crisis experimentada por el sistema capitalista en esos años bajo la República de Weimar. El autor considera que dicho proceso es en última instancia irracional, y conducirá inevitablemente al fin de la modernidad, empleando una línea de análisis y una coloración valorativa muy distinta de Weber y también, ciertamente, de Marx. Walter Benjamin logra brillantemente enriquecer la teoría social de la modernidad, focalizando en el terreno estético, y sin deber casi nada a Weber, sino a Simmel.²⁰

En formas distintas, pero convergentes, estos tres autores se ocuparon de las nuevas formas de percepción y de comportamiento en un nuevo contexto histórico y social promovido por el desborde, agotamiento o esclerosis del proyecto capitalista y liberal originado en el iluminismo. Su común denominador radicó siempre en una experiencia no global, diferenciada y discontinua del tiempo y el espacio, del sentido y la causalidad de las cosas, consideradas como portadoras de significado sin apelar a categorías generales, sino a partir de su propia naturaleza parcial y transitoria. Para llegar a esa percepción común, los tres autores comparten una misma posición epistemológica, que descarta el análisis de la sociedad como un todo, como un conjunto de interacciones enmarcado por una estructura, o como un tejido que obedece a un modelo, para tomar como punto de partida los distintos fragmentos de que se compone la trama social. Los tres asignan a cada uno de esos múltiples fragmentos una validez y un sentido propios, no derivados

de una estructura o de un relato previos, sin negar la posibilidad de que la concatenación o interacción de esos distintos fragmentos pueda configurar un diseño más amplio, un diseño que en todo caso nunca debería fijarse en el tiempo ni aspirar a la pretensión de un modelo, sino que estaría sujeto a una mutación permanente de acuerdo con la evolución de sus distintos componentes. Una de las citas de Frisby encierra esta percepción muy claramente. "Una cosa que distingue la modernidad (y su superación a través de la posmodernidad) de todo lo pasado, y que le da su particular carácter, es el conocimiento del eterno llegar a ser y la eterna desaparición de todas las cosas, en un flujo continuo, y el entendimiento de la interconexión existente entre todas las cosas, de la dependencia de cada cosa con respecto a las otras, en una interminable cadena de todo lo que existe".²¹

Estos antecedentes tomados de las ciencias sociales tienen su base en una tradición filosófica que se remonta, en forma muy especial, a Hegel. Como es sabido, su pensamiento, uno de los más densos de la filosofía moderna, ha tenido una profunda influencia en el mundo contemporáneo, pese a haber tenido momentos de olvido y redescubrimiento, y haber dado lugar a interpretaciones de derecha e izquierda extremadamente encontradas. Como ejemplo de sus altibajos bastaría recordar que, pocos años después de la muerte del filósofo, Rudolf Hein efectuó en Alemania, por aquel entonces en rápido proceso de desarrollo industrial y modernización social, una tesis según la cual el pensamiento de Hegel, y la filosofía en general, carecían de aplicación práctica y, por lo tanto, de demanda, traicionando detrás de su ponencia un fuerte sentimiento capitalista o comercial.²² En cuanto a las encontradas interpretaciones de que su pensamiento ha sido objeto basta recordar que éste inspiró tanto la construcción de Marx como la de Hitler. Al inicio es necesario recordar las tesis de Hegel sobre el espíritu absoluto y el espíritu objetivo, sobre la intrínseca unidad entre mundo y espíritu según la cual todo lo que es ideal es real y todo lo que es real es ideal, y del proceso histórico como el despliegue dialéctico del espíritu objetivo. Desde el punto de vista de las implicaciones políticas de estas tesis, se ha dicho que Hegel propone una política de la "inclusividad", una política que originalmente postula una ontología que identifica la realidad con un Dios cuya esencia se realiza gradualmente en la historia. Dios estaría incompleto mientras su espíritu no se realiza en el mundo, y éste no alcanzaría su madurez histórica sino en la medida en que ese espíritu se encarna en la humanidad, de etapa en etapa, a través de su progresiva auto-conciencia. De esta manera, Dios necesita de la humanidad para completarse a sí mismo, y la humanidad no puede realizar su esencia sin expresar el espíritu de Dios en su propia subjetividad individual y colectiva. La visión hegeliana de que la humanidad avanza superando una sucesión de conflictos antitéticos mediante una búsqueda permanente de una nueva reconciliación o síntesis se opone, por una

parte, a la idea moderna de que su desarrollo o "progreso" se ajusta necesariamente a un modelo o relato unilineal y globalizador como el de la enciclopedia, y legítima, por la otra, la emergencia y el reconocimiento de la diferencia en la historia.²³

El papel de Nietzsche es echar abajo la puerta entreabierta intelectualmente por Hegel al mostrar cómo la modernidad, al impulsar sin tregua un proceso de racionalización y secularización que tiende a destruir las creencias o la fe en que se basaba el orden social, y al promover una regimentación de la sociedad que traslada del individuo a ésta el *locus* de la iniciativa, de la responsabilidad y de la acción, termina por disolver los fundamentos en que podría basarse cualquier relato, paradigma o proyecto que pretendiera legítimamente establecer un determinado orden social o encuadrar, ética o sociológicamente, la conducta de los individuos. Tal es, en la Gaya Ciencia, el significado de la presencia de un loco que en la plaza pública grita, ¡estoy buscando a Dios, porque Dios ha muerto! En el mundo medioeval, Dios había inscrito su voluntad en el texto de la historia, y todo en el mundo era símbolo de El. Era esa creencia la que daba legitimidad, inteligibilidad y valor al mundo y a la historia, y al individuo certidumbre para comprenderlos y adaptarse a ellos. Esa creencia era, desde luego, la única garantía de la posibilidad del conocimiento de las cosas. En el plano de las ideas y del conocimiento, la modernidad implica un progresivo desencantamiento del mundo, en el sentido de pérdida de su carácter de símbolo de una voluntad que le habría impreso un diseño. La ilustración profundizó, justificó y sistematizó esta postura, con el propósito de liberar a la humanidad de los límites impuestos por la fe, la tradición o los poderes establecidos. Andando el tiempo, su infatigable impulso a cuestionar y replantear los marcos dentro de los cuales puede tener lugar el pensamiento y el conocimiento de las cosas, terminó por erosionar la posibilidad misma de la existencia de marcos o modelos globales, legítimos y comunmente admitidos. En tal sentido la muerte de Dios proclamada por Nietzsche, de un Dios convertido en fundamento de una verdad y un orden exigidos por la racionalidad moderna, representaría en realidad, no sólo la desaparición de unos fundamentos ontológicos, éticos y epistemológicos universalmente admitidos para organizar la sociedad y conducir la vida, sino de la posibilidad misma de establecer una y otra vez nuevos fundamentos, abriendo paso a la validez de lo diferente, lo singular, lo transitorio y lo fortuito, así como su encarnación representó originalmente la valorización y sacralización de esas cosas.²⁴

Algunas cuestiones fundamentales

Para concluir este temerario y personal resumen de los orígenes epistemológicos del posmodernismo, y contribuir a aclararlo u oscurecerlo todavía más, podría ser pertinente seleccionar y destacar algunas de las cuestiones fundamentales en torno a las cuales gira el surgimiento de este nuevo *episteme*. Esta selección se refiere al predominio de la práctica sobre las ideas generales, la preferencia por la hermenéutica sobre el conocimiento científico o lógico como manera de comprender la realidad, y a la perturbadora creencia del pensamiento posmoderno en su posibilidad de reformular constantemente los marcos dentro de los cuales éste se realiza, y tiene lugar la progresiva autoconciencia de la sociedad y el individuo, e incluso la obsesión por rehacer constantemente aquellos marcos.

Uno de los temas recurrentes en la epistemología posmoderna apunta al predominio de la práctica por sobre la idea. El pensamiento posmoderno ha tendido a definir la práctica en contraposición con la teoría. La palabra práctica tiende a indicar algo que no es puramente teórico, que no es una idea o proposición sin fundamento en la experiencia, y que no tiene un carácter dogmático sino aproximativo. Por su parte la teoría ha tendido a asumir el carácter de una verdad o un paradigma incontrovertibles, que sirven para moldear la realidad o, en un nivel más aplicado pero que generalmente sirve para contribuir a la implantación de ese paradigma, en un instrumento útil para guiar la investigación, para generar nuevos trozos de conocimiento, y para verificar su concordancia con la realidad. Desde luego, no fue ese el sentido de teoría y práctica en el mundo en que estos conceptos se acuñaron, pues en griego el primero de ellos significaba fundamentalmente una contemplación de la realidad muy alejada de su formulación en modelos prescriptivos o de su uso como un instrumento para adquirir conocimientos, mientras que la práctica era el arte mediante el cual se podían transmitir las conclusiones de esa contemplación a la vida. La dicotomía entre teoría y práctica introducida por la modernidad abrió el camino a la primacía de la primera y la subordinación de la última a la mera reproducción de un modelo preestablecido. La curación de esta esquizofrenia, ayudada o no por el recuerdo del significado clásico de la relación entre ambos términos, implica la relativización de la autoridad de las ideas para regular la práctica, de la capacidad de lo general para regimenterar lo singular, del poder de los grandes proyectos para modelar la historia y, posiblemente también, de la indiscutida preeminencia de las organizaciones colectivas y de la voluntad general sobre los diversos nichos de libertad individual. En este último plano, ello significa también una devaluación del valor de la capacidad adaptativa de las personas a los requerimientos de un marco general, y una revalorización de su capacidad creativa: el reconocimiento de que una sociedad inte-

grada por ciudadanos funcionales a un paradigma colectivo es una sociedad de funcionarios. "La práctica consiste en escoger, en decidir en favor de algo y en contra de otra cosa, y en esa medida la reflexión sobre la práctica es efectiva y, además, dialéctica en el más alto grado".²⁵ La epistemología de la posmodernidad privilegia la práctica como fuente de configuraciones sociales y de conductas individuales, y por lo tanto como el principal motor del proceso histórico, por sobre la pretensión uniformadora y abstracta de los modelos generales y las prescripciones normativas.

Esta revalorización de la práctica frente a los paradigmas tradicionalmente aceptados ha conducido, en el plano político, a la revisión del concepto del estado de bienestar, a un menor compromiso de los electores con los partidos políticos, a la redefinición del papel de estos últimos, al surgimiento de nuevos agentes políticos con una mayor presencia de la mujer, los jóvenes, las comunidades locales, los grupos de base, o los profesionales del conocimiento en sus diversos sectores, a la consiguiente diversificación de los intereses en torno a los cuales gira la actividad política, a la disminución de la importancia que tuvieron las ideologías, y al reemplazo gradual de una política confrontacional por la búsqueda de convergencias. En el plano internacional, como se verá más adelante, esta misma tendencia ha llevado a la insatisfacción con los esquemas convencionales, de alcances pretendidamente estructuralistas o sistémicos, al cuestionamiento del rol del estado como el actor monopólico de las relaciones internacionales, a la crítica del concepto que hacía de éste -en su papel de formulador de política- un actor racional y unitario, al cuestionamiento del poder entendido fundamentalmente como la acumulación de capacidades militares y a la incorporación de otros factores en la definición de este concepto, al paulatino destronamiento del concepto de seguridad como el interés dominante en las relaciones internacionales y a la extraordinaria ampliación de la agenda respectiva, así como a la proliferación de nuevos actores internacionales, gubernamentales o no gubernamentales. En un mundo hecho y rehecho de una manera incesante por las preferencias y las prácticas individuales y sociales, como es el mundo cualitativo, diferenciado, tecnológico y huidizo en que actualmente vivimos, no es posible mantener ese tipo de entelquias.

El segundo elemento que se desea privilegiar en esta parte es la revalorización de la hermenéutica como forma de conocimiento. La hermenéutica es una herramienta muy antigua, que cayó en decadencia durante el despliegue del racionalismo moderno, pero que ha sido reivindicada en los últimos veinte años. De hecho, durante este último proceso, la hermenéutica incluso fue sacada de las áreas especializadas a que antiguamente se aplicaba y utilizada para comprender partes crecientes de la realidad permeando, de este modo, la epistemología pos-

moderna. Por hermenéutica se entendía el arte de la interpretación de ciertas cosas. De este modo, al igual que la gramática, la retórica o la dialéctica, constituía una forma alternativa al de la teoría y de la lógica para acceder al conocimiento, más un arte o una técnica que un método científico, una "práctica" en sí misma. Aristóteles dio un fundamento a las artes del conocimiento anteriormente mencionadas al hacer lugar, junto a la filosofía teórica, a una suerte de filosofía práctica (*sive política*), la cual vivió hasta el siglo XVIII, y constituyó el marco de referencia dentro del cual se desarrollaron las "artes" y la "polis". La filosofía práctica es la forma de conocimiento que debe emplear cada individuo para desempeñar su papel en la sociedad y actuar en su campo de excelencia. No se identifica con la reflexión teórica o con el conocimiento científico apoyado en las matemáticas, de carácter general y abstracto, sino que, siendo aquél conocimiento necesario para orientar la acción, se basa en las situaciones concretas en las cuales debe actuar el sujeto. Es un conocimiento prudencial e interpretativo, que en lugar de llegar a conclusiones unívocas, jamás le ahorra a este último la deliberación y la elección.

La hermenéutica forma parte de aquella filosofía práctica y comparte todas las características anteriormente mencionadas. Desde los tiempos más antiguos ha pretendido ser un arte que, basado en el predominio de las posibilidades, las reglas y los medios para acceder al conocimiento práctico de las cosas, permite interpretar su significado en forma directa e inmediata, sin pasar necesariamente por el razonamiento lógico o la verificación científica. Siendo más un arte que una ciencia, los libros sobre el tema siempre fueron más manuales que tratados teóricos, y tuvieron por objeto enseñar, en forma pragmática, la aplicación de ciertas reglas útiles para la interpretación de algunas cosas. Por eso también, tradicionalmente, la hermenéutica fue un método que se aplicó preferentemente a ciertas áreas del conocimiento, como las sagradas escrituras, la literatura clásica o la jurisprudencia.

En la medida en que la hermenéutica siguió siendo el arte de la interpretación de ciertos textos o grupos especializados de fenómenos no interfirió ni planteó problemas a la filosofía clásica. Sin embargo, el actual renacimiento del interés en la hermenéutica trasciende en mucho su función original, y hace de ella un método válido para acceder al conocimiento de las cosas, las ideas, los valores, las instituciones y los comportamientos que jalonan el devenir del mundo y la sociedad contemporáneos. "Cuando no solamente se necesita superar el carácter remoto y recóndito de determinados documentos religiosos, preceptos legales o textos clásicos, sino cuando la tradición histórica acumulada hasta este momento, en su totalidad, se vuelve igualmente remota, el papel de la hermenéutica pasa a formar parte intrínseca de la comprensión filosófica de estos problemas".²⁶ En otras pala-

bras, cuando la sensibilidad prevaleciente pone en tela de juicio los fundamentos absolutos, los principios inmutables y los paradigmas globales en que se basó la organización de la sociedad y de la subjetividad en el mundo moderno, cuando cuestiona y cambia los modelos establecidos para centrar su atención en lo que es nuevo, singular, fragmentario y efímero, en las partes del todo, el significado de estos distintos elementos debe ser interpretado a través de un método como el que proporciona la hermenéutica. Porque para esta nueva sensibilidad el todo no es la suma mecánica de esas distintas partes y, lo que es más, ni siquiera es importante. Lo que lo es, para ella, es captar hasta cierto punto el sentido del conjunto, y orientarse en él, a partir de los fragmentos de verdad -o de las perspectivas- que contienen esas partes.

"Sólo cuando la totalidad de nuestra cultura se ve por primera vez amenazada por la crítica y la duda radicales la hermenéutica pasa a ser un asunto de significación universal. Esto tiene una lógica interna convincente. Basta pensar en el radicalismo que se advierte en la duda de Friederich Nietzsche. Su creciente influencia en cada una de las áreas de nuestra cultura tuvo una profundidad que con frecuencia no es adecuadamente comprendida. El psicoanálisis, por ejemplo, sería difícilmente imaginable sin el radical cuestionamiento de Nietzsche al desarrollo de la auto-conciencia en la humanidad. Nietzsche tuvo la pretensión de dudar más profundamente que el propio Descartes quien había sido considerado como el último fundamento inamovible de toda certidumbre de ser explícitamente auto-conciente. Las ilusiones de la auto-conciencia reflexiva, los ídolos del conocimiento de uno mismo, constituyeron el nuevo descubrimiento de Nietzsche, y la modernidad tardía puede ser fechada en términos de la expansión de su influencia. Como resultado de ello, la noción de interpretación alcanzó un significado mucho más profundo y más general que en el pasado."²¹

El último elemento que se desea destacar aquí en la epistemología de la posmodernidad consiste en su necesidad de repensar y de rediseñar los marcos de referencia mismos del pensamiento acerca de la realidad y del conocimiento de ella. Al hacerlo, la sensibilidad posmoderna no sólo abre camino a nuevas formas de comprensión de la realidad, sino también al surgimiento de nuevas prácticas o realidades propiamente dichas, desatando un proceso de diferenciación y de cambio continuos, al romper los moldes que las aprisionaban. "Abrir nuevas posibilidades para el pensamiento es extender una dimensión esencial de la libertad. Si la búsqueda de libertad como auto-conciencia se cuenta entre las características distintivas de la modernidad, como Hegel y Marx pensaron que lo era, la idea misma de la modernidad expresa la aspiración a diseñar el *container* dentro del cual se ha

desarrollado su propio discurso. La aspiración a diseñar el marco de la modernidad es una idea paradigmática de la edad moderna... La modernidad, entonces, es una época en la cual un conjunto de interpretaciones competitivas del ser, el sujeto, la responsabilidad, el conocimiento, la racionalidad, la naturaleza, la libertad y la legitimidad, han establecido suficientemente su presencia para excluir otras perspectivas posibles de una consideración seria. El margen de maniobra permitido a cada uno de los términos incluido en este léxico contribuye a demarcar el espacio dentro del cual pueden operar los demás (excluyendo, como se decía, otras alternativas). Algunos modernistas tratan de discernir el marco dentro del cual está contenida la modernidad pero, al igual que muchos defensores de ella, terminan condenando cualquier esfuerzo para extender el pensamiento más allá de ese marco como 'impensable', 'contradictorio', 'perverso', 'demente' o '*self-defeating*'. Esas acusaciones pueden indicar ocasionalmente los límites de lo que es pensable, pero también descubre, en forma oscura e imperfecta, los límites dentro de los cuales el discurso moderno está encerrado."²⁸

El impulso de la posmodernidad a repensar, reestablecer y trascender los marcos dentro de los cuales quedó sólidamente encuadrada la modernidad, principalmente a partir del triunfo del pensamiento ilustrado, es lo que da lugar a la revalorización de la práctica sobre los paradigmas y los esquemas teóricos que prevalecieron en los tiempos modernos y, a su vez, al renovado interés en la hermenéutica como un modo apropiado de conocer esta nueva realidad fragmentaria y cambiante, de intuir el sentido del todo a través del significado de cada una de sus partes. Esto explica la elección de estas tres categorías como elementos básicos dentro de la epistemología posmoderna así como muestra la concatenación existente entre ellas.

NOTAS

1. Ver L. Tomassini, *Teoría y Práctica de la Política Internacional*, op., cit., p. 124. Se concluye allí que "la filosofía de Hegel, proyectada después en una rica tradición que va de Nietzsche a Heidegger, propone una síntesis entre ser y actuar, saber y hacer, acontecimientos y sentido, y otorga carta de legitimidad a la diferenciación y al cambio, sin los cuales la realidad se supeditaría a la tiranía de la idea". Ver también la opinión según la cual "la crítica de los errores de la metafísica ha conducido a Nietzsche a desconfiar de las visiones globales del mundo y a negar la existencia de una racionalidad histórica", contenida en J. Picó, op., cit., pág. 18.
2. J. Picó, op., cit., págs. 21 y 22. Ver también especialmente B. Frisby, "George Simmel, Primer Sociólogo de la Modernidad", en J. Picó, op., cit., págs. 51 y siguientes.
3. F. Rella, "La Arqueología de lo Inmediato", en N. Casullo, op., cit., págs. 239 y siguientes.

4. M. Bermán, "Las Señales en la Calle", op., cit., polemizando con Perry Anderson, "Modernidad y Revolución", en N. Casullo, op., cit., cita tomada de las páginas 129 y 130 de esa misma obra. Esta posición cognitiva está vivamente captada, en un estilo más criollo, en los personajes imaginados por H. Bustos Domecq. Sus poco comunes investigadores prefieren una línea de análisis "que no es la filigrana de un bizantino encerrado en una torre de marfil, sino la voz de un contemporáneo, atento a los latidos humanos", en que "las contradicciones no importan: lo que importa es volcar en el papel toda esta confusión que es lo humano", y en donde se destaca al investigador que "rehusa documentarse en su infalible memoria de artista, no contaminada con la visión directa del espectáculo, siempre ambigua y falaz". Tomado de J. L. Borges y A. Bioy Casares, *Cuentos de H. Bustos Domecq*, Buenos Aires, 1942.
5. No privilegiaremos aquí esta última corriente, que proviene principalmente de la crítica literaria y estética, y cuyos más influyentes expositores son Jacques Derrida y Roland Barthes. El más sugerente de todos sus inspiradores es probablemente Michel Foucault, a través de obras tales como *Las Palabras y las Cosas*, *Arqueología del Saber* o *El Orden de las Cosas*, si bien su obra es demasiado rica y compleja como para adscribirla a una estrategia encaminada a la destrucción del sujeto y busca más bien comprenderlo en su inserción histórica. Algunos han tratado de explicar su posición como un intento por justificar el fracaso de las utopías liberadoras y revolucionarias en los años 60, proponiendo la impotencia o subordinación del sujeto frente a la historia, y por consiguiente la imposibilidad de encuadrarla en un modelo o de cambiarla por la vía revolucionaria. Otra opción que se diferencia de estas corrientes se refiere a la versión creativa, libertaria y vitalista del postmodernismo versus sus expresiones desilusionadas y nihilistas. Estas dos vertientes son, a nuestro juicio, la línea divisoria de las aguas en lo que respecta a la significación del postmodernismo para la sociedad contemporánea.
6. P. Rabinow, *The Foucault Reader*, Penguin Books, 1984, Introducción.
7. M. Foucault, "The Subject and Power", en *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*, por H. Dreyfus y P. Robinow, University of Chicago Press, 1980, pág. 208.
8. Foucault ha explorado el primer camino en sus obras, traducidas al inglés, *Madness and Civilization*, *The Birth of the Clinic* y *Discipline and Punish* y la segunda, en esta última obra, así como también en *The History of Sexuality*.
9. G. Lipovetsky, op., cit., pp. 6 y 7.
10. Citas tomadas de F. Crespi, "Modernidad: La Etica en Una Edad sin Certeza", en N. Casullo, op., cit., págs. 234 y 235.
11. A. Wellner, "La Dialéctica de Modernidad y Postmodernidad", en J. Picó, op., cit., págs. 116 y siguientes.
12. J. F. Lyotard, "¿Qué es la Postmodernidad?", en N. Casullo, op., cit., págs. 162 y 163.
13. F. Crespi, op., cit., págs. 230-232.
14. S. Sontag, *Contra la Interpretación*, Barcelona, Seix Barral, 1984, pág. 17.
15. Además de los aportes generales de Foucault, Derrida y Barthes, ver específicamente a R. K. Ashley, "Living on Border Lines: Man, Poststructuralism, and War", op., cit., pág. 95.
16. D. Frisby, op., cit., pág. 61-82. Ver, entre lo poco que hay traducido de la obra original de Simmel, *Filosofía del Dinero*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977, y los dos volúmenes de su *Sociología*, Madrid, Revista de Occidente, 1977. Para ampliar estos conceptos ver también D. Frisby, *Fragments of Modernity*, The MIT Press. 1986.

17. El nuevo Museo de Orsay es una típica invención postmodernista, en la medida en que rompe y combina los géneros artísticos, las escuelas estéticas, sus lugares de origen y sus jerarquías, al exhibir las obras en una sucesión de períodos históricos en que cada gran artista es presentado dentro de un conjunto en que figuran todos sus coetáneos, de distinta importancia y variados orígenes, y en donde su obra aparece una y otra vez sucesivos períodos, acusando mutaciones que serían imperceptibles en una retrospectiva aislada de su entorno histórico.
18. D. Firsby, *Fragments of Modernity*, op.cit., 1986.
19. Firsby se refiere a la obra no traducida de Kracauer *Das Ornament del Massi* así como también a su obra sobre Simmel, *Offenbach and the Paris of his Time*, Londres, 1937.
20. W. Benjamin, *One Way Street*, 1922, publicado en inglés en Nueva York en 1978, así como también *Charles Baudelaire: A Lyric Poet the Era of High Capitalism*, Londres, 1973.
21. Hermann Bahr, citado por Firsby, op. cit., pág. 11. La frase entre paréntesis es mía.
22. La referencia al contemporáneo de Hegel, Rudolf Hein, se encuentra en H. G. Gadamer, *Reason in the Age of Science*, The MIT Press, 1989, pág. 24.
23. Ver W. E. Conolly, *Political Theory and Modernity*, Oxford, Basil Blackwell, 1988, particularmente el capítulo 4, titulado "The Politics of Inclusivity".
24. Ver W. E. Conolly, op. cit., particularmente capítulos 1 y 5, y también S. Rosen, *Hermeneutics as Politics*, Oxford University Press, 1987, especialmente capítulo 5.
25. H. G. Gadamer, op. cit., pág. 81.
26. H. G. Gadamer, op. cit., pág. 97.
27. H. G. Gadamer, op. cit., pág. 100.
28. W. E. Conolly, op. cit. págs. 3 y 4.

CAPITULO III

**UNA CRITICA POSMODERNISTA
AL NEORREALISMO**

¿Qué significa el postmodernismo en los estudios internacionales?

La epistemología postmodernista ha tenido un fuerte impacto en las generaciones más jóvenes de analistas internacionales. Uno de los principales puntos de convergencia de esa línea de pensamiento apunta a que en un mundo que ha puesto en tela de juicio la validez de los grandes relatos que aspiran a imponer su lógica sobre la marcha de la historia, la organización de la sociedad y la subjetividad del individuo, es necesario reivindicar el significado de espacios considerados marginales desde una óptica convencional. Estos espacios reflejan una creciente fragmentación de la realidad internacional, e incluyen agendas y actores mucho más diferenciados que los que predominaron en el pasado, así como una visión más amplia, más pluralista y ecléctica del universo de prácticas a través de las cuales se desarrolla la vida internacional, y una concepción del poder mucho más diferenciada.

En una colección reciente de ensayos sobre la materia se sacan de estas premisas las siguientes conclusiones.¹ En primer lugar, esos lugares serían intrínsecamente ambiguos, en el sentido de que, al trascender las categorías tradicionalmente aceptadas en los estudios internacionales (como los de jerarquía internacional, poder, seguridad, conflicto y protagonismo de los estados soberanos), desbordarían las taxonomías preestablecidas, no tratarían de legitimarse en arquetipos preexistentes sino en la práctica histórica, y carecerían de esencias, contenidos y fronteras definidas (como de hecho ha ocurrido con el proceso de transnacionalización, la expansión de la interdependencia, el progresivo surgimiento de actores no tradicionales, o la creciente importancia de fenómenos en constante proceso de mutación como la internacionalización de las finanzas, la transformación del socialismo, la justificación del armamentismo, la importancia internacional de los fundamentalismos de diverso tipo, o las concatenaciones globales del terrorismo y el narcotráfico). En segundo término, esos nuevos espacios de la realidad internacional no están dotados de una ubicación, legitimidad, funciones, contenidos y demarcaciones definidas y estables, sino que son fruto de la permanente evolución de las prácticas internacionales, que se desarrollan a través de un continuo proceso de ensayo, competencia, caducidad y renovación de experiencias, que coexisten en los distintos segmentos de una sociedad, o se alternan a lo largo del tiempo. Tercero, esos nichos no pueden ser adecuadamente descritos -ni contruidos- a través de los tipos ideales y las representaciones lógicas propias del pensamiento moderno, y acuñadas por un sujeto racional que impone una configuración a la historia y a cada una de sus manifestaciones convencionalmente aceptadas; por el contrario, esos nichos son excavados y contruidos mediante prácticas

inductivas o genealógicas, y su conocimiento no depende de su encuadramiento en categorías universales sino de una aproximación interpretativa a esos fenómenos singulares, preexistentes. En cuarto lugar, en tanto esos tiempos y espacios marginales y ambiguos se niegan a legitimarse apelando a modelos o patrones preestablecidos, y a ser aprehendidos a través de las formas modernas del conocimiento lógico, pueden ser considerados como lugares de "exilio" cuyos residentes no tienen clara cabida en el círculo restringido y cerrado de las categorías internacionales generalmente admitidas. Sin embargo, estos residentes constituyen el grueso de los actores, los temas y los acontecimientos de la realidad internacional contemporánea.²

"La ambigüedad, la incertidumbre, y el permanente cuestionamiento de la identidad, son los recursos de que normalmente deben vivir los exiliados. Se trata de los recursos de aquellos que tienen que vivir y moverse en esos paradójicos espacios y tiempos marginales y que, para poder hacerlo, deben resistir las prácticas del conocimiento y del poder que podrían imponerles una cierta identidad preestablecida, un conjunto de limitaciones en cuanto a lo que puede hacerse, un cierto orden verdadero". La demostración de que estos tiempos y espacios de carácter marginal, no legitimados por los modelos y conceptos previos, constituyen el grueso de la trama de la realidad internacional, radica en la proliferación de análisis y trabajos centrados en esos fenómenos. "En la literatura que se publica actualmente, y más aún en los circuitos informales de las fotocopias y en los documentos preparados por los estudiantes de postgrado, uno puede detectar un creciente volumen y una variedad cada vez más amplia de trabajos cuya principal preocupación consiste en explorar los límites del conocimiento, preguntarse cómo han sido impuestos, demostrar su arbitrariedad y pensar de otra manera, esto es, de maneras que hagan posible comprobar las limitaciones existentes, las posibilidades excluidas (y las alternativas valederas)".³

Las perspectivas anteriormente mencionadas tienden, básicamente, a desestructurar el marco dentro del cual hasta ahora se han analizado -e incluso se han construido- las relaciones internacionales y las categorías a la luz de las cuales se han definido las respectivas reglas del juego, los intereses involucrados en ella y los actores encargados de manejar esos intereses.

La herencia perdida de los maestros clásicos

Las perspectivas epistemológicas de la postmodernidad, representadas principalmente por el postestructuralismo, han jugado hasta ahora un papel limitado en las ciencias sociales y, muy particularmente, en los estudios internacionales. Sin embargo, ya están comenzando a ejercer su influencia en ellos, la cual tiende a disolver las categorías racionalistas, universales y unívocas en que se basan sus análisis, y a relativizarlas y fragmentarlas en una pluralidad de fenómenos en que todo es válido o, como dice Paul Feyerabend, "cualquier cosa funciona". Cualquier tentativa de resumir el cuestionamiento de esas categorías desde un punto de vista postestructuralista, o simplemente crítico, desbordaría los límites impuestos a este ensayo, que sólo pretende esbozar el impacto de esta perspectiva sobre el estudio de las relaciones internacionales. Sin embargo, ese impacto se explica por el surgimiento de posiciones críticas respecto de la ciencia, especialmente de aquellas que se han desarrollado dentro del ámbito de las ciencias sociales.⁴

Ante todo cabe reiterar que el impacto de esas posiciones críticas en el campo de las relaciones internacionales se introduce a través del llamado "tercer debate", que sucedió a la controversia entre idealistas y realistas después de la primera guerra mundial y a la polémica entre tradicionalistas y científicos durante la segunda postguerra, un debate al cual se ha hecho referencia más arriba.⁵ Llama la atención lo difícil que resulta definir la naturaleza del tercer debate y señalar el foco de esa controversia a diferencia de los anteriores. Ello se debe a que este debate se originó en la percepción de nuevas realidades que no podían ser reconocidas ni explicadas dentro de los moldes del esquema clásico, pero se contentó con incorporar estas realidades tratando de minimizar los ajustes que para ello era necesario efectuar en ese esquema, pretendiendo que se trataba de una cuestión de énfasis, en lugar de reemplazarlo por un esquema nuevo, para lo cual no tenía suficientes fundamentos epistemológicos. En efecto, la preocupación por cuestionar o, más bien dicho, ensanchar los parámetros de la escuela clásica, se originó en la necesidad de hacer lugar a los factores económicos en la política internacional, a los actores de carácter no gubernamental, a la creciente interdependencia entre los Estados o a la emergencia de regímenes internacionales que regulan el comportamiento de éstos, considerados anteriormente autónomos, para poner sólo unos cuantos ejemplos.⁶

Defendiendo a algunos representantes del neorrealismo frente a un artículo de uno de sus más devastadores críticos, Robert Gilpin se pregunta ¿qué tienen en común autores como Robert Keohane, Stephen Krasner, él mismo y otros es-

pecialistas clasificados por dicho crítico dentro de la misma escuela? "Muy poco, se diría, excepto tal vez que todos ellos han escrito sobre relaciones internacionales desde un conjunto bastante divergente de perspectivas profesionales y políticas".⁷ Y sin embargo, a mi juicio, todos ellos comparten una doble característica fundamental: la tentativa de ampliar los parámetros de la teoría clásica para acomodar allí las nuevas realidades, pero sin renegar de ella y sin atacar las autoridades admitidas, sino tratando de participar de su prestigio, para lo cual se esfuerzan por injertar en el viejo tronco teórico algunos elementos de racionalidad, estructurales o sistémicos, que permitan desarrollar una visión "moderna" de las relaciones internacionales. De allí que el tercer debate gire en torno al dilema de explicar las nuevas condiciones de la realidad internacional mediante simples retoques a la teoría clásica o de abrir nuevas perspectivas teóricas, revelando en sus distintas versiones una clara tendencia a lo primero, y sin poder trascender las limitaciones que esto impone en un mundo profundamente transformado, debido a sus limitaciones epistemológicas. Esto ha llevado a los representantes de una corriente ecléctica, como la neorrealista, a "reificar" los problemas incorporados a su nuevo horizonte perceptivo, lo cual la obliga a trabajar con un mosaico temático cada vez más amplio pero heterogéneo, conservando categorías de análisis que reintroducen representaciones, jerarquías y restricciones que no corresponden a la problemática internacional contemporánea, retrasando la percepción de temas emergentes, impidiendo captar la conexión que existe entre ellos así como su permanente fluidez, y dilatando la construcción de una nueva visión del sistema internacional que permita percibirlo tal como en la actualidad éste es y funciona realmente. De allí que los conceptos de turbulencia, incertidumbre e imprevisibilidad hayan pasado a ocupar un lugar tan destacado en el análisis internacional durante los últimos veinte años y que haya costado tanto anticipar o digerir siquiera las grandes transformaciones experimentadas por la sociedad mundial en ese lapso, no importando que hayan sido lentas o abruptas, como la gradual declinación del papel de los Estados Unidos en el mundo o el súbito derrumbe del imperio soviético, respectivamente.

Hacia una reestructuración teórica

Lo anterior plantea la pregunta de si el tercer debate representa "un desorden o una reestructuración teórica".⁸ El autor de este planteamiento cita a observadores que "deploran el asombroso ritmo con el cual se introducen en forma superficial nuevas ideas en la teoría de las relaciones internacionales sólo para descartarlas subsecuentemente con inexplicable urgencia", aumentando la confusión

dentro de la disciplina, como hacen Der Derian o Morgan, hasta otros que creen que este proceso constituye un verdadero diálogo capaz de transformar la disciplina como, por ejemplo, Holsti. Concluye este autor que "por lo menos se advierte un reconocimiento compartido de que el tercer debate marca claramente el fin del consenso epistemológico positivista que apenas alcanzara a ser rozado en el curso de la controversia entre "historia versus ciencia": mientras el segundo debate se concentró en querellas sobre metodologías estrechamente definidas, típicamente se espera del tercero que facilite el surgimiento de ideas sobre la naturaleza y el progreso del conocimiento en el campo de las relaciones internacionales".⁹ Y, ampliando el marco en que se desarrolla este debate, otro autor concluye que éste se encuentra "directamente vinculado a un conjunto similar de discusiones que tienen lugar en la teoría política y social contemporánea".¹⁰

El neorrealismo, con toda la heterogeneidad anteriormente mencionada, ocupa un lugar central dentro del tercer debate. Su intención es hacer posible la comprensión de nuevas realidades dentro de la herencia clásica. Para ello trata de vestirla de un ropaje nuevo, más estructuralista o más sistémico, como ya anteriormente mencionaba. Al hacerlo comete una serie de errores que a continuación se señalan.¹¹ De acuerdo con esta línea de pensamiento el neorrealismo intenta, fundamentalmente, promover la recuperación científica de la tradición realista para adecuarla a la comprensión de las nuevas circunstancias. Los neorrealistas reconocen que esa tradición tuvo, entre otras, cinco fallas. Primero, representó una línea de pensamiento demasiado escurridiza y vaga, intuitiva e histórica, demasiado dependiente del arte del analista como para poder suministrar una visión sistemática de la realidad internacional o inspirar programas de investigación realmente operacionales. Segundo, no distinguió suficientemente entre los aspectos subjetivos y objetivos de la política internacional, atribuyendo a las percepciones y acciones de los actores un papel desmedido en la construcción y reproducción del sistema. Tercero, debido a su tendencia historicista y poco sistemática, tuvo una visión atomística del sistema internacional, como un conjunto de unidades autónomas cuyo comportamiento no se sujeta a reglas ni estructura algunas, dependiendo solamente del equilibrio de fuerzas o de la habilidad del estadista. Cuarto, trabajó sobre el supuesto de la autonomía de la esfera política, concentrando su análisis en el ámbito político-militar, y descuidando o ignorando otros factores que han pasado a tener cada vez más importancia en la realidad internacional. Por último, como lo revelan todas estas fallas, la tradición clásica no estaba debidamente fundamentada en la teoría social. Los neorrealistas trataron de remediar esta situación reconstruyendo el pensamiento clásico sobre una base

científica, con las limitaciones que se señalarán más adelante, sobre todo en relación con las dos últimas críticas.

La búsqueda de un fundamento científico puso de particular relieve la gravedad de una de las fallas anteriormente mencionadas: la percepción atomística de la escuela realista. Incluso podría aventurarse aquí la hipótesis de que dicho punto se convirtió en la preocupación central de los restauradores de esa escuela debido a la contradicción entre el hecho de que esa percepción se acomodaba a su visión del mundo, de lo que en éste es realmente importante, y al mismo tiempo resultaba incompatible con su intención de dar una base científica a los estudios internacionales que les permitieran comprender algunos temas emergentes que hasta entonces habían sido descuidados. De allí que los neorrealistas comenzaran a criticar el "reduccionismo" de las visiones que explican un sistema por la interacción entre sus partes y a incorporar, para superarlo, las perspectivas científicas -estructuralistas o sistémicas- que se encontraban en boga.

La expresión más lograda de este intento se encuentra en Kenneth Waltz, para quien el principio ordenador de un sistema caracterizado por el desarrollo de relaciones políticas entre sus distintas unidades sin la existencia de una autoridad central, no es otro que las relaciones de predominio o subordinación existentes entre ellos. La función de cada una de estas unidades dentro del conjunto depende de su posición dentro de una jerarquía estructurada de acuerdo con el poderío relativo de cada una de las partes. El sistema no es definido en función de los atributos específicos de cada una de ellas, sino a un nivel de abstracción más alto, en donde éstas sólo se diferencian entre sí por la cuota de poder de que disponen, esto es, por la distribución de capacidades observables entre ellas.¹² La lectura de su obra muestra cómo la contradicción vital de los continuadores científicos de la tradición clásica se resuelve mediante la atribución formal de un carácter sistémico a la realidad internacional, sin disminuir de hecho la importancia y la autonomía de los Estados como actores de dicho sistema, ni del poder y su distribución como elementos determinantes de las relaciones entre los Estados, esto es, convirtiendo un conjunto atomístico de unidades autónomas en un pretendido sistema en forma casi tautológica.

Estos factores llevaron a los renovadores de la escuela clásica a acudir al estructuralismo, a fin de darle una base científica, aunque con frecuencia lo hicieran en forma inconsciente o incompleta. Como señala un autor, la promesa del neorrealismo, como también la de la perspectiva de los sistemas mundiales, se debe en gran medida a sus aspectos estructuralistas.¹³ El estructuralismo, en primer lu-

gar, se planteaba como una reacción tanto contra el conocimiento puramente histórico, fenomenológico o empírico como contra la reflexión especulativa, incapaces de elevarse o descender de sus respectivos niveles para reconstruir las estructuras en función de las cuales se explica el papel y el comportamiento de sus distintas unidades. Por lo tanto, en segundo término, los estructuralistas procuran construir los principios o reglas objetivos que determinan las prácticas cotidianas en la esfera lingüística, social, política o económica, prácticas que constituyen la expresión superficial de una estructura más profunda. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la distinción entre la palabra y el lenguaje en Ferdinand de Saussure. El estructuralismo supone la prioridad de la estructura sobre la práctica y del todo sobre las partes. Y lo hace a un nivel muy profundo, "postulando un inconsciente más Kantiano que Freudiano, basado en imperativos estructurales que constituyen la geografía lógica de la mente".¹⁴ Al mismo tiempo, los estructuralistas también dan prioridad a los elementos sincrónicos o estáticos del sistema internacional, que constituyen la condición misma de su existencia, sobre sus elementos diacrónicos o dinámicos, cuya ocurrencia no lo afectaría, lo cual hace tan difícil para los estructuralistas -y los neorrealistas- comprender el cambio. De esta manera es fácil reconocer el rechazo a todo tipo de conocimiento puramente historicista o empírico, la primacía otorgada al sistema sobre las partes integrantes, y la dificultad para captar el cambio como elemento normal de la vida internacional (a menos que se trate de un cambio de estructura: de allí la preocupación por los ciclos largos), como otros tantos rasgos del pensamiento neorrealista. Se ha señalado, sin embargo, que éste contiene, al mismo tiempo, más y menos elementos que el estructuralismo.¹⁵

El neorrealismo tiene tres sesgos que el estructuralismo no contiene. El primero es el estatismo. La teoría neorrealista es Estado-céntrica.¹⁶ Ofrece un modelo del sistema internacional basado en el "Estado-como-actor". Ello implica no sólo que el Estado tiende a ser considerado como el único actor de la vida internacional, sino que además es definido como una entidad unívoca y no problemática, dotada de intereses coherentes, unidad de miras para implementarlos y una clara visión de las alternativas conducentes a ello. La mayoría de los representantes de esta escuela reconocen que hay abundantes excepciones, como la presencia de actores no gubernamentales en la vida internacional, o el hecho de que los Estados no siempre se comporten como unidades coherentes o actores unitarios. Pero, hechas estas excepciones, no hay duda de que en mayor o menor medida sus exponentes consideran que el Estado es el actor por antonomasia de la vida internacional.¹⁷ El segundo elemento adicional que contiene el neorrealismo es su tendencia utilitarista. El utilitarismo es considerado aquí como aquella perspecti-

va iniciada por Hobbes, incorporada moderadamente a la ciencias sociales por autores que van desde Durkheim hasta Parsons, y acentuada posteriormente por Von Mises y Hayek, que se caracteriza por sus postulados individualistas y racionalistas en desmedro de lo colectivo y lo histórico. De acuerdo con esta perspectiva, la realidad social está compuesta por una multiplicidad de actores individuales que buscan satisfacer sus intereses interactuando en el mercado, en un mundo caracterizado por la escasez, mediante la competencia, la aplicación de una racionalidad instrumental y la adopción de decisiones racionales. La aplicación de categorías microeconómicas al análisis político, la teoría de los juegos, y la de las expectativas y opciones racionales, forman parte de la influencia del utilitarismo en las ciencias sociales. Para ciertos filósofos de la ciencia el estatismo utilitarista sería el núcleo central del programa científico del neorrealismo.¹⁸ El tercer elemento es su sesgo positivista. Es difícil resumir el contenido de esta importante corriente en el desarrollo de la ciencia moderna. En general, el positivismo se caracteriza por su creencia en la posibilidad de captar la realidad mediante el descubrimiento de ciertas reglas o relaciones causales independientes de la subjetividad, de quien lo observa, consistentes con la estructura misma de la real; se caracteriza también por la pretensión de que la ciencia tiene por objeto generar conocimientos técnicamente útiles para formular previsiones, orientar la acción, y promover la manipulación, el control y la transformación de la sociedad; este tipo de conocimiento sería, además, libre de valores. Estos tres rasgos permiten que el neorrealismo nos presente una visión de la sociedad internacional basada en el "Estado-como-actor", en donde no impera otra regla que la búsqueda del interés nacional por medios racionales, entre los cuales la acumulación de recursos de poder es el más importante. Esto es, un mundo de actores e intereses congelados, en donde no hay lugar para el cambio ni para otras realidades y en donde la política no está tan interesada en interpretarlo como en resolver problemas específicos.

Esta última conclusión lleva a reconocer que el neorrealismo, junto con heredar de la tradición clásica ciertos elementos adicionales al pensamiento estructuralista, contiene también menos elementos que éste, en el sentido de que carece de una perspectiva realmente sistémica como la que permite al estructuralismo apreciar la compleja trama de la realidad cuyo conjunto desea interpretar o reconstruir. Ello se debe en gran parte a la imagen física o mecánica que subyace detrás del neorrealismo, a su visión del sistema internacional como si fuera un planetario, que es en el fondo el origen de "*orrery of errors*" anteriormente señalado.¹⁹

NOTAS

1. *International Studies Quarterly*, vol. 4, No. 3, septiembre de 1990, editado por R. K. Ashley y R. B. Walker, en torno al tema titulado "Speaking the Language of Exile: Discidence in International Studies".
2. Resulta profundamente sintomático que el golpe de estado de la vieja guardia soviética, acaecido mientras completaba este texto, constituya la única revolución de los tiempos modernos que no se habría ajustado a la secuencia común a las cuatro revoluciones que marcaron esos tiempos, y no podrían constituir el quinto caso de la obra *Anatomía de la revolución* del historiador Crane Brinton. Incluso, de las características recurrentes de los golpes de estado soviéticos en el presente siglo, sólo se mantuvieron los "resfríos" de los dirigentes desplazados, con sus fatales desenlaces personales, pero sin las consecuencias estructurales que tuvieron en el pasado.
3. Las dos citas provienen de R. K. Ashley y R. B. Walker, op. cit., pág. 263. La frase entre paréntesis es mía.
4. Ver, particularmente, I. Lakatos y A. Musgrave (editores) *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge University Press, 1970; R. Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton University Press, 1977; A. Giddens, *Central Problems in Social Theory*, Londres, McMillan, 1979, y *Social Theory and Modern Sociology*, Londres, Polity Press, 1987, así como también, desde un punto de vista más ecléctico, K. J. Holsti, *The Dividing Discipline, Hegemony and Diversity in International Theory*, Boston, Unwin Hyman, 1985.
5. Ver L. Tomassini, *Teoría y Práctica de la Política Internacional*, op., cit., capítulo II. Ver también R. Maghroori y B. Ramberg (editores), *Globalism vs. Realism: International Relations' Third Debate*, Westview, 1982, así como M. Smith, R. Little y M. Schackleton, *Perspectives on World Politics*, Londres, The Open University Press, 1981.
6. Con respecto a los factores económicos, ver por ejemplo la obra de Gilpin, desde *War and Change in World Politics*, New York, Cambridge University Press, 1981 hasta *The Political Economy of International Relation*, Princeton University Press, 1987; con respecto a los actores transnacionales, ver la línea iniciada por R. O. Keohane y J. S. Nye (editores) con *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, 1972; sobre el tema de la interdependencia, el libro de esos mismos autores *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1967, así como también de R. O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984, y sobre el tema de los regímenes políticos ver S. P. Krasner (editor), *International Regimes*, Cornell University Press, 1983.
7. R. G. Gilpin, "The Richness of the Tradition of Political Realism", respuesta al complejo trabajo de R. K. Ashley, "The Poverty of Neorealism", ambos publicados en *International Organization*, vol. 38, N° 2, 1984.
8. Pregunta planteada en parte de una de las más lúcidas síntesis publicadas sobre el tema. Ver Y. Lapid, "The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era", en *International Studies Quarterly*, vol. 33, N° 3, 1989. Lo que sigue de este párrafo está tomado de la sección mencionada.
9. Y. Lapid, op., cit., p. 238. Las obras aludidas por éste son las de J. Der Derian, *On Diplomacy*, Nueva York, Basil Blackwell, 1987, P. M. Morgan, *Theories and Approaches to International Politics*, New Brunswick, Transaction Books, 1987, y K. J. Holsti, *The Dividing Discipline*, op., cit.

10. M. Hoffman, "Conversations on Critical International Relations Theory", en *Millennium*, vol. 17, N° 1, 1988, pág. 91.
11. Se sigue de cerca aquí la crítica de Ashley, "The Poverty of Neorealism", op., cit., quien ve en el neorealismo un "orrrery of errors", imagen tomada de un planetario inventado por el Earl of Orrery para mostrar la posición y los movimientos de los cuerpos celeste. Una imagen, como veremos, extraordinariamente apropiada para ilustrar el sesgo mecanicista o físico de la teoría neorrealista. También se han tomado en cuenta los trabajos del mismo autor "Untying the Sovereign States: a Reading of the Anarchic Problematic" en *Millennium*, vol. 17, N° 2, 1988 y "Living on Border Lines: Man, Poststructuralism, and War", en J. Der Derian y M. J. Shapiro, *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*, Lexington Books, 1989, así como también los trabajos de M. Hoffman y P. M. Morgan ya citados, entre otros.
12. K. Waltz, *Theory of International Politics*, Massachusetts, Addison-Wesley, 1979, especialmente su capítulo V.
13. J. G. Ruggie, "Continuity and Transformation in World Polity: Toward a Neorrealist Synthesis", en *World Politics*, N° 35, enero de 1983. La referencia a la visión de los sistemas mundiales alude a la obra de Immanuel Wallerstein.
14. P. Ricoeur, *Conflict of Interpretations: Essays in Hermeneutics*, Evanston, Northwestern University Press, 1974, pág. 79.
15. Ver R. Ashley, "The Poverty of Neorealism", op., cit., págs. 237 y siguientes.
16. Posición defendida, entre otros, por S. D. Krasner, en *Defending the National Interest: Raw Materials, Investments and U. S. Foreign Policies*, Princeton University Press, 1978.
17. Esto se ve claramente en la obra clásica de K. Waltz así como en la de S. Krasner, ya citadas, o en R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, op. cit., 1981.
18. I. Lakatos y A. Musgrave (editores), *Criticism and the Growth of Knowledge*, op., cit.
19. En otra parte he sugerido que el pensamiento atomístico en que se basó la escuela clásica se funda en la idea de que para comprender la realidad es necesario descomponer cualquier conjunto en sus diversas partes integrantes. "Este enfoque está basado en una epistemología traída de la física, e implica una visión mecánica del mundo, considerado como un conjunto de piezas que interactúan de acuerdo con un esquema fijo de la misma manera que los engranajes de una máquina o los flujos de energía en una relación termodinámica, sin sujetarse a principios, valores o propósitos más amplios y sin ser capaces de adaptarse a un contexto externo o a una cierta teleología. El avance de las ciencias biológicas generó un enfoque epistemológico que colocaba en el centro de la interpretación de la realidad la capacidad de sus distintos elementos para cumplir un propósito, adaptarse a un contexto o desarrollar una función dentro de un conjunto más amplio". Ver L. Tomassini, *Teoría y Práctica de la Política Internacional*, op., cit., p. 126.

CAPITULO IV

**HACIA UNA
VISION POSTESTRUCTURALISTA
DE LAS RELACIONES
INTERNACIONALES**

Trascendiendo las limitaciones del neorrealismo

Para trascender los errores del neorrealismo, y esbozar las perspectivas que podría abrir una visión postestructuralista de las relaciones internacionales, conviene comenzar declarando que los neorrealistas han hecho una lectura incompleta de sus predecesores clásicos. "Los neorrealistas plantearon a los fantasmas clásicos unas cuantas preguntas muy seleccionadas ¿es el Estado el actor más importante: si o no?; ¿es verdad que vuestro punto central fue el concepto del "interés nacional definido como poder": si o no? Y usaron su testimonio para atribuir al neorrealismo el *status* de legítimo heredero de la tradición clásica. Entonces, mientras esos fantasmas eran conducidos fuera del tribunal a toda prisa, los neorrealistas nos explicaron por qué su interrogatorio había sido tan breve: los realistas clásicos, al parecer, tenían pocas ideas buenas que valiera la pena conservar".¹ De acuerdo con los neorrealistas sus maestros, los clásicos, exageraron su creencia en la autonomía de la esfera política, no dieron cabida en sus esquemas a los factores económicos, y emplearon una suerte de "pensamiento circular" para privilegiar determinados elementos o actores y excluir otros en forma tautológica, restringiendo innecesariamente la agenda internacional.² Esta escéptica posición llevó a los neorrealistas, paradójicamente, a descartar aspectos valiosos de la herencia clásica y a construir un esquema de análisis más cerrado que ésta.

En primer lugar, los realistas clásicos no empleaban un esquema racional sino más bien histórico, tenían un interés en el conocimiento más práctico que teórico. Su forma de pensamiento estaba orientada hacia la práctica, tendía a reproducir el tipo de análisis que debe hacer el estadista y, por lo tanto, incluía un fuerte elemento hermenéutico, así como también evaluativo. Ello los alejó de la adhesión a categorías universales fundadas en la razón, la ética, el derecho, el mercado o, simplemente, la ciencia en su versión positivista, y los llevó a reconocer, dentro de ciertos límites convencionales, la historicidad de la política internacional, con su tendencia a la fragmentación y el pluralismo, ejerciendo su oficio más como un arte que como una ciencia. Es que para ellos el arte del estadista, a su vez, no consistía en la aplicación de un paradigma, en la respuesta a una necesidad o en la ejecución de una regla, sino que se asemejaba más al oficio del virtuoso que pone en juego "todos los recursos inherentes a la ambigüedad e incertidumbre de una situación y una conducta para desarrollar las acciones apropiadas para que la gente pueda decir que no había nada más que hacer en ese caso".³ En segundo término, el carácter práctico del pensamiento clásico se expresó en el hecho de que éste girara en torno al concepto del "balance del poder", no entendido fundamentalmente como un planetario, de acuerdo con la visión física o atomística de la sociedad internacional según los neorrealistas, sino más bien desde una perspectiva

histórica, que privilegiaba la competencia y el diálogo entre las naciones, fuertemente basada en circunstancias de tiempo, lugar e idiosincrasia nacional. En tercer lugar, los clásicos tenían una concepción concreta y no abstracta de los conceptos políticos. "Si los realistas clásicos muchas veces parecían resbaladizo en su utilización de los conceptos, ello no se debió siempre a falta de disciplina, a un prejuicio inductivo, o a la incapacidad para pensar en términos sistémicos. Los neorrealistas interpretaron equivocadamente de esta manera a sus antecesores clásicos porque no comprendieron la tradición que ellos intentaban desarrollar. No entendieron que, para los realistas clásicos, los frutos de la labor intelectual no están más inmunes a la lógica del esquema del balance del poder -a la vez subjetivo y objetivo- que las instituciones y prácticas que ellos estudiaban".⁴ Por eso, si bien la visión clásica construida a partir de la experiencia histórica de los últimos siglos, con su énfasis en el papel del Estado, el interés nacional y el balance del poder, resultó en definitiva insuficiente para comprender la compleja realidad internacional contemporánea, los neorrealistas, al dar un carácter estructural y abstracto a esta perspectiva, la clausuraron todavía más con respecto a la comprensión de las nuevas realidades. En todo caso, la herencia clásica tampoco nos habría permitido comprenderla. Al otorgar "prioridad a la práctica sobre la teoría", se hizo acreedora a la crítica de desarrollar un "pensamiento circular" formulada por los neorrealista. En verdad, a partir de un método de análisis consistente en "mirar sobre la espalda de los estadistas mientras éstos escriben sus instrucciones", los clásicos no podrían ir más lejos que éstos en su descripción de la realidad internacional.⁵ Y esto equivale renunciar al papel de la teoría, que consiste en abrir paso a la comprensión de las realidades emergentes y, de esta manera, hacer posible respuestas adecuadas.

Se necesita, pues, una nueva perspectiva. Una perspectiva que, en primer lugar, no considere que el sistema internacional es el mero resultado de la interacción entre distintas unidades a partir de un modelo del "Estado-como-actor", entendido desde una perspectiva histórica o desde otra atomística tomada de la física, sino que es una trama que posee una realidad *per se*, fruto de una constante interacción entre diferentes prácticas y fuerzas, y que constituye la condición misma para la existencia y el accionar de los Estados. En segundo término, una visión que cuestione la subordinación de la práctica a la teoría y valore la interacción entre ambos términos, permitiendo la expansión de la agenda internacional y su apertura al cambio, cerrada por la subordinación de los procesos concretos a una pretendida estructura. Tercero, una visión que, como consecuencia de lo anterior, amplíe la descripción del sistema internacional y permita enriquecer su agenda y reconocer su dinámica, desdibujando las fronteras trazadas por la teoría clásica entre el ámbito interno e internacional, entre la "alta" y la "baja" política exterior,

así como también entre el de lo público y privado, dejando de considerar que este último ámbito constituye una esfera sustraída a la política internacional debido a que, en un mundo dominado por Estados nacionales, éstos tienden a subordinar los factores económicos, sociales y culturales al poder político. Cuarto, una visión que, como ya se ha adelantado, permita no sólo comprender a la larga los procesos de cambio y las situaciones de crisis en el sistema internacional, sino que haga de ellos un elemento central de ese sistema. Quinto, una visión que junto con repudiar el modelo del "Estado-como-actor" como una descripción acuciosa del sistema internacional contemporáneo, rechace también la pretendida necesidad de una presencia hegemónica global como garantía de funcionamiento de un sistema que, en realidad, es creado, reproducido y transformado, por una pluralidad de prácticas históricas provenientes de las más diversas fuentes.⁶

Para ello es necesario reestructurar el sistema cognitivo heredado de los clásicos y reformulado por los neorrealistas, replantear el papel que ocupan la razón y la historia -la teoría y la práctica- en el estudio de las relaciones internacionales, y adoptar una perspectiva que permita reconocer que lo cambiante, lo marginal y lo emergente es parte integral de la realidad bajo estudio y expandir la agenda que guía el análisis de la misma. "Es posible entender la manera en la cual el postestructuralismo expande la agenda de la teoría social y política -planteando cuestiones acerca de la historicidad de estos temas sobre los cuales la teoría social moderna guarda silencio- mediante la utilización de una terminología tomada en préstamo de la teoría literaria contemporánea". La corriente neorrealista, con su sesgo estructuralista, explica la realidad internacional a la luz de un modelo monológico, que es previo a la historia y que permite interpretarla en forma inequívoca, el cual ocupa el lugar del "texto legible" de que hablaba Barthes, en lugar de un "texto escribible", o sea el de un texto o relato unívoco escrito por un autor racional "que sólo espera ser leído desde el punto de vista de un consumidor pasivo de su significado".⁷ Por contra-posición a esa visión, el postestructuralismo permite apreciar la historicidad de las relaciones internacionales, con su esencial pluralismo, como un texto inconcluso, integrado por múltiples relatos y escrito por muchos autores, como "*le texte générale*", que abarca todas esas historias, según Barthes.⁸ Se trata de un texto esencialmente amplio, cambiante y ambiguo, que no es susceptible de una sola lectura, porque se debe a una multiplicidad de autores preocupados por una vasta pluralidad de temas y que escriben desde distintas perspectivas, y porque está siendo escrito de nuevo en forma permanente. En el estudio de las relaciones internacionales, ello da lugar una agenda sustancialmente ampliada, fluida e integrada, en el sentido de que no obedece a un esquema racional que determina cuales son los actores y temas relevantes y cuales son los aspectos marginales que deben descartarse, sino que permite incorporar al análisis

todo proceso que realmente ocurre en el escenario internacional e interconectarlo con los otros. Esto implica, naturalmente, una profunda revisión de la jerarquía propuesta por los neorrealistas entre teoría y práctica, paradigma e historia, en el dominio de las relaciones internacionales.

La tendencia de la ciencia moderna -y del pensamiento estructural- apunta a subordinar la práctica a la teoría, la historia a un modelo, que define y delimita un determinado sector de la realidad, determinando lo que es relevante y posible y excluyendo lo que no lo es. Por eso la teoría social moderna se niega a ejercer una función hermenéutica, es *problem-solving*, en el sentido de que contribuye a plantear, analizar y resolver un número de problemas definidos como relevantes a la luz de un modelo previo, más que a identificar los nuevos temas planteados por la evolución de la realidad social o internacional: para ella no hay "nada que descifrar".⁹ Toda perspectiva postestructuralista o crítica tiende, por el contrario, a reconocer la diversidad y fluidez de los asuntos sociales e internacionales y a "ampliar el rango de alternativas posibles enmascarado detrás del orden existente".¹⁰ Las perspectivas postestructuralistas invierten la jerarquía entre la práctica y la teoría, entre la historia y los modelos, privilegiando las primeras. Ellas hacen de la historia, la experiencia y la práctica la fuerza central en la vida social e internacional, controvertiendo o desestabilizando la legitimidad de un modelo racional y concluso que establece los límites de lo que es importante y posible en esos campos, e incorporando aquellos elementos aportados por el cambio que se encontraban en los márgenes de dicho modelo. En tal sentido, esta perspectiva sigue una sensibilidad que privilegia lo particular, lo efímero o fortuito, los procesos o eventos específicos y sus agentes o autores y no el sistema en su conjunto, que los hechos particulares pueden iluminar mejor y en forma más flexible que un modelo global, sistémico y concluso. En el mismo sentido el postestructuralismo privilegia el carácter voluntario, histórico y político de los procesos que constituyen la trama de la vida social e internacional en cada etapa en comparación a la importancia asignada a los conceptos generados por los paradigmas racionales.

"La tarea de la teoría social postestructuralista no consiste en imponer una interpretación general, un modelo basado en la soberanía del hombre racional, como guía de la transformación de la vida a escala global. En contraste con la teoría social moderna, el postestructuralismo descarta los grandes diseños, los fundamentos trascendentales, o los proyectos universales de la humanidad. Su tarea crítica, en lugar de eso, es exponer la historicidad -la arbitrariedad, el contenido político, y la dependencia con respecto a la práctica- de los límites que la teoría procura imponer a la historia, inscritos en los paradigmas basados en la soberanía del hombre racional. Más aún, su tarea es llegar

a comprender las prácticas cognitivas mediante las cuales se imponen esos límites y se inscriben en tales paradigmas, haciendo así posible la resistencia a esas prácticas, la transgresión de esos límites y, con dichas transgresiones, nuevas interconexiones culturales y nuevos modos de ver, interpretar y ser en términos políticos".¹¹

Una crítica a su disfraz estructuralista.

El neorrealismo, sobre todo en su versión estructuralista, implica un esfuerzo por contener o delimitar la tendencia hacia la diversificación, la especificidad y el cambio, al cual concibe como el dominio de la anarquía frente al orden o simplemente de la "guerra". Ese es el argumento de la obra original de Kenneth Waltz, *Man, the State and War*.¹² En esa obra el autor compara las teorías basadas en la "primera imagen", que privilegia al hombre como la fuente de racionalidad en la política internacional, con aquellas basadas en la "segunda imagen" que subrayan el papel de la sociedad nacional y del Estado, y con las que se basan en la "tercera imagen", cuya suposición es que la comunidad internacional es esencialmente anárquica y así abre paso a la competencia, al conflicto y a la "guerra". En este argumento se supone que el hombre proporciona una presencia o identidad racional previa, la única capaz de poner orden a los asuntos humanos y sociales, más allá de lo cual se extiende el reino de la imprevisión, el conflicto y la anarquía. En medio de estos dos extremos está el Estado, instituido precisamente por los hombres para poner el monopolio de la fuerza al servicio de sus proyectos racionales, y para relegar todo lo que no encuadra dentro de esos paradigmas a una zona residual caracterizada por la historicidad, la indeterminación y la anarquía, el "dominio recalcitrante de lo diferente, lo fragmentario y lo fortuito", que debe ser ignorado si no es posible sujetarlo al dominio de un modelo racional con la ayuda del Estado. De esta manera la "tercera imagen" de Waltz es una ventana abierta hacia la nada, o hacia aquellos fenómenos a los cuales, por su falta de sujeción a una racionalidad paradigmática, no se reconoce existencia o no se otorga *status* en la política internacional, un "sistema internacional anárquico situado más allá de las fronteras de los distintos Estados": todo agente que no esté representado por un Estado nacional, todo comportamiento que no obedezca a la decisión de un Estado racional-unitario, todo asunto que no figure en una agenda internacional estrechamente definida de conformidad con ciertos moldes clásicos, toda influencia que no emane de los poderes o alianzas establecidos, o toda vía de comunicación o representación que no transite por los canales diplomáticos formales.

Un sistema en que es necesario mantener separaciones tajantes entre la política internacional y la política doméstica, entre la "alta" y la "baja" política exterior, entre las relaciones formales e informales entre las distintas sociedades nacionales, con el objeto de relegar las segundas partes de estas ecuaciones al dominio de lo marginal, de lo irrelevante y de lo anárquico. Categorías y separaciones que una visión postestructuralista de las relaciones internacionales tiende a desdibujar para que se aprecie mejor la historicidad de las relaciones internacionales, la pluralidad de situaciones que éstas presentan, su sujeción al cambio y la relevancia de los temas emergentes.¹³ Un sistema que se concentró en las rivalidades políticas y militares surgidas a lo largo de la historia y descuidó las relaciones de competencia o cooperación en el plano económico, industrial y tecnológico, que tanto han contribuido a definir las características de los distintos períodos y a determinar el auge y decadencia de los protagonistas de cada uno de ellos, como lo recordara una vez más recientemente la difundida obra de Paul Kennedy.¹⁴

Stephen Gill y David Law en una obra citada anteriormente han comparado el determinismo implícito en el modelo reduccionista de Kenneth Waltz, al negarse a abrir la "caja negra" del Estado, al ignorar la influencia que sus características internas tienen sobre su comportamiento internacional, y al considerarlo constreñido únicamente por la interacción con otros Estados, con la visión marxista según la cual la estructura del capitalismo global determina en última instancia la naturaleza de los Estados, las clases sociales y sus relaciones recíprocas. En ambos casos los actores o agentes de la vida internacional son reducidos a la condición de portadores o ejecutores de rasgos o de leyes sistémicas. "Por contraste con estas formas de determinismo estructural (sean Waltzianas o Althusserianas), el propósito de este libro -señalan sus autores- apunta a desarrollar una forma de análisis estructural que abra un espacio para el papel de las agencias, las acciones, la conciencia y la adopción de opciones. Incluso si presumimos que los actores están constreñidos por su ubicación estructural (como quiera que ésta sea definida), en todo caso tomarán decisiones, generalmente dentro de un amplio margen de alternativas. En nuestro análisis, la formación de las percepciones y expectativas de estos actores acerca del rango de alternativas disponibles y los costos y beneficios de cada una de ellas es de gran importancia. En último término el problema planteado por la distinción entre la estructura y los agentes de la vida internacional es un problema más práctico que teórico, es decir, un problema que inherentemente supone un análisis histórico". Este es el fondo de la argumentación presentada por estos autores para destacar la importancia de los factores económicos o simplemente no tradicionales en la política mundial. El reconocimiento de la importancia de estos factores o, más bien dicho, de su indisoluble entrelazamiento con los más tradicionales, de la existencia de un verdadero continuo entre unos

y otros, constituye tal vez el principal potencial de la visión postmodernista de las relaciones internacionales.¹⁵

Resulta curioso que este potencial de apertura, de diferenciación y pluralismo que posee una perspectiva postmodernista de las relaciones internacionales, particularmente en lo que respecta a la incorporación de las variables socio-económicas anteriormente mencionadas, haya sido identificada por los buscadores del último grito de la moda con el ensayo de Fukuyama sobre el fin de la historia. Este publicista, lejos de desestructurar o cuestionar siquiera las categorías de análisis heredadas del pasado que impiden apreciar la cambiante realidad internacional contemporánea, inscribe el modelo de las grandes democracias industriales en una monumental visión propagandística en que el triunfo del capitalismo liberal, conquistado sobre las ruinas de los proyectos nacionalistas, socialistas, tercer mundistas y otros, certificaría la muerte de las ideologías, garantizaría la perdurabilidad de ese modelo y clausuraría definitivamente la historia. Esa aseveración ignora que la crisis y marginalización del tercer mundo primero, y el derrumbe y la transformación de los sistemas socialistas después, en último término fueron el producto de la profunda transformación de las sociedades democráticas e industrializadas, de sus éxitos y de sus fracasos, y de sus sucesivas rectificaciones, en virtud de las cuales su infraestructura económica, tecnológica y política, sus valores y sus formas de convivencia social, han experimentado cambios tan profundos que han permitido pensar en el surgimiento de una era postmoderna, y que ciertamente no han concluido todavía.¹⁶

Al respecto comparto más la opinión de uno de los medios que acompañaron desde más cerca el desarrollo del capitalismo moderno, y no la de un representante de los recién llegados o conversos, cuyo fanatismo es conocido.¹⁷ "Aunque los informes sobre la muerte del comunismo pueden ser exagerados, nadie duda de que el monstruo está muriendo. ¿Pero que pasa con el capitalismo, ese hijo del siglo XVIII occidental, que parece aún lleno de vida? Como el único sistema económico y social que hoy se nos ofrece su salud puede determinar el futuro de nuestra civilización". Después de enumerar los logros del capitalismo dicho análisis señala sus limitaciones. Ante todo, la insuficiencia de la mano invisible del mercado. "Crear las condiciones macroeconómicas para un progreso material sostenido es tarea de los gobiernos. Incluso a nivel de la firma individual algunos tipos de capitalismo funcionan mejor que otros. La calidad de la gestión importa; también la calidad de los equipos, la capacidad de innovación y las características de la propiedad, aunque con frecuencia esto último se ignore. Todos estos factores ayudan a explicar por qué en el capitalismo el liderazgo cambia tanto: por qué el Japón llegó a convertirse de un basurero nuclear en una meca manufacturera

en sólo dos generaciones mientras que la Argentina pasó de ser la quinta economía más rica del mundo en 1900 a la número 36 hoy día". Pero el capitalismo presenta además una "mano visible" que produce graves externalidades específicas: una es el deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales; otra está representada por los crecientes grupos de parias o intocables que generan las sociedades avanzadas; la tercera se refiere al crecimiento del Estado y del gasto público, que en las siete mayores economías de la OECD pasó del 29% del PIB en 1960 al 39% hoy día, con el consiguiente recalentamiento económico y social inducido por las altas tasas de endeudamiento, interés, impuestos e inflación y con el surgimiento de una sociedad corporativa compuesta por múltiples grupos de presión que compiten por los privilegios o subsidios del Estado, dando lugar a una pugna distributiva que termina por interrumpir el crecimiento de los países líderes.¹⁸

Hace casi veinte años Umberto Eco, un humanista sumergido a la vez en la perspectiva y en la historia, y no un fabricante de futuros mandados hacer por sus auspiciadores, anticipó estas externalidades en forma más amplia e imaginativa al predecir que la crisis de la edad moderna conduciría a un nuevo medioevo. Entre los síntomas de esta tendencia, y las analogías entre esas dos épocas, el autor señala la feudalización o fragmentación de la sociedad civil, la vietnamización política o comercial del territorio, el deterioro ecológico, el nomadismo o las migraciones, la *insecuritas*, el terrorismo y la violencia, los vagantes o multitudes marginales, el arte como "*bricolage*" o creación espontánea y colectiva, y los monasterios, agrupaciones y corrientes espirituales liberadoras y privadas. Una visión que difiere de las de Fukuyama en todos los sentidos y que en muchos se parece más a los hechos que realmente presenciamos.¹⁹

Y más recientemente un grupo de empresarios, que supuestamente están más interesados en vender esa profecía, rechazó la tesis del fin de la historia de Francis Fukuyama. "Lo que ha terminado es una fase de la historia pero comienza otra. Y la que ahora empieza es precisamente una en que el símbolo es el *management*". Se trataría de una época en que cobrarán primacía los acontecimientos humanos. En que se podrá conjugar técnica y humanismo, cultura y eficiencia, los logros económicos y la realización humana. "Captar ese humanismo empresarial para ellos significa comprender el mundo en que vivimos. La época que ahora concluye es la era industrial o moderna y la que comienza es otra postindustrial o postmoderna: un regreso a ese mundo de la vida corriente que hasta ahora había quedado sumergido. El mundo de lo radicalmente humano, de la solidaridad primaria, el cañamazo de las relaciones vitales. Allí donde el hombre es sólo hombre, no mercancía ni súbdito, no objeto de compra-venta ni de reglamentación, el lu-

gar de lo insustituible y lo entrañable" que es de la esencia del sujeto como creador libre de la historia.²⁰

El proceso de desconstrucción de categorías anticuadas propiciado por la epistemología del postmodernismo tiende, contrariamente a las visiones apologéticas y escatológicas como las de Fukuyama, a rescatar el fundamento humano y a enfatizar la historicidad de los asuntos internacionales, a ampliar su agenda y a subrayar la diversidad de actores, problemas y elementos que intervienen en dicho escenario.

"Emergen en él nuevos centros de poder mundial. El Estado asume un número cada vez mayor de compromisos cuya satisfacción, en muchos casos, depende de sus relaciones internas. Se crecienta la interpenetración entre las diversas sociedades nacionales. La agenda internacional se vuelve menos jerarquizada y más compleja. El Estado deja de monopolizar el manejo de las relaciones internas y nuevos agentes comienzan a poner en juego recursos de poder no tradicionales, actuando en una variedad de arenas mucho más numerosas, cambiantes y entrelazadas que antes. Estos elementos permiten reconstruir la estructura y el funcionamiento de numerosos "ámbitos", "juegos" o "circuitos", que operan en torno a la agenda, los agentes, los recursos y las arenas señaladas más arriba, y que vinculan de múltiples maneras a las distintas sociedades nacionales en función de intereses específicos. Desde esta perspectiva, sería posible posturar el surgimiento de ámbitos transnacionalizados en el campo energético, alimentario, industrial, tecnológico, financiero, estratégico, ideológico y cultural dotados de un considerado librado de especificidad propia".²¹

Esta tendencia hacia la fragmentación de la política mundial, la diversificación de la agenda internacional y la incorporación a ella de numerosos temas dotados de una gravitación propia, que antes no formaban parte de la "alta política", implican el fin del mundo jerarquizado de Estados monolíticos exclusivamente ocupados de garantizar su seguridad mediante la acumulación y el uso de recursos de poder que defendió la teoría clásica.

La política internacional después del muro

"Entre todos los lugares, fue en el dividido Berlín de una Alemania dividida, dentro de una Europa igualmente dividida, donde comenzó la guerra fría y la contienda entre el Este y el Oeste. Cautelosamente en Polonia y en Hungría, y después en forma jubilosa en Europa del Este (en Checoslovaquia, Bulgaria y Ruma-

nia), el poder del pueblo ha reemplazado al de los comunistas y ha conquistado victorias memorables, entre las cuales ciertamente no es pequeña la ruptura del muro de Berlín, ese temido símbolo de la división de Europa. Si la revolución europea de 1989 continua su marcha pacífica, reformará algo más que el derruido edificio comunista de la Europa del Este, hasta transformar toda la estructura de Europa (y del mundo) en la postguerra".²² La ruptura del muro de Berlín simboliza el final de la guerra fría. Pero éste entraña a su vez la disolución del "principio ordenador" que presidió la estructura internacional de la postguerra,²³ lo cual revela un realineamiento de los principales actores que configuraron aquella estructura y protagonizaron el juego de las relaciones internacionales dentro de ella, realineamiento que no se debió a un cambio en la distribución de los recursos de poder entre dichos actores, como supone la teoría clásica, sino a la emergencia de otros factores a los que ésta no asignó suficiente peso en la política internacional.

"Durante más de cuarenta años la política exterior de los Estados Unidos ha estado dominada por su conflicto con la Unión Soviética - señala un influyente analista de estos temas-. La estrategia de contención diseñada por George F. Kennan en 1946-1947 y aplicada por todas las administraciones norteamericanas desde entonces, de una manera que muchas veces hubieran disgustado a Kennan, puede no haber representado un marco adecuado todo el tiempo. La Unión Soviética encontró en ocasiones la manera de traspasar las barreras que trataron de construir los Estados Unidos alrededor del imperio soviético mediante alianzas y bases militares. Más aún, la política de contención no fue capaz de suministrar una guía clara para abordar un conjunto de conflictos regionales o internacionales que surgieron durante ese período, especialmente en el mundo en desarrollo. Sin embargo, la contención probó ser un concepto extraordinariamente persistente. Fue suficientemente flexible para inspirar políticas tan diversas como la estrategia original de confrontación y construcción de alianzas, la política de la *détente* de comienzos de los años 1970, y algunos intentos ocasionales para hacer retroceder las posiciones soviéticas, incluyendo la doctrina Reagan. Los portentosos cambios de los últimos tres años han hecho más que ninguna otra tendencia o evento desde 1947 para privar a la política exterior de los Estados Unidos de su abrumador fundamento. A pesar de la defección de China, Moscú continuó siendo el centro de un poderoso imperio. Hoy día ese imperio está en profundas dificultades, China parece el más represivo y cruel de los dos gigantes comunistas, y Mijail Gorbachov ha avanzado asombrosamente hacia el cumplimiento de la profecía de Gyorgy Arbatov, el Director del Instituto de Asuntos Norteamericanos y Canadienses de Moscú, quién predijo que el nuevo liderazgo soviético privaría a los Estados Unidos de su principal enemigo".²⁴

Conviene invocar por último otro testimonio proveniente de una fuente muy autorizada. "El período de postguerra entró en colapso en 1989. Al iniciarse ese año, las relaciones entre los países eran esencialmente similares a lo que habían sido durante los cuarenta años anteriores: una Europa dividida, una Unión Soviética que mantenía un imperio en la Europa del Este por medio de la fuerza, y unos Estados Unidos que habían asumido las responsabilidades de un super poder *vis-à-vis* sus aliados en la OTAN y en Asia. Al final de ese año los países de Europa del Este parecían haberse liberado de la presión de la doctrina Breszhnev (aunque las tropas soviéticas aún permanecían allí). Los gobiernos comunistas establecidos en ellos y mantenidos por la fuerza se habían derrumbado. La división de Europa había sido simbólicamente superada por el colapso del muro de Berlín y, literalmente, por la progresiva apertura de las fronteras de Hungría y Checoslovaquia con Austria y de Polonia y Alemania del Este con Alemania Occidental. Entre tanto, la declinación relativa del poderío económico de los Estados Unidos, la creciente presión de sus déficit comerciales y fiscales, y la aparente atenuación de la amenaza militar soviética, habían determinado que las responsabilidades de los Estados Unidos como super potencia y su gasto militar para la defensa de Europa parecieran menos necesarios y más difíciles de justificar o financiar. La guerra fría se encuentra superada, o casi. La era de postguerra ha terminado, absolutamente. Las estructuras a través de las cuales los asuntos internacionales se han manejado durante los últimos cuarenta años han sido sacudidas hasta sus cimientos. Ha llegado una época de reconstrucción".²⁵

Pero el fin de la guerra fría y del mundo de postguerra no se generaron por casualidad o por desgaste, y ni siquiera como consecuencia de políticas, negociaciones o procesos que tuvieran directamente que ver con el conflicto Este-Oeste, sino como consecuencia de importantísimos procesos paralelos, que condujeron indirectamente a ese resultado, entre los cuales se cuenta la gradual declinación del poderío de los Estados Unidos frente a sus socios y aliados, las reformas al interior de la Unión Soviética y el proceso de democratización en los países de Europa del Este, el programa tendiente al perfeccionamiento de la integración económica y política de Europa Occidental, y la incontenible tendencia hacia la unificación de las dos Alemanias. Probablemente entre estos procesos el que ha tenido un mayor impacto causal en las demás transformaciones señaladas es la evolución, logros y crisis de las grandes democracias industriales a través del efecto de demostración que este proceso tuvo en los países del eje destruidos por la guerra, en un comienzo, y en los de la esfera socialista, finalmente, pasando por su impacto sobre el tercer mundo entre los años 60 y 80. El hecho de que ese impacto no está ligado al triunfo de un sistema capitalista idealizado y convertido en un paradigma definitivo construido sobre las ruinas de todos los modelos opcionales, que

cancela la historia, sino más bien a su transformación, crisis y alternativas, ya fue planteado anteriormente al comentar la difundida propuesta apologética de Francis Fukuyama.²⁶

Las referencias anteriores, tomadas respectivamente de una influyente publicación periódica, de uno de los más agudos entre los analistas clásicos de las relaciones internacionales y de una de las personas que ha tenido un rol más activo en la política global norteamericana en los últimos diez años, tienen por objeto introducirnos a los cambios que ha ocurrido en el mundo real de la política internacional durante ese período y calibrar su importancia, apelando al criterio de observadores extremadamente autorizados, a fin de ilustrar en qué medida la comprensión de estas nuevas realidades exigen nuevos mapas cognitivos. Estas nuevas realidades incluyen una sustancial atenuación del conflicto Este-Oeste y, por ende, de la gravitación de los problema estratégicos mundiales, de la presencia militar de las grandes potencias y del gasto global en armamentos; profundas transformaciones al interior de los principales polos de la política mundial y, por lo tanto, en sus relaciones recíprocas, como en el caso de los Estados Unidos, de la Comunidad Europea, de la Unión Soviética y su antigua esfera de influencia, en el Japón, su papel global y su campo de irradiación asiática, e incluso en la posición del Tercer Mundo; la consolidación de un sistema internacional más fragmentado, fluido e interdependiente, integrado por una pluralidad de temas, actores y ámbitos de interacción mucho más numerosos y profundamente diferentes de aquellos que dominaron el escenario internacional en el pasado y, sobre todo, el ascenso a una posición protagónica de un conjunto de factores económicos, tecnológicos, intelectuales, sociales o simplemente humanos que prácticamente no habían sido considerados por la teoría clásica como otros tantos factores de poder.²⁷

Lo que interesa desde el punto de vista de la cuestión planteada en este ensayo -la insuficiencia de la escuela realista o neorrealista para explicar la realidad internacional contemporánea o *mutatis mutandi* la necesidad de nuevos mapas cognitivos para comprenderla- es darse cuenta de que los cuatro niveles propuestos más arriba han tenido una importancia no solamente explicativa sino aún causal diametralmente opuesta a la que le asignaría la escuela clásica. Estos niveles consistían, en primer lugar, en el conflicto de poder Este-Oeste; segundo, en la posición relativa de los grandes centros de poder mundial; tercero, en el surgimiento de un mundo más fragmentado e interdependiente que tiende, si no a diluir, por los menos a restringir la capacidad de esas grandes potencias al involucrarlas en un creciente número de juegos internacionales de inciertos resultados y, por último, en el paso a primera fila de un conjunto de factores humanos que

anteriormente no había sido considerado dentro del repertorio clásico de los recursos de poder. Ningún estudioso de las relaciones internacionales podría dejar de percibir la jerarquización que la escuela clásica habría establecido entre esos cuatro planos, y tampoco dejar de reconocer la jerarquía que de hecho se estableció entre ellos en el mundo de postguerra, ya sea clasificando temáticamente los volúmenes que ocupan las bibliotecas dedicadas a esta disciplina o contabilizando las políticas y acciones emprendidas por los Estados bajo la inspiración de esa doctrina. Sin embargo, desde un punto de vista postestructuralista, más pluralista y más abierto, la gravitación o influencia relativa de esos cuatro planos es completamente inversa: los factores fragmentarios, fortuitos o de base que han emergido tan poderosamente en la política internacional han determinado el surgimiento de un mundo más fluido e interdependiente, lo que a su vez ha dado origen a un realineamiento de fuerzas entre las grandes potencias, realineamiento que afectó profundamente el conflicto Este-Oeste, y puso fin tanto a la guerra fría como al mundo de postguerra, final simbolizado por la apertura del muro de Berlín.

"La teoría tradicional de las relaciones internacionales que los profesores han enseñado a sus estudiantes, y que los estadistas han puesto en práctica, trata la política internacional como si fuera un juego exclusivamente estratégico y diplomático entre los Estados como el que se jugaba en los tiempos de Tucídides o en el siglo XVIII. Pero la realidad fundamental del período posterior a 1945 es que los Estados interactúan en dos arenas diferentes. La primera es la arena estratégica y diplomática tradicional, en donde no existe un amplio consenso internacional, y en la cual el poder tiende a ser utilizado en la forma en que siempre lo ha sido, es decir, como una confrontación en que las ganancias de uno implican necesariamente pérdidas para otros. La segunda es la arena económica, en que se desarrolla una gran variedad de juegos -sobre comercio, finanzas, energía, materias primas, el medio ambiente, (tecnología, narcotráfico, migraciones) y otros temas- y en que la mayoría de los países, pero no todos ellos al mismo tiempo, están estrechamente vinculados; en estos ámbitos dichos países son interdependientes, en el sentido de que incluso los más poderosos y menos vulnerables están afectados por lo que ocurre en algunos de esos juegos".²⁸

Naturalmente, este segundo plano descubierto por Hoffmann envuelve mucho más que los intereses económicos, expresión que desde un punto de vista postestructuralista es empleada por ese autor en forma simbólica para indicar todo un conjunto de factores no vinculados con el interés nacional de los Estados, definido desde una visión tradicional, con la "alta" política internacional, o con la po-

lítica del poder y la seguridad en torno a los cuales pretendió girar durante tanto tiempo la política mundial.

Parecería apropiado avalar esta afirmación, y concluir esta sección puramente ilustrativa de cómo los acontecimientos mundiales más recientes no pueden ser explicados ni encuentran lugar dentro de la teoría clásica y, por lo tanto, para ser comprendidos necesitan nuevos mapas cognitivos, con una referencia a los sucesos que probablemente más han conmovido al mundo desde 1947 o 1917: el inicio y el arduo, porfiado y sorprendente avance de la Perestroika, los súbitos movimientos de democratización en la Europa del Este, y el comienzo de la desintegración del imperio soviético y de la reunificación de las dos Alemanias. Y conviene poner este ejemplo porque en la breve exposición precedente estos eventos estelares fueron interpretados, en forma más o menos explícita o implícita, no como acontecimientos sorpresivos y autónomos sino como consecuencia de las transformaciones de largo plazo registradas en los grandes centros del poder mundial, en su base social, tecnológica y cultural, y en el plano de sus relaciones recíprocas, así como también de la irradiación de esas transformaciones hacia sociedades o segmentos situados en las fronteras, el margen o la periferia de la política mundial (a los cuales debe prestarse especial atención dentro de una visión postmodernista). Una confirmación más del corolario a que conduce el análisis postestructuralista, que tiende a negar la aguda diferenciación entre la "alta" y "baja" política internacional así como también entre la política doméstica y la política mundial, establecida por la escuela clásica.

Y se justifica también concluir con este ejemplo pues, así como estos cambios estelares son la consecuencia de factores más profundos y de más largo plazo, son a su vez parte y serán causa de ajustes estructurales más amplios en el sistema internacional contemporáneo, ajustes que afectan no sólo a la "base" del sistema, que es lo que en este ensayo se considera lo más importante, sino también a sus coordenadas clásicas: la disolución del imperio soviético, y la atenuación de la línea dura de su principal adversario, incluyendo su rol de potencia hegemónica; el consiguiente debilitamiento o término de la guerra fría; el posible renacimiento de una Europa unida, basada en el nuevo anhelo soviético de contribuir a la construcción de una "casa común europea", y en la inexorable perspectiva de una reunificación alemana; el inevitable declinio de la posición de los Estados Unidos en Europa, el escenario inicial desde el cual este gran país se vio obligado a asumir un papel global después de la segunda guerra mundial, y su trinchera natural dentro de una política de contención al expansionismo soviético; y la revisión, en fin, de la posición relativa de los demás actores, grandes y pequeños, de la política internacional, como el Japón y su creciente esfera de influencia en el ámbito global

y regional; los países de desarrollo intermedio o en reciente pero acelerado proceso de industrialización (los NIC's), o el Tercer Mundo en general, como resultado, por una parte, de la creciente concentración del dinamismo internacional en los grandes países industrializados y, por la otra, de la intensa transferencia de intereses, vinculaciones y recursos hacia el nuevo polo de atención mundial -Europa del Este- constituido por el deshielo del imperio soviético y el resurgimiento de una gran Europa a que estos eventos estelares están dando lugar.

En relación con uno de los postulados centrales de la visión postestructuralista, en el sentido de que las principales fuentes de la política internacional no están situadas en la cúpula Estado-céntrica del sistema, actuando como ejecutora y garante del desarrollo de un paradigma racional en la historia, sino en la cambiante y pluralista corriente de inspiraciones, acontecimientos y decisiones que brota de la base, un historiador inglés comparaba recientemente este último proceso con la revolución francesa y las revoluciones europeas de 1848. La comparación es valedera en dos sentidos: no sólo en el sentido de que esos movimientos se originaron en la base -sobre todo en el caso de la revolución francesa en la medida en que ésta iba sobrepasando etapas- sino también, y muy especialmente, en el de que ellos representaron una revuelta triunfante de los elementos de transformación de la sociedad y de las ideas contra los poderes establecidos. "La historia interna de estas revoluciones es la de un conjunto de ideas cuya hora había llegado y la de otras cuya hora había pasado". Lo sorprendente es que las verdaderas fuentes de los cambios recientes, hasta hace muy poco tiempo inconcebibles, fueron organizaciones de base no reconocidas por los sistemas políticos vigentes, como el movimiento sindical de Solidaridad en Polonia, los agentes que promovieron la renovación económica en Hungría, las visitas del Papa a su país natal y su encuentro reciente con el líder soviético, o la labor de intelectuales como el dramaturgo Havel en Checoslovaquia, el editor católico Mazowiecki o el pintor Bohley en Berlín, los filósofos Milkostamas y Hanoskis en Budapest, o el profesor Roman y el poeta Dinescu en Bucarest. Las multitudes reunidas en la Plaza Wenceslao avivaban a los estudiantes, los intelectuales y los actores, y la inspiración sociológica y cultural de los candidatos, partidos y foros alternativos de los países de Europa del Este (el Nuevo Foro, el Foro Democrático, el Foro Cívico) eran intelectualmente comparables a la del Parlamento de Frankfurt o a la del Congreso Esloveno de Praga en 1948.²⁹

"El hombre no es Dios. Si aspira a su trono será cruelmente castigado. Ha abolido el horizonte infinito con el que se relacionaba y ha rechazado su experiencia personal del mundo, ha relegado tanto su conciencia psicológica como su conciencia moral al fuero de su intimidad, como valores puramente privados que no conciernen a nadie. Se

ha sustraído su responsabilidad calificándola de ilusión de la subjetividad, y todo eso lo ha sustituido por lo que hoy parece la ilusión más peligrosa, la ilusión de una objetividad separada de la humanidad concreta, la hipótesis de que es posible una comprensión racional del universo, la visión abstracta de una pretendida necesidad histórica... El sistema, la ideología y el aparato han expropiado a gobernantes y gobernados. Han despojado a los hombres de su conciencia, de su comprensión y de su lenguaje natural y, en consecuencia, de su humanidad concreta, transformándolos en conjuntos estadísticos de directores, de productores, de consumidores, de enfermos, de turistas o de militares"³⁰

Resulta útil un comentario adicional que ilustra muy bien una de las alternativas deliberadamente no resueltas o abiertas dentro de una visión postestructuralista de las relaciones internacionales: el papel de los grandes proyectos o paradigmas *vis-à-vis* el de las personalidades, eventos o situaciones concretas en la vida internacional. Dentro de un mismo número de *Foreign Affairs* una autora sostiene que los cambios desatados en Europa del Este se deben exclusivamente a la iniciativa de una sola persona, y que "contrariando las leyes históricas, la Unión Soviética fue fundada sobre la decisión de un hombre individual, y está siendo reestructurada por la decisión de otro", mientras que otro colaborador destaca las tendencias y situaciones globales que hicieron necesario emprender esas reformas declarando que "por ello Gorbachov no fue un fortuito *deus ex machina*".³¹ Una demostración más de que en las ciencias sociales, y muy particularmente en el estudio de las relaciones internacionales, las explicaciones excesivamente racionales, dicotómicas o reduccionistas propias del pensamiento logocéntrico moderno son insuficientes, y de que es necesario desarrollar perspectivas epistemológicas que permitan explicar una variedad de situaciones, comprender el cambio y conciliar contradicciones.

La cuestión relativa al papel del liderazgo frente a las circunstancias en la historia, y particularmente en las relaciones internacionales, va asociado a la percepción del heroísmo, los proyectos mesiánicos y las grandes utopías desde una perspectiva postmoderna. "Cuando se plantea la cuestión del sentido de la ética en una sociedad pluralista parece entenderse que entre las convicciones y las libertades existe una cierta incompatibilidad. Dicho de otra manera: sociedad abierta y heroísmo son dos enemigos irreconciliables. Este es el caso cuando por heroísmo se entiende aquella resolución extraordinaria que la vida exige en contadas ocasiones, un *pathos* rayano en el fanatismo, o las tragedias de las que afortunadamente nos protege la civilización contemporánea".³² En la primera sección señalábamos que el cuestionamiento de la visión racionalista de la moder-

nidad es particularmente importante dentro de América Latina. Las restricciones impuestas por el carácter sintético y preliminar de estas reflexiones, frente a un tema tan vasto como es el del cuestionamiento de la teoría social y de las visiones de las relaciones internacionales de carácter convencional desde una perspectiva postmoderna, excluyen la posibilidad de ahondar la pertinencia de este cuestionamiento para la realidad latinoamericana. Sin embargo, en los últimos años se han generado numerosos aportes al respecto. "¿Desde dónde nos toca reflexionar a los latinoamericanos sobre esta crisis de la modernidad y las ofertas postmodernas?; ¿cómo participamos en esa discusión y cómo nos afecta?; ¿cómo planteamos nosotros (si podemos) nuestras propias preguntas y respuestas?".³³ Según uno de los autores de la obra de cuya introducción proviene esta cita, entre las propuestas o percepciones que intentan buscar salidas a la crisis del paradigma de la modernización en América Latina cabría mencionar la revalorización de la democracia, tanto por su valor intrínseco como porque constituye el marco indispensable para conjugar dinámicamente la pluralidad de intereses y demandas sociales que han emergido en nuestros países; la reorientación de la planificación para adecuarla a percepciones más acordes con los nuevos escenarios de crisis, complejidad y cambio social, relativizando los paradigmas mecanicistas del pasado y trabajando con niveles crecientes de indeterminación respecto del futuro, metas abiertas, mayores grados de incertidumbre, interacciones múltiples y nuevas formas de coordinación entre los diversos agentes e iniciativas sociales; la revalorización de los movimientos sociales por sobre los partidos políticos en cuanto actores protagónicos en la rearticulación entre la sociedad civil y el Estado, y la consiguiente emergencia de nuevos movimientos sociales, organizaciones de base o iniciativas populares, a lo cual debe agregarse el énfasis en los aspectos culturales del desarrollo y la confianza en la creatividad a nivel de base.³⁴

Entre los signos recientes del abandono de los grandes mitos del pasado y de la búsqueda de un mayor pragmatismo, moderación y pluralismo en América Latina cabe señalar el debilitamiento de las imágenes vinculadas con el sistema interamericano, la integración latinoamericana o el diálogo Norte-Sur, y su reemplazo por soluciones nacionales o locales y por una mayor fragmentación del escenario regional; el retorno a la democracia en los países sudamericanos que hasta hace poco vivieron bajo regímenes autoritarios; el reconocimiento de la importancia de recuperar y mantener los equilibrios macroeconómicos en Bolivia, Chile, México y otros países de la región en los últimos años; la revalorización de la estabilidad y de la convergencia, tanto en el plano político como en el económico, frente a la tradicional preferencia por los grandes proyectos de ingeniería social, el enfrentamiento ideológico o las soluciones unidireccionales e incluso revolucionarias; la importancia asignada a los organismos que integran la sociedad civil, el

sector informal y las iniciativas de dimensiones pequeñas o medianas; el énfasis de los últimos estudios de la CEPAL en la transformación productiva y el cambio tecnológico, en reemplazo de los temas que hasta ahora habían dominado el análisis de las relaciones Norte-Sur, y su acogida por parte de sus gobiernos miembros;³⁵ el carácter político y económicamente atípico del liderazgo ejercido en la actualidad por los presidentes de Argentina y Brasil, y el hecho de que la última contienda electoral en el Perú se haya resuelto entre un escritor y un profesor universitario de espaldas a los liderazgos políticos tradicionales, y el triunfo -contra un horizonte no exento de nubes- de Violeta Chamorro en Nicaragua, junto a otros cuyo enunciado podría multiplicarse si no fuera por los límites impuestos a este ensayo.

NOTAS

1. R. Ashley, "The Poverty of Neorealism", op., cit., pp. 264-265.
2. Apreciaciones de K. Waltz en *Theory of International Politics*, op., cit., refiriéndose específicamente a Aron, Morgenthau y Kissinger. Ver, particularmente, pp. 62- 63.
3. P. Bourdieu, *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge University Press, 1977, p. 8.
4. R. Ashley, op., cit., p. 270.
5. H. Morgenthau, *Politics Among Nations*, op., cit., p. 5.
6. Ver R. Ashley, "The Poverty of Neorealism", op., cit., pp. 273 y siguientes. Estas ideas fueron profundizadas posteriormente por el mismo autor, como señalará más adelante. La necesidad de un estado hegemónico para asegurar los *public goods* requeridos para el funcionamiento de un orden internacional es examinada críticamente en S. Gill y D. Law, *The Global Political Economy: Perspectives, Problems and Policies*, The John Hopkins U. P., 1989, pp. 46 y ss y 76 y ss.
7. R. Ashley, "Living on Border Lines: Man, Poststructuralism, and War", en J. Der Derian y M. J. Schapiro, op., cit., p. 280.
8. Ver R. Barthes, *S/Z*, Nueva York, Hill and Wang, 1974 y, sobre todo, su entrevista con J. Derrida en L. Finas et. al. *Escartes: Quatre Essais à Propos de Jacques Derrida*, Paris, Fayard, 1973.
9. Pedro Lastra, *Noticias del Extranjero*, México, Libros del Bicho, 1969.
10. R. W. Cox, "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations' Theory", en R. O. Keohane, *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, 1976, p. 268.
11. R. Ashley, "Living on Border Lines...", op., cit., p. 284.
12. K. N. Waltz, *Man, State and War: A Theoretical Analysis*, New York, Columbia University Press, 1959.
13. Las frases entre comillas están tomadas de R. Ashley, op., cit., pp. 176-177.
14. P. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Nueva York, Vintage Books, 1987.

15. S. Gill y D. Law, *The Global Political Economy*, John Hopkins University Press, 1988, pp. 21 y 22.
16. Francis Fukuyama, ex analista de la Rand Corporation y actualmente Subdirector de Planificación de Política Exterior del Departamento de Estado de los Estados Unidos, publicó un artículo sobre este tema en *The National Interest*, verano de 1988. La crítica a la clausura de la historia en Fukuyama, así como una ampliación sustancial de las perspectivas abiertas por el postestructuralismo en el análisis de relaciones internacionales, se incluirá en una obra más extensa de próxima aparición sobre esta problemática.
17. Ver *The Economist*, "Capitalism's Visible Hand", 19 de mayo 1990, de donde están tomadas las citas que siguen.
18. Sobre esta crítica lúcida, equidistante de la visión propagandística mencionada más arriba, ver las obras de Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965 y *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Taxation and Social Rigidities*, Yale University Press, 1982; Lester C. Thurow, *The Zero-Sum Society: Distribution and the Possibilities for Economic Changes*, Basic Books, 1980, y *The Zero-Sum Solution*, Simon and Schuster, 1985; y Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, op., cit., 1987.
19. Ver U. Eco, *Il Medioevo Prossimo Futuro* y, con otros autores, *Documenti su il Nuovo Medioevo*, Milan, Ed. Valentino Bionpanti, 1973.
20. Tomado de la ponencia de Alejandro Llano, Vicepresidente del Seminario Permanente sobre Empresa y Humanismo, de España, según *El Mercurio*, 17 de junio de 1990.
21. L. Tomassini (editor), *Transnacionalización y Desarrollo Nacional en América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1984, p. 27.
22. "Beyond the Wall", *The Economist*, 18 de noviembre de 1989 (las frases entre paréntesis son más).
23. Para usar el concepto empleado por K. Waltz, *Theory of International Relations*, op., cit., especialmente en el capítulo V.
24. Stanley Hoffmann, "What Should We Do in the World?", en *The Atlantic Monthly*, octubre de 1989, pp. 84 y 85.
25. Jane J. Kirkpatrick, "Beyond the Cold War", en *Foreign Affairs, America and the World*, 1989-90, pp. 1 y 2.
26. Ver F. Fukuyama, op., cit. y las obras de M. Olson, L. Brown y P. Kennedy, también citadas, como exponentes de una crítica interna al desarrollo de las democracias industriales.
27. Esta sección final de un ensayo esencialmente teórico no pretende resumir acuciosamente los principales cambios ocurridos en el mundo real de la política internacional que explican la necesidad de contar con nuevos mapas cognitivos, sino solamente ilustrar la existencia de esos cambios, los que serán abordados en forma más precisa en una obra más extensa, de próxima aparición, a que se hacía referencia más arriba. Un importante análisis de los cambios ocurridos en el escenario internacional, principalmente en los grandes centros de poder mundial, efectuada desde una perspectiva latinoamericana, se encuentra en C. Portales, (editor), *Un Mundo en Transición y América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1989, que constituyó el informe anual del RIAL correspondiente a ese período. Para un resumen, ver L. Tomassini, *Teoría y Práctica de la Política Internacional*, op., cit., 1989, Capítulo I. Otra visión de conjunto, que sintetiza los resultados de algunos de los trabajos organizados por el RIAL, está contenida en la revista *Pensa-*

miento Iberoamericano, número 13, enero-junio de 1988, edición preparada conjuntamente por el ICI, la CEPAL y el RIAL.

28. Stanley Hoffmann, "What Should We Do in the World?", op., cit., p. 86. La frase entre paréntesis es mfa.
29. Ver el análisis del historiador inglés Timothy G. Ash, ganador del Premio Europeo del Ensayo 1989 titulado "Europa Central: el Año de la Verdad", y reproducido en *El Mercurio*, Santiago, 8 de abril de 1990.
30. Tomados del discurso de Vaclav Havel con ocasión de la recepción del título de *Doctor Honoris Causa* otorgado por la Universidad de Tolouse le Mirail.
31. Opiniones de J. Kirkpatrick, "Beyond the Cold War", op., cit., y de N. Howard, "The Springtime of Nations", respectivamente, en *Foreign Affairs, America and the World 1989-1990*, pp. 3 y 19.
32. D. Innerarity, "La Nueva Tarea del Héroe", *El Mercurio*, 24 de septiembre de 1989.
33. Tomado de la introducción a la interesante recopilación de S. Calderón a *Imágenes Desconocidas: La modernidad en la Encrucijada Postmoderna*, Buenos Aires, FLACSO, 1989.
34. Síntesis casi textual de una parte del trabajo de M. Hopenhaym, El Debate Postmoderno y la Dimensión Cultural del Desarrollo, en *Imágenes Desconocidas*, op., cit., pp. 66 y 67.
35. Ver CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*, documento presentado al XXIII Período de Sesiones de la Comisión en Caracas, Venezuela, en mayo de 1990.

II. LA EXPLORACION DEL TERRITORIO

CAPITULO V

LA EVOLUCION DE LOS ESPACIOS ECONOMICOS REGIONALES EN EL CONTEXTO DE LOS CAMBIOS MUNDIALES

En este trabajo se intentará presentar, en forma sintética, elementos para el análisis de los actuales procesos de formación de espacios económicos estrechamente vinculados, entre los cuales los de mayor magnitud corresponden a los denominados "bloques económicos", que tienen como núcleo a la CEE, Japón y los Estados Unidos.

No existe propósito de estudio de los procesos de integración y complementación económica intrarregional en curso en América Latina y el Caribe, ni su potencial articulación hemisférica por la vía de la "Iniciativa para las Américas". Se desea contribuir a la elaboración de un marco de referencia global, que permita ubicar y examinar a los nuevos desarrollos y situaciones de la región como partes integrantes -con su natural especificidad- de procesos de alcance mundial.

No se trata de un ejercicio de reflexión sobre el corto plazo, sino una exploración más prolongada en el tiempo. De igual manera, no se pretende presentar un tratamiento exhaustivo del tema, sino un ejercicio que ayude a identificar los fenómenos que deben ser investigados y posibles líneas estratégicas que pudieran resultar útiles para la acción externa de los países de la región.

El trabajo ha sido organizado en cuatro capítulos. El primero, ubica a los bloques económicos en el contexto de los cambios mundiales. El segundo, los refiere a la dimensión político-estratégica y económica del denominado "Nuevo Orden" Mundial. En el tercer capítulo se examinan los factores principales que inciden en la gestación y evolución de los espacios económicos y, en la última parte, se intenta delinear el curso de las actuales tendencias y la configuración futura de los espacios económicos que ofrece el nuevo mapa mundial.

Los bloques económicos en el contexto de los cambios mundiales

1. La formación de grandes espacios económicos

La transformación del sistema productivo, los procesos de innovación tecnológica, de regulación del sistema financiero y globalización, los desequilibrios comerciales y financieros en la década del ochenta y la búsqueda de mejores condiciones de competitividad¹ configuran un marco de referencia donde ubicar las nuevas tendencias que se observan en los últimos años, de formación de grandes espacios económicos cuyos núcleos principales son los Estados Unidos, la CEE y

Japón. Cada uno de ellos, en 1987, representaba, respectivamente, el 26%, 25% y 14% del PIB mundial y en 1989, el 21%, 20% y 9% respectivamente, del comercio mundial.

Estos "bloques económicos", como comúnmente se les denomina, sin mayor precisión en cuanto al significado del término, están compuestos por distintos grupos de países (ver Cuadro N° 8) -generalmente integrando una región o contando con proximidad geográfica y haciendo uso de una vasta variedad de formas y grados de asociación- vinculados en demanda de un propósito común: aumentar su crecimiento en la etapa de restructuración del sistema capitalista que sigue al agotamiento del modelo fordista² vigente hasta después de la II Guerra Mundial. En ese contexto, juega un papel muy importante el fortalecimiento de su capacidad de generar o, al menos desviar, comercio.

El proceso de restructuración productiva condujo a una modificación del perfil del comercio internacional, cambiando la composición de los productos que constitufan el segmento de rápido crecimiento (ingresan en ese grupo los sectores electrónico y automotriz), el estable (química, textiles, mecánica y material eléctrico) y el de los rubros en retroceso (industria de alimentos, siderúrgica y metales no ferrosos).³

Se modifica así el papel y la importancia de los países en el comercio mundial, generándose un proceso de restructuración de su perfil productivo que busca crear nuevas ventajas comparativas y consolidar las que ya poseen. Allí ganaron posiciones aquellos -como es el caso del Japón entre los países desarrollados y de los PARI (Países Asiáticos de Reciente Industrialización) en el marco de los países en desarrollo- que supieron articular adecuadamente capacidad de gestión, productividad y correcta elección y desarrollo de los sectores que constituirán sus ejes de penetración y de competencia en el mercado internacional.

Asimismo, el alto grado de inestabilidad que generaron los desequilibrios financieros y comerciales -donde le cupo un papel clave a la persistencia de los enormes déficits fiscal y comercial de los Estados Unidos, a la disminución y variaciones de la capacidad de esa potencia de actuar como motor del crecimiento mundial y a las presiones que ejercería sobre sus contrapartes desarrolladas para compensar sus propias deficiencias⁴- conduce a los restantes centros a localizar en mayor grado en el ámbito interno y en el espacio regional asociado, sus bases de crecimiento.⁵ Ejemplos de ello es el impulso otorgado a la integración europea a partir del Acta Unica de 1986 y la modificación de la estrategia nipona, al pasar el centro de gravedad de las exportaciones a la expansión y mejor aprovechamiento

del mercado interno y al dedicar un mayor esfuerzo al desarrollo de un espacio progresivamente articulado en el plano industrial, financiero y monetario en el Sudeste Asiático.⁶

Se asiste así, a partir de los últimos años de la década pasada, a la rápida configuración de grandes espacios económicos que ofrecen mayor estabilidad relativa, donde se establece, en base a las diferencias existentes entre los actores internos de la zona, reglas de juego estables para la acumulación, una división del trabajo que favorece el rápido aumento de los intercambios⁷ y la incorporación de innovación tecnológica junto a -según los casos- un tratamiento arancelario y acceso preferencial a esos mercados.

2. Los bloques económicos ¿obstáculos al libre comercio, modificación de escala o algo más?

Esos fenómenos han sido observados con general preocupación, tanto por los gobiernos como por las empresas. Se ha generalizado una interpretación que percibe a la formación de bloques económicos regionales como un muy importante obstáculo al libre comercio mundial y existen, ciertamente, fundamentos para abonar esa posición.⁸ Otros enfoques⁹ señalan que estas agrupaciones contribuyen a dar forma, sobre bases regionales, al movimiento hacia la globalización, que tanto los grandes bancos y firmas instrumentan en los distintos mercados en los cuales operan, y que no necesariamente deben conducir a un fraccionamiento de la economía mundial.

Se trataría de un cambio de escala, de un multilateralismo entre nuevas unidades, los bloques, dando lugar a la configuración de mercados con dimensiones aptas para el desempeño eficiente de las grandes empresa transnacionales (alrededor de trescientos millones de personas). Entre otros elementos, la elevada tasa de innovación tecnológica, el acortamiento del ciclo del producto, el alto costo del capital y la insuficiencia en la disponibilidad de fondos (si bien estos últimos factores varían según los casos; por ejemplo, ambos son más baratos y accesibles en Japón que en los Estados Unidos), presentan obstáculos cada vez mayores para sostener en condiciones competitivas la producción basándose solamente en el mercado nacional.

Asimismo, un predominio general de las estrategias de promoción de exportaciones como vía para el crecimiento y las transformaciones estructurales en curso conducirían, tanto a las empresas como a los Estados,¹⁰ a negociar los accesos

a mercados, capital y tecnología. El objetivo es maximizar el poder de negociación *vis-á-vis* otros Estados y empresas externas al bloque.

La realidad muy probablemente incorpora elementos de ambas percepciones en distintos dosajes, según el caso que se considere. Los fenómenos de regionalización se presentan como una respuesta a cambios estructurales del patrón productivo, de inversiones y de intercambio. Este hecho, si bien no necesariamente conduce a bloques en su estricto sentido -puede tratarse de formaciones o alianzas y vínculos mucho más flexibles (ej.: Japón-PARI-ASEAN)- incide, en grado variable, en las corrientes de comercio.

No obstante, los procesos de formación de bloques económicos representan mucho más que la creación o derivación de comercio; movilizan importantes fuerzas político-sociales, además de los actores económicos que participan directamente en el proceso. Gradualmente van generando una nueva trama de complejas vinculaciones, interacciones y redes intra e intersociales y estatales en el plano cultural, político y científico-tecnológico.

Modifican no sólo rasgos económicos específicos (ej.: heterogeneidades en la distribución del PIB y de las ventajas comparativas, localización de las inversiones y roles industriales y tecnológicos; formación, consolidación o eliminación de empresas). También inciden en el ámbito de las percepciones, imágenes, actitudes y conductas con respecto a los restantes miembros del espacio económico. Por ejemplo, conducen, si se desea tener éxito en el intento, a modificar los conceptos de soberanía, el valor del territorio, la identificación de amigos y oponentes, de oportunidades, alianzas y conflictos. La observación de los procesos en marcha en el seno de la CEE, en la progresiva configuración de la zona asiática de la Cuenca del Pacífico y en la integración Canadá-Estados Unidos-México provee sólidos testimonios de ello.

3. América Latina ante los bloques económicos: ¿un cambio de enfoque y de estrategia?

Por consiguiente, desde la perspectiva de los países en desarrollo y particularmente, según nuestro interés, desde América Latina y el Caribe, la potencial incorporación al bloque económico en gestación en derredor del núcleo estadounidense o la búsqueda de otras alternativas, implica adoptar decisiones estratégicas nacionales y del conjunto, de enorme trascendencia para el futuro de la región. La magnitud del desafío, su incidencia en las posibilidades y estilo de desarrollo y el

amplio espectro de actores intervinientes e intereses en juego, vuelve a ubicar como a uno de los elementos centro de la reflexión la necesidad de alcanzar decisiones que tengan en cuenta y provean espacio de participación a los diversos actores no estatales.

Eso no responde a un acto de buena voluntad de parte del Estado, sino a una necesidad. Por una parte, la construcción de una inserción externa decidida endógenamente, sea en un bloque o en el ámbito mundial, requiere contar cada vez en mayor grado con la participación cooperativa del estamento empresario, del científico-tecnológico, educativo y laboral. En particular, las firmas constituyen un actor privilegiado, dotado de fines, medios y mayor autonomía. Los Estados y las empresas poseen intereses que en muchas ocasiones no coinciden. Como fuera ya señalado,¹¹ las lógicas vinculadas a esos intereses se encuentran, en términos de cooperación o de conflicto, en el campo de los intercambios mundiales, principal vector, junto a las interacciones estratégicas de seguridad, de interdependencia entre los distintos países.

Por la otra, también los Estados líderes de los espacios económicos en formación han comprendido que responde a su propio interés articular posiciones con sus firmas y desarrollar políticas que tiendan al fortalecimiento y al aumento de la capacidad competitiva de las mismas en el ámbito mundial. Si bien, naturalmente, eso conduce a generar ganadores y perdedores (ej.: empresas y sectores, como comienza a observarse en el terreno europeo),¹² y se realiza de distinta manera (ej.: diferencias en los mecanismos, grados y estilos de concertación en Japón, la CEE y los Estados Unidos), se apunta al mismo objetivo.

Lo expuesto conduce a señalar la conveniencia de que el marco conceptual y operativo en el cual se elaboran las decisiones por parte de un gran número de países de América Latina y el Caribe sobre esta materia, introduzca nuevos elementos y una mayor sofisticación y complejidad en el análisis, junto a distintas estrategias para orientar su acción.

Otros elementos, de enorme gravitación, fortalecen la necesidad de formular escenarios estratégicos para América Latina¹³ que vinculen el corto y el largo plazo y permitan un seguimiento minucioso de los procesos de globalización y de formación de bloques económicos. Como acertadamente se señalara,¹⁴ las tendencias a la regionalización no han dado solución a las tensiones originadas en la concurrencia mundial ni a las contradicciones Norte-Sur. Que adquieran un signo positivo o negativo al respecto, depende fundamentalmente de cómo se estructuren internamente sus espacios y de la forma y contenido de su articulación al con-

junto de la economía mundial. Cabe aquí considerar, por ejemplo, la incidencia y orientación de las interacciones entre la "Iniciativa para las Américas" y la forma en que se está llevando a cabo la nueva etapa de integración regional que adquiere impulso a fines de la década del ochenta.

Asimismo, los procesos de formación de bloques constituyen uno de los instrumentos principales utilizados por los Estados Unidos, la CEE y Japón, destinados a determinar la hegemonía económica-estratégica sobre el conjunto mundial.

Surge así la necesidad de examinar críticamente la evolución de las interacciones políticas y económicas en el seno de la "troika" Estados Unidos-CEE-Japón, las de cada uno de esos polos con sus respectivas zonas de influencia y los ejercicios de penetración que ellos realizan en las áreas donde predominan sus contrapartes.¹⁵ Al respecto, debe recordarse que nos estamos refiriendo a un producto complejo, compuesto de acciones -que presentan abundantes interfases- por parte de gobiernos (actividad política, científico-tecnológica y económica para contribuir a determinar ideologías, espacios, innovación y reglas de juego); empresas (incorporación y generación de tecnología, sistema productivo y comercialización) y entes financieros (inversión, intermediación y flujos de recursos).

La inserción de los países de América Latina y el Caribe en el plano mundial y en el de los bloques económicos, puede ser formulada y puesta en práctica con distintos dosajes de participación endógena y exógena. Admitida una gran cuota de determinismo estructural externo, en virtud de la configuración que adquiere el sistema global, la continuidad de la crisis en la región y su creciente marginalidad con respecto a los flujos financieros, comerciales y tecnológicos mundiales, la importante pérdida registrada en su capacidad de incidir en la orientación de las decisiones principales del sistema y el alto grado de dependencia económica de los Estados Unidos, aún resta una porción sustantiva de decisión en manos propias.

Al respecto, se ha reconocido ampliamente en la región la necesidad de introducir -y se han puesto en práctica- políticas de ajuste, reestructuración y apertura como vía para obtener mejores condiciones de competitividad internacional. Junto a ellas, se procura que la transformación de los diversos esquemas y procesos de integración en curso contribuyan a mejorar la capacidad de negociación externa y a generar mayor dinamismo económico.

A ese nivel de generalización, la estrategia parece correcta. No obstante, su grado concreto de adecuación depende de los contenidos que se le asignen; ad-

quiere una incidencia fundamental el modelo que realmente se materialice. En nuestra apreciación, la aplicación ortodoxa de una particular versión en boga del neoliberalismo, con su énfasis en la estabilidad y en la capacidad de respuesta y orientación objetiva, eficiente y neutra por parte del mercado, no conduce al objetivo buscado.

Se requiere combinar la acción del mercado con la intervención activa -si bien, en gran medida, distinta a la que se realizaba anteriormente- del Estado y de múltiples actores no estatales; concertación de esfuerzos, nuevas alianzas y la introducción de estrategias y políticas sumamente innovadoras, heterodoxas, en el plano interno, regional y global.¹⁶ La observación de las aún limitadas experiencias latinoamericanas que pueden considerarse exitosas en su comportamiento macroeconómico (no se juzga -desde esa óptica- un elemento fundamental: el de la equidad) y una lectura adecuada del desarrollo de los países del Sudeste Asiático,¹⁷ proveen sustento a este enfoque.

Por último, la generación de mejores condiciones de crecimiento, competitividad y negociación externa también requieren expandir sustantivamente el foco de nuestro interés y conocimiento. Una economía planetaria exige una perspectiva y acción de dimensión equivalente, aun cuando se parta de recursos muy limitados. La ausencia de esa perspectiva y de la voluntad de actuar en terrenos nuevos y geográficamente distantes en gran número de países latinoamericanos y en segmentos considerables del estamento empresarial; la recurrencia a lo conocido y a lo aparentemente seguro (mercados, socios y estrategias que, en muchos casos, ya han dejado de serlo), constituye un delicado Talón de Aquiles de la región.

En el último capítulo de este trabajo se intentará identificar cuáles son las probables nuevas áreas de rápido crecimiento que pueden surgir al iniciarse el próximo milenio. Esos desarrollos -tal, el caso de ciertas subregiones en Asia- modificarán, si se concretan, la composición del escenario de bloques económicos según se lo percibe en la actualidad e incidirán en la orientación de los flujos financieros y de comercio globales. Bajo una perspectiva heterodoxa, bien podrían sumarse a "nichos" o a intersticios en la estructura de los bloques, ofreciendo otros elementos para la elaboración de una estrategia multidimensional de la región. Ese tipo de seguimiento, que permita actuar como "alerta temprana"¹⁸ y evaluar los potenciales obstáculos y oportunidades para la acción de América Latina, debería ser incorporado a la brevedad al conjunto de instrumentos de previsión con que puede contar América Latina.

El "nuevo orden mundial. La dimensión económica

1 El "Nuevo Orden" Mundial: Imágenes y realidades

Existe actualmente un importante debate sobre cuáles van a ser los rasgos que caractericen al denominado "Nuevo Orden Mundial" en gestación y sobre su probable evolución futura. Dado que los factores políticos y los estratégicos de seguridad forman parte del conjunto de elementos que inciden en la formación de bloques económicos y que la consideración del sistema global incluye a ambos tipos de elementos, conviene realizar algunos comentarios sobre el tema.

La concepción del "Nuevo Orden" enunciado por el Presidente Bush en el contexto de la Guerra del Golfo Pérsico, atendía fundamentalmente a las posibilidades que surgían de alcanzar una paz global. Tuvo en cuenta la superación de la Guerra Fría entre el Este y el Oeste, el avance del proceso democrático en Europa Oriental y la URSS y, la reunificación de Alemania, es decir, las profundas modificaciones generadas en el escenario mundial y en las relaciones de poder.

Se trata, fundamentalmente, de una concepción de seguridad estratégico-militar, orientada a la materialización de un nuevo sistema de seguridad, de alcance global. Se basa en¹⁹ un papel renovado de la ONU en la resolución de conflictos, la adopción de acuerdos regionales y globales de seguridad colectiva, la utilización de fuerzas multinacionales en caso que se estime necesario, financiadas con aportes voluntarios, y en la vigencia del derecho internacional. No obstante, incluye referencias explícitas, relativas a la necesidad de promover la instauración mundial de la economía de mercado, en discursos del Presidente y de algunos altos miembros de la Administración, constituyendo esa la dimensión económica del "Nuevo Orden".

El tipo de régimen económico configura así el conjunto de ideas -fuerza subyacentes- paz, seguridad, democracia, libertad, economía de mercado y respeto a la ley -que orienta la materialización del paradigma, expresado en su totalidad. En la práctica, la búsqueda, bajo el liderazgo estadounidense, de un sistema de seguridad de alcance planetario (no exenta de peligrosos retrocesos, como lo indica el reciente intento de golpe conservador en la URSS), controlado por un grupo de grandes potencias que concuerdan en el sistema económico, tiene también por propósito contribuir a la globalización y consolidación del capitalismo. Esta segunda meta se ve ahora enormemente facilitada por el gradual reemplazo, en esta

fase del proceso, de la economía marxista en Europa Oriental y la URSS por sistemas de economía de mercado.

Al respecto, se observa el amplio eco que ha logrado en la orientación de influentes corrientes de pensamiento, figuras políticas, autoridades de gobierno y personalidades del sector privado latinoamericano, el mensaje político y los testimonios que se propagan desde varios de los principales países desarrollados y muy especialmente, desde los Estados Unidos, sobre la necesidad de adoptar el paradigma que surge de una particular concepción del liberalismo²⁰ -la economía neoliberal- como marco ineludible de referencia para formular y ejecutar políticas de ajuste y cambio estructural que requiere la región y bosquejar adecuadamente la orientación futura que podría adoptar el sistema internacional.

La preeminencia de ese paradigma en el ámbito mundial se ve fortalecida por la conjunción de factores económicos con los de carácter estratégico-militar y geopolítico. Así, luego de la Guerra del Golfo Pérsico, se ha convertido prácticamente en un lugar común el señalar que los Estados Unidos, afirmada su primacía en el plano estratégico de la seguridad, puede transferir su neto predominio militar al orden económico y político, contando entonces con los recursos necesarios para imponer la orientación futura del sistema global. La disolución del sistema de seguridad colectivo de los países socialistas y el rápido abandono del capitalismo de Estado en Europa Oriental y la URSS contribuyen a dar sustento a esa integración.

Se coincide -sin incorporar en ello el examen y la evaluación de la incidencia futura que pueda tener la evolución de los hechos señalados- en que los Estados Unidos han resultado notablemente fortalecidos, no sólo en el plano militar, sino políticamente, como consecuencia de su victoria en la Guerra del Golfo Pérsico y del proceso en curso en Europa Oriental y la URSS. No obstante, y a pesar del positivo impacto que ese fortalecimiento político está teniendo en la capacidad estadounidense de influir en la orientación de procesos económicos globales, esa incidencia encuentra restricciones no superables por la utilización de esos medios, derivadas de limitaciones estructurales que enfrenta desde varios años atrás la economía de los Estados Unidos.

En ese contexto, la creciente credibilidad que adquiere, en parte de las sociedades y gobiernos de los países de la región, una interpretación excesiva y simplificada triunfalista de los acontecimientos actuales, no debe ser subestimada. Si se le acepta como una interpretación cercana a la realidad, las opciones que se van a considerar y las estrategias y políticas que se pondrán en práctica en

América Latina para insertarse en el sistema e incrementar las posibilidades de su desarrollo, muy probablemente van a configurarse dentro del estrecho marco de alternativas que brinda ese paradigma.

Ese modelo no contempla otras posibilidades, que también tienen muy en cuenta a la economía de mercado (ej.: desarrollo de los países nórdicos y del Sudeste Asiático), pero que agregan distintos componentes en la concepción, el análisis, los actores participantes y el proceso de decisión.²¹ Se corre así el riesgo de provocar una grave reducción del tipo y número de opciones de inserción y desarrollo con que potencialmente cuentan los países de América Latina y el Caribe en el nuevo contexto mundial.

2. El nuevo orden económico mundial. Condiciones de viabilidad

Algunos enfoques teóricos²² determinan como condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo de una economía mundial basada en el liberalismo económico, la existencia de un poder dominante, comprometido con la economía de mercado, con la voluntad y medios suficientes para establecer y hacer cumplir sus normas y reglas. Hasta ahora, ese papel fue desempeñado por los Estados Unidos, pero han surgido dudas fundadas sobre su capacidad para seguir cumpliendo con esa función.

A ese primer requisito, debe sumarse una doble congruencia: la del proyecto socioeconómico interno de la potencia dominante y que la disposición a mantener un régimen de economía de mercado en el sistema internacional sea compartida por las otras potencias más importantes del sistema. Debe existir, además, una creencia generalizada en su legitimidad. En consecuencia, se tienen que cumplir varios requisitos: hegemonía, ideología liberal, interés común y consenso.²³

En ese marco, se requiere que los Estados Unidos puedan satisfacer ciertos roles fundamentales para el funcionamiento de la economía mundial. Entre otras condiciones: i) crear regímenes internacionales adecuados a ese propósito; ii) controlar las fuentes de capital, los mercados y los costos competitivos en la producción de bienes altamente valuados;²⁴ iii) orientar la estructura del comercio global; iv) coordinar las políticas monetarias de otras potencias con la interna; v) constituir un mercado importante de bienes y capitales; vi) que su divisa desempeñe un papel central en el sistema; vii) controlar el acceso a su mercado, la provisión de tecnología y el financiamiento, como factores disuasivos o punitivos frente a otros países.²⁵

Si bien los Estados Unidos mantiene esa capacidad relativa frente a las naciones de reciente industrialización y en desarrollo y aun, en aspectos específicos, frente al Japón y la CEE, su capacidad global ha sufrido un importante deterioro, viéndose obligado a negociar temas esenciales en el comercio, los mercados, las finanzas y la tecnología con la CEE y el Japón. En último término, las fuentes del poder económico dependen de la capacidad de autotransformación de la economía; si se adapta o no, en forma rápida y flexible, a las modificaciones del entorno económico global²⁶ (ej.: condiciones de competitividad). En nuestra apreciación, allí reside actualmente una debilidad clave de la economía estadounidense.

Según el enfoque teórico aquí comentado, si no existe una potencia dominante o se reduce sustantivamente la capacidad de ésta para mantener la vigencia del liberalismo económico en el sistema, la economía internacional se volvería inestable, poniéndose en cuestión su viabilidad; el libre comercio, por ejemplo, correría peligro de ser reemplazado por distintas formas de nacionalismo económico.²⁷ Bajo esa óptica, la formación de bloques económicos podría ser, en parte, atribuida a la declinación de la capacidad de los Estados Unidos de ejercer su liderazgo en plenitud.

Por último, retornando a la necesidad de que los Estados Unidos se vean apoyados ideológica y operativamente por otros Estados importantes: si éstos comienzan a considerar que la ecuación costo-beneficio no les es conveniente o que la acción de la potencia dominante es contraria a sus propios intereses políticos y económicos (ej.: la visión nipona sobre las presiones estadounidenses para la apertura de su mercado en las relaciones comerciales y financieras), esos factores contribuirán también a debilitar la viabilidad del liderazgo estadounidense.

Asimismo, los Estados Unidos pueden considerar que las restantes potencias que lo acompañan comienzan a obtener mayores beneficios que los que ella misma recibe (ej.: la crítica de su condición de *free riders* a Japón y Alemania) o que el costo de mantener ciertos rasgos del sistema supera a los beneficios recibidos. Ejemplo de esto último es, en el campo de la política comercial externa, la discusión en los Estados Unidos entre los multilateralistas, los bilateralistas-regionalistas y los proteccionistas.²⁸

Una pregunta fundamental que surge en el marco planteado, se refiere a si Estados Unidos es una potencia en declinación y cuál es su capacidad de mantener la vigencia del enfoque neoliberal en el plano mundial. Otras, corresponden a la dinámica de la distribución de poder entre los países y agrupaciones más importantes del segmento capitalista desarrollado, las alianzas y oposiciones que

puedan establecerse entre esos actores y sus consecuencias para la evolución del sistema en su conjunto.

Una tercera preocupación, presentada en un plano teórico, pero de profunda incidencia sobre la evolución concreta del sistema económico internacional, responde al examen de las posibilidades del orden económico liberal de subsistir - pese a una declinación de los Estados Unidos- supuesto el caso que un grupo de las principales potencias desarrolladas intentara desempeñar esas funciones en forma conjunta. En la práctica, los foros del "G-7", del "G-5" y del "G-2" constituyen un mecanismo orientado a ese propósito.

3. Los Estados Unidos, la CEE y el Japón en la conducción y mantenimiento del nuevo orden económico mundial. Perspectivas

En este trabajo se adhiere a la interpretación que señala que la "*pax americana*" que dominó durante las primeras décadas a partir de la Segunda Guerra Mundial, fue sucedida, en virtud de una disminución relativa del poder económico y tecnológico estadounidense y un aumento del de Japón y la CEE, por una reestructuración de la cúpula, en la cual Estados Unidos mantuvo una situación de *primus inter pares*. Sin embargo, en la práctica, en numerosas oportunidades tuvo la capacidad de aplicar sus criterios en forma unilateral y autoritaria, incluyendo en ellos, como sujetos subordinados, a países aliados que no necesariamente compartían sus objetivos y políticas.

Ante el temor que la actual situación de predominio militar-estratégico de que goza conduzca a un "globalismo unilateral" por parte de los Estados Unidos, tanto la CEE como Japón aspiran a alcanzar una *pax consortis* una *troika* Estados Unidos-CEE-Japón que sirva de base a un nuevo orden mundial, basado en democracia, economía de mercado y respeto al pluralismo.²⁹

La *troika* se basa en la colaboración; deben manejarse por la vía de consultas y de decisiones concertadas y su éxito depende del establecimiento de una sólida sociedad de intereses entre sus miembros, que tenga en cuenta los rasgos fundamentales del nuevo sistema y la distribución del poder tecnológico, económico y militar de cada uno de esos actores. En ese sistema triangular, cada uno contaría con cierta capacidad de veto; un solo actor no podría resolver problemas que tuvieran implicaciones mundiales.³⁰

Como hemos señalado previamente, desde el punto de vista de la estabilidad y consolidación del sistema económico liberal internacional, se puede plantear que si los Estados Unidos no alcanza a reunir los recursos de poder suficientes, la función estabilizadora podría estar a cargo de la *troika*. No obstante, eso significa que ese agrupamiento debería ser capaz de adecuar armónicamente los conflictos de perspectivas, interpretaciones e intereses que alberga en su seno.

La *troika* representa, en principio, una "alianza occidental" integrada por Estados Unidos y Europa Occidental, a la cual se suma Japón. Según lo representa el Esquema N° 1, desvíos a ese modelo pueden surgir por: i) el posible predominio de una "Alianza Atlántica" integrada por los Estados Unidos y la CEE; ii) una alianza Japón-Estados Unidos; iii) una alianza "Euro-asiática"; iv) desarrollos unilaterales de un "eurocentrismo" o de un "globalismo unilateral" estadounidense; v) además, no se descartan las posibilidades que podrían emerger a largo plazo para una *Pax Nipponica*, ante una mayor pérdida relativa de competitividad y productividad de Estados Unidos frente al Japón y la posible profundización de las tensiones y conflictos en el marco financiero, comercial y tecnológico entre ambas potencias. Cabe destacar que si bien la CEE ha reducido en los últimos años su brecha con los Estados Unidos, el único país que prácticamente ha invertido las relaciones de poder económico con esa potencia, es Japón.

En los tres núcleos citados existe conciencia sobre las dificultades de mantener un funcionamiento adecuado del sistema de *troika*. Se han logrado resultados positivos en la concertación, pero los logros son sectoriales y coyunturales; la *troika* es de equilibrio inestable, que va a tender a resolverse probablemente por la afirmación o el predominio -siquiera selectivo- de algunas de las otras variantes citadas.

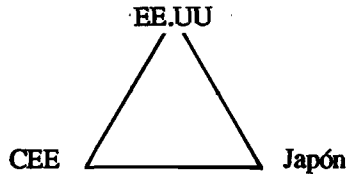
Los procesos sociopolíticos, económicos y geopolíticos en marcha en la Unión Soviética, Europa Oriental y el Medio Oriente; el ascenso de una Alemania unificada; la evolución del "triángulo del Pacífico" (Japón-PARI-ASEAN-Estados Unidos); los enfrentamientos en el seno de la Ronda Uruguay; los desequilibrios actuales y potenciales en las corrientes comerciales tecnológicas y financieras entre los miembros de la *troika*; las distintas visiones sobre el nuevo orden estratégico global y en cierto caso, regional (ej.: Medio Oriente, Asia Oriental) y los problemas de seguridad pendientes de solución, son algunos de los desafíos principales que tiene ante sí un modelo de esta naturaleza.³¹

Nos encontramos, entonces, ante situaciones sumamente fluidas y dinámicas, plenas de turbulencias económicas y rápidos cambios políticos y estratégicos

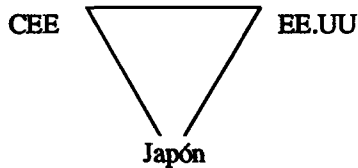
ESQUEMA N° 1

Distintas evoluciones a que pueden dar lugar las interacciones EE.UU. - CEE-Japón

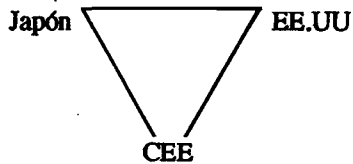
Escenario I: "Troika" (actual)



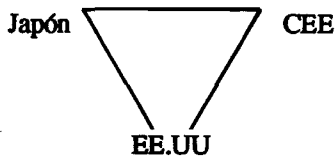
Escenario II: "Alianza Atlántica"



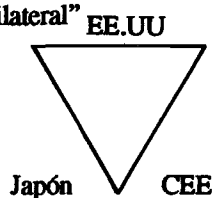
Escenario III: "Alianza del Pacífico"



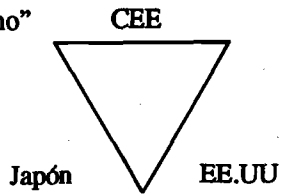
Escenario IV: "Alianza Euro-Asiática"



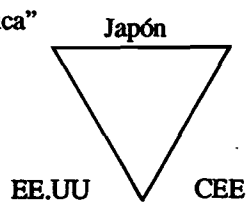
Escenario V: "Globalismo Unilateral"



Escenario VI: "Eurocentrismo"



Escenario VII: "Pax Nipponica"



en todos los azimutes. Los sucesos en la Unión Soviética y Europa Oriental dan medida del alto grado de incertidumbre que pesa sobre la evolución futura y la enorme dificultad que representa el intento de orientar múltiples procesos simultáneos, que interactúan entre sí.

A este cuadro se requiere incorporar, además, los procesos que lideran los actores no gubernamentales -orientados, en gran medida, según su propia lógica- que inciden sobre los objetivos y acciones de los Estados y son a su vez, afectados por ellos. Por ejemplo, los grupos ecologistas y el nuevo sector industrial de conservación y restauración ambiental, han logrado incidir sustantivamente en la modificación de los regímenes en las materia, en distintos dosajes de alianza y oposición con los Estados. Las empresas y organizaciones financieras transnacionales, en constante actividad de innovación, alianzas, fusiones y redefinición de productos, mercados y condiciones de competitividad, presionan a los gobiernos para que contribuyan a instaurar condiciones políticas y económicas favorables a su consolidación y crecimiento.

Las turbulencias que acompañan la nueva fase del proceso de acumulación capitalista pueden prolongarse por un largo período de tiempo. En ese contexto, la prudencia aconseja no forzar los límites -ya que el proceso podría descontrolarse, con graves perjuicios para todos los miembros de la *troika*- canalizando los importantes diferendos existentes en su seno en un marco mutuamente aceptable de reglas de juego para dirimir el conflicto y acordar la cooperación.

Bajo esa premisa, es dable esperar que, contando con una conducción única o plural, según los temas y las situaciones -y no exenta de oscilaciones, contradicciones y zigzagueos- el sistema económico neoliberal continúe afirmándose en lo que resta de la década. Las diferencias entre su actual conductor y sus asociados son conflictos que giran alrededor de la distribución de poder y las posibilidades de acumulación y no, sobre la naturaleza del sistema. Este, por ahora, cuenta con un firme ancla ideológica; eventuales "guerras comerciales" intra-Norte (que reclutarán también soldados en el Sur) pueden ser llevadas a cabo en su nombre, pero no contra él.

4. Posible organización espacial de los bloques y agrupamientos económicos

Con respecto a la configuración de la cúpula, lo expuesto en los párrafos precedentes se basa en proyecciones relativamente rígidas en cuanto al número de actores privilegiados que han sido incluidos. Las figuras triangulares del Esquema

Nº 1 podrán ser gradualmente reemplazadas por cuadriláteros, pentágonos u otras formas geométricas, probablemente concéntricas (ver Esquema Nº 2), en la medida que:

- i) surjan otros países o grupos de países con capacidad de estructurar subagrupamientos económicos de menor nivel, pero de gran dinamismo, y peso económico relativamente sustantivo (ej: escenario de concertación exitosa de un grupo que incluya a China y a países de los Grupos ASEAN, PARI y de la península de Indochina, según proyectos de integración y complementación económica que están circulando actualmente);
- ii) el proceso en curso en la Unión Soviética y en Europa Oriental da lugar a la configuración de nuevos espacios político-económicos. Debe recordarse que los países del Este participan con más del 23% del PIB mundial, ubicándose terceros, luego de los Estados Unidos y la CEE. Por ejemplo, en un escenario, la Unión Soviética evita la desmembración y se consolida como una unidad económica, con espacio de influencia sobre parte de Europa Oriental y el área asiática; en otro, la Unión Soviética "pierde" parte de las Repúblicas constitutivas de la Federación. El núcleo que permanece integrado se vincula más estrechamente con Europa Occidental y/o con Japón y Asia insular y terrestre.

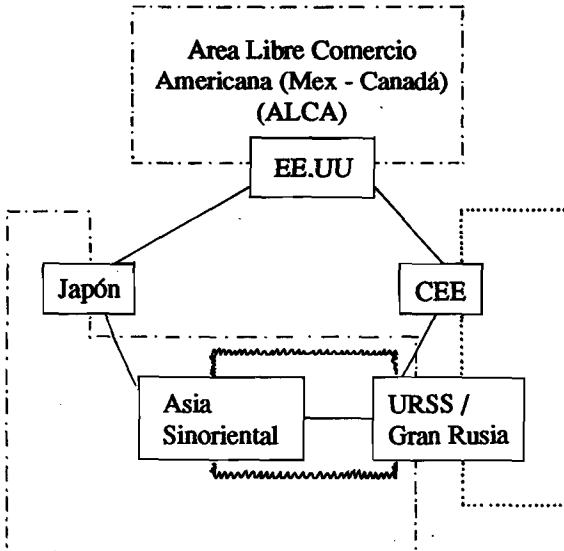
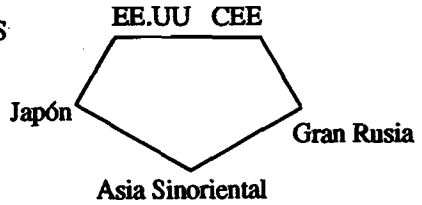
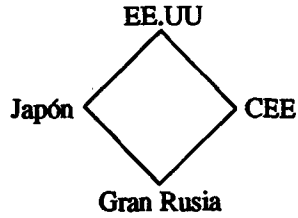
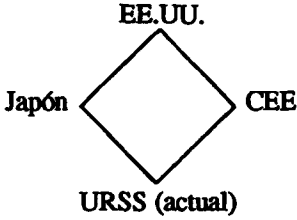
La presentación de estos ejemplos, concebidos a partir de orientaciones pre-valetientes en los flujos comerciales, financieros y tecnológicos, procesos de integración productiva y vinculaciones políticas y estratégicas, más allá de sus obvias limitaciones y distorsiones, procura llamar la atención sobre el considerable número de escenarios que tienen probabilidades de tornarse realidad en una etapa de recomposición del sistema mundial.

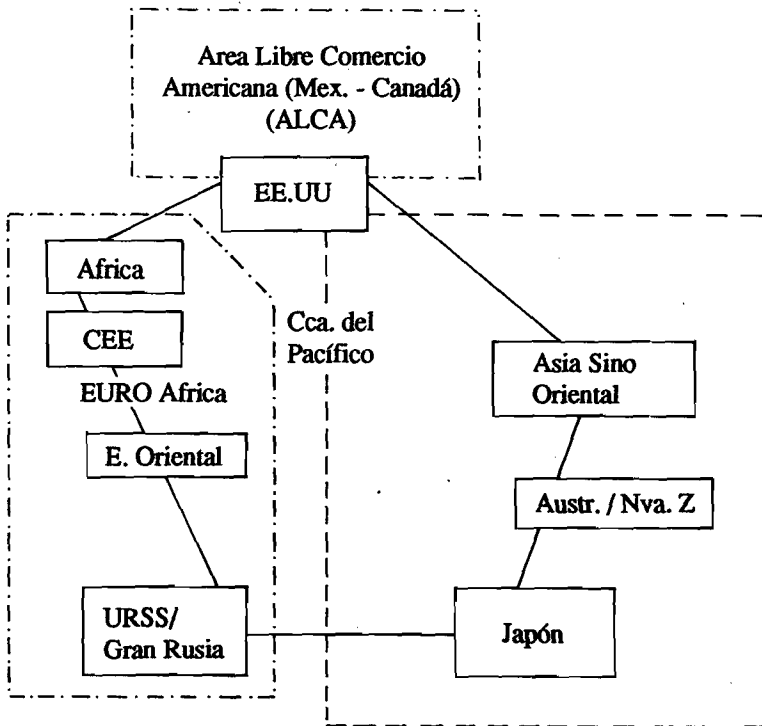
5. Estados Unidos: ¿poder hegemónico o en declinación?

Tanto en el plano de la seguridad como en el económico, una de las cuestiones fundamentales se refiere a cuál es la situación actual de los Estados Unidos y cuál su futuro desarrollo. En general, se ha intentado dar respuesta a esa pregunta mediante el análisis de las tendencias de declinación o progreso -relativos y absolutos- de la posición de los Estados Unidos en el sistema internacional. Al respecto, se cuenta con una profusa literatura tanto desde el punto de vista tradicional (ej.: enfoques geopolíticos, y estratégicos) como de aquellos que consideran que

ESQUEMA N° 2

Esquemas de algunas configuraciones posibles bajo un modelo de bloques económicos





Notas:

1) En estos esquemas se pretende simplemente delinear algunas de las configuraciones posibles a partir, entre otros elementos políticos y económicos de la orientación que están adoptando los flujos comerciales (ver Cuadro Nº 4) y financieros (ver Cuadro Nº 3) y/o de porcentajes de participación en el comercio y/o la producción mundial (ej.: superior al 3% en el PNB mundial.)

hoy rigen nuevas formas de poder en el mundo (básicamente, las tecnológicas-informáticas, particularmente en el ámbito económico).

Una línea interpretativa, basada en ciertos estudios, y que utilizan distintos criterios -en particular, la participación de los Estados Unidos en el Producto Bruto Mundial y otros indicadores de carácter económico y militar- sostienen que esa potencia ha mantenido su posición global. Tal el caso, por ejemplo, de un estudio de la Rand Corporation que señala que la participación de EEUU en el Producto Global sería ahora igual que en los años sesenta, entre el 22 y el 24 por ciento del PIB mundial.³²

Por otra parte, distintos trabajos indican que no sólo ha disminuido -y continúa haciéndolo- la presencia estadounidense en el Producto Bruto Mundial (ej.: entre 1967 y 1986 su participación se redujo del 25,8% al 21,4%³³ sino que también se observa una declinación en la capacidad competitiva de ese país. Además, se enfatiza la inversión de su situación, al pasar de primer acreedor a primer deudor mundial y el debilitamiento de su papel en las inversiones externas directas.

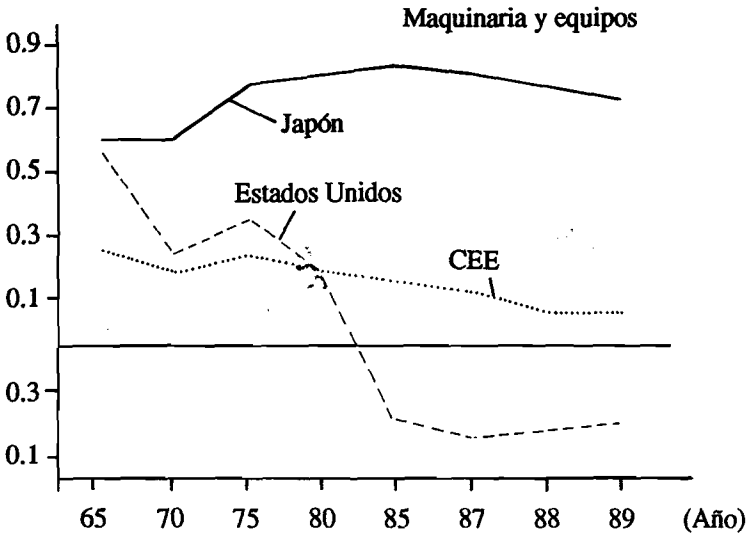
A eso debe sumarse la reducción de su rol como exportador si bien está recuperando la participación de los EE.UU en el comercio mundial pasó del 13% en 1980 al 14,4% en 1988³⁴ y los problemas relativos a la competencia con Japón y la CEE en términos de avance científico y tecnológico, productividad, gestión y peso en el sistema financiero global.³⁵ Se concluye así que los Estados Unidos está ciertamente sufriendo un proceso de declinación económica (para algunos relativa, para otros, absoluta), perdiendo gradualmente posiciones frente a los grandes actores desarrollados.

Los cuadros y datos que numerosos estudios presentan, señalan, a nuestro entender, que, efectivamente, Estados Unidos atraviesa un período de declinación. Esta comprende tanto un deterioro del marco interno con respecto a períodos anteriores (concentración de la riqueza; calidad de vida; violencia, deterioro urbano, etc.), como grados variables de disminución de su capacidad de imposición externa de conductas en el plano económico con respecto a la CEE y al Japón y una pérdida de su competitividad (ver Cuadro 1), mientras mantiene su papel de neto liderazgo en la dimensión militar.

Si esa apreciación es aproximadamente correcta, este tipo de análisis permite ampliar los horizontes estratégicos, evitando que se vean reducidos a una visión unívoca, que distorsiona el panorama mundial. Llama la atención sobre la necesidad de aplicar enfoques de vinculación estratégica plural, en vez de concentrar -

CUADRO N° 1

Cambios en la estructura de la Competitividad Mundial (1989)



Nota: Indicador de competitividad internacional: $(\text{exportac} - \text{import}) / \text{export.} + \text{importac.}$

Para el año 1989, las cifras para los Estados Unidos cubren solamente el período Enero-Septiembre y las de la CEE, de Enero a Julio.

Fuente: OECD, *Historical Statistics and Monthly Statistics of Foreign Trade, Series "A"*

como sucede en numerosas oportunidades en América Latina- prácticamente todo el esfuerzo en las posibilidades de articulación con una sola potencia, por más importante que ésta sea.

Dinámica de Algunos Factores Relativos a la Formación de los Bloques Económicos

En el marco de lo indicado al principio de este trabajo, es necesario señalar, ya que la extensión del mismo no permite un examen más profundo, la importancia que adquieren en la configuración de los denominados "bloques económicos" - además de los procesos de transformación productiva- las modificaciones en la orientación y magnitud de las corrientes de inversiones extranjeras directas (IED), de los flujos financieros y de comercio y la gradual estructuración de zonas monetarias. Esos procesos interactúan entre sí, incidiendo sustantivamente en la evolución e integración de los mercados comerciales.

1. Cambios en las tendencias de las IED y en la estrategia de las ETN³⁶

Las corrientes de IED han continuado creciendo a lo largo de la década del ochenta, alcanzando cerca de 200.000 millones de dólares en 1989, sobre un total mundial de 1,5 billones. Las cifras de 1989 confirman las tendencias previas de distribución de las inversiones: 163.000 millones fueron localizados en los países desarrollados y sólo 30.000 millones de dólares en los países en desarrollo.³⁷ A su vez, sólo diez países en desarrollo concentran tres cuartas partes del total de las inversiones en esa categoría: Singapur, 12%; Brasil, 12%; México, 11%; China, 10%; Hong Kong, 7%; Malasia, 6%; Egipto, 6%; Argentina, 4%; Tailandia, 3% y Colombia, 3%.³⁸

- Estructura global de los IED

Si en ese contexto se examina la estructura global de la IED, se observan los siguientes procesos:

- i) La *troika* Estados Unidos-Japón-CEE representa cerca del 80% del total mundial de flujos y *stocks*;

- ii) La tasa de crecimiento de IED *intratroika* ha sobrepasado a la del resto del mundo, reflejando la estrategia de las ETN de cada uno de los polos de la tríada de mejorar su ubicación en el espacio económico del otro, ante prácticas proteccionistas (EEUU) o perspectivas de mayor grado de cierre del mercado (Mercado Unico de la CEE);
- iii) En el marco señalado en ii), Japón emerge como uno de los tres principales inversores mundiales, ocupando el segundo lugar, en el total global, luego de la CEE, que en 1987 desplazó a los EEUU.³⁹
- iv) En el contexto de la *troika*, la relación más importante de IED inter-miembros, es la de los EEUU con la CEE, que suma el 79% del total de la tríada. Sin embargo, la participación de las IED niponas se triplicó en ocho años, pasando de un 5% del total en 1980 a 16% en 1988 y continúa creciendo rápidamente. A su vez, los Estados Unidos fueron el país receptor más importante del conjunto;
- v) Si bien la participación de Africa y Asia del Sur, Sudeste y Este en los flujos mundiales de IED permanecieron estables en 1980-89, América Latina perdió posiciones, pasando de 12% a 7%, pese a que en valores absolutos su presencia creció. También disminuyó su participación en los flujos dirigidos a los países en desarrollo, reduciéndose los porcentajes del 49% al 38%;

- *La IED en la estrategia de globalización de las ETN*

La distribución *intratroika* de las IED refleja la estrategia de las ETN que tiene origen en cada uno de los polos de la *troika*:

- vi) Del total de las inversiones estadounidenses en la *troika*, 88% se hallan concentradas en la CEE, donde la presencia de ese país es muy fuerte desde los años sesenta. Las ETN de los Estados Unidos no enfrentan entonces el problema de ubicarse en el seno del futuro mercado único, como lo deben hacer las empresas niponas. Las inversiones de los Estados Unidos en Japón aumentan rápidamente, pero aun son relativamente pequeñas, del orden 4,5 al 5,5% (ver Cuadro N° 2);
- vii) Las inversiones niponas en la CEE han crecido con gran dinamismo durante los últimos tres años, correspondiéndole un 19% del total de los flujos de 1988,⁴⁰ frente a un 48% orientado a los Estados Unidos. El interés de ubi-

CUADRO N° 2

Japón y los Estados Unidos: Inversiones Directas bilaterales

		Año	1986	1987	1988
Posición en las Inversiones Directas	Para todas las industrias	Posición de las inversiones de los EE. UU. en Japón	11.332	14.671	16.868
		Inversiones niponas en los EE. UU.	26.824	35.151	53.354
	En manufacturas	Inversiones de los EE. UU. en Japón	5.445	7.136	7.876
		Inversiones niponas en los EE. UU.	3.578	5.345	12.222

Fuente: Takanori Satake, "Trends in Japan's Direct Investment Abroad in FY 1988", Research Institute of Overseas Investment, The Export-Import Bank of Japan, January 1991.

car inversiones en los Estados Unidos ha decaído, mientras aumentó en la CEE. Las firmas japonesas procuran alcanzar una situación de "actor interno" en cada uno de los otros polos de la *troika*, al igual que en Asia, mediante la constitución de redes de empresas productivas integradas a nivel regional y crecientemente independientes de sus casas matrices;⁴¹

- viii La CEE representa la mayor participación (48%) del *stock* de IED *intratroika*. En gran medida (más del 54%), se localiza en los EEUU, mientras Japón presenta un porcentaje pequeño (cerca del 12%). Se observa un rápido incremento de las inversiones intra-CEE, propias de la preparación de las firmas europeas para el Mercado Unico, pero éstas son superadas por las inversiones en los EEUU, particularmente las de origen inglés y alemán.

De lo expuesto en los puntos anteriores, surge el papel central que aun ocupan los Estados Unidos en materia de IED, atrayendo los más altos porcentajes de las inversiones europeas y niponas. No obstante, de continuar las tendencias actuales, la CEE puede sobrepasar a los EEUU como receptor del *stock* de IED y Japón, en algunos años, podría superar a los EEUU en el *stock* total de inversiones en el extranjero.⁴²

Lo expuesto en los párrafos precedentes indica que:

- i) Se está produciendo un cambio de posiciones entre los centros, disminuyendo el papel predominante que ejercían los EEUU en las IED, en favor de la CEE y Japón;
- ii) Si bien las firmas japonesas quizás resulten las más avanzadas en el proceso de constitución de redes productivas integradas a nivel regional, insertándose con éxito en la CEE y los EEUU, esa estrategia está siendo también aplicada por las ETN de origen europeo y estadounidense (particularmente en el eje CEE-EEUU, dados los vínculos históricos y las dificultades de penetrar en el mercado nipón);
- iii) Por lo tanto, las ETN están generando redes productivas integradas "locales" en los espacios económicos de cada uno de los otros polos. Esa situación tiene varias consecuencias relevantes: impide el control hegemónico de cada polo sobre su espacio de influencia y fortalece la hipótesis esbozada en el Cap. I, sección 2 de este trabajo, en el sentido que los bloques económicos constituyen un cambio de escala en la dimensión de los mercados. Las ETN

operan en esos ámbitos en su avance hacia la globalización de sus operaciones.

Asimismo, la existencia de redes de las contrapartes en cada uno de los espacios y las gigantescas y múltiples fusiones y *joint-ventures* que se están realizando entre empresas de distintos polos, contribuyen a proveer apertura y permeabilidad a los bloques;

2. Las IED de la *troika* en la formación de los bloques económicos

Si se examinan las tendencias de inversión de los principales núcleos de la *troika* en los países en desarrollo,⁴³ se observa claramente que los países ubicados en una misma región geográfica se agrupan alrededor del miembro de la tríada localizado territorialmente en esa región, que ostenta, en la mayoría de los casos, el predominio de las inversiones.

Es este el caso de los EEUU para América Latina y muy particularmente, para Colombia y México, mientras que en Brasil los EE.UU han debido ceder a la CEE el primer lugar en las IED. Actualmente, la CEE mantiene fuertes posiciones en Brasil, Indonesia y Vietnam (alrededor del 50% o más de los flujos anuales de IED), mientras compete con los EE.UU en India y Nigeria, surgiendo en cambio como claro actor predominante en la mayor parte de Europa Oriental y en la URSS. No obstante, sufre ya los embates de las inversiones directas, japonesas, estadounidenses y de los PARI en Indonesia y la península de Indochina (Vietnam).

Una más rápida velocidad de crecimiento y magnitudes mayores (comparadas con las de los EE.UU y la CEE) de las inversiones niponas en el Sudeste Asiático durante los últimos años -particularmente en ASEAN- junto al proceso de integración industrial vertical e intrafirma en marcha entre Japón, los PARI y los países ASEAN, lo ubican en una posición predominante, contribuyendo sustantivamente a fortalecer el proceso de integración económica entre esos países. En 1988 Japón aumentó en un 26,4% sus inversiones en los PARI y un 92% en ASEAN.⁴⁴ A eso se agrega una rápida corriente de inversiones por parte de Corea del Sur, Hong Kong y Taiwan en los países ASEAN, incrementándolas en 1988-89 en un 325%.⁴⁵ Este último proceso, asigna a los PARI el papel de importantes fuentes de IED en Asia.

Asimismo, el fenómeno de los PARI, indica que es dable esperar desarrollos equivalentes en los otros espacios económicos en formación. Algunos de los países en desarrollo o recientemente industrializados que obtengan un alto crecimiento merced a su vinculación con el centro respectivo, podrían acompañar e incluso adelantarse- a las transferencias de inversiones del polo de esa región hacia otros países de la misma. Esta posibilidad también debería ser examinada en nuestra región. Por ejemplo: ¿cuál puede ser el papel futuro de México como inversor, en su carácter de miembro del ALC con los EEUU y Canadá?

En suma, más allá de los distintos objetivos de cada uno de los polos de la *troika* -ej.: defensa de posiciones frente al crecimiento de la competitividad nipona y europea para los EEUU; adquirir la escala adecuada y eliminar la brecha tecnológica para los miembros de la CEE- en todos los casos se trata de contar con un espacio económico subordinado de bajo costo de producción/exportación⁴⁶ y en distinta medida y condiciones, con una ampliación del mercado. Es conveniente tener en cuenta esa característica al analizar la "Iniciativa para las Américas". México y Canadá cumplen ya, en distinto grado, según su nivel de desarrollo productivo, esa función para los EEUU

Asimismo, se observa un activo proceso de inversiones *intratroika* en marcha, no sólo entre sus miembros principales, sino también (naturalmente, en menor escala), entre distintos países que componen los espacios económicos vinculados a cada polo. En el caso del Sudeste Asiático, los PARI no sólo han repetido los movimientos de globalización de las ETN niponas, realizando importantes inversiones en la CEE, sino que han ido más allá, aventurándose en la zona asiática de la URSS y en Asia del Norte. La capacidad de una acción rápida y efectiva demostrada por Corea del Sur y Taiwan en el campo de las inversiones, unida a los recursos de capital con que cuentan, indican la posibilidad de extender su interés a América Latina, si media una estrategia de captación coherente y persistente por parte de la región.⁴⁷

Por último, en disenso con la ortodoxia económica del mercado, se comprueba que no sólo pesan las tradicionales ventajas (dotación de recursos humanos y naturales, infraestructura, régimen económico, etc.) en la elección de cuáles serán los países beneficiarios de la IED, sino que la existencia de vecindad geográfica y relaciones históricas, culturales y políticas también tienen su peso en la decisión de donde invertir. Esa línea de razonamiento encuentra fundamento al observar las características de los bloques económicos.

Desde el punto de vista de América Latina, ese factor debe ser tenido en cuenta en el análisis de la propuesta estadounidense de constituir una Zona de Libre Comercio que incluya a ambas Américas. Señala, asimismo la imprescindible necesidad de establecer rápidamente, para mejorar las posibilidades de vinculación financiera y comercial, el más amplio espectro de vínculos culturales y políticos con los países que integran espacios económicos con los cuales nuestra relación es mínima. Tal, por ejemplo, es la situación que enfrentamos en Asia del Sudeste y mucho peor aún, en el caso de Asia del Norte.

3. Flujos financieros y gestación de zonas monetarias

Existe una preocupación generalizada en los países en desarrollo ante:

- i) La persistencia del problema de la deuda externa;
- ii) Las nuevas y enormes demandas de capital que requieren la reestructuración de la ex-Alemania Oriental, Europa Oriental y la URSS, así como la reconstrucción de las áreas de Medio Oriente afectadas por la guerra del Golfo Pérsico;
- iii) La persistencia de los déficits estadounidenses.

Se estima que no podrán ser satisfechas las necesidades de esos países por la capacidad de ahorro global actual, conduciendo a una importante restricción de los flujos financieros, mayores tasas de interés y presiones de pago para los países altamente endeudados.

Pese a algunos diagnósticos tranquilizadores,⁴⁸ existe, ciertamente, una crisis mundial de liquidez. No puede casi contarse con los capitales alemanes (dedicados a la reconstrucción de los *landers* de la ex RFA, pagos a la URSS y asistencia a Europa Oriental), nipones (debilitados por la crisis de la Bolsa de Tokyo, con reducción del *surplus* financiero y concentrados en financiar el desarrollo del área asiática del Pacífico), del Medio Oriente petrolero (reconstrucción, gasto militar y situaciones económicas no florecientes). Además, el sistema bancario estadounidense atraviesa una profunda crisis. Los intentos de los EEUU en el seno del G-7 de convencer a Alemania y al Japón que reduzcan sus tasas de interés, encontraron una seria resistencia. Estos hechos se traducen en una retracción de los mercados de capital, en un ambiente de incertidumbre.

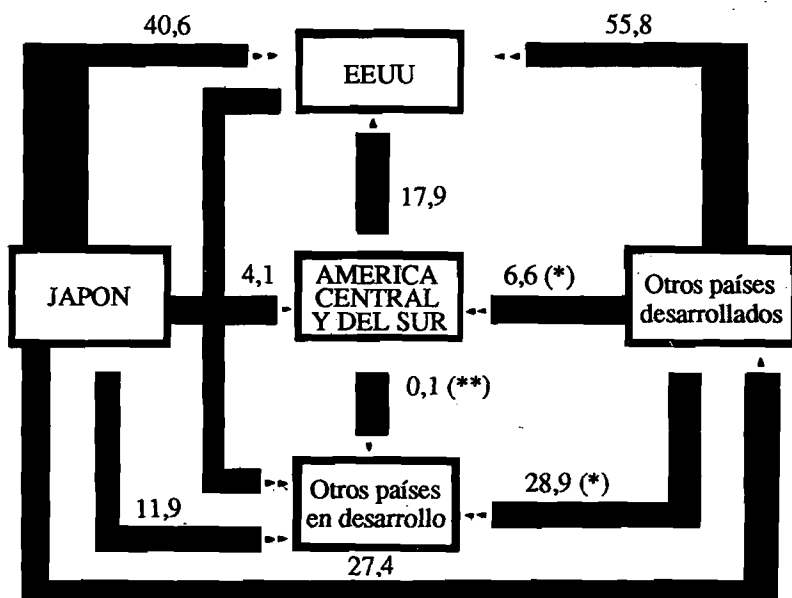
Los procesos de desregulación, emprendidos con distinta velocidad, estrategias y fortuna en los EEUU, la CEE y Japón, en aras de la competitividad y la globalización de las respectivas industrias financieras, ayudadas por la telemática, condujeron a una integración cada vez más profunda de esos mercados y a una explosión exponencial en la capacidad de movilización de los fondos. Se ha generado ya una pérdida de control por parte de los gobiernos e interacciones que crean peligrosas interdependencias (ej.: los impactos globales de las crisis de las bolsas), incrementándose la inestabilidad general y el riesgo crediticio de gobiernos e instituciones.

En ese marco muy esquemáticamente bosquejado, deben situarse los flujos financieros mundiales presentados en el Cuadro N° 3. En él se observa la posición de los EEUU como principal núcleo receptor, en claro contraste con la reducción de su papel de proveedor de fondos y la sustantiva salida neta de recursos desde América Latina (en gran medida, también orientados a ese destino). Se destaca, asimismo, el incremento de la importancia relativa de los flujos nipones hacia América Latina (dedicados, en gran medida, a atender problemas de la deuda externa) si se los compara con los de EEUU y otros países desarrollados y, la correspondencia que existe entre los flujos financieros y comerciales principales (ver Cuadro N° 4), ambos concentrados en el circuito intranorte.

Desde el punto de vista de la formación de bloques económicos, en principio, tanto la CEE como Japón y muy especialmente, este último, se hallan en condiciones de satisfacer los requerimientos mínimos de sus espacios económicos respectivos. La CEE enfrenta mayores dificultades para atender asistencia e inversiones sustantivas en Europa Oriental. No obstante, durante el último año ha disminuido el ritmo de las inversiones, crédito y asistencia prestada a Europa Oriental por los EEUU, la CEE y Japón. Por su parte, los tres centros no parecen dispuestos por el momento a realizar inversiones masivas y a prestar asistencia económica en gran escala a la URSS. Una decisión de esa naturaleza complicaría enormemente la actual situación financiera, con efectos negativos y positivos que se transmitirían al conjunto de las economías.

Si bien los factores nombrados incidirán en la velocidad de acople de países de Europa Oriental a Europa Occidental, no disminuirán la crítica situación de América Latina con respecto a la provisión de fondos para la región, ya que continuará vigente la situación de gran demanda internacional de capitales.

CUADRO N° 3
Flujos financieros mundiales
(Período 1983-1986)
(en miles de millones de dólares)



Aclaraciones:

█ --> Dirección de las flechas

(*) Flujo total de fondos públicos y revisados.

(**) Estimaciones basadas en flujos de comercio

Fuentes OECD: "Geographical Distribution of Financial Flows".

Los Estados Unidos son, de facto, el núcleo de un potencial espacio económico integrado que pudiera incluir parte o -menos probable- la totalidad de la región.

No obstante, en la segunda mitad de la década del ochenta (1985-1989) los flujos de la banca privada estadounidense hacia la región muestran cifras negativas y la asistencia al desarrollo alcanza un porcentaje muy próximo al de la ayuda dada al Asia (22% y 19%, respectivamente), representando ambas cerca de la mitad de la provista a Medio Oriente (45%). Sólo en el terreno de las inversiones directas los EEUU tiene una presencia muy importante, habiendo destinado a la región cerca del 21% del total de sus inversiones en ese período (correspondiente a más del 90% del total de sus inversiones en los países en desarrollo).⁴⁹ En el caso de México -por el momento, el único país de la región que desarrolla negociaciones avanzadas para establecer un área de libre comercio (ALC) con Canadá y los EEUU- las inversiones estadounidenses se elevaron a 4.200 millones de dólares en 1990, frente a 2.500 millones en 1988 y 1989.⁵⁰

No obstante, no es dable esperar que futuras inversiones de los EEUU mantengan esa escala para otros países de América Latina, supuesto el caso que se firmaran ALC con otros países de la región, a menos que se reorientara parte del actual flujo de IED estadounidense concentrado en Europa.

Teniendo en cuenta las dificultades que representa la situación del dólar como moneda de referencia global y el papel del marco alemán como "*primus inter pares*" en el sistema monetario europeo, se especula sobre el rol que el yen puede jugar en Asia. La posible configuración de un sistema monetario tripolar, basado en el dólar estadounidense, el marco alemán y el yen como monedas básicas, en flotación entre sí y a las cuales se vincularían las restantes divisas, constituiría una modificación muy importante del sistema monetario mundial, fortaleciendo la identidad y efectividad de los bloques económicos.

El proceso de internacionalización del yen y el papel que puede jugar en el futuro, particularmente en el sudeste de Asia, es importante, ya que podría representar, en principio, una disminución de la influencia del dólar en esa área y un mayor control por parte del Japón; ciertamente, esta consecuencia preocupa seriamente a los países de esa región, que no favorecen su materialización.

La "zona del yen" correspondería al papel del centro de gravedad alcanzado por la economía japonesa en Asia del Pacífico y significaría la ampliación del uso

en el comercio y las transacciones financieras, de la moneda nipona. Eventualmente, podría conducir, en el largo plazo, a alguna forma de unión monetaria.

Sin embargo, a pesar del innegable peso adquirido por Japón en esa región y en el mundo, el yen aun parece hallarse lejos de alcanzar ese estatus. Así, si bien el yen es la moneda más importante para el comercio intrarregional,

presenta relativamente poco uso a escala mundial, pese a que más del 70% del comercio exterior nipón se realiza entre compañías de ese origen.

A los efectos de comparar, cabe señalar que la proporción de exportaciones japonesas denominadas en yenes aumentó del 17,5% en 1975 al 35% durante los últimos años de la década del ochenta, mientras cerca del 96% de las exportaciones estadounidenses están expresadas en dólares de ese país. En el caso de los países europeos, la representatividad de las monedas nacionales en las exportaciones varía del 40% al 80%.⁵¹

En el ámbito de la intermediación financiera, tampoco el yen ha tenido mejor suerte, dado que la mayor parte de las operaciones de los bancos nipones (tanto a corto como a largo plazo) se realizan en monedas extranjeras; el porcentaje de préstamos denominados en yen equivale apenas al 30% del total.

Asimismo, en cuanto concierne a la utilización del yen en los mercados financieros internacionales, los préstamos bancarios denominados en esa moneda aumentaron hasta alcanzar el 18,5% en 1985, descendiendo posteriormente a valores cercanos al 5,5% a fines de la década.⁵²

Por último, el porcentaje de tenencia de divisas expresadas en yenes ha sido siempre más elevado en los países asiáticos que en el resto del mundo. Pese a que durante la década del ochenta aumentaron las tenencias de divisas expresadas en yenes, el porcentaje correspondiente al dólar (56,4%) continúa siendo muy alto y el del marco alemán (15,2%) cercano en su participación, al del yen.

Lo expuesto no reduce la importancia alcanzada por el yen en el área asiática. La evolución hacia un bloque monetario en algún momento del futuro depende, en medida sustantiva, de la apertura, modernización y diversificación del sistema financiero japonés.⁵³ El conjunto de medidas que el gobierno nipón y la banca privada de ese origen han adoptado durante los últimos años están destinadas a promover la internacionalización del yen y a asegurar un papel de liderazgo para el Japón como intermediario financiero internacional.⁵⁴ De tener éxito, esas ac-

ciones tendrán una alta incidencia sobre el proceso de gradual constitución de una zona yen.

4. Flujos y tendencias en el comercio mundial

Si bien existen grandes desacuerdos sobre el carácter, causa y efectos de las crisis por las que atraviesa la economía mundial durante las últimas décadas, se acepta generalmente que se hallan vinculados a la instauración y progresivo fortalecimiento de un nuevo patrón de intercambio a escala global. Este presenta una creciente diferenciación en la demanda, en las formas de producción, en los patrones de consumo y en la incorporación de tecnología en los bienes y servicios que se comercian. Esos factores afectan, de distinta manera, a los productos primarios, a las manufacturas de consumo masivo y a los bienes que incorporan tecnología de punta, generando un patrón de intercambio múltiple.⁵⁵

El intercambio se vincula así a un amplio conjunto de factores (especialización por productos, escala de producción, tecnologías accesibles, organización y gestión, etc.) que superan la tradicional concepción de las ventajas comparativas clásicas,⁵⁶ incidiendo sustantivamente en la capacidad de generar beneficios y en la competitividad o sea, en las posibilidades de ganar o perder mercados.

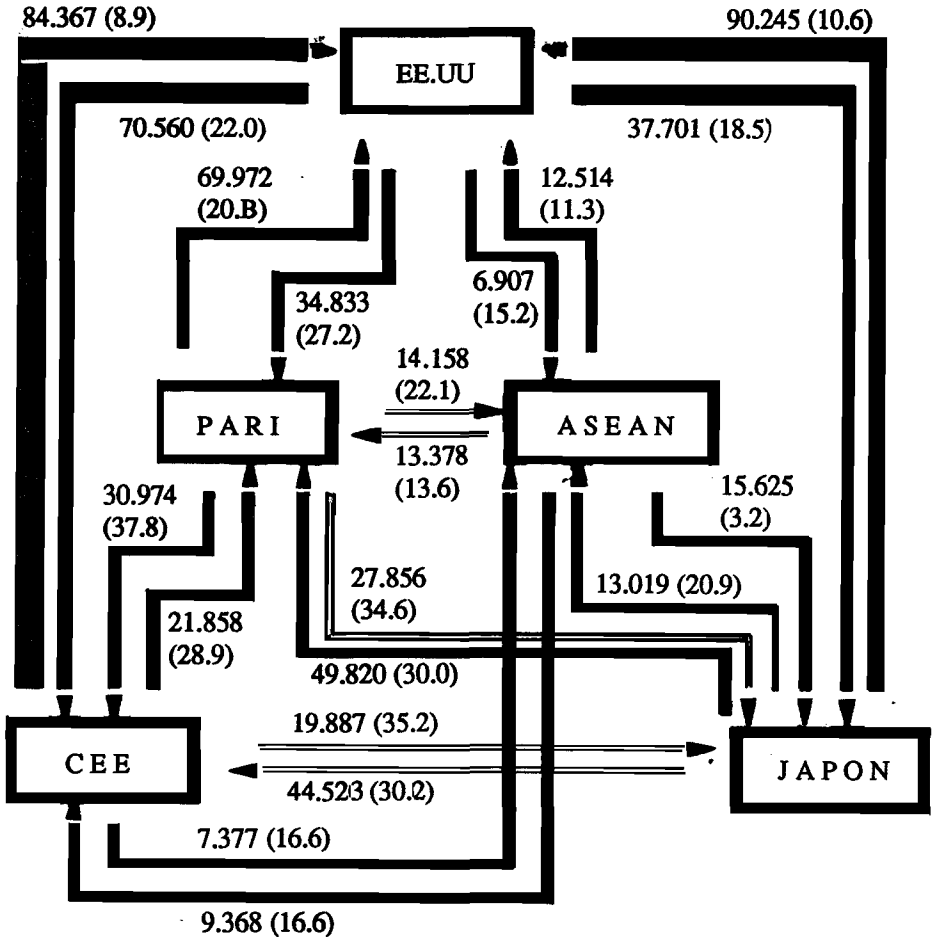
La transformación de las ventajas comparativas conduce a distintas formas de especialización, tanto en las áreas desarrolladas como en desarrollo, estableciendo distintas posibilidades para competir, contribuyendo, junto a la innovación tecnológica, a modificar la orientación y composición de los flujos de comercio mundiales y a la determinación de la posición relativa de países y empresas en el tablero del comercio mundial.

Si bien las exportaciones de productos primarios se mantendrán básicamente estables en cuanto a la localización de su origen (con excepción de los cambios que lograron introducir en la composición de sus exportaciones los países del Sudeste Asiático, al pasar a productos intensivos en capital y tecnología), el intercambio de bienes manufacturados presenta profundas transformaciones.

El Cuadro N° 4 permite considerar un diagrama de los principales flujos de comercio globales. Se observa la existencia de un circuito principal, muy dinámico, que vincula a Japón, los Estados Unidos y la CEE. En un segundo nivel, se hallan los circuitos que conectan a esos centros desarrollados con sus respectivas áreas de influencia. En ese contexto, debe destacarse que la importancia relativa

Cuadro N° 4

FLUJOS PRINCIPALES EN EL COMERCIO MUNDIAL (Año 1988)



Aclaraciones:

- Las cifras representan valores de exportación en 1988 en la dirección de las flechas (en miles de millones de dólares).
- Las cifras en parentésis representan las tasas promedio de crecimiento anual desde 1988.

Fuente: **White Paper on International Trade. Japan 1990.** Jetro, Tokio, 1990, p. 35.

CUADRO N° 5

Cuenca del Pacífico: algunos indicadores económicos (1988)

<i>PAIS</i>	<i>Población (millones)</i>	<i>PIB (en miles de millones de dólares)</i>	<i>PIB p/cápita</i>	<i>Promedio de crecimiento real (%) (1984-1988) *</i>
Estados Unidos	247	4.838	19.590	4,2
Canadá	26	487	18.795	4,5
México	83	169	2.029	0,7
Japón	122	2.867	23.382	4,4
Corea del Sur	42	171	4.082	9,5
Australia	16	263	15.921	4,2
Indonesia	172	83	471	3,9
Tailandia	55	56	1.028	6,5

Nota:

* Promedio real del crecimiento PIB durante cinco años (1984 a 1988), basado en mercados locales.

Fuente: Elaborado en base a datos de: IMF *International Financial Statistics*, 1988; Bank of Japan, *Comparative International Statistics*, 1989 y Bill Bradley, *Building a Pacific Coalition*, en *International Trade. The changing role of the United States*, Academy of Political Science, New York, 1990, pág. 7.

de esos circuitos varía, tanto en el valor y en la composición del comercio, como en el tipo de inserción que se establece con el núcleo desarrollado respectivo.⁵⁷ Así, por ejemplo, el circuito PARI con Japón difiere -siendo relativamente superior en valor (en 1988 la suma de las exportaciones de los PARI (4 países) al Japón fue de 28.000 millones de dólares, frente a 56.500 millones exportados por América Latina y el Caribe a los Estados Unidos⁵⁸ y en la presencia de manufacturas -en el caso de los PARI, 63% para las exportaciones al Japón- a los que mantienen Europa y los Estados Unidos con sus espacios económicos de influencia (ej.: África, Europa Oriental y América Latina, respectivamente).

Existen, asimismo, circuitos secundarios diagonales, que relacionan cada uno de los centros con las áreas de influencia de los otros núcleos de alto desarrollo. Aquí también se observan las diferencias señaladas en el párrafo anterior, dado que, por ejemplo, las relaciones de los Estados Unidos con PARI y ASEAN difieren de las mantenidas por esa potencia con África o Europa Oriental. Así, los PARI exportaron en 1988 a los EEUU 66.400 millones de dólares, de los cuales 94% correspondió a manufacturas. Los países ASEAN exportaron 16.800 millones a ese destino, con un 68% de participación de las manufacturas.⁵⁹ En cambio, en América Latina en 1988 exportó 9.297 millones de dólares al Japón con un muy alto porcentaje de productos minerales, metálicos, petróleo y alimentos.

Por último, se genera un circuito que relaciona entre sí a las regiones en desarrollo. Ese circuito presenta tendencias de debilitamiento durante los últimos años de la década del ochenta, representando en 1987 sólo el 4% del comercio mundial de manufacturas, si bien muestra algunos signos de crecimiento en el área de la Cuenca del Pacífico.

En ese marco general, el comercio latinoamericano se halla fuertemente concentrado en los EEUU (52,1% de las exportaciones y 59,8% de las importaciones totales, en 1989),⁶⁰ siguiéndole, distantes, la CEE y Japón. En ambos casos, la participación de ambos centros en el total del comercio exterior de la región es baja: alrededor del 25% para el total de las exportaciones latinoamericanas en el caso de la CEE y cerca de un 5% del total para las exportaciones de la región al Japón.⁶¹ Los datos ofrecidos señalan claramente la situación de mayor vulnerabilidad de la región, al aumentar su dependencia de un solo mercado y su creciente marginalidad en el contexto del comercio mundial.

En cuanto a la composición de los flujos mundiales, existe una alta concentración del comercio de manufacturas en los intercambios entre los países desarrollados (son origen del 80% de las exportaciones y del 70% de su destino) parti-

CUADRO N° 6

*Comercio entre algunas agrupaciones económicas regionales
y subregionales, 1960-1987*

(como porcentajes del total de las exportaciones)

<i>Agrupaciones económicas</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1976</i>	<i>1980</i>	<i>1983</i>	<i>1987</i>
CEE (a)	34,6	48,9	—	52,8	52,4	58,8
Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN)	21,7	14,7	13,9	17,8	23,1	17,7
Unión Económica y Aduanera de los países de África Central	1,6	3,4	3,9	4,1	2,0	0,9
Mercado Común Centroamerica- no (MCCA)	7,5	26,8	21,6	22,0	21,8	11,9
Comunidad del Caribe (CARICOM)	4,5	7,3	6,7	6,4	9,3	6,3
ALADI	7,7	10,2	12,8	13,5	10,2	11,3
Grupo Andino	0,7	2,3	4,2	3,5	4,3	3,2
Comunidad Económica de África	2,0	9,1	6,7	6,9	11,6	7,7
Comunidad Económica de los Estados de África Occidental	1,2	2,1	3,1	3,9	4,1	5,5
Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	—
Unión del Río Hondo	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	—

Notas:

(2) Incluye al grupo original de los miembros hasta 1970, aumentado a 9 después de 1980.

Fuente: Ulrich Lëshler, *Regional integration and Economic Development*, World Bank, Industry Series Working Paper 14, Washington, DC, 1909.

CUADRO N° 7

*Tasas de las exportaciones intrarregionales con respecto
a las exportaciones regionales al mundo
(en porcentajes)*

<i>Asoc/Año</i>	<i>1970 (%)</i>	<i>Partic. en Total Com. Mundial (1)</i>	<i>1989</i>	<i>Partic. en Total Com. Mundial (1)</i>
ASEAN	21	6	18	122
EAEG	28	31	33	648
CEE	47	116	53	1.130
ALCAN (*)	36	61	40	509

Notas:

(*) ALCAN: Asociación de Libre Comercio de América del Norte (Canadá, Estados Unidos, México).

(1) Cifras en miles de millones de dólares.

Fuente: East-West Centre, University of Hawai, 1991.

cularmente, de aquellos intensivos en capital y en tecnología, mientras los flujos Norte-Sur se componen de exportaciones de productos intensivos en recursos naturales originados en el Sur y de bienes diferenciados y de alto agregado tecnológico provenientes del Norte.⁶² Sólo el grupo de los PARI presenta porcentajes de participación de manufacturas y semimanufacturas que oscilan entre el 70 y el 95% de sus exportaciones, mientras en América Latina sólo Brasil y México presentan valores superiores al 35%.⁶³

5. El papel del comercio intrarregional

Según se observa en el Cuadro N° 6, la mayor parte de espacios económicos integrados organizados en los países en desarrollo durante las décadas pasadas, no condujeron a un incremento sustantivo del comercio intra-bloque o en el mejor de los casos, presentan importantes variaciones en términos de ampliación y reducción del mismo. Distintas causas -particularmente el interés prioritario que casi siempre mantuvo el fortalecimiento de los ejes comerciales con países desarrollados- obstaculizaron el desarrollo del comercio intrarregional, como bien lo prueba durante las últimas décadas la historia de la integración latinoamericana.

No obstante, esa situación se ha modificado profundamente en la última década, al menos, para los espacios económicos regionales más dinámicos. El Cuadro N° 7 muestra el crecimiento obtenido en las exportaciones intrarregionales con respecto a las exportaciones de la región al mundo.

En el grupo de los países desarrollados se destaca la CEE y actualmente, el importante aumento de las corrientes de comercio internas en el Sudeste Asiático. En el segundo caso, se trata del comercio de materias primas, manufacturas y componentes de industrias más sofisticadas en el marco de una integración industrial regional que tiene como epicentro al Japón. No obstante, debe enfatizarse que la amenaza del proteccionismo en dos de los principales centros de comercio externo (Estados Unidos y CEE) generó en los últimos años estrategias que intentan reducir la dependencia de esos centros, otorgándole un mayor papel al mercado regional. Así, por primera vez, en 1988, las exportaciones intraasiáticas superaron el valor de las exportaciones de la región a los EEUU, aumentando en años siguientes el comercio intra-PARI, intra-ASEAN y PARI-ASEAN. En el caso de la Asociación de Libre Comercio de América del Norte (EEUU, Canadá y México), ALCAN, también se registra un importante incremento del comercio intra-asociación.

En el hemisferio americano, las corrientes de comercio intrarregional representan más del 40% del total de las exportaciones e importaciones mundiales. En México, Canadá y varios países del Caribe de habla inglesa, esa proporción alcanza valores superiores al 75%, mientras oscila entre el 30 y el 40% para las exportaciones de Argentina, Chile y Brasil. Todos los países, con excepción de Estados Unidos y Brasil, adquieren más del 0% de sus importaciones en otras naciones del continente.⁶⁴

6. La configuración de espacios económicos en América Latina: los procesos de integración regional

Si bien el presente trabajo está orientado al examen de los bloques económicos externos a la región cabe realizar un breve comentario sobre los problemas de América Latina. El *boom* de acuerdos de integración y complementación económica -con plazos sumamente cortos para su materialización- ha caracterizado el escenario de la integración latinoamericana y caribeña durante el último lustro. En principio, el propósito de los nuevos acuerdos (que en muchos de sus términos, superan la dimensión comercial), es fortalecer la posición negociadora internacional de los países de la región, ampliar el comercio intrarregional, alcanzar economías de escala y mejorar las condiciones de competitividad.

Las políticas de ajuste y reestructuración que llevan a cabo los países de la región, incluyen programas de desgravación arancelaria, eliminación de obstáculos al comercio, reducción del papel del Estado e intentos de asignarle mayor eficiencia a su gestión. Se llevaron a cabo en los primeros años de la década pasada para aumentar el comercio extrarregional, generar divisas y poder cumplir con los compromisos de la deuda externa. Esa etapa (1982-88) del ajuste, no resultaba funcional al cumplimiento de las metas de los programas de integración.⁶⁵

En la etapa actual, modificaciones en la política comercial e industrial, destinadas a incrementar la capacidad de exportación, ofrecen regímenes comerciales más abiertos y una eliminación sustantiva de obstáculos no arancelarios, facilitándose así el avance en las negociaciones comerciales intraregionales.

No obstante, como acertadamente fuera señalado:⁶⁶ i) los procesos nacionales y regionales de reforma y apertura no necesariamente coinciden; ii) las medidas de liberalización comercial no han sido acompañadas hasta ahora por programas de complementación industrial y tecnológica, circunstancia que priva al proceso integrativo de una base fundamental, insustituible para el logro de una eficaz

complementación e integración; iii) no se ha logrado aún la convergencia entre los distintos procesos subregionales de integración y en el seno de cada uno de ellos restan serios obstáculos para armonizar la evolución de los diferentes procesos nacionales⁶⁷ y obtener, entre otros elementos, simetría en las condiciones de competencia de cada mercado.

Esos son algunos de los desafíos a los cuales debe dar solución América Latina si desea que el proceso integrativo cumpla con el propósito buscado. En particular, debe definirse claramente cuál es el papel -y como concretarlo- de la integración latinoamericana en la configuración de bloques económicos regionales⁶⁸ y en la inserción internacional de la región. Con respecto a estos temas, cabe presentar al menos algunos comentarios sobre la "Iniciativa para las Américas". En cuanto a la inserción externa, la integración regional, entre otros elementos, debería proveer las condiciones de competitividad, especialización y poder negociador necesarios para actuar en el nuevo marco global.

7. La configuración de espacios económicos con la participación de América Latina: La Iniciativa para las Américas⁶⁹

El análisis de los objetivos, alcances y posibilidades que brinda la Iniciativa para las Américas, presentada por el Presidente Bush en junio de 1990, requieren de un examen de los costos y beneficios de su aplicación, una evaluación de las perspectivas de que se materialice en sus distintos componentes y con respecto a todos o la mayoría de los Estados de la región y, la elaboración de propuestas y recomendaciones que la región pudiera introducir en el planteo original del Presidente Bush.

Ese análisis no puede ser realizado en esta ocasión. Aquí sólo se pueden delinear algunos elementos y criterios que se consideran importantes para la consideración de esa Iniciativa, que derivan, en gran medida, de un trabajo realizado por el SELA⁷⁰ sobre la Iniciativa Bush, en el cual tuvo oportunidad de participar el autor de este estudio.

La Iniciativa para las Américas -según declaraciones de la propia administración estadounidense- no propone una estrategia para el desarrollo, sino que constituye un mecanismo para acelerar las reformas económicas en curso, cuyos elementos principales han sido promovidos tanto por los Estados Unidos como por los organismos financieros multilaterales. En ese sentido, también responde a

la búsqueda de mecanismos más efectivos de inserción de América Latina en las corrientes internacionales de comercio.

La evolución de la situación económica global, que apunta a la consolidación de bloques económicos regionales, conduce a la necesidad de considerar a la Iniciativa en el marco de las necesidades económicas y estratégicas globales tanto de América Latina y el Caribe como de los Estados Unidos. En ese contexto, la Iniciativa constituye para esa potencia, en el caso de México y Canadá, un importante avance hacia la constitución de un mercado integrado que, equipare en sus dimensiones al de la CEE y a la zona económica Japón-Sudeste Asiático.

Asimismo, es necesario tener en cuenta -de acuerdo con las propias declaraciones realizadas en el Congreso y por autoridades de la administración estadounidense- que la concreción de esa Iniciativa debe insertarse en un marco de muy largo plazo para la región. Para el mediano plazo sólo dos países -México y Chile- (con la posible inclusión de dos o tres más), serían los que podrían llevar a buen fin las negociaciones correspondientes a la aplicación de la Iniciativa, en cuanto corresponde a la firma de Acuerdos de Libre Comercio. Esa dimensión temporal conduce a una perspectiva distinta a la que se utiliza comúnmente en la región. Es necesario evaluar los costos y beneficios de la Iniciativa (y su viabilidad) en el contexto de cómo será el mundo en diez años más y no con criterios de corto plazo.

Con respecto a los elementos específicos incluidos en la Iniciativa, se observa que la misma presenta ciertos problemas para los países de la región, dados los fuertes criterios de condicionalidad que contiene. Para poder acceder a las ventajas acordadas en la Iniciativa se debe aceptar pérdidas -por ejemplo, en términos de las ventajas comerciales previamente otorgadas por los EEUU- y altas condicionalidades; tal, la sujeción a programas de ajuste con los organismos multilaterales.

Otro factor clave reside en los vínculos operacionales que se establezcan entre los esquemas de integración existentes en la región y los ALC con los EEUU. Existe una fundada preocupación en el impacto de estos últimos sobre los primeros. Se presentan, además, instrumentos claves de esos acuerdos -tal, el caso de la cláusula de la nación más favorecida- cuya aplicación y destino en ese contexto no ha sido aún aclarada. Todos esos elementos deben ser objeto de examen y de formulación de contrapropuestas a los Estados Unidos.

Si se observa la reacción de los gobiernos latinoamericanos ante la Iniciativa, se identifican dos riesgos potenciales: un excesivo entusiasmo, con el peligro

inherente de sobredimensionar sus alcances y considerarla "la única salvación" de los problemas comerciales de la región y, vinculada a lo anterior, la falta de la debida atención a lo que está sucediendo en otras partes del globo. Esa casi unidireccionalidad (que alcanza a ser bidireccional, ya que comúnmente incluye a la CEE), reduce sustantivamente la capacidad de percibir otras posibilidades que surgen en escenarios geográficos distintos, que también deberían formar parte de una estrategia global de inserción latinoamericana. En el último capítulo se esbozaran algunos de los desarrollos en curso con respecto a los cuales la región debería iniciar sin demora el examen de las posibilidades y los obstáculos que pueden ofrecerle.

Hacia el Año 2000. El Nuevo Mapa Mundial

Se ha señalado ya que en la presente década, si bien se ha consolidado el papel hegemónico de los Estados Unidos en el plano estratégico-militar, subsisten los problemas estructurales de la economía estadounidense. Japón y la CEE continúan necesitando protección militar y pagan un precio por ello, con distintas concesiones. Sin embargo, en el largo plazo, la anulación o minimización de los peligros militares externos puede reducir sensiblemente esa cuota. El dilema entre el poder "mercantil-tecnológico" y el "militar", continúa vigente, con buenas perspectivas para quienes se enrolan en la primera de esas categorías, Japón y la CEE.

En este escenario global, el liderazgo tecnológico, una mejor capacidad de gestión y una mayor competitividad, parecen presentarse como factores capaces de inclinar la balanza en una u otra dirección en el plano económico. Continuará concentrándose el proceso de la acumulación en los países desarrollados y su distribución entre ellos dependerá, en gran medida, de su situación relativa con respecto a los factores previamente mencionados.

La competencia en el Norte por los sectores de industria de punta, los más rentables económicamente, contribuirá a que continúe el desplazamiento de una parte importante de la industria manufacturera y una parte de la electrónica, automotriz y quizás, de aviación, hacia las zonas y países de desarrollo intermedio, consolidándose el proceso de formación de espacios económicos integrados (ej.: cinturón europeo, países PARI-ASEAN-India-China y países seleccionados de América Latina. Ver Esquema N° 2 y Cuadro N° 8). Existirán entonces oportunidades de crecimiento en el seno de los espacios económicos vinculados subordinadamente a los centros, pero éstas no estarán distribuidas equitativamente.

CUADRO N° 8

*1991. Algunas asociaciones económicas propuestas,
en modificación o en ejecución*

AMÉRICA LATINA

Esquemas tradicionales regionales y subregionales

ALADI: Mercado Común Latinoamericano a largo plazo.

GRUPO ANDINO: Zona de Libre Comercio al 31-12-91; Unión Aduanera: 1933 p/Co-Pe-Ven y 1995 para Bolivia-Ecuador.

MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: Unión Aduanera al 31-12-92; Comunidad Económica del Itsmo Centroamericano lo más pronto posible.

COMUNIDAD DEL CARIBE: (CARICOM): Mercado Común del Caribe.

Nuevos esquemas

MERCOSUR: Mercado Común al 31-12-94.

GRUPO DE LOS TRES (G. 3): Zona de Libre Comercio al 31-12-91 entre México y Venezuela y entre México y Colombia al 30-6-94.

Centroamérica y México (y posible apertura del G. 3 a Centroamérica): Zona de Libre Comercio con México al 31-12-96.

Integración de Panamá con el Itsmo Centroamericano: Ampliación del MCCA con la incorporación plena de Panamá en el mediano plazo.

Ingreso de Venezuela y Colombia al CARICOM: Ampliación de la Comunidad del Caribe.

Iniciativas bilaterales

Chile-Brasil: Mercado ampliado sin fechas de concreción.

Chile-Venezuela: Espacio económico ampliado (con características de zona de libre comercio) al 31-5-94.

Chile-Colombia: Zona de libre comercio-colombo-chilena (fecha por definir).

CUADRO N° 8 (continuación)

*1991. Algunas asociaciones económicas propuestas,
en modificación o en ejecución*

AFRICA

- *Unión del Gran Maghreb* (Africa del Norte).
- *Asociación preferencial de comercio entre Estados del Sur de Africa.*

EUROPA

- *Asociación Pentagonal* (Italia, Hungría, Yugoslavia, Austria y Rumanía).

CEE - 12 ampliada: distintos escenarios:

Algunas alternativas

- a) Acuerdos de asociación CEE-12-AELC (Asociación Europea de Libre Comercio: negociaciones en marcha con Finlandia, ..., Noruega y Suecia).
- b) Acuerdos de asociación-ingreso, con Suiza y Austria.
- c) Acuerdos de asociación de la CEE y AELC con Polonia, Hungría y Checoslovaquia.
- d) Potenciales acuerdos (con distinto grado de vinculación) con otros países de Europa Oriental.
- e) Solicitudes de estatus preferenciales de países de Africa del Norte-Mediterráneo.
- f) Potenciales acuerdos de estatus asociativos o preferenciales a Letonia, Estonia y Lituania.
- g) Potenciales acuerdos preferenciales de distinto tipo con las repúblicas de la ex URSS y con la Federación que resulte del actual proceso de reorganización político-territorial.

CUADRO N° 8 (continuación)

*1991. Algunas asociaciones económicas propuestas,
en modificación o en ejecución*

ASIA

Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)

Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia.

- *Grupo de las economías del Asia del Este*

(Brunei, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Singapur, Taiwan, Tailandia) (Propuesta por el Primer Ministro de Malasia, Mahathir Mohamed en diciembre de 1990).






- *Conferencia de Cooperación Económica de Asia del Pacífico (APEC)*
Australia, Brunei, Canadá, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia,
Nueva Zelandia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Estados Unidos.

Fuente: Cit. en Carlos J. Moneta, *América Latina en los escenarios económicos mundiales del año 2000* (Título provisorio), Editorial Planeta, Buenos Aires, 1992 (en preparación).

CUADRO N° 9

Nuevos Procesos en la formación de bloques económicos



-  Estados Miembros de la CEE
-  Estados Miembros del Consejo Nórdico
-  Consejo de los Estados Bálticos
-  Acuerdos de Asociación con la CEE y AELE
-  Antigua línea de deliberación Este-Oeste.

Cit. en Carlos Moneta, *América Latina en los escenarios mundiales del año 2000* (Título provisorio), Ed. Planeta, Buenos Aires, 1992.

Para que el crecimiento se produzca, es necesario contar con una expansión de la demanda mundial. Eso puede significar una mejora de los ingresos para una parte de la fuerza de trabajo de la semiperiferia (aquellos que se hallan vinculados a los sectores transferidos, industria de apoyo y servicios), con efectos colaterales negativos sobre la distribución del ingreso en otros segmentos sociales. De igual manera, es dable esperar mayores brechas en el ingreso entre los distintos países en desarrollo y al interior de sus sociedades.

Es probable que la actual conformación de los flujos comerciales no varíe tan sustancialmente. En el caso que se continúe avanzando por el camino de los bloques económicos regionales, se incrementará parcialmente el comercio vertical Norte-Sur y el Sur-Sur, pero lo sustancial de los flujos continuará concentrado en el Norte, con la posibilidad de que emerjan corrientes diagonales más significativas vinculando a los centros respectivos con Asia Oriental y Norte, el Mediterráneo, algunos países de América Latina, Europa Oriental y la Unión Soviética.

Con respecto a estos últimos, debe preverse la organización de espacios económicos flexibles en el área del Mar Báltico (soldadura URSS-Europa Oriental; ver Cuadro N° 9). Asimismo, en un plazo de tiempo mayor, es dable esperar la generación de un espacio económico articulado en derredor de la República Sudafricana, compuesto por los países de África del Sur.

Un punto importante a considerar es la evolución probable del comercio en zonas periféricas y en aquellas más alejadas de los núcleos. Al presente, los actores cuya participación en las exportaciones mundiales crece más dinámicamente son los países de reciente industrialización y parte de los países en desarrollo. Con respecto a estos últimos, se puede esperar que se incremente el comercio intragrupal o intrarregional si se consolidan los bloques económicos y una menor importancia relativa de ese comercio en el caso de la plena vigencia de un régimen multilateral.

No obstante, se presentarán variaciones según las zonas. En particular, es muy probable que las áreas de Asia Oriental, Península de Indochina y en menor grado, Asia del Norte (ej.: áreas fronterizas de China, Corea y la URSS frente al Mar del Japón) manifiesten un importante crecimiento de comercio intrarregional en cualquiera de los dos regímenes.

Quizás la mayor sorpresa se observará en un importante aumento del comercio entre Europa y Asia, en parte facilitado por la apertura de las rutas internas que vinculan la masa euroasiática a partir de los nuevos desarrollos que se

producirán en el área asiática rusa, la península de Indochina, Japón (especialmente, la zona continental contigua al Mar del Japón) ASEAN, PARI, China e India (ver Cuadro N° 8). En suma, es dable esperar mayores desarrollos del comercio y crecimiento productivo en esas zonas de la masa terrestre e insular que, superadas muchas de las barreras políticas y estratégicas que contuvieron su desarrollo e intercambio comercial durante las últimas décadas, pueden ahora presentar un importante crecimiento relativo.

Cabe recordar que al referirnos al crecimiento del intercambio comercial entre nuevas áreas en desarrollo en la gran masa terrestre e insular euroasiática, si bien las magnitudes económicas pueden resultar menores o marginales frente a los flujos ya establecidos intranorte, desde la perspectiva de la dimensión y capacidad de los países latinoamericanos, constituyen nuevas áreas potenciales importantes.

El actual proceso de crecimiento zigzagueante y de turbulencias económicas puede durar toda la década y aun avanzar hacia los primeros años del próximo siglo.⁷¹ Para que el sistema capitalista mundial experimente otra etapa de crecimiento importante y sostenido, debe solucionarse el problema de las inestabilidades más relevantes (consolidación de un modelo compatible de distribución y concentración de poder). Si se excluye un escenario de imposición de un orden por la vía exclusiva de la disuación militar, el predominio corresponderá al actor o actores que logren controlar el liderazgo científico-tecnológico y la gestión y puedan llevar a cabo un fuerte proceso concentrado de acumulación.

En los próximos años de esta década o a principios del 2000 se podrán observar los resultados de esta puja entre los grandes actores desarrollados. El hecho de que la competencia puede darse bajo un modelo de bloques económicos, enfatiza la necesidad de que América Latina y el Caribe diversifiquen, al máximo de sus posibilidades, sus vinculaciones y articulaciones con los tres centros y con los nuevos polos emergentes en Asia, no sólo en el comercio, sino en todos los restantes ámbitos.

También hay que considerar la posibilidad (en el entender del autor, muy probable), que no se logre establecer por largo tiempo una clara supremacía por parte de ninguno de esos actores o de alianzas de parte de los mismos. En ese caso, el escenario será de "líderazgos fraccionados y mixtos", situación que ofrece mayores posibilidades de acción para los países en desarrollo y enfatiza la importancia de prepararse para actuar "hacia todos los azimutes".

NOTAS

1. Carlos Moneta. "La cooperación latinoamericana ante los cambios del sistema mundial", CAP.II en CLAT. *América Latina. Desafíos y esperanzas*, CLAT, Serie Coloquios, Caracas, 1988.
2. Al respecto, puede verse Inmanuel Wallerstein "The Capitalist World-economy: Middle run Prospects" *Alternatives*, Vol. XIV, N° 3, july 1989.
3. Gerard Lafay et Colette Herzog, *Commerce International: La fin des avantages acquis*, Economica, Paris, 1989, Cap. I.
4. Tal es el caso de la constante y enérgica presión ejercida sobre Japón para reducir el déficit en la balanza comercial bilateral; se aduce como causa al proteccionismo nipón y prácticas comerciales desleales, sin corregir, por ejemplo, el grave problema que enfrentan los Estados Unidos ante la persistente reducción de sus tasas de ahorro y el mantenimiento de un alto consumo.
5. Carlos Quenan, *Impacto de los procesos internacionales en la realidad latinoamericana: América Latina y la economía de grandes bloques*, Informe para la COPRE, Documento interno, Caracas, junio de 1991, pags. 9-10.
6. *La situación económica del Japón y sus relaciones con América Latina y el Caribe*, SELA, Caracas, 1989, 1990 y 1991. Informes anuales preparados por el autor de este trabajo como consultor de la Secretaría Permanente del SELA.
7. Carlos Quenan y Guillermo Hillcoat, "International Restructuring and Re-specialization in the Caribbean" *Caribbean Studies*, Vol. 24, N° 1-2, enero-junio de 1991.
8. Sobre la posición de América Latina frente a las negociaciones de la Ronda Uruguay y en general sobre los problemas del comercio internacional para la región, ver, SELA /CL/XVII.O/DT N° 9, "La situación de las relaciones externas de América Latina y el Caribe", y SP/CL/XVIII.O/DT N° 14 "Ronda Uruguay".
9. Carlos Quenan y G. Hillcoat, *Impacto de los procesos internacionales en ...*, trab. cit.
10. Susan Strange, "Are trade blocs emerging now? "Papel (versión borrador) presentado al Consejo de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA) celebrado en Buenos Aires, julio de 1991.
11. Gerard Laffay et Colette Herzog, *Commerce International: La fin des ...*, obr. cit., p. 1.
12. Para un análisis de este tema, puede verse, entre otros, la obra de Laffay y Herzog previamente citada y distintos trabajos del CEPPI y la OECD.
13. Sobre este punto, ver Carlos J. Moneta "Mitos y realidades del Nuevo Orden Mundial: Escenarios posibles", *Capítulos del SELA N° 29*, Caracas, abril-junio de 1991.
14. Carlos Quenan, "Impacto de los procesos internacionales ..." doc. cit. p. 1.
15. Ver Carlos Moneta, "Mitos y realidades del Nuevo ...", art. cit.
16. Parte de los elementos básicos de una propuesta para esa estrategia han sido delineados en la sección "Posibles estrategias para América Latina" de nuestro libro, *Japón y América Latina en la década del noventa. Nuevas opciones económicas*, Planeta, Buenos Aires, 1991.
17. Un análisis comparativo de los procesos seguidos por los países del Sudeste Asiático y América Latina puede verse en Carlos Moneta, "Los países asiáticos de reciente industrialización en la década del noventa", *Perspectiva Internacional*, Año 1, N° 1, Buenos Aires, mayo de 1989.
18. Carlos Moneta, "Mitos y realidades del Nuevo ...", art. cit., Cap. II.

19. C. Moneta, "Los países asiáticos de reciente industrialización ...", art. cit. y "La situación de las relaciones externas de América Latina y el Caribe", SELA, SP/CL/XVII.O/DT N° 9, Caracas, septiembre de 1991, Cap. II.
20. Hans Sonntag, "Las mutaciones del liberalismo y el sistema internacional en perspectiva", "Seminario PNUD-CENDES, *La economía latinoamericana en los años noventa: Posibles soluciones*, Caracas, CELARG, 8-9/4/1990.
21. Ver Carlos Moneta, "Mitos y realidades del Nuevo Orden Mundial ...", doc. cit.
22. El planteo original de esta teoría, denominada de estabilidad "hegemónica" o "liderazgo", corresponde a Charles Kindleberger. Ver, por ejemplo: "Dominance and Leadership in the International Economy. Exploitation, Public Goods and Free Riders", *International Studies Quarterly*, Vol. 25, 1981 y "On the Rise and Decline of Nations", *International Studies Quarterly*, Vol. 27, 1983. Una presentación de sus elementos principales puede hallarse Robert Gilpin, *La economía política de las Relaciones Internacionales*, G. E. L., Buenos Aires, 1990, pp. 86-94.
23. Robert Gilpin, *La economía política de ...*, obr. cit., pp. 86-87.
24. Ver Robert Keohane *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984, p. 32, cit. en R. Gilpin, *La economía política ...*, obr. cit., p. 90.
25. Kindleberger, art. cit., 1981; Albert Hirschmann, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Univ. of California Press, 1945 y R. Gilpin, *La economía política de ...*, obr. cit., pp. 90-91.
26. Ralph Hawtrey, *Economics aspects of sovereignty*, Longmans, London, 1952, cit. en R. Gilpin, *La economía política de ...*, obr. cit., p. 91.
27. Kindleberger, "Dominance and Leadership ...", art. cit., p. 247, cit. en R. Gilpin, *La economía política de ...*, obr. cit. pag. 89.
28. Michael Hart, *A North American Free Trade Agreement. The Strategic Implications for Canada*, The Institute for Research on Public Policy, Ottawa, 1990.
29. Carlos Moneta, "Situación y perspectivas recientes en las relaciones entre Japón y América Latina", *Coloquio internacional sobre prospectiva de la economía mundial y sus efectos sobre las economías de América Latina y el Caribe*, ILPES, IIAP, CEPAL, Santiago, 15-18/4/91, Cap. I.
30. *Ibid*, pp. 5-7.
31. *Ibid*.
32. *Wall Street Journal*, 12, May, 1988. Ver también, porque comparte el criterio de Wolf, *Handbook of Economic Indicators, 1988*, CIA, G.P.O., Washington, DC, 1988. *The Economic Report of the Council of Economic Advisors* (G.P.O., Washington DC, 1990) enfatiza los logros alcanzados y la recuperación del liderazgo norteamericano en el plano económico, si bien reconoce la existencia de ciertos problemas en términos de competitividad y desarrollo tecnológico aplicado al sector productivo.
33. *Project de Comparaisons Internationales*, CEPIL, Paris, 1989.
34. Datos del F. M. I., *International Financial Statistics*.
35. Paul Kennedy, "Does America needs Perestroika?" *New Perspectives Quarterly* N° 5 Spring 1988, cit. en J. Nye, "America's Decline ...", art. cit., p. 6. Existe una vasta literatura sobre el tema; con respecto a la pérdida de liderazgo en el plano tecnológico-productivo, ver, entre otros, *Made in*

America. Regaining the productive edge, Michael Dertouzos, Richard Lester, Robert Solow, The MIT Commission on Industrial Productivity, MIT Press, Cambridge, 1989.

36. Recent Developments related to Transnational Corporations and International Economic Relations, Report of the Secretary General, ONU, E/C.10/1991/2, 21/1/91 y Takanori Satake, Trends, in Japan's Direct Investment Abroad in FY 1988. Research Institute of Overseas Investment, Eximbank Japan, January 1991.
37. Ibid.
38. No se incluye en esta lista a los "paraísos fiscales": Bahamas; Barbados, Bermudas, Islas Cayman, Antillas Holandesas y Panamá.
39. Takanori Satake, *Trends in Japan's Direct Investment ...*, obr. cit., p. 6.
40. *Institut National de la Statistique et des Études Économiques*, N° 232, París, mai 1990, p. 97.
41. Sobre ese proceso, ver los "White Papers" sobre temas económicos publicados por el Gobierno de Japón; SELA, *La situación económica del Japón y sus relaciones con América Latina y el Caribe*, Informes Anuales preparados por el autor de este trabajo en carácter de consultor del SELA y *Recent Development related to Transnational ...*, obr. cit., p. 22.
42. *Recent developments related to Transnational ...*, doc. cit., p. 24.
43. *Recent developments related to ...*, doc. cit., pp. 30-36; Far Eastern Economic Review, 25 July 1991, p. 55; JE (Japanese Economic Journal) 4/5/91, p. 12.
44. Carlos J. Moneta, *Japón y América Latina en los años noventa. Nuevas opciones económicas*, Edit. Planeta, Buenos Aires, 1991 y JETRO, Ministry of Finance, 1991, JET, 4/5/91, p. 12.
45. C. Moneta, *Japón y América Latina en los años ...*, obr. cit., p. 92.
46. Ver. C. Moneta, "El sistema internacional contemporáneo y sus implicaciones para la política exterior de Venezuela" en *La política exterior de Venezuela hacia el año 2000* (título provisorio), INVESP, Nueva Sociedad, Caracas, 1992 (en prensa).
47. *Recent developments related to transnational ...*, doc. cit., p.
48. Tal el caso del Informe Anual de la UNCTAD, *Trade and Development Report*, 1991, pp. 11-13.
49. *Survey of Current Business*, varios números.
50. Datos del Banco Central de México.
51. FMI, *Finanzas y Desarrollo*, Junio de 1991, p. 4.
52. Ibid, p. 5.
53. Ibid.
54. Ver, *La situación económica del Japón y sus relaciones con ...* (año 1987), SELA. Caracas, 1987. Informe preparado por el autor de este trabajo con carácter de Consultor de ese Organismo.
55. Benjamín Hopenhayn y Pablo Rojo, *Comercio Internacional y ajuste externo. Una perspectiva latinoamericana*, CISEA, Edit. Legasa, Buenos Aires, 1990, p. 11.
56. Ibid, p. 12.
57. Carlos Ominami (Director) et al, *Informe sobre la economía mundial. Perspectiva Latinoamericana, años 1989-90*, Editorial Ecosurvey, Stgo. 1989, p. 122.

58. Datos del East-West Centre, Univ. of Hawai, 1991 y Doc. SP/CL/XVI.O/DT N° 15, SELA, Caracas, septiembre 1990.
59. Ibid.
60. Doc. SP/XVI.O/DT N° 15
61. SELA, SP/CL/XVII.O/Di N° 3, Caracas, septiembre 1991 y SELA, SP/CL/XVII.O/Di N° 4, Caracas, septiembre 1991.
62. Benjamín Hopenhayn y Pablo Rojo, *Comercio Internacional y ...*, obr. cit, Cap. III.
63. *Examen amplio del S.G.P. en su aplicación, mantenimiento, mejora y utilización*, UNCTAD, TD/B/C.5/130, Ginebra, marzo 1990, pp. 33-34.
64. I. M. F., *World Economic Outlook*, Washington, DC, april 1991, p. 118.
65. SELA, Doc. SP/CL/XVII.O/Di N° 12, *La dinámica y los dilemas de la integración en América Latina y el Caribe*, Caracas, septiembre de 1991, p. 24.
66. Ibid, pp. 25 y 27.
67. Ibid, p. 29.
68. Ibid, pp. 25 y 29.
69. Este punto está basado en le tratamiento del tema presentado en Carlos J. Moneta "El sistema internacional contemporáneo ...", trab. cit., Sección II.4.
70. SELA, *The Enterprise for the Americas Initiative in the context of Latin American and Caribbean relations with the United States*, SP/RC-IA/DT N° 2, Caracas, 22-24, april, 1991.
71. Inmanuel Wallerstein, "The Capitalist World-economy...", art. cit., p. 28.

CAPITULO VI

**LAS RELACIONES
ESTRATEGICAS INTERNACIONALES
DE LA POSTGUERRA FRIA**

Consideraciones Preliminares

El 19 de noviembre de 1990, a poco más de un año del fin del muro de Berlín, se ha dado término a la guerra fría. El Tratado de París, que limita drásticamente las fuerzas convencionales en Europa marcó el inicio de la post-guerra fría. La posterior Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) y la programación del término del Pacto de Varsovia, han sellado el inicio de esta nueva época.

El fin de la Segunda Guerra Mundial es una realidad.¹ Los estados totalitarios, contradiciendo todas las predicciones, han iniciado un irreversible proceso de democratización. El principio del fin comenzó cuando las superpotencias acordaron reducir el número de misiles estratégicos intermedios en Europa, apoyando indirectamente el proceso de solución pacífica de los conflictos en Africa (Angola, Sudáfrica), América Central (acuerdo bipartidario en EE.UU. y en la región sobre Nicaragua) y Asia (Irán-Irak, India-Pakistán, India-China, Afganistán).

Esta nueva realidad internacional fue destacada por uno de los principales gestores de la política estadounidense, George Kennan, cuando afirmó ante el Senado de Estados Unidos en abril de 1989 que

"cualquiera hayan sido las razones que hayamos tenido alguna vez para considerar a la Unión Soviética como el principal oponente militar, no sólo posible sino probable, el tiempo para este tipo de consideración claramente ha pasado. (Los intereses soviéticos) no están tan seriamente en conflicto con los nuestros como para justificar la idea de que considerables diferencias entre nuestros países no puedan ser resueltas por las vías normales de la negociación y el acomodo recíproco".²

Tales estimaciones han sido ratificadas por los hechos ocurridos tanto en Europa del Este como en la URSS. La mutación de la Unión Soviética ha transformado el sistema político y económico de Europa del Este. Igualmente se ha modificado la dominante presencia de Rusia en el conjunto de lo que otrora fuera la URSS. El escenario estratégico de lo que fue la segunda superpotencia mundial está configurándose en torno a la Federación Rusa como nuevo centro dominante, quién concentrará el poder nuclear existente -misiles estratégicos y de teatro- dispersos tanto en su territorio y periferia. Aun cuando este poder militar sólo le permite calificar como miembro del club atómico, no deja de proporcionarle un instrumento de negociación internacional que se podría poner al servicio de su integración a la comunidad económica internacional. Los crecientes intereses occidentales -alemanes, suecos, estadounidenses- y japoneses en lo que fueron las

economías centralmente planificadas, tenderá a forzar una nueva forma de relación estratégica-militar entre lo que quede de la URSS y las potencias occidentales.

La radicalidad de estas transformaciones hizo posible una nueva afirmación de Kennan quien afirmó que "los cambios que se están produciendo en Europa Central y Europa del Este son enormes e irreversibles".³ Si esta tendencia continúa, el mundo del siglo XXI será sin duda distinto del mundo bipolar de comienzos de los ochenta. En consonancia con estos cambios, una nueva estructura de relaciones políticas internacionales deberá emerger en los próximos años.

Otra consecuencia de estas transformaciones globales puede observarse en el acelerado proceso de reacomodo intrabloques.⁴ La estructuración de un orden económico internacional ha terminado por romper las viejas relaciones políticas internacionales. Estas deben ahora readecuarse a las primeras.⁵ En el campo político internacional se comienzan a definir nuevas normas, instituciones, el tipo de fuerzas requeridas para conjurar las nuevas amenazas a ese nuevo orden, y las áreas de responsabilidad de los principales actores del sistema.⁶ Sin embargo, estos cambios no son simétricos con las transformaciones económicas, ni están sincronizados entre sí, lo cual da por resultado un aparente "desorden" internacional de postguerra fría.

En la actualidad el principio integrador de la comunidad internacional o de partes de ellas no descansa en la confrontación y alianzas político-ideológicas. Las ideologías revolucionarias están en retiradas. Sólo desarrollos futuros de ideologías fundamentalistas o del islamismo⁷ podrían volverse en contra de un nuevo orden político internacional.

Considerando el carácter crecientemente "doméstico" de esta sociedad global,⁸ y abusando de una analogía sociológica à la Durkheim, estaríamos transitando desde un estado de "solidaridad mecánica", caracterizado por estados de conciencia nacionales de bloques interestatales homogéneos, en la que predominó la coacción intra-bloque y el uso de las sanciones y de la fuerza para incrementar la cohesión interna, a uno de "solidaridad orgánica" internacional, en el que tendería a predominar una gran variedad de actos contractuales entre unidades autónomas en creciente número y nivel de interdependencia, y, por consiguiente, dominaría el escenario futuro el tema de las múltiples cambiantes y flexibles alianzas que le expresen.⁹ Producto de esta tendencia, las instancias de negociación verán incrementada su importancia, y las crisis internacionales se manifestarán en este período de transición como imposibilidades de acuerdo sin el recurso a la coacción.

Con todo, la línea ordenadora central de los cambios es la creciente adecuación -simetría y sincronización- entre la expansión de los cambios económicos ya iniciados, las transformaciones políticas derivadas en curso y las visiones de ese nuevo orden global interdependiente de nuevo tipo que aún no emerge con claridad, pero que en todo caso son radicalmente diferentes a las del período de guerra fría.

Nuevas Dimensiones Estratégicas

El desarrollo de la tecnología militar, la integración creciente del mercado internacional, así como la cambiante naturaleza, forma y función militar del procesamiento de la información ha modificado las principales dimensiones estratégicas internacionales.

Cambios conceptuales

Esto ha convertido la gestión de la defensa y de la paz en una tarea multidisciplinaria y pluriinstitucional que el Estado moderno debe enfrentar de manera imaginativa.

Una nueva topografía estratégica

La tecnología militar ha transformado los conceptos estratégicos. Tal es así que se ha afirmado que "la clave de la evolución de los conceptos estratégicos viene de la evolución de la innovación tecnológica".¹⁰ Los nuevos sistemas de armas, propios de la era nuclear, transformaron radicalmente no sólo la conceptualización sino que la propia realidad estratégica mundial.

En primer lugar, se ha modificado el propio concepto de defensa puesto que su connotación territorial ha variado y se ha diversificado.¹¹ El uso de las armas nucleares ha cambiado la naturaleza del espacio en peligro. De una superficie continua a ser amenazada, atacada y eventualmente conquistada, se ha transitado a una amenaza a puntos estratégicos. El éxodo rural-urbano, la concentración en grandes urbes de la capacidad productiva, los recursos demográficos y políticos, han profundizado esta tendencia a la **puntualización estratégica**. Esta tendencia, más desarrollada en los países centrales, también se observa en los periféricos.¹²

Este cambio de la topografía estratégica implica la obsolescencia del cerco militar tradicional y la necesidad de dispersar los recursos en vez de concentrarlos. Esta nueva situación ha generado a su vez necesidades adicionales de movilidad estratégica que no siempre son adecuadamente logradas. En el contexto de una competencia a escala mundial entre las superpotencias, esta dispersión ha implicado una distribución planetaria del potencial estratégico nuclear y de sus apoyos.¹³ Ello explica el énfasis que han puesto las potencias militares en los sistemas de armamentos con una alta movilidad estratégica y los recursos de infraestructura necesarios para lograrla.¹⁴

En segundo lugar, esta transformación topográfica se ha visto diversificada con la **ampliación del propio espacio estratégico**. La necesidad de dispersión de recursos ha integrado al juego estratégico las dimensiones submarinas y los lechos marítimos potencialmente utilizables como lugares aptos para la localización de armamento.¹⁵

En tercer lugar, la propia noción de topografía se ha modificado al incorporarse una tercera dimensión estratégica crucial, la del espacio exterior. Sin indagar acerca de las perspectivas actuales de la **Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE)**,¹⁶ tal programa puso públicamente de relieve la importancia de la dimensión espacial de la estrategia militar contemporánea. Más acá de la IDE se puede señalar que el espacio exterior, junto al éter, se han convertido en áreas de importancia estratégica. En la medida que la emisión, recepción y acopio de información (datos, mensajes, órdenes, programas, etc.) adquiere una importancia crucial en una era informatizada: Las órbitas geoestacionarias, y la propia posibilidad del "libre tránsito comunicativo" se convierten en arenas de competencia y confrontación.¹⁷ Algunos países latinoamericanos han terminado necesariamente involucrados en estas temáticas.

En cuarto lugar, la tecnología de misiles ha modificado la relación espacio-tiempo, acortando a niveles cada más estrechos el lapso entre amenaza y ataque, llegándose a una situación de difícil discernimiento. Esto lleva a generar una situación de preparación permanente para una **rápida respuesta**, y junto con ella los mecanismos adecuados para evitar confrontaciones accidentales.¹⁸ De esta forma, la política militar y las relaciones exteriores -aptos para la prevención de percepciones erróneas- adquieren un dinamismo nunca antes conocido.

En suma, tenemos que las dimensiones espaciales y temporales se han modificado, dando por resultado una transformación de los propios conceptos estratégicos, todo ello estimulado por la acelerada y creciente aplicación militar de la innovación tecnológica.

Territorialidad e interés nacional

La diversificación de los actores internacionales -gubernamentales, no-gubernamentales y transnacionales- ocurrida en décadas anteriores ha tenido en la actualidad un impacto estratégico de importancia, el que se ha expresado bajo la forma de una escisión entre el interés nacional y su territorialización.

De acuerdo a las actuales realidades internacionales, la integración de los mercados ha implicado una diversificación del poder económico mundial. El efecto neto de este proceso ha sido la relativa distancia que últimamente se ha puesto entre posesión territorial e intereses nacionales. De acuerdo a los cambios antes señalados en las principales dimensiones estratégicas, esta relación ya había afectado el contenido de las nociones de soberanía, relativizando sus connotaciones exclusivamente territoriales. El efecto de la integración mercantil a nivel mundial ha profundizado esta erosión. El acelerado proceso de interdependencia económica y de constitución de una comunidad internacional de naciones ha erosionado la noción de soberanía irrestricta que coexistió con el Estado-líder, siendo relativizada por nuevas situaciones internacionales que limitan la soberanía plena de los estados y que la hacen conceptual y políticamente más compleja.¹⁹

Los Estados Unidos, por ejemplo, necesitan un mercado internacional de libre acceso tanto como necesitan que esta libertad sea equitativamente resguardada por el conjunto de los beneficiarios del sistema económico occidental.²⁰ De esta forma, a la integración del mercado -que implica una cierta forma de compartir beneficios- le tiende a corresponder una protección colectiva del mismo. Esta colectivización de los intereses de la defensa de Occidente, correspondiente a la colectivización de los beneficios del mercado integrado, genera, en primer lugar, la tendencia a desligar el interés militar de los intereses económicos nacionales específicos. En segundo lugar, permite que potencias industriales se proyecten más allá de sus territorios sin que esta proyección esté necesariamente respaldada por un poder militar correspondiente, en la medida que la integración e interdependencia relativa del mercado tiende a identificar, más que antes, interés colectivo con interés económico individual de quienes están integrados a él.²¹

En la medida que el mercado internacional -y los procesos asociados a él- se integra, la tendencia a sobreproteger el interés económico en ultramar ha perdido peso (para algunos países) y ha relativizado su característica de enclave a ser protegido militarmente. Así, por ejemplo, Japón puede superar sus limitaciones territoriales proyectándose productivamente en grandes complejos cerealeros y mineros en Brasil, o bien en asentamientos humanos de trabajadores jubilados en

España. Ello, sin una proyección militar asociada equivalente, y con la tranquilidad que sus intereses tienden a coincidir con los de los estados receptores, producto de la participación de los mismos en el mercado internacional y en los beneficios de este tipo de intercambio. Con todo, la soberanía territorial continúa siendo y será por largo tiempo más la principal preocupación de las fuerzas armadas y políticas latinoamericanas.

Política exterior y defensa nacional

Ahora más que antes la política exterior adquiere mayor relevancia en lo que a defensa nacional se refiere, posibilitando u obstaculizando la materialización de políticas de defensa específicas. Ello es producto de una mayor diversificación de las dimensiones de la propia política militar, y, al mismo tiempo, de una mayor integración de las mismas con las políticas exteriores.

Así, por ejemplo, la política militar ya no descansa fundamentalmente en el entrenamiento puramente castrense del personal uniformado sino que es el resultado de una adecuada provisión -interna e internacional- de tecnología, que debe saber usarse por un personal bien capacitado para ello. El desarrollo de una mínima capacidad tecnológica endógena al servicio del esfuerzo defensivo es una necesidad que los países de la región han comenzado a implementar desde ya hace varios años en ritmos y formas muy diversas.²² De esta forma, a la integración de los mercados mundiales le ha correspondido una mayor integración de los propios mercados de armas.

Producto de estas nuevas formas de integración, la transferencia de tecnología militar de los países centrales a los periféricos se ha visto crecientemente enlazada a criterios de política exterior de los gobiernos de las industrias proveedoras. Por una parte, la política de embargos²³ -de productos civiles o militares- por razones políticas e ideológicas ha puesto en determinadas oportunidades crecientes problemas a los países de la región. La posición de los Estados Unidos frente a Chile, Argentina y Brasil al respecto significó que estos países ampliaran su rango de opciones y compensaran tales limitaciones con esfuerzos locales. La restitución de la ayuda militar estadounidense a la Argentina, por ejemplo, recién se logró a fines de 1988 y a Chile en 1990, una vez iniciado los procesos de transición democrática. Por otra parte, la producción local requiere escalas de producción²⁴ que sólo se han logrado en el caso de Brasil, aún cuando en este caso existirían algunas dudas al respecto.²⁵ Así las relaciones exteriores del Brasil se han visto forzadas a mantener ciertas posiciones que de otra manera le negarían a la industria militar sus posibilidades de mantención interna.

Desde la perspectiva de los países proveedores, la transferencia de armas y las relaciones militares internacionales se ponen crecientemente en función de objetivos de política exterior, convirtiéndose a veces en uno de sus instrumentos privilegiados, tal es el caso de los Estados Unidos o la URSS. Para la mayoría de los países europeos ésta tiene un componente económico más pronunciado.²⁶ En otros casos, ciertas políticas exteriores que aspiran a tener un rol autónomo, independiente de los bloques en pugna, se tienden a manifestar en algunas ocasiones en políticas individuales de relacionamiento internacional a través de las armas.

Este carácter integrado de la política militar a la iniciativa diplomática hace que los países de la región comiencen a depender, más que antes, del estado de sus vínculos externos, de su imagen, alianzas y prestigio internacional para obtener los recursos militares que necesitan.

Paradojalmente, la integración del mercado mundial le ha restado ámbitos de acción institucional a los servicios exteriores, aún cuando ésto no ha implicado una contracción del papel de la política exterior. Así, cada actor gubernamental local tiene su propia red de interacciones internacionales, muchas veces ni siquiera conocidas por los respectivos ministerios de relaciones exteriores. El ejemplo más claro al respecto han sido las negociaciones de la deuda externa. Sin embargo, en este mismo contexto de diversificación, la importancia de la iniciativa exterior para la defensa nacional ha aumentado correlativamente. Así, política exterior y política militar muestran una necesidad creciente de mayor integración.

Intereses nacionales y recursos de poder nacional

La diversificación de las dimensiones estratégicas y las nuevas posibilidades que ofrecen las múltiples combinaciones entre política exterior y política militar, tienen como efecto una ampliación exponencial de los intereses nacionales. Sin embargo, la mayor densidad de los temas internacionales y los relativos a la defensa nacional y la paz regional no se ha visto acompañada por una ampliación correlativa y simultánea de los recursos de poder para proteger y materializar tales intereses.

Este hiato entre intereses y recursos ha **estrategizado** recursos anteriormente no considerados como tales en la perspectiva de defensa. De esta forma, los recursos naturales -de importancia histórica para el desarrollo económico, especialmente de los países centrales- adquieren connotaciones estratégicas no sólo para los consumidores, sino que últimamente también para los proveedores. El con-

trol, por parte de países latinoamericanos, de materias primas deseadas por países centrales, se ha convertido en un recurso de poder apto para ser usado no solamente con criterio económico, sino que simultáneamente con una perspectiva estratégica. El petróleo, el gas natural, los minerales terrestres y submarinos, las aguas dulces y las de pesca, los granos, e incluso la población, comienzan a adquirir connotaciones estratégicas antes desconocidas.²⁷

Son precisamente estas consideraciones las que, por ejemplo, han imposibilitado la suscripción por parte de los Estados Unidos de la Ley del Mar, en la medida que ella no sólo limita sus posibilidades de extracción de recursos naturales sino que también prohíbe el uso de los océanos y lecho marítimo para fines bélicos.²⁸

La diversificación de los intereses nacionales y su estrategización llevó a la diversificación de la naturaleza y variedad de las amenazas. La forma civilizada y contemporánea de enfrentar estas nuevas realidades ha sido el derecho internacional, los acuerdos y conversaciones en torno a aspectos y temas específicos. Por consiguiente, la defensa del patrimonio y soberanía nacional requiere ahora de una mayor integración de los mecanismos militares y de política exterior, adquiriendo mayor coherencia y permanencia que en el pasado. La cooperación para la paz adopta, en consecuencia, una característica mucho más dual (militar-política) y multilateral que en décadas anteriores.

De la misma forma, esta diversificación hace imposible que un solo país pueda enfrentar exitosamente todas las amenazas con sus recursos individuales. En consecuencia, de la naturaleza actual de la creciente estrategización de los intereses nacionales y de la falta proporcional de recursos adecuados, surge la necesidad adicional de multilateralizar la búsqueda de los mismos y su defensa.

Racionalidad de actores internacionales

Otro cambio significativo en las relaciones internacionales contemporáneas que afecta tanto las relaciones norte-sur como las del Tercer Mundo, es la emergencia y estabilización de la presencia de ideologías o doctrinas fundamentalistas.

Estas ideologías hacen que la racionalidad imputada al Estado no se encuentre en la práctica internacional tal como en el pasado reciente. El fundamentalismo podría definirse como una visión de los intereses nacionales indisoluble y completamente asociados a la identidad nacional y su expresión en políticas exte-

riores tipo "cruzadas". Desde esta perspectiva no hay nada que negociar cuando se trata de intereses nacionales, puesto que la identidad no se negocia. Como telón de fondo en los procesos de toma de decisiones en política internacional, el fundamentalismo estatal ha tenido en determinados momentos consecuencias altamente desestabilizadoras, i. e. Irán, Libia, Sudáfrica, Irak.

Esta ideología también se encarna en organizaciones no-gubernamentales, las que -bajo la forma de acciones terroristas de izquierda o derecha, separatista o religiosas- afectan la predictibilidad de la conducta y, por lo tanto, del orden internacional, así como la estabilidad de los procesos de toma de decisión.²⁹

El fundamentalismo, extendido a materias de política exterior como una política de anti-orden internacional institucionalizado, puede ser seguido en momentos por gobiernos democráticos, autoritarios, desarrollados, tercermundistas o por organizaciones internacionales, gubernamentales o privadas. El problema es que la presencia internacional de esta ideología en determinadas situaciones afecta la capacidad de predecir el futuro internacional, generando niveles superiores de incertidumbre si se compara con momentos en los cuales esta ideología no era tan ubicua.

Estratificación internacional cambiante

Los cambios en las dimensiones estratégicas, las nuevas formas de relación entre política exterior y militar, la inadecuación y desproporcionalidad entre intereses y recursos, así como la cierta impredecibilidad del curso internacional finisecular define a este período como uno de transición. No estaríamos en un proceso de tránsito de un sistema a otro. Más bien se trataría de un estado del sistema mundial, el que estaría a mitad de camino, no existiendo claridad sobre las características y distancias a la que dista la meta.

Lo problemático radica en que la difusión, diversificación y heterogeneidad del poder se incrementa en el momento del proceso de transición. Todo lo cual fragmenta las jerarquías preexistentes pero no genera una estructura de estratificación nueva a nivel internacional que sirva de reordenamiento del sistema. Se podría decir que a diferencia del pasado -fines de los cincuenta y comienzo de los sesenta- cuando los países subdesarrollados veían aumentar las diferencias entre ellos y los países centrales, hoy día el conjunto del sistema internacional se encuentra en una situación atómica.³⁰

Por una parte se tiene que la capacidad económica y militar de las potencias mundiales tiende a decrecer relativamente como producto de sus importantes bloques internos, económicos en los EEUU y económico y políticos en la URSS. Lo mismo sucede con los países del Tercer Mundo en general. En el caso de países prósperos económicamente, como los europeos y algunos NICs., éstos incrementan paralelamente su capacidad militar. Sin embargo, y esto es lo más interesante, países igualmente prósperos como los anteriores no incrementan su poder militar en forma correlativa. Los casos de Japón y Nueva Zelanda muestran que el notable incremento de sus economías no está acompañado de un incremento simultáneo en materia de poder militar. Esto estaría indicando que -a lo menos en el caso de países de desarrollo militar mediano- la proyección de sus intereses económicos no se encadena necesariamente a un aumento similar de su poder militar. Este hecho podría estar indicando la presencia de una tendencia que habría que seguir más de cerca.

Nación e Internacionalización

Las transformaciones globales en curso que han impactado al sistema global produciendo cambios estratégicos, políticos y económicos, han obligado al conjunto de los miembros de la comunidad internacional a acomodarse a estas nuevas realidades modificando sus patrones tradicionales de relacionamiento, así como sus relaciones económicas y políticas. Este proceso de acomodación está alterando la configuración previa de las hegemonías internacional y regionales.

La principal tensión que se puede percibir en este proceso de cambio internacional se encuentra en la contradicción creciente entre una mayor integración de las economías nacionales al mercado mundial incorporándose a una **economía mundo** que estaría estructurándose, y las inercias nacionales existentes tanto en el campo políticos, cultural como militar. Estas últimas resurgiendo con fuerza, toda vez que los términos comunes de las integraciones regionales hegemónicas observan cambios concomitantes.

En este marco de cambios globales surgen nuevas realidades internacionales, que a su vez tienen efectos de distinto tipo en cada región del globo, todo lo cual genera nuevas percepciones de amenaza a la seguridad de las naciones.

Globalización Segmentada

En la década de los setenta y ochenta la economía mundial terminó por transformarse en lo que Braudel -citando a Sismondi- denominó "el mercado del universo".³¹ El estado actual del sistema internacional superó las históricas tendencias a la autarquía económica y autonomía política, poniendo en cuestión la individualidad de las políticas exteriores de las grandes y medianas potencias. En medio de este proceso de cambios profundos es posible percibir la existencia de tensiones producidas por residuos de configuraciones estructurales y políticas que aún persisten en mantenerse en el pasado. Las grandes tensiones entre los principales poderes comerciales al interior de la Ronda Uruguay y el neo-proteccionismo de las grandes potencias, muestran que la constitución de este mercado universal está en proceso y aún no completa su ciclo de implantación. Sin embargo, la tendencia está trazada y más tarde o más temprano el sistema internacional cambiará los parámetros centrales de su funcionamiento. Es a estos cambios que le comienzan a corresponder transformaciones en el campo político y militar-estratégico como veremos más adelante.

El cambio de la zonificación económica y política preexistente se ha manifestado en una transformación de las fronteras tradicionales al interior de las cuales se habían dado determinados procesos económicos. Así, las economías centralmente planificadas -URSS y Europa del este- o las economías sustitutivas de importaciones -Brasil- se han abierto, configurando nuevas zonas con fronteras de diverso tipo. En las economías de mercado desarrolladas las fronteras estatales son superadas por barreras comerciales, produciéndose un proceso de "compactación comercial" en territorios circunscritos -los bloques geocomerciales- cuyo caso más ilustrativo es la Europa del '92 y el área de libre comercio de la América del norte.

En este proceso de compactación comercial, los centros tradicionales del dinamismo económico sufren transformaciones, generándose una división internacional del trabajo de nuevo tipo en la cual las dimensiones financieras, comerciales, laborales y productivas no necesariamente se corresponden. Así, EEUU sigue siendo la locomotora comercial del mercado universal pero el eje financiero está centrado en Japón. Esta división del trabajo se transforma, además, en dinámica, dado que la creación de otras compactaciones comerciales, como la de Europa comunitaria o la posible "casa europea", producirán zonas diversas con ejes financieros *sui generis*, como posiblemente el del Bundesbank en la Europa de los noventa.

Los años noventa proporcionan un cuadro estratégico -político y económico- internacional con varios centros de gravedad diferenciales según las dimensiones que se traten. Transitamos así de una época caracterizada por la integración de las dimensiones económicas -finanzas, comercio, inversión, mercados laborales- a una en la que predominará la diversificación, caracterizada por la segmentación de estas dimensiones y una noción de territorialidad menos circunscrita a la existencia de homogeneidades interestatales.

La propia noción de centro-periferia enfrenta transformaciones. Así, en la actualidad y con mayor fuerza en el futuro, en los países tanto del sur como del norte³² se estructurarán combinaciones particulares de centros y periferias. En algunos aspectos, ciertas áreas serán periféricas en términos financieros o comerciales, y en otros lo serán en términos laborales o productivos.

En suma, la especial combinación de las interacciones internacionales entre centros y periferias, en el marco de una nueva división internacional del trabajo, está generando un nuevo orden internacional caracterizado por su **globalización segmentada**. Esto es, un sistema en el cual existen diversos "órdenes", o espacio-dimensiones específicos, pero de alcance y carácter global, que coexistirán con otros "órdenes" a los que no necesariamente se les corresponderán espacios geográficos determinados.

La esquematización rudimentaria presentada en el Cuadro 1, nos ilustra la hipótesis central de nuestra aproximación teórica: el orden internacional ha pasado de un "momento" anárquico originario en el que las dimensiones económicas se encontraban desagregadas y tenían un alcance limitado, a momentos imperiales en los últimos quinientos años en el que se integraron territorial y dimensional-

Cuadro 1
NATURALEZA DEL ORDEN INTERNACIONAL

		Alcance	
		Global	Limitado
Integración Dimensiones Sistema Productivo	Agregado	Imperial	Hegemónico Regional
	Desagregado	Segmentado	Anárquico

mente los diversos aspectos de las relaciones económicas y políticas internacionales. La presencia de España e Inglaterra le dio al sistema internacional un orden determinado. Sin embargo, la creciente división internacional del trabajo llevó a desagregaciones territoriales que, manteniendo las integraciones económicas y políticas, dieron por resultado un orden caracterizado por hegemonías regionales. Finalmente, la mayor desagregación y descentralización de las dimensiones de las actividades productivas ha llevado a un nuevo orden internacional caracterizado por una combinación original de dimensiones económicas con alcance global, estructurándose un mercado universal en el que la división del trabajo no sólo es territorial sino que, combinada y simultáneamente, se ordena según dimensiones específicas y discretas de la actividad económica y político-militar.

La globalización económica segmentada que caracteriza este nuevo orden internacional se identificará por existir una economía de mercado de alcance global, una compactación comercial geográficamente circunscrita, una alta integración financiera de alcance global, una alta movilidad de capital con centros inversores desagregados y una movilidad relativa de trabajo en área específicas previamente compactadas o en proceso de compactación comercial.

Efectos globales y regionales

Dado que la organización de los mercados vía mecanismos autoritativos será cada vez menos significativa, una de las consecuencias de este nuevo perfil internacional será una creciente concentración y centralización de los beneficios y frutos del desarrollo tanto a nivel internacional como nacional. Esto producirá una erosión de los mecanismos de compensación típicos del estado de bienestar de los cincuenta y sesenta, y de la cooperación internacional de los setenta y ochenta, generando de paso una desprotección de los "perdedores" y una creciente distribución regresiva del ingreso internacional.³³ Por otra parte, los efectos de las crisis político-militares parciales -Golfo Pérsico, por ejemplo- impactarán las jerarquías establecidas produciendo cambios del perfil de la estratificación internacional estructurado de la nueva forma antes indicada. Por ello, en la actualidad se observa un interés creciente por parte de los países débiles por un refortalecimiento de las instituciones multilaterales y del derecho internacional. Igualmente, a nivel político-militar se observa una creciente tendencia al condominio estratégico de las grandes potencias, expresado en el nuevo papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo que se mostró en la modalidad de manejo de la crisis del Golfo.

Igualmente, tanto en el sistema internacional como al interior de cada zona comercial se rejerarquizarán los diversos estados, en un proceso de mayor fluidez que en el pasado. Quienes han estado a la cabeza de determinados mercados dejan el paso a otros en un proceso de cambio acelerado y continuo de reestructuración impulsado por el desarrollo científico-económico.

Nuevas Percepciones de Amenaza

En el campo político-estratégico, los procesos actualmente en desarrollo intentan adecuar las dimensiones políticas y militares a la nueva división internacional del trabajo global y segmentada.

A nivel global, los cambios estratégicos producidos por el **monopolarismo** emergente ha creado una situación particular. Por una parte, los Estados Unidos han quedado como la única potencia mundial de alcance global. Sin embargo, por la otra, este rol de organizador del sistema internacional no puede ser desempeñado sin el apoyo multilateral de sus socios del norte producto de sus insuficiencias económicas y comerciales. Por esta razón es posible afirmar que este monopolarismo se expresará de manera creciente en vez de un nuevo rol de carácter imperial en un **liderazgo sin hegemonía**. Este nueva situación implicará la concentración del poder militar en los EEUU, sin que ello pueda expresarse simétricamente en las áreas económicas y políticas.

En este período de postguerra fría, las superpotencias han dado paso a nuevas formas de relación. Sin embargo, la tendencia al condominio ha comenzado a verse confrontada con un incremento en algunas respuestas antisistémicas contra el nuevo orden, en los países del Tercer Mundo (Irak). Existen fundadas hipótesis que el nuevo marco internacional de postguerra fría traerá como consecuencia la emergencia de inestabilidades, pero de distinto tipo a las pasadas.³⁴ Ello producto del auge de los nacionalismos,³⁵ de la desaparición de las grandes alianzas que generaban solidaridades internas,³⁶ y de irredentismos y reivindicaciones territoriales de minorías étnicas en estados federados como Yugoslavia y la URSS.³⁷

Ahora las percepciones de peligro en el norte no surgen de la confrontación este/oeste, sino que provienen desde el sur.³⁸ Para los europeos las amenazas más importantes son las que se concentran en la cuenca del Mediterráneo como producto de la explosión demográfica del Magreb, su crisis económica, y el fundamentalismo islámico.³⁹ Para los EEUU ellas surgen del deterioro del medio ambiente⁴⁰ en el hemisferio, el narcotráfico y la migración ilegal. Para la URSS se

originan en las revueltas nacionalistas de sus periferias más atrasadas.⁴¹ Ya no es el norte que amenaza al sur con su escalada armamentista nuclear y la marginalización del tercer y segundo mundo de sus logros económicos, sino que -desde la perspectiva de los formuladores e implementadores de políticas exteriores del norte- los peligros vienen de un sur atrasado, anárquico y violento,⁴² que puede erosionar el orden alcanzado por un norte desarrollado y civilizado. La existencia de armas de destrucción masiva en manos de países del sur ha abierto la posibilidad de guerras ecológicas.⁴³

De esta forma, la nueva realidad internacional se está constituyendo a través de desarrollos estructurales, así como por visiones de lo que es y debe ser el futuro del sistema internacionales. Estos procesos son parte del reordenamiento global del sistema internacional.⁴⁴

Conclusiones

Las relaciones estratégicas internacionales después de la guerra fría se encuentran en medio de un profundo proceso de cambio. A pesar de la complejidad y originalidad de estas transformaciones es posible concluir que ellas están definiendo un nuevo espacio o territorio conceptual para el análisis de las relaciones estratégicas contemporáneas.

Este campo analítico se comienza a estructurar en torno a lo que hemos denominado **relaciones internacionales de mercado**. Estas expresan una nueva realidad del relacionamiento internacional en el campo estratégico-político.

En primer lugar, el impulso del desarrollo económico basado en la innovación tecnológica ha modificado conceptos propios de la ciencia militar. Así, esta ha iniciado un camino de crecientes cambios e innovaciones **pari passu** con la emergencia de nuevas tecnologías. Ello estrecha la relación entre economía y mercado con los desarrollo estratégico-políticos, ya que ningún país podrá prescindir de esta vinculación cada vez más cercana.

En segundo lugar, los intereses estratégicos de defensa de la soberanía e integridad territorial se proyectan en condiciones de una integración creciente al mercado internacional o a la economía mundo hacia áreas tradicionalmente conceptualizadas al interior de lo que tradicionalmente se ha definido como dominio reservado del mercado y de las vinculaciones **no-gubernamentales**.

En tercer término, la cada vez más fuerte vinculación entre política exterior -entendida como altamente diversificada más allá de las cancillerías respectivas- y política de defensa pone los temas estratégicos en cada vínculo internacional. La estrategización de recursos de poder escasos frente a la explosión de intereses nacionales le proporciona a cada interacción internacional **potencialmente un componente estratégico que antes no tenía.**

En cuarto lugar, las tensiones, conflictos, vulnerabilidades y amenazas que enfrentan los miembros de la comunidad internacional no sólo provienen de las fuentes tradicionales del relacionamiento interestatal tradicional. Ahora, ellas se **diversifican** alcanzando áreas no gubernamentales y no económicas o políticas, sino étnicas, ideológicas o religiosas.

Finalmente, producto del proceso de globalización segmentada en la creación de la economía mundo en curso, y del nuevo perfil de amenazas potenciales, las relaciones estratégicas se proyectan a futuro en el marco de los vínculos internacionales de mercado con un perfil menos estado-céntrico que en el pasado. Esto presenta el gran desafío a las elites nacionales de **armonizar sus intereses** en torno a proyecciones estratégicas no contradictorias o conflictivas entre sí, maximizando -especialmente en el caso de los países menos desarrollados- el conjunto de recursos de poder nacional.

NOTAS

1. De acuerdo a algunos excesivamente entusiastas autores incluso la historia ha terminado, Francis Fukuyama, "The End of History?", *The National Interest*, verano, 1989.
2. George Kennan, "The Future of U.S.-Soviet Relations". Declaración presentada al Foreign Relations Committee del Senado de los EE.UU., abril 4, 1989.
3. George F. Kennan, "An Irreversibly Changed Europe, Now to be Redesigned", en *The International Herald Tribune*, martes, noviembre 14, 1989.
4. Sobre los efectos estratégicos de estos cambios, ver: Dominique David, "Les Alliances en Mutation Ont Encore Un Rôle à Jouer en Europe", *Le Monde Diplomatique*, enero, 1990.
5. Sobre estas asincronías, ver: Dominique David, "Les Alliances en Mutation ont Encore un Rôle à Jouer en Europe", *Le Monde Diplomatique*, enero 1990.
6. Ello sería necesario para evitar grandes tensiones y crisis sistémicas. Respecto de los conflictos generados al interior del sistema internacional en momentos de transición, ver: Zeev Maoz, "Joining the Club of Nations: Political Development and International Conflict, 1816-1976", *International Studies Quarterly*, junio 1989.
7. Bernard Lewis, "The Roots of Muslim Rage", *The Atlantic Monthly*, septiembre 1990.

8. Norman A. Palmer, "Thoughts on International Relations and World Society: A Dialogue Renewed", *International Studies Notes*, primavera 1990.
9. Un análisis del impacto de los cambios internacionales en curso sobre las teorías de relaciones internacionales, en: Luciano Tomassini, "La política internacional después del muro", *Estudios Internacionales*, julio-septiembre, 1990.
10. Ver: Pierre Lellouche, "Influencia de las nuevas tecnologías sobre las concepciones estratégicas actuales", en: Manuel Castells et.al., *Impacto de Tecnologías Avanzadas sobre el Concepto de Seguridad*. FEPR, Madrid, 1987. Sobre el impacto económico-militar de las nuevas tecnologías y su efecto en las relaciones internacionales, ver: Manuel Castells, "Revolución tecnológica y reestructuración económico-política del sistema mundial", en *Ibid*.
11. Ver: Alain Joxe, "Vers Une Theorie Generale Des Fortifications", manuscrito, abril, 1986. También ver: Alain Joxe, et.al., *Eurostrategies Americaines*. CIRPES, París, 1987.
12. Ver: Susana Peñalva, "Urbanization, Urban-Rural Cleavages and Conflicts Between States and Societies", trabajo presentado al Second Meeting of the Issue Group on Peace, International Social Science Council, (ISSC), Washington, 1-2 septiembre, 1988.
13. Los acuerdos soviético-estadounidenses en materia de niveles de fuerza en Europa, y el retiro de tropas soviéticas de Cuba, cambiará esta situación para la URSS, sin embargo, esta tendencia aun persiste para el caso de los EEUU.
14. En el caso de nuestra región, los proyectos que alguna vez han tenido argentinos y brasileros de submarinos nucleares no están desligados de esta necesidad.
15. Ver: Allans S.Krass, *Verification. How Much is Enough?* Taylor & Francis, London, 1985, páginas 137-138.
16. Al respecto, ver: Rafael L. Bardají, *La Guerra de las Galaxias*. INAPPS, Madrid, 1986; Carlos Portales, "La Iniciativa de Defensa Estratégica y el Cambio Tecnológico", *Documento de Trabajo* N° 313, FLACSO, Santiago, 1986; Guillermo Velarde, "Análisis de la Iniciativa de Defensa Estratégica", en Manuel Castells, et.al., op.cit.; y M. Zahera, "El programa 'Eureka'", en *ibid*.
17. Ver: Giuseppe Richeri, "Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación", en Manuel Castells, op.cit., también, ver: Bhuprenda Jasani (Editor), *Outer Space. A New Dimension of the Arms Race*. Taylor & Francis, London, 1982; Bhuprenda Jasani, *Space Weapons. The Arms Control Dilemma* Taylor & Francis, London, 1984; Bhuprenda Jasani y Toshiomi Sakata, *Satellites for Arms Control and Crisis Management*. Oxford University Press, London, 1987.
18. El programa de misiles brasileros y el proyecto de misil estratégico argentino Cóndor II (momentáneamente cancelado) son ejemplos de lo mismo.
19. Esta nueva realidad se ha incorporado a nuestro ordenamiento constitucional, por ejemplo, en el Artículo 5° de la Constitución Política de la República, el que reconoce limitaciones al ejercicio de la soberanía provenientes de normas superiores -los derechos humanos- expresados en los tratados internacionales ratificados por el país.
20. Ver: Frank Carlucci, "America's Alliance Structure and the new Isolationism", *Defense*, July/August, 1988, página 2 a 4.
21. Al respecto ver el análisis que se hace de Japón y Nueva Zelanda en: "The Military Choices Will Not Be Easy". *The Bulletin*, febrero 23, 1988, páginas 96 y 97.
22. El esfuerzo argentino de desarrollo de la Dirección General de Industrias y Fábricas Militares, en la actualidad ha sido acompañado por una diversificada industria bélica brasileros y de un me-

- nor, pero igualmente sostenido esfuerzo, de Colombia, Chile y Perú, para mencionar a los más destacados. Al respecto, ver: Michael Brzoska y Thomas Ohlson, *Arms Production in the Third World*, y *Arms Transfers to the Third World, 1971-85*. Oxford University Press, London, 1986 y 1987 respectivamente.
23. Ver: Yves Perez, *La dissuasion par les embargos*. CIRPES, Paris, 1985.
 24. De acuerdo a los criterios internacionales, la mantención de una industria local de armas requiere que cinco sextas partes de ellas se exporte.
 25. Ver: Renato Dagnino, "O Comeércio de Armamentos na America do Sul: sua importacia para a análise das perspectivas de cooperação regional", manuscrito, septiembre 1988.
 26. Ver: Michael Brzoska and Thomas Ohlson, *Arms production in the Third World*. Taylor & Francis, London, 1986, página 287.
 27. Ver: Arthur H. Westling, *Global Resources and International Conflict*. Oxford University Press, London, 1986.
 28. Al respecto, ver: Department of State, "Current Development in the US Oceans Policy", *Department of State Bulletin*, septiembre, 1986.
 29. Ver al respecto, Augusto Varas (Editor) *Jaque a la democracia. Orden internacional y violencia política*. GEL: Buenos Aires, 1990.
 30. El concepto de atómica se refiere a la pérdida o deterioro del status de una nación en un marco de igualdad formal entre los miembros de la comunidad internacional. Ver: Gustavo Lagos, *International Stratification and Underdeveloped Countries*. The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1963.
 31. Fernand Braudel, *The Perspective of the World. Civilization & Capitalism, 15th-18th Century*. Volume 3, Harper & Row: New York, 1984, página 21.
 32. Sobre las periferias en el norte, ver: Paul Moreira, "La mal-vie des jeunes dans les villes en crise", *Le Monde Diplomatique*, diciembre 1990.
 33. De acuerdo a las cifras más actuales disponibles, los países pobres representan el 84.6% de la población mundial y concentran el 21.8% del ingreso internacional. A su vez, los países ricos tienen el 15.4% de la población, y concentran el 788.2% del ingreso mundial. Michel Chossudovsky, "Coment éviter la mondialisation de la pauvreté?", *Le Monde Diplomatique*, septiembre 1991.
 34. Ver, John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Inestability in Europe After the Cold War", *International Security*, verano, 1990.
 35. Sobre los nacionalismo del este, ver: Claude Julien, "Alerte: Nationalismes", *Le Monde Diplomatique*, Janvier, 1990; y sobre los del oeste, ver: E. J. Hobsbawm, *Nations and Nationalisms Since 1780. Programme, Myth, Reality*. Mass.: Cambridge University Press, 1990.
 36. Woosang Kim, "Power, Alliance and Major Wars, 1816-1975", *Journal of Conflict Resolution*, junio 1989.
 37. Ver: Naomi Chazan, *Irredentism and International Politics*. Boulder: Lynne Rienner, 1990.
 38. Ver, Maurice Bertrand, "Les Dangers D'Une 'Commounauté de Sécurité' du Nord Contre le Sud", *Le Monde Diplomatique*, febrero 1990.
 39. Al respecto, ver: Bernard Lewis, "The Roots of Muslim Rage", *The Atlantic Monthly*, septiembre, 1990.

40. Sobre este tema, ver: Jessica Tuchman Mathews, "Redefining Security", *Dialogue* 1, 1990.
41. Ver: Claude Julien, "Alerte: Nationalismes", *Le Monde Diplomatique*, enero, 1990.
42. Edward N. Luttwak, "The Shape of Things to Come", *Commentary*, junio 1990.
43. Concepto usado por Francisco Orrego, "Constante y evolución del nuevo orden en el sistema internacional y sus posibles repercusiones en una política de defensa chilena", Academia de Guerra del Ejército, *Segundo Seminario sobre Política de Defensa*, Santiago, 4-6 de septiembre, 1991.
44. Un esfuerzo más general en este mismo sentido en: James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press: New Jersey, 1990.

CAPITULO VII

LA TRANSFORMACION DE LA ECONOMIA POLITICA INTERNACIONAL

Este capítulo se centra en tres interrogantes. Primero, hasta qué punto la transformación de la economía mundial obedece a tendencias de largo plazo y qué antecedentes históricos tiene este proceso. Segundo, cuál es la dirección y la naturaleza de los cambios que está experimentando la economía mundial y qué peso relativo tienen ciertos factores de carácter estructural o regional en dichos cambios. Tercero, cuáles son sus implicaciones para los países en desarrollo, en general, y para América Latina. La segunda de estas interrogantes concentrará el grueso de estas reflexiones. La conclusión central de este trabajo es que la economía mundial entró en un proceso de cambio secular entre fines de 1960 y comienzos de 1970. El análisis y las fuentes empleadas aquí toman en cuenta esta perspectiva histórica. También se explica la utilización del término "economía política internacional" para referirnos al objeto de dicho proceso.

La renovación del interés en la economía política internacional

Puede decirse que es la "economía política internacional" lo que se ha transformado de acuerdo con los lineamientos señalados más arriba. Es éste el término con el cual los economistas clásicos de fines del siglo XVIII y del siglo pasado - Smith, los dos Mills y Ricardo- se refirieron a la denominada "economía mundial" durante el último período. El uso de uno u otro concepto no es un asunto meramente semántico -si es que bajo el impacto de la reflexión post-estructuralista puede restarse importancia a la semántica- sino que implica una opción entre una acepción reduccionista y limitada de la realidad económica y una visión más amplia de la misma, como la que es necesario emplear para comprender la economía mundial contemporánea, y la disposición a poner término a la esquizofrenia que durante tanto tiempo reinó entre la consideración de los factores políticos y económicos en las relaciones internacionales. Desde la última parte del siglo pasado los científicos sociales, reflejando una realidad histórica en que convenía disimular la asociación existente entre el impulso nacionalista de las nuevas potencias industriales y su expansión económica atribuida solamente a las fuerzas del mercado, establecieron una división tajante entre economía y política desde el punto de vista académico. Se fue acuñando así la idea de que el sistema político funciona sobre la base de la formulación de respuestas a las demandas sociales por parte de la autoridad -o la distribución de recursos entre los distintos grupos- mientras que en el campo económico la asignación de recursos la efectúa el mercado. Esta separación resultó conveniente mientras sirvió a los intereses de las grandes potencias, pero nunca describió adecuadamente la realidad socio-económica, especialmente a partir del creciente entrelazamiento que comenzó a darse entre los factores políticos y económicos en un escenario internacional caracterizado, por una

parte, por una situación de "interdependencia compleja" y, por la otra, por el retroceso y término de la guerra fría, cuya amenaza hacía resaltar la importancia de los problemas vinculados con la seguridad militar, haciendo sombra a las cuestiones económicas, tecnológicas y socio-culturales. De allí que a lo largo de este último período se haya cuestionado cada vez más la separación anteriormente señalada.¹

La separación entre los aspectos políticos y económicos de las relaciones internacionales, así como también entre las esferas interna y externa del proceso económico y político, está muy vinculada a la escuela realista o clásica de las relaciones internacionales que dominó estos estudios durante todo el presente siglo. En efecto, su énfasis en los conceptos de "poder" y "seguridad", marginó los factores económicos del estudio de la política mundial. El énfasis en el poder como el factor dominante en las relaciones internacionales, y la consideración de las variables económicas como un mecanismo independiente que funciona al margen del juego político, reflejó y legitimó los intereses de la potencia dominante durante el período de postguerra. No es casual el hecho de que la mayor parte de la literatura representativa de la corriente realista haya tenido su origen en los Estados Unidos y que uno de los autores más brillantes que absorbió dicho país, Stanley Hoffmann, haya declarado hace tiempo que los estudios internacionales son una ciencia americana.

Esa separación, por lo demás, era enteramente coherente con los intereses liberales en el terreno económico, y contribuía a atribuir al sistema de Bretton Woods una extraordinaria estabilidad, así como también la capacidad de encuadrar en forma autónoma los intercambios económicos. El pensamiento liberal se basaba en la idea de que podía existir un orden económico internacional separado de la política y gobernado por el mercado regulado, en la medida necesaria, por reglas técnicas acordadas en forma multilateral. Lo curioso es que ese orden liberal facilitó el extraordinario período de crecimiento económico que vivió el mundo en la postguerra y, con ello, creó el contexto necesario para el desarrollo de un proceso de transnacionalización que hizo inevitable vincular los aspectos políticos y económicos de las relaciones entre las naciones, así como también los factores internos y externos que intervienen en ellas, planteando de esta manera la necesidad de reconstruir el concepto de una economía política internacional. De las diversas discontinuidades señaladas más arriba ninguna representa tan bien el fin de la separación entre economía y política que postulaba el realismo político y el liberalismo económico como el anuncio efectuado por el Presidente Nixon de una nueva política económica, el 15 de agosto de 1971, que puso término a los fundamentos del sistema de Bretton Woods. A partir de ese momento se tornó imposi-

ble entender la política mundial sobre la base de una separación entre política y economía.

La reconstitución del concepto de "economía política internacional", y por lo tanto su estudio, han ganado mucho terreno en los últimos años. Debido a que la reconstrucción de este concepto supone vincular de nuevo los aspectos políticos y económicos, así como también los internos y externos, que intervienen en las relaciones entre las distintas sociedades nacionales, esta tarea ha sido abordada principalmente desde un punto de vista transdisciplinario.² En cuanto al ámbito que abarca este concepto se podría recordar la definición de Gilpin en el sentido de que él usa el término economía política "simplemente para indicar un conjunto de cuestiones que deben ser examinadas por medio de una mezcla ecléctica de métodos analíticos y perspectivas teóricas".³ Por su parte, Susan Strange ha caracterizado este campo de estudio como aquel que "concierna a los arreglos sociales, políticos y económicos que afectan el sistema global de producción, intercambio y distribución (de bienes y servicios) y la combinación de valores reflejados en dicho proceso".⁴ La economía política internacional evoluciona lentamente y ha pasado por varias etapas en la época contemporánea.

Los ciclos largos en la economía mundial

Después de un cuarto de siglo de expansión sin precedentes, iniciado durante la segunda postguerra, la economía mundial entró en un prolongado período de recesión o cambio. Los rasgos centrales del período, el hecho de que éste esté marcado por el estancamiento o la transformación económica mundial y la naturaleza de estas mutaciones, constituyen la preocupación central de este ensayo. En él se propone que la economía internacional está atravesando por un período de transición, y no de estancamiento, y que no es la primera vez que ocurre tal fenómeno sino que éste se inserta en la cadencia que secularmente han presentado los ciclos económicos.

La teoría de los ciclos largos fue redescubierta, después de cerca de medio siglo de políticas keynesianas o de variaciones en torno a este enfoque, como consecuencia de los intentos encaminados a disipar la confusión con que el pensamiento económico enfrentó la inflexión del ciclo expansivo anteriormente mencionado durante el período comprendido entre fines de los años sesenta y comienzos de los setenta. La visión keynesiana proponía sincronizar la demanda con la oferta manipulando fundamentalmente la primera, mientras que la teoría de los ciclos largos subraya el papel que desempeñan los cambios en la combinación de

factores productivos, privilegiando más bien así el lado de la oferta. Naturalmente, la demanda puede ser estimulada en el corto plazo, lo cual no ocurre en el caso de los factores últimamente mencionados.

La influencia de ciclos de largo plazo en la actividad económica fue identificada por primera vez por Kondratieff en 1935.⁵ Los ciclos de Kondratieff abarcan períodos de aproximadamente medio siglo, que comprenden 25 años de expansión, seguidos por otros 25 años de estancamiento de la actividad económica. Las investigaciones de Kondratieff se desarrollaron durante los años veinte, y le permitieron predecir que ese decenio marcaría el comienzo de un período de incertidumbre y recesión económica, que seguiría a la fase de auge anterior a la primera guerra. Kondratieff alcanzó a identificar tres de esos ciclos, aunque no presenció el fin del tercero, pues de acuerdo con Solzhenitsyn, en El Archipiélago de Gulag, murió poco después en un campo de concentración de Stalin. Siguiendo su visión, y prolongándola hasta nuestro tiempo, se podría distinguir cuatro ciclos largos.

La fase ascendente del primero abarca el período comprendido entre 1770 y 1815, cubierto por la revolución francesa y las guerras napoleónicas, que se abre poco después que Inglaterra, que de proveedor de alimentos había pasado a ser importador de granos, iniciara la revolución industrial basada en la expansión de la producción textil, la introducción de nuevos métodos para producir hierro y el empleo del motor a vapor ideado por Watt. La guerra, junto con elevar los precios de la producción agrícola, incrementó la demanda por productos textiles y, sobre todo, en la industria del hierro, al mismo tiempo que estimulaba la prosperidad de los Estados Unidos, basada en el aumento de los precios de sus materias primas y productos alimenticios. Esta era seguida de un período descendente, que se extiende entre 1815 y 1848, cuando la abundancia de granos, algodón y materias primas que se produce después de la guerra, tiende a deprimir sus precios, conjuntamente con las tasas de interés, reorientando las inversiones hacia los Estados Unidos y hacia el Este de Europa, representada entonces por Alemania o Bélgica.

El período ascendente del segundo ciclo comprende los años 1848-1870, durante los cuales el aumento de la población a ambos lados del Atlántico presiona sobre la producción de alimentos y la apertura de nuevas áreas agrícolas, aumentan los salarios y la tasa de interés, y emerge un nuevo sector líder: la producción de acero, la construcción de ferrocarriles y, posteriormente, de barcos metálicos dotados incluso de frigoríficos. Estos procesos, naturalmente, van estrechamente asociados con el aumento del comercio y de las exportaciones. Después de la guerra franco-prusiana de 1873 y hasta mediados de los años noventa, a pesar -o a

causa- de la producción de acero barato, la expansión de la electricidad y el surgimiento de la industria química, la demanda parece quedar a la zaga de la oferta, caen los precios y la tasa de interés, aumenta el salario urbano -en desmedro de otros sectores- desestimulando la actividad industrial, y el nuevo ciclo ingresa en su período descendente.

La fase ascendente del tercero tiene lugar entre 1896 y 1920 en un clima caracterizado por una creciente tensión bélica que culmina en la gran guerra y por grandes flujos de capital entre los países industriales así como también hacia Argentina, Australia, Canadá y Rusia. La depresión de los salarios industriales causada por el anterior ciclo depresivo estimula la actividad fabril, al mismo tiempo que da lugar a la formación de sindicatos y a la creación del partido Laborista Británico, mientras que la explotación de minerales de oro en Alaska y en Sudáfrica favorece las inversiones. Estas tendencias económicas, política y sociales, estimulan la producción agrícola, y con ello las industrias químicas, incrementando el empleo de acero en el transporte, la construcción de barcos y la fabricación de automóviles. A partir de 1920, y durante todo el período de entreguerras, se acumulan inventarios en todos los sectores, tanto en los alimentos y productos básicos como los de bienes industriales, caen vertiginosamente los precios, los salarios y el ingreso real de las familias, y se desencadena una depresión sin precedentes históricos. La recuperación ocasionada por los preparativos bélicos en el continente europeo y por el New Deal en los Estados Unidos no logran poner término a un tormentoso período de nacionalismo económico, reorientación industrial hacia la producción militar y desarticulación de los intercambios internacionales, del cual el mundo sólo empieza a recuperarse después de la segunda guerra mundial. Es sintomático de la importancia que las potencias aliadas asignaron a este proceso como una de las principales causas de las tensiones bélicas el hecho de que en plena guerra se hayan reunido en Bretton Woods para establecer las bases de un nuevo orden económico mundial que procurara eliminar los factores económicos de inestabilidad y conflicto que dieron lugar a ese período.

Un cuarto ciclo, post Kondratieff, estaría representado por el período de expansión sin antecedentes históricos que vivió la economía mundial desde la época de postguerra hasta un período situado entre fines de los años sesenta y 1973, y la etapa de disminución de la actividad económica, turbulencia y transformación de la economía política internacional que ha vivido el mundo durante los últimos dos decenios.

Kondratieff no identificó en forma sistemática los factores que explican los períodos de auge y decadencia de la economía mundial. Entre ellos se cuentan, a

veces, movimientos demográficos, la explotación de nuevas variedades de recursos naturales, innovaciones tecnológicas, guerras y revoluciones, o procesos de colonización, según las épocas. Schumpeter, poco después de él, proporcionó una visión más sintética, fecunda y poderosa acerca de cómo nuevas combinaciones de recursos naturales, sistemas de producción, conocimientos tecnológicos, mercados, variedades de bienes y servicios, capacidad empresarial y organización política y social pueden transformar el ciclo productivo.⁶ Casi treinta años más tarde Kuznets elaboró una interpretación alternativa basada en ciclos económicos de alrededor de veinte años, en cuya explicación privilegia los factores demográficos.⁷ El renacimiento del interés en la teoría de los ciclos largos, y en la obra de Kondratieff, se debe en gran parte al controvertido historiador económico W.W. Rostow, quien sistematiza y explica desde un punto de vista contemporáneo la sucesión de estos ciclos en sus obras principales.⁸

El más notable de los historiadores de la Escuela de Estrasburgo, Fernand Braudel, distingue en su obra ciclos más largos todavía. "De acuerdo con los datos actualmente aceptados, es posible distinguir cuatro ciclos seculares sucesivos en lo que concierne a Europa: 1250 (1350) 1507-10; 1507-10 (1650) 1733-43; 1733-43 (1817) 1896; 1896 (1974...?). La primera y la última fecha de cada una de estos ciclos marcan el comienzo del ascenso y el fin de un descenso; la fecha intermedia, entre paréntesis, marca el punto culminante, lugar en que se revierten las tendencias seculares, el momento de la *crisis*".⁹ El historiador hace notar que en 1350 la peste negra añade sus fatídicas consecuencias a la lenta pero persistente desaceleración del crecimiento en los países del norte de Europa, no obstante que en esos momentos Italia comienza a industrializarse, y se empieza a afirmar la preponderancia de Venecia. Trescientos años más tarde, en 1650, el fin de las guerras de religión y la destrucción subsiguiente ponen fin al prolongado período de prosperidad que vivió el siglo XVI; ese es, sin embargo, el momento del encumbramiento de Amsterdam. Hacia 1817 Europa sufre el desabastecimiento de los envíos de plata del continente americano y principalmente de México. El autor se pregunta después ¿qué decir del período 1733-74: una crisis de coyuntura o un cambio secular tanto a aún más importante que los anteriormente señalados?

La economía mundial en transición

Nuestra hipótesis es que la economía mundial no sólo está atravesando por uno de esos ciclos largos sino por una transición incluso más profunda.

En tal sentido, sin duda el hecho a la vez más reciente y más relevante en perspectiva histórica está constituido por el fin de la guerra fría, con la consiguiente subordinación de los intereses vinculados con la seguridad militar, que durante tanto tiempo dominaron la política mundial, y el definitivo ascenso al primer plano de los procesos económicos, tecnológicos y socio-culturales. Es más, esta dramática transformación histórica no sólo implicó alterar la prioridad relativa de esas dos esferas, sino el tipo de asociación existente entre ellas. Durante los últimos doscientos años, es decir desde las guerras desatadas por la revolución francesa y la expansión napoleónica, la producción civil y militar se estimuló mutuamente y fue incluso intercambiable. Hasta la segunda guerra mundial, y aún después, la producción civil podía ser reorientada hacia la fabricación de materiales bélicos en tiempo de guerra, y reconvertida de nuevo al fin de ella, legando a la nueva infraestructura productiva los adelantos tecnológicos logrados en función del conflicto bélico.

Generalizando aún más puede decirse que a lo largo de toda la edad moderna la guerra representó un poderoso estímulo al cambio tecnológico y al avance productivo de los países europeos y, posteriormente, de Japón y los Estados Unidos.¹⁰ A lo largo de la última postguerra los analistas asignaron creciente importancia al significado del complejo militar-industrial como factor de cambio tecnológico y de crecimiento económico, especialmente en los Estados Unidos. Actualmente esa asociación ha cambiado. Hoy día las grandes potencias saben que el gasto y la producción en defensa representa un severo drenaje a su economía. El hecho de que durante la postguerra el Japón haya gastado tan poco en defensa, y muy especialmente en investigación tecnológica para fines militares, es una de las principales causas de su crecimiento económico y también político. Por el contrario, el que la Unión Soviética haya destinado una parte tan grande de su producto interno a fines militares constituyó la principal causa de su fracaso económico y del descontento de su sociedad civil, desencadenando su actual proceso de reforma política. Lo que es más importante, al concluir la guerra fría no será ya necesario optar en uno u otro sentido, como lo hicieron el Japón y la Unión Soviética, en tanto que el gasto y la producción militar se tornarán anti-económicos y dejarán de dar dividendos políticos.

Pero este acontecimiento histórico sólo puso de relieve y tornó inevitable la transformación que venía experimentando la economía mundial durante los últimos veinte años. Con la ventaja que da esa perspectiva histórica no vale la pena detenerse aquí en el debate que durante la primera parte del período se desarrolló entre quienes, no sin determinadas intenciones, atribuyen un carácter cíclico o coyuntural a esta crisis y los que venían en ella un proceso de más largo plazo. Por lo

demás, la distinción entre crisis y transformación es artificiosa. El primero de estos conceptos -que proviene de la palabra griega *krisis*- evoca la idea de una elección, de una decisión o de una bifurcación entre caminos. La palabra fue introducida en el siglo XVI por Ambroise Paré para designar "un momento en una enfermedad caracterizado por un cambio súbito, para bien o para mal, generalmente decisivo". Y Antonio Gramsci pensaba que "la crisis se produce cuando una antigua situación desaparece sin que la situación nueva esté a la vista".¹¹ Pero la confusión no se circunscribió a la duración de este proceso de transición o crisis sino también a su naturaleza y a sus causas.

El inicio de la declinación de la industria americana y de la atenuación del ritmo de crecimiento de los intercambios comerciales fue atribuida primeramente a las rupturas monetarias de 1971-72. El abandono de la convertibilidad del dólar, su posterior devaluación, y el consiguiente flotamiento generalizado de las paridades cambiarias pusieron de manifiesto la dificultad de mantener un crecimiento económico estable en caso de que la economía dominante perdiera la capacidad de mantener la paridad de su moneda. Sin embargo y paradójicamente, el dólar ha continuado siendo la clave del sistema monetario internacional, sobre todo a partir de las políticas iniciadas en 1979 con el objeto de revalorizar esa moneda con el consiguiente incremento de las tasas de interés.

Los shocks petroleros de 1973 y 1979 ofrecieron durante cierto tiempo una segunda explicación a este proceso de transición o crisis. Su impacto fue ampliado al proyectarse contra el telón de fondo creado por el primer informe del Club de Roma sobre los límites del crecimiento y la Conferencia de Estocolmo sobre el medio ambiente, en 1971, que anticipaban un prolongado período de "crecimiento cero" como consecuencia de haberse sobrepasado los límites físicos del desarrollo económico, representados por el crecimiento de la población, la producción de alimentos, la urbanización, la contaminación ambiental y la escasez de recursos naturales, particularmente energéticos. La teoría de los límites del crecimiento demostró ser exagerada y, aunque específicamente ha continuado agravándose el deterioro ecológico, los avances en el campo biológico y el aumento de la producción agrícola en diversas regiones del mundo han mejorado el equilibrio entre población y alimentos, mientras que se aleja el peligro de una escasez generalizada de recursos naturales, debido en parte a su reemplazo por la producción de nuevos materiales. También el peligro energético ha adquirido proporciones más reales, no tanto como resultado de la búsqueda de nuevas fuentes energéticas, sino del silencioso proceso de ahorro de energía emprendido por las sociedades y las economías industrializadas a partir del primer shock petrolero. Debe tomarse en cuenta al respecto que la caída de las reservas mundiales de 93 a 88 días

de consumo de petróleo bastó para desencadenar el segundo de estos shocks y que ni siquiera la guerra del Golfo constituyó nunca un desafío serio desde el punto de vista del abastecimiento y los precios del producto mencionado.¹²

Una hipótesis que a nuestro juicio roza más de cerca la naturaleza de la transición se refiere a que el estancamiento que a largo plazo estaría afectando actualmente a la economía mundial sería la consecuencia inevitable de la difusión tecnológica. El rápido proceso de crecimiento de los años cincuenta y sesenta se basó en la utilización de tecnologías que por razones históricas, como por ejemplo la guerra, no habían sido explotadas anteriormente para fines civiles y que, estando fundamentalmente en manos de los Estados Unidos, después de la guerra pudieron ser transferidas a otros países industriales, principalmente sus aliados, el Japón y la Comunidad Europea. Mientras los países industriales incorporaron a su aparato productivo el acervo de tecnología disponible el crecimiento fue muy acelerado pero, una vez cumplido ese proceso, dicho ritmo tenía que atenuarse. Sin embargo, esta hipótesis interpreta el proceso que nos ocupa como un período de desaceleración del crecimiento económico, y no como de transformación de la economía mundial, que es la hipótesis que aquí proponemos.¹³

Nuestra propuesta consiste en que la economía política internacional que prevaleció por lo menos durante los últimos cien años ha sufrido una transformación profunda. "La crisis de la economía mundial es ante todo una crisis industrial. No hay dudas de que los sucesivos shocks petroleros han contribuido poderosamente a desestabilizar las economías nacionales así como también los intercambios internacionales. Sin duda, igualmente, es necesario preocuparse permanentemente por las tensiones monetarias que se inician de los cambios provocados en 1979, revirtiendo completamente la tendencia surgida después de 1971. Pero si bien es indispensable en la actualidad conjurar los riegos monetarios, como ayer los desequilibrios energéticos, es en la industria donde se encuentran los orígenes más profundos de la crisis y las perspectivas que se divisan en el horizonte hacia 1990".¹⁴

Hacia una nueva economía política internacional: aspectos estructurales

Sostener que la transformación de la economía mundial se ha centrado en el sector industrial equivale a asignar un rol protagónico al cambio tecnológico. Una visión que no sólo tiende a destacar su papel en la presente etapa sino que además lo reivindica retrospectivamente como una fuerza histórica. El último informe del Banco Mundial sostiene que "el factor que más ha contribuido por sí mismo al

progreso económico ha sido el de los adelantos tecnológicos".¹⁵ Pero destacar el rol del avance tecnológico en el actual contexto implica reconocer la superación de una economía basada en los recursos naturales, el capital y la fuerza de trabajo, y la emergencia de una sociedad basada en el conocimiento. Y ello implica, a su vez, reconocer que están cayendo las fronteras entre sociedad y economía, entre la persona como protagonista social y el hombre económico, entre el obrero y el profesional, entre la profesión y la empresa o el negocio.

En un artículo relativamente reciente dentro de su larga obra, Peter F. Drucker sostiene que la economía mundial no está cambiando sino que ya ha cambiado y que con toda probabilidad dicha transformación es irreversible. Según él, durante los últimas décadas se han producido tres cambios fundamentales en la estructura misma de la economía mundial: la economía de los productos primarios se desvinculó de la economía industrial; en la economía industrial propiamente dicha, la producción se desvinculó del empleo, y los movimientos de capital han superado al comercio como la fuerza rectora de la economía internacional.¹⁶ Esto último, a su vez, significa que la producción ha dejado de depender fundamentalmente del capital financiero. En efecto, en un mundo en que la economía "simbólica" de las finanzas adquiere un tamaño mucho mayor que la economía "real" de la producción y el flujo de bienes y servicios, es decir, en donde la primera representa un valor veinticinco veces mayor que el del comercio mundial (75 trillones de dólares contra 3 trillones anuales), resultaría muy difícil encontrar una empresa productivo exitosa que se malogre por falta de apoyo financiero.

La identificación de estos cambios no se verificó dentro de la profesión económica en sentido estricto. En los Estados Unidos fueron un especialista en administración de empresas como Peter F. Drucker, un sociólogo como Alvin Toffler o un cientista social como Ronald E. Müller, entre otros, lo que los detectaron primero.¹⁷ En Europa estas tendencias fueron rastreadas por centros interdisciplinarios de investigación con una fuerte orientación prospectiva.¹⁸ Probablemente uno de los diagnósticos más tempranos y completos los realizó la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED) a través del proyecto *Interfutures*, cuyas conclusiones centrales fueron publicadas en 1979.¹⁹

Es necesario adoptar este punto de vista si se desea comprender la transformación experimentada por la economía mundial debido a la diversidad de las variables que han incidido en ella. Como señala Drucker, si un economista de comienzos de siglo se hubiese quedado dormido en 1914, antes de los cañones de agosto, y hubiera despertado en 1970, no habría encontrado las cosas muy cambiadas. Si uno considerara solamente las cifras y las variables económicas, encontra-

ría una notable similitud entre los dos extremos del período, y descubriría que dichas cifras no revelan que durante ese tiempo se desencadenaron dos guerras mundiales, se produjo la revolución rusa y estalló la guerra fría. Pero la verdad es que la economía política internacional sí mostró una extraordinaria continuidad durante todo ese período. Todos los países líderes en 1970, desde un punto de vista económico, ya habían iniciado el despegue en 1914. Los sectores dinámicos de la economía eran, en términos generales, los mismos que en aquel entonces. Su crecimiento se basó en tecnologías desarrolladas mucho antes de 1914. Los métodos de Bessemer y Siemens para producir acero se desarrollaron al comienzo de la segunda mitad del siglo pasado; la industria química surgió con fuerza en esa época, sobre todo a partir de Alemania; nuevas fuentes de energía, como el gas, la electricidad y el petróleo, ingresaron al mercado durante ese período: en 1870 se construyeron ductos de acero para transportar petróleo en Rusia y los Estados Unidos, y en 1898 Daimler conducía el primer automóvil por las calles de Mannheim, generalizándose así el empleo del motor de combustión interna, la construcción de carreteras y otros procesos que caracterizaron la evolución de la economía mundial durante todo el siglo XX. Si hubo una excepción en el período estuvo representada por Rusia, que ya era una potencia industrial a fines del siglo pasado, aunque su industria hubiera crecido más a la sombra del Estado que en el caso de Inglaterra o Alemania, y cuya evolución fue truncada por la experiencia socialista.

Ese prolongado *plateau* comenzó a agrietarse profundamente entre fines de los años sesenta y comienzos de los setenta. Siguiendo el hilo conductor de las observaciones precedentes podríamos encontrar la causa de este quiebre secular en la emergencia de un nuevo paradigma tecnológico, para utilizar la idea de Kuhn,²⁰ si bien éste implica o conlleva transformaciones sociales, política y culturales que se examinarán más adelante. Ya Heidegger demostraba que la tecnología, en esencia, no es meramente técnica. La incorporación de una nueva tecnología, y su utilización en la vida diaria, implica necesariamente un nuevo espectro de preferencias y comportamientos sociales. No es de extrañar que el período que media entre el surgimiento de una innovación tecnológica y su aceptación social y, por ende, su incorporación al sistema productivo, suela ser muy prolongado. De acuerdo con una síntesis reciente sobre esta problemática elaborada desde una perspectiva latinoamericana "asistimos en la actualidad a una transición global hacia un nuevo paradigma tecnológico basado en la microelectrónica y la información, el cual sustituye el paradigma anterior, estructurado en torno al petróleo barato y otros materiales intensivos en energía". De acuerdo con ese análisis "las innovaciones en el campo de electrónica tiene un carácter radical toda vez que comportan una modificación de la trayectoria tecnológica" que va desde la inven-

ción de un proceso hasta el consumo de un producto.²¹ La invención de un nuevo proceso o de un nuevo producto ocurre en el ámbito de la ciencia y la tecnología y puede permanecer allí para siempre. La innovación tecnológica, es decir, su incorporación al proceso productivo, es en cambio un hecho económico. Su difusión la transforma en un fenómeno social. Hay innovaciones incrementales que son las mejoras sucesivas a que se ven sometidos los procesos y productos, que aumentan la productividad y modifican los coeficientes de la matriz insumo-producto, pero no transforman su estructura. Las innovaciones radicales representan la introducción de procesos o productos verdaderamente nuevos. Debido al carácter autosuficiente del cambio incremental es prácticamente imposible que una innovación radical resulte de mejoramientos en la tecnología existente. Una innovación radical es por definición una ruptura capaz de iniciar una nueva trayectoria tecnológica, e incluso un nuevo paradigma, considerado como una constelación de innovaciones interrelacionadas económica y técnicamente que afectan a muchas ramas del sistema productivo y tienen la capacidad de transformar la organización socio-cultural. Cada nuevo paradigma tecnológico está basado en un factor clave que debe reunir las condiciones de tener un costo barato, una oferta ilimitada, gran versatilidad en sus aplicaciones y, por lo tanto, encontrarse en la raíz de un sistema de innovaciones tecnológicas y organizativas capaces de cambiar el perfil del aparato productivo y del propio sistema social.²² En los ciclos anteriores ese factor estuvo representado por la energía del vapor y sus aplicaciones industriales, principalmente en los textiles, por la producción de acero y su aplicación a la industria de la construcción de barcos y de los ferrocarriles, y posteriormente por el petróleo, el motor de combustión interna y la industria petroquímica. Hoy día es la electrónica.

Cada uno de estos ciclos económicos, sociales y culturales podría definirse, siguiendo a Schumpeter, como "el despliegue de una revolución tecnológica y la absorción de sus efectos". Una vez que emergen los rasgos del nuevo paradigma se modifican las estructuras económicas y sociales y, por consiguiente, la economía política de las relaciones internacionales. El surgimiento de este paradigma implica una fuerte preferencia por el uso intensivo del factor clave de la nueva trayectoria tecnológica; una reorientación de la inversión hacia los sectores basados en éste; un cambio correlativo en la composición de la producción y en la tasa de crecimiento de los sectores relacionados con el uso del factor clave; una redefinición de las escalas óptimas de producción, implicando una redistribución entre empresas grandes y pequeñas, nuevas formas de organización y una estructura y calificación diferente de la fuerza de trabajo, así como un nuevo patrón geográfico de localización de las inversiones siguiendo el ritmo de transformación de las ventajas comparativas; nuevos conceptos de eficiencia para la organización de la produc-

ción a nivel de plantas; nuevos requerimientos de trabajo por unidad de producto, con un perfil de calificaciones distinto que en el pasado, y nuevos sistemas de gerencia y de organización de las empresas.²³ Pero el nuevo paradigma tecnológico ha causado la obsolescencia y la acumulación de capacidad ociosa en los sectores que tradicionalmente constituyeron el motor del crecimiento económico, como los mencionados más arriba, y ha llevado al primer plano a los sectores de la microelectrónica, la informática, las comunicaciones, la educación, el *marketing*, la construcción de nuevos materiales y sus diversas aplicaciones, la biotecnología, y el manejo del medio ambiente y de los conglomerados urbano.

Esto no sólo ha producido una innovación radical en la gama de productos, servicios y procesos productivos que requiere la sociedad sino también en la organización de la planta industrial del futuro, la oficina del futuro, el tiempo libre del futuro e incluso el hogar del futuro, de acuerdo con estos lineamientos. Ha puesto en jaque a las grandes corporaciones tradicionales y ha premiado el comportamiento de nuevas empresas más pequeñas, tecnificadas, profesionales y personales. Ha favorecido nuevas combinaciones entre descentralización y coordinación de las operaciones productivas; la flexibilidad en la planta y la diversidad en los productos; la integración computarizada de tres procesos tradicionalmente separados en la organización y en el tiempo, el diseño del producto, su fabricación masiva, y su venta en el mercado, y de esta manera ha sincronizado de una manera inimaginada la producción con la demanda, estimulando la proliferación de la gama de productos y los nichos de mercado. La clásica distinción entre obrero industrial y trabajador profesional, basado en el conocimiento, ha tendido a desdibujarse en desmedro del primero. El *big business* y las *trade unions* dejaron de ser los factores claves del crecimiento económico. Pasó el tiempo en que las grandes corporaciones podían ser creadas por trabajadores no educados como Gottlieb Daimler o Henry Ford, a fines del siglo pasado, y hoy la mayoría de las empresas tecnológicas en Japón, Europa y en California o el cordón del sol de los Estados Unidos se deben a iniciativas de estudiantes doctorados altamente especializados. Pasó también el tiempo en que un puñado de capitalistas como J. D. Rockefeller, J. P. Morgan, A. Carnegie o A. Krupp podían adquirir o financiar sectores completos de la industria de sus países o del mundo entero. Pasó incluso el tiempo en que el objetivo principal de la empresa consistía en las ganancias obtenidas al explotar a través de una línea de producción suficientemente acreditada las perspectivas de un mercado estable y en constante expansión, para ser reemplazada por otra época en que la orientación principal de la empresa es la penetración en un múltiple y cambiante abanico de mercados, y en donde no es suficiente relacionarse con ellos *at arms length* sino que le es necesario adquirir presencia, familiaridad

y mimetización con los mercados acentuando, de esta manera, la tendencia a la transnacionalización de la economía mundial.

Las fuerzas motrices y los rasgos centrales de la nueva economía política internacional fueron anticipados lúcidamente en uno de los estudios mencionados más arriba.²⁴ La primera de estas fuerzas radica en el cambio de los valores o de las preferencias de la sociedad, en el sentido de una progresiva personalización de las relaciones sociales, una creciente diferenciación en lugar de la uniformidad propia de las sociedades modernas y un nuevo énfasis en la calidad de la vida en lugar de la mera acumulación de indicadores materiales; los valores siempre han jugado un papel fundamental en el crecimiento económico, no sólo al legitimarlo como objetivo social, sino también al influir en su orientación y en el desarrollo de actitudes favorables o adversas por parte de los individuos y la sociedad en su conjunto. Un segundo elemento clave radica en la innovación tecnológica, como ya se ha señalado, con la consiguiente tendencia a la divergencia en cuanto al ritmo de crecimiento de la productividad por países y sectores, en lugar de la homogeneidad que presentaba este proceso cuando el crecimiento económico se basaba en la incorporación al aparato productivo de la tecnología existente. Un tercer elemento se refiere a las experiencias encaminadas a superar las rigideces políticas, sociales y organizacionales -la esclerosis institucional- acumulada por la moderna sociedad capitalista como consecuencia de la oligopolización del estado, la empresa, el sindicato, los grupos de presión, los partidos políticos y los demás elementos que formaban la estructura social, experiencias encaminadas a una mayor descentralización, flexibilización y fragmentación de la sociedad contemporánea.

Hacia una nueva economía política internacional: aspectos regionales

La dispersión geográfica de los polos de innovación tecnológica, y su constante mutación, así como el ritmo divergente de aumento de la productividad entre países y sectores han alterado varias veces, y continuarán alterando, la estructura regional de la nueva economía política internacional. Alrededor de los años setenta su centro de gravedad pareció empezar a desplazarse desde el Atlántico al Pacífico, pero al iniciarse los años noventa el surgimiento de una Europa sin muros permitía predecir que ese continente estaba llamado a convertirse en la primera fuente de dinamismo económico. Tres hechos cobran primordial importancia desde esta última perspectiva. Primero, el fin de la guerra fría disminuirá la importancia de los intereses vinculados con la seguridad estratégica y dará la primacía a los intereses económicos. Segundo, el perfeccionamiento de la unidad europea en 1992 y las reformas económicas en la Unión Soviética y Europa del Este

asignarán un nuevo protagonismo al viejo continente sin que se pueda anticipar todavía si éste irá acompañado de una tendencia endógena o contribuirá a estimular el dinamismo económico global. Tercero, el Japón probablemente continuará siendo el mayor acreedor y el líder tecnológico en el mundo, y continuará creciendo en forma acelerada, con un producto que hacia el año 2000 superará las tres cuartas partes del de los Estados Unidos. "Las relaciones internacionales se verán muy diferentes hacia el año 2000 como resultado de esas transformaciones. La jerarquía de las naciones cambiará considerablemente. Los Tres Grandes de la economía suplantarán a los Dos Grandes de la competencia nuclear y pasarán a constituir los poderes que moldearán la mayor parte del siglo XXI".²⁵

Los Estados Unidos recuperarán el lugar que ocuparon durante el período de la inmediata postguerra como la única superpotencia en el terreno militar. Sin embargo, esto será poco significativo en un mundo en que las tensiones militares se habrán reducido considerablemente, y en que el grueso de la competencia internacional será de carácter económico. En cambio continuará la declinación relativa de los Estados Unidos en este último terreno. Los Estados Unidos se han transformado en un país menos influyente pero, en cambio, más vulnerable en la economía mundial. La participación norteamericana en el producto mundial se redujo a la mitad durante el período de postguerra mientras que la participación del comercio internacional en la economía norteamericana se triplicó durante ese período pasando a ser tan importante como en el caso de Japón o de la Comunidad Europea. La importancia internacional del dólar ha disminuido notablemente en favor del yen y el marco, y durante los próximos años los Estados Unidos tendrá que seguir recibiendo aportes de capital superiores a US\$ 100 billones por año para financiar sus déficits externos. Durante los últimos decenios el crecimiento económico ha sido mucho más rápido en Asia y en Europa que en los Estados Unidos y con toda probabilidad continuará incrementándose a un ritmo de 3% o 4% anual durante el futuro cercano en comparación con un crecimiento de la economía americana del orden del 2% al 2% anual. Hacia el año 2000 los Tres Grandes de la economía serán mucho más equilibrados que en los últimos cuarenta años desde cualquier punto de vista, ya sea desde el relativo al tamaño del producto o a su dependencia con respecto al comercio internacional, para no hablar de la necesidad de financiamiento externo en donde dicha dependencia será mayor en el caso de los Estados Unidos.

Esto plantea la interrogante de si la relación entre estos Tres Grandes dará lugar a la formación de bloques económicos cada uno de ellos dominado por una de estas potencias. Esta ha sido la hipótesis predominante durante los últimos años. Es cierto que en Europa se ha estado formando un bloque que en los próxi-

mos años tenderá a ensancharse para incluir más países y a profundizarse con el objeto de incorporar nuevos sectores, pero no es probable que esto ocurra en forma generalizada en el hemisferio occidental a pesar de las promesas de la Iniciativa de la Américas, en tanto que el comercio asiático se canaliza en tres direcciones diferentes: hacia la propia región, hacia el hemisferio occidental, y hacia Europa y el Medio Oriente; los países asiáticos están fundamentalmente interesados en expandir sus relaciones económicas a nivel global mientras que, por otra parte, sus niveles de desarrollo presentan disparidades que harían imposible pensar en un bloque realmente integrado. Esto último es también valedero para el caso de los Estados Unidos, con la excepción de Canadá y México, en razón de su proximidad geográfica y a pesar de las disparidades mencionadas en el caso de este último país. Sin embargo, si la hipótesis según la cual el mundo se encamina hacia la formación de bloques económicos no coincide con la realidad por completo, la alternativa basada en la cooperación internacional y el fortalecimiento del multilateralismo tampoco parece representar una tendencia muy pujante y debería ser fortalecida a partir de negociaciones, políticas y medidas de carácter deliberado.

Otra interrogante se refiere precisamente a en qué medida este mundo económicamente tripolar en sus tendencias centrales, aunque potencialmente más fragmentado, podría estimular relaciones de cooperación o conflicto. Otra hipótesis plausible es la de que el fin de la Guerra Fría conduzca a un recrudescimiento de las guerras comerciales conforme el receso de las preocupaciones concernientes a la seguridad coloquen en el primer plano la competencia económica. Durante el período de postguerra las exigencias de la Guerra Fría hicieron pasar a segundo plano las disputas económicas dentro del bloque occidental. Mientras F. Fukuyama desde el Departamento de Estado de los Estados Unidos predice el fin de la historia, como consecuencia de la reconciliación entre ideologías contrapuestas, el dirigente japonés S. Ishihara predice que "el siglo XXI será un siglo de guerras económicas", las que podrían poner de nuevo en movimiento la historia. Estas guerras serían más probables entre los Estados Unidos y el Japón, en la medida en que los primeros continúen viendo a este país como un caso diferente de las economías occidentales que, por consiguiente, debe ser tratado en forma distinta o más dura, y en que el Japón pierda la paciencia frente a la prolongada incapacidad de los norteamericanos para corregir sus déficits fiscales y comerciales, mejorar su nivel de ahorro, mejorar sus sistemas educativos e incrementar la competitividad al nivel de sus propias firmas. Esta hipótesis también podría confirmarse en el caso de que una nueva Europa, reconstruida desde el Atlántico hasta los Montes Urales, siguiera un camino introvertido como se sugería más arriba. Pero estas posibilidades son contradichas por las principales tendencias que presentan las relaciones políticas y económicas internacionales. Entre las primeras se

cuentan la presencia global adquirida en los últimos cincuenta años por los Estados Unidos, la posición del Japón como acreedor, exportador y difusor de nuevas tecnologías a nivel mundial y la evidente motivación de los países europeos de utilizar su unidad para recobrar liderazgo en el plano internacional. En el plano económico, esta alternativa es incongruente con el nivel de interdependencia alcanzado a nivel global, con la tendencia a la redistribución de ventajas comparativas y a la creciente división del ciclo productivo, con la creciente interpenetración de los mercados, con la importancia y la volatilidad que ha adquirido el cambio tecnológico como factor protagónico del crecimiento económico, y con la autonomía que han adquirido los movimientos de capital, es decir la economía simbólica, en comparación con la evolución experimentada en el plano de la economía real.

Sin embargo, los Tres Grandes enfrentan esta nueva etapa a partir de una larga experiencia como aliados políticos y socios económicos, durante la cual desarrollaron una extraordinaria capacidad para evitar crisis importantes así como mecanismos de cooperación efectivos. En el ámbito privado, el estrecho entrelazamiento entre las empresas productivas y los mercados financieros en las tres regiones refuerza las perspectivas de la cooperación, y aleja la amenaza del conflicto. Después de cuatro décadas durante las cuales el mundo occidental vivió al amparo de una potencia hegemónica que garantizó su seguridad y suministró estabilidad a sus relaciones económicas, se plantea la interrogante de que hasta qué punto será capaz de reemplazar esa hegemonía por un manejo colegiado de los problemas internacionales, particularmente en una época en que la confrontación estratégica ha sido reemplazada por la competencia económica.

Un informe reciente sobre la materia plantea la posibilidad de dos distintos escenarios. El primero dependería de la instauración del "nuevo orden internacional" esbozado por el Presidente Bush después de la guerra del Golfo Pérsico, por el reestablecimiento de la hegemonía política de los Estados Unidos y por el logro, por parte de éste, de que sus aliados asuman parte de los costos generados por la implementación de este nuevo orden. Sin embargo, la declaración emitida por la Cumbre de los 7 el 16 de agosto de 1991 acentúa los elementos multilaterales de ese nuevo orden. El segundo escenario es muy parecido al descrito más arriba y se basa en el retroceso de las preocupaciones estratégicas y en la preponderancia de los intereses económicos, en el reemplazo de las tensiones militares por la competencia industrial, comercial y tecnológica mundial, y en la continuación de la tendencia hacia la formación de bloques regionales morigerada por la acumulación de una experiencia eficaz en materia de cooperación.²⁶ Los meses siguientes a la guerra no han convalidado la probabilidad de que prevalezca el primer escenario.

Implicaciones para América Latina

Si no están del todo claro los rasgos centrales de los cambios experimentados por la economía política internacional durante los últimos dos decenios, es menos aún lo que se sabe acerca de la influencia de esos cambios sobre los países en desarrollo, y en particular sobre América Latina. Además, la evolución de estos países tuvo una dinámica propia, que se entrelaza en forma difícil de precisar con los cambios estructurales experimentados por la economía mundial.

Si se mantiene un escenario como el descrito en este ensayo, que implicaría la mantención de las características prevalecientes antes de la guerra del Golfo, los países latinoamericanos tendrían que enfrentar un ambiente económico internacional fragmentado, competitivo y poco regulado. La tendencia hacia la regionalización del desarrollo industrial, las inversiones y el comercio, y su reflejo en el debilitamiento de la Ronda Uruguay, continuaría oponiendo obstáculos al crecimiento de las exportaciones de los países latinoamericanos y creando un clima de inestabilidad e incertidumbre. Esta perspectiva está asociada con la interrogante acerca de si la ampliación y profundización de la unidad europea acentuará su autosuficiencia y se hará bajo un signo centrípeto y la de qué posibilidades específicas ofrece la Iniciativa de las Américas, en vista de la heterogeneidad de los países a los cuales está dirigida, frente a las razones económicas o geopolíticas que han estimulado la integración de Canadá y México con los Estados Unidos. La tendencia internacional hacia los cambios estructurales, la regionalización y la incertidumbre probablemente presionará sobre los flujos financieros y podría tender a elevar las tasas de interés. Esta probabilidad se vería reforzada por el mantenimiento de presiones inflacionarias en algunos países industrializados, la prolongación de la recesión en algunos países en desarrollo, y la incorporación de la Unión Soviética y los países de Europa del Este a los flujos de inversiones, crédito y cooperación técnica. Pese a lo anterior diversos análisis destacan otros factores que permiten anticipar que América Latina enfrentará en mejores condiciones el escenario económico externo. El último informe del CLEPI sobre la economía mundial, basándose en las variables relacionadas con las tasas internacionales de interés, el valor del dólar, los precios del petróleo, el de los metales y el de los alimentos, llega a esta conclusión, si bien estima que la suerte de América Latina "sigue apareciendo estrechamente ligada a la evolución de los Estados Unidos", y por lo tanto se vería más favorecida en caso de imponerse el "nuevo orden internacional" vagamente anunciado por el Presidente Bush después de la guerra del Golfo. Al mismo tiempo, el ritmo y la fluidez de los cambios estructurales que está experimentando la economía mundial, por una parte, y las experiencias realizadas por los países latinoamericanos, por la otra, han tornado sus economías más

sensibles, abiertas y flexibles en relación con esos cambios y aquí radica, tal vez, la principal conclusión a que podría llegarse al hacer una comparación entre esos cambios estructurales y las perspectivas económicas de América Latina.

El último informe del Banco Mundial es particularmente revelador en tal sentido.²⁷ Este informe representa un avance cualitativo hacia una mayor comprensión de los problemas que enfrentan los países en desarrollo y, muy en particular, hacia una revisión de los enfoques teóricos que han inspirado ese proceso. En esta parte el informe empieza por referirse a las teorías del desarrollo que prevalecieron en los decenios del cincuenta y del sesenta recordando, con cierta exageración, que "las principales instituciones de desarrollo (incluido el Banco Mundial) respaldaron esas opiniones con diversos grados de entusiasmo". Esa visión suponía que el desarrollo implica cambios estructurales, que se expresaban en una alteración de la composición sectorial del producto, consistente en una caída de la participación de la producción agrícola en éste y un aumento de la participación de la producción manufacturera. Se postulaba que estos cambios estarían asociados con mejoramientos en el empleo, el ingreso y los indicadores sociales. Este modelo incluía otras presunciones acerca de cuatro áreas fundamentales: (1) se asignaba una importancia crucial a la acumulación de bienes de capital mediante el incremento del ahorro y la inversión; (2) se consideraba que la agricultura era la principal fuente de recursos para las inversiones en la industria, y se propiciaba una política de proteccionismo industrial, que tendía a modificar la relación de intercambio en desmedro de la agricultura; (3) en materia comercial, se tenía que una incorporación amplia a la economía internacional podía desestabilizar el proceso de desarrollo, y se preconizaba una política de producción para el mercado interno, proteccionismo industrial y sustitución de importaciones, y (4) se suponía que el desarrollo no se podía confiar al mercado sino que debía estar fuertemente dirigido por el estado.

Estas presunciones comenzaron a ser seriamente revisadas a partir de los años ochenta. Así, en primer lugar, se dejó de considerar que la insuficiencia del ahorro interno y la falta de infraestructura y bienes de capital constituyera la limitación más grave al proceso de desarrollo como se había preconizado hacia los años cincuenta,²⁸ y se empezó a hacer hincapié en el aporte del conocimiento, la innovación tecnológica, la capacidad organizacional y los recursos humanos. En segundo lugar, los mejoramientos tecnológicos y el aumento de la productividad desdibujaron la separación entre industria y agricultura, y se empezaron a reconocer los efectos perjudiciales de la discriminación contra esta última, en el contexto de un proceso de creciente integración sectorial y flexibilización productiva de las economías nacionales. En tercer lugar se revisó profundamente la idea convencio-

nal de que el comercio exterior desempeñaba una función poco importante o incluso perjudicial en el proceso de desarrollo, que debía estimular el crecimiento hacia adentro y la independencia nacional, y se reconoció ampliamente la importancia de la liberalización comercial y de la apertura externa en este proceso. Por último, los resultados insatisfactorios de la planificación estatal, incluso en la Unión Soviética, llevaron a cuestionar también la eficacia generalizada de la intervención estatal en el proceso económico y a buscar formas novedosas de combinación entre el estado y el mercado, de descentralización y privatización de algunos sectores económicos. Lo que es tal vez más importante, aunque no sea percibido con la misma claridad, es que los cambios estructurales que postulaba la teoría convencional, con su énfasis en las compensaciones que debían alcanzarse en el peso relativo de la agricultura y la industria en cuanto a los sectores líderes, la composición del producto y la distribución del empleo, era funcional a la estructura de la economía mundial imperante en esa época, pero dejó de serlo en relación con la nueva economía política internacional que ha emergido en los últimos veinte años, con su tendencia a la diversificación y al dinamismo, su énfasis en la innovación tecnológica y la familiaridad con los mercados, sus requerimientos en cuanto a flexibilidad y capacidad de adaptación de los aparatos productivos, y su dependencia con respecto al conocimiento y a la calificación de los recursos humanos. La teoría del desarrollo, y las economías latinoamericanas, están comenzando a compatibilizar sus propios cambios estructurales con esa nueva estructura de la economía mundial como una condición esencial para operar dentro de ella.

Una de las principales lecciones de la experiencia latinoamericana en el campo del desarrollo, y más aún de otras experiencias que en la región hemos conocido con ciertas dificultades, como las de los países asiáticos, es la necesidad de adaptarse a los nuevos perfiles tecnológicos, a la nueva estructura del comercio internacional y a los múltiples y cambiantes requerimientos del mercado. Este es también el área donde resulta más visible, y también más significativa, la interacción entre los cambios estructurales que se han producido en la economía mundial y las perspectivas económicas de los países latinoamericanos. Es perturbador preguntarse si el problema de la deuda externa y las políticas de ajuste impuestas inicialmente por los organismos vinculados a las instituciones acreedoras en los países industrializados, con su saldo de sacrificios, de retroceso económico y de deterioro social, no representó indirectamente la cirugía que era necesaria para remover algunas ideas, instituciones y prácticas vinculadas con la teoría tradicional del desarrollo y enfrentarse abiertamente con las nuevas realidades. También cabe preguntarse, cuando actualmente se habla de una condicionalidad impuesta desde los centros industriales a los países latinoamericanos, hasta qué punto esta

difiere de las orientaciones que dichos países desean ver reflejadas en sus políticas económicas, con resultados muy variados. En el mismo sentido, aunque existe una reacción contra el llamado "Consenso de Washington", esto es, contra el conjunto de ideas y recomendaciones formuladas por los organismos financieros multilaterales para orientar la política económica de los países en desarrollo, reacción encaminada a corregir ese consenso, si uno examina la posición de las autoridades económicas de los gobiernos de la región encuentra que éstas no están planteando tantas rectificaciones, y que a veces se muestran demasiado ansiosas por adaptarse a esos lineamientos. Por muy chocante que pueda aparecer el catálogo de recomendaciones incluidas en el Consenso de Washington, desde el punto de vista de las concepciones populistas y desarrollistas del proceso económico que predominaban en los años cincuenta y sesenta, no parece tan diferente de las políticas económicas que están siguiendo en la actualidad los países latinoamericanos, con su énfasis en la disciplina fiscal, el establecimiento de prioridades para el gasto público, la reforma tributaria, la liberalización financiera, la competitividad de las tasas de cambio, la liberalización comercial, el estímulo a la inversión extranjera directa, la privatización, la desregulación y el derecho de propiedad.²⁹ Por lo tanto una de las principales consecuencias de los cambios estructurales que han tenido lugar en la economía política internacional, y de su creciente proceso de globalización e interdependencia, es una mayor convergencia entre las características y tendencias de la economía mundial y las políticas económicas de los países latinoamericanos.

NOTAS

1. En torno a ello existe una abundante literatura que va desde Ch. Lindblom, *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*, 1977, hasta S. Strange, *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*, 1988.
2. Un ejemplo de ello es la formación de una Sección sobre Economía Política Internacional dentro de la *International Studies Association* (ISA) hace algunos años. La primera publicación surgida de este grupo es el libro de W. L. Hollist y F. LaMond Tullis, *An International Political Economy*, 1985.
3. R. Gilpin, *Political Economy of International Relations*, 1987, pág. 9.
4. S. Strange, *States and Markets*, op.cit., pág. 18.
5. N. V. Kondratieff, *The Long Waves in Economic Life*, *Review of Economic Statistics*, noviembre de 1935.
6. J. A. Schumpeter, *The Theory of Economic Development*, 1934.
7. S. Kuznets, *Modern Economic Growth*, New Haven, Yale University Press, 1966.

8. W. W. Rostow, *The World Economy*, Londres, MacMillan, 1978 y *Getting from Here to There*, Londres, MacMillan, 1979.
9. F. Braudel, *Le Temps du Monde*, Vol.III de *Civilization Matérielle, Economie et Capitalism*, XVI-XVIII Siecles, 1979, pág.62.
10. Ver R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, 1981, así como también P. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Random House, 1987.
11. Ifri, *Rapport Annuel Mondiale sur le System Economique et les Stratégies (Ramses) 1983-84*, París, 1984, pág. 3.
12. Ver principalmente D. H. Meadows et. al., *The Limits to Growth*, 1972; L. Brown, *World Without Borders*, 1972; M. Mesarovic y E. Pestel, *The Mankind at the Turning Point*, 1974, y el Global Two Thousands Report to the President: Entering the Twenty First Century, 1980. Para una visión más optimista ver la obra de P. Drucker, sobre todo a partir de su libro *The Age of Discontinuity*, 1968, y las predicciones -un tanto exageradas- de H. Kahn, *The Next 200 Years*, 1976, y *World Economic Development: 1979 and Beyond*, 1979.
13. Ver J. Cornwall, *Modern Capitalism: Its Growth and Transformation*, 1977, y para una visión más sugerente E. J. Mishan, *The Economic Growth Debate: An Assessment*, 1977. Ver también Ch. Freeman y M. Jahoda, *World Futures: The Great Debate*, 1978.
14. Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII), *Economie Mondiale: La Montée des Tensions*, 1983.
15. BIRF, Informe sobre El Desarrollo Mundial 1991: La Tarea Acuciante del Desarrollo, 1991. Este punto de vista inspira a la Escuela Histórica de los Anales de Estrasburgo, particularmente a través de la obra de F. Braudel, *Civilization and Capitalism: XV-XVIII centuries*, 3 Vols., 1981-84, la de H. Thomas, *A History of the World*, 1979, y la de P. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, op.cit.
16. P. F. Drucker, *The Changed World Economy*, *Foreign Affairs*, primavera 1986.
17. Ver la obra de P.F. Drucker desde *The Age of Discontinuity*, op.cit., hasta *The New Realities*, 1989; la de A. Toffler, desde *Future Shock*, 1971, hasta *Power Shift*, 1990, pasando por *The Third Wave*, 1981, y R. Müller, *Revitalizing America*, 1980.
18. Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII), op.cit., e Institute Français des Relations Internationales (IFRI), *Rapport Annuel Mondiale sur le System Economique et les Strategies (Ramses)*, 1983-84, particularmente su capítulo segundo, sobre la batalla tecnológica y las estrategias industriales.
19. OECD, *Facing the Future*, 1979.
20. Th. S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 1962.
21. C. Ominami (editor), *La Tercera Revolución Industrial: Impactos Internacionales del Actual Viraje Tecnológico*, GEL-RIAL, 1986, Introducción por el autor, pág.21.
22. Carlota Pérez, "Las Nuevas Tecnologías: Una Visión de Conjunto", en C. Ominami, op.cit., págs. 44 y siguientes.
23. C. Pérez, op.cit., pág.55. P. Drucker, *New Realities*, op.cit., págs. 173 y siguientes.
24. OECD, *Facing the Future*, op.cit. págs. 97 y siguientes.
25. C.F. Bergsten, "The World Economy after the Cold War", en *Foreign Affairs*, Vol. 69, No.3, verano de 1990, pág. 96.

26. Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional (CLEPI), Informe sobre La Economía Mundial y América Latina: Perspectiva Latinoamericana, 1991, capítulo VI.
27. BIRF, World Development Report 1991, op.cit., págs. 37 y siguientes. Más sugerente es el informe de CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, 1990. Ver también O. Sunkel y G. Zuleta, El Neoestructuralismo frente al Neoliberalismo en los Años Noventa, *Revista de la CEPAL* No.42, 1991.
28. Ver las teorías de P. Rosenstein-Rodan sobre el *Big Push* y los aportes de A. Lewis y R. Nurske en esa época.
29. Catálogo tomado de una de las exposiciones más recientes de dicho Consenso, contenida en J. Williamson, *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Institute for International Economics, 1990.

CAPITULO VIII

LA TRANSFORMACION DEL CONCEPTO DEL PODER

Mao Tse Tung, que creó un lugar dentro del mundo moderno para la milenaria China siguiendo un esquema igualmente moderno, como es la vía revolucionaria, declaró una vez que el poder nace del cañón de un fusil. Esto indica que Mao estaba prisionero de la forma de pensamiento de su época, aquella etapa sólidamente establecida a la cual aspiraba que ingresara su gigantesco pero rezagado país. En las postrimerías del renacimiento, al final de una época de transición muy parecida a la nuestra, Francis Bacon proponía una visión muy diferente al sostener que, fundamentalmente, el poder es conocimiento. Es sintomático de este contrapunto el hecho que, una vez que se superó esa etapa de transición, se consolidó la modernidad y se instaló una nueva época, otro pensador, como Hobbes, refiriéndose a la política tanto interna como internacional, sostuviera que "los convenios, sin la espada, son meras palabras y carecen de fuerza para infundir seguridad". A pesar de que Hobbes está mucho más distante en el tiempo de Mao que de Bacon, quien escribió unos pocos decenios antes que él, su posición está más cerca de la de Mao. La razón consiste en que, concluida la turbulenta y fluida transición renacentista, Hobbes escribía instalado en una modernidad que se prolonga.

Sería difícil exagerar la importancia del poder en los análisis modernos sobre política internacional. Es bien sabido que en el último siglo estas interpretaciones se concentraron, fundamentalmente, en la escuela realista o clásica de las relaciones internacionales y que éstas, a su vez, heredaron y racionalizaron la lección derivada de trescientos años de esfuerzos por la supervivencia y consolidación de los estados nacionales, y de lucha por supremacía de unos sobre otros, morigerada por la permanente búsqueda del balance del poder.

Los elementos centrales del pensamiento realista radican en el estado de anarquía como condición normal de las relaciones internacionales; el poder como el factor fundamental de las mismas; la preservación de la seguridad como el objetivo central del ejercicio del poder; el interés nacional como el criterio que inspira las decisiones de política, encaminadas a garantizar la seguridad del estado e implementadas a través de la utilización del poder, al margen de todo compromiso moral o colectivo; el estado como árbitro exclusivo y omnisciente del interés nacional, y el balance del poder como una situación que es necesario preservar a cualquier precio para asegurar la sobrevivencia de los estados, acumulando y poniendo en juego, precisamente, los recursos de poder de que cada uno de ellos disponía.

Sería difícil desconocer la centralidad del concepto del poder en la visión realista o clásica de las relaciones internacionales. También lo sería desconocer el

hecho de que, en el contexto de esa escuela, ese fenómeno tiende a ser definido en términos de las capacidades militares que logra acumular cada país. Uno de los pioneros del pensamiento clásico, Spykman, explica esta centralidad del concepto del poder a la luz de la naturaleza misma de las relaciones internacionales. En un estado de anarquía, caracterizado por la ausencia de una autoridad mundial, las relaciones entre los estados tienden a ser competitivas, conflictivas y confrontacionales, conforme cada uno de ellos procuren mantener, restablecer o controlar el equilibrio del poder, o llenar los vacíos que éste deja, y sólo sobrevive en la medida en que logra ser más fuerte que los otros o en que otro estado más poderoso lo protege. En una situación como ésa, para asegurar su supervivencia, los estados "deben hacer de la preservación o del mejoramiento de sus posiciones de poder el principal objetivo de su política exterior".¹ En último término la supervivencia de un estado se pone en juego en los casos límites representados por el estallido de un conflicto o de una guerra y, en tales casos, ellos dependen de su capacidad para ganarla utilizando recursos militares. De ahí el énfasis que la escuela clásica pone en el conflicto como estado normal de las relaciones internacionales, su desmesurado interés en el papel de los recursos militares en la política mundial en desmedro de otros factores que intervienen en ella, y su inevitable confusión entre fines y medios en la actuación política, en la medida en que no se limitan a subrayar la importancia del poder como un instrumento para lograr sus objetivos, sino en que terminan por hacer de él un fin en sí mismo. Esta confusión atraviesa el pensamiento clásico, desde los escritos de uno de los pioneros de la ciencia política moderna, Harold Lasswell, quien hablaba del "uso del poder para la adquisición de más poder o de otros valores" hasta el verdadero fundador de los actuales estudios internacionales, Hans Morgenthau, quien ha afirmado que los estadistas actúan en términos de "intereses definidos como poder", una visión en donde la acumulación de recursos de poder, que debería ser un simple medio, reemplaza los objetivos de fondo de la política internacional y la substancia de los intereses perseguidos.²

En efecto, la política del poder es la columna vertebral de la teoría clásica de las relaciones internacionales. Morgenthau define la política internacional como una "lucha por el poder" y Spykman sostiene que "toda vida civilizada descansa en última instancia en el poder." Burton declara que "probablemente no hay ningún común denominador más importante en el estudio de las relaciones internacionales que la presunción de que los estados dependen del poder para su subsistencia, y que consiguen sus objetivos por medio del poder, haciendo así de la administración de ese factor el principal problema que debe ser resuelto".³ Esta teoría concibe el poder como la capacidad de lograr que otros agentes actúen de determinada manera a través de "la persuasión, el trueque, la compra o la coac-

ción". Sin embargo, en la práctica, sus análisis suelen privilegiar esta última vía, o considerarla como un recurso de última instancia, al cual generalmente se apela, más bien temprano que tarde, en situaciones concretas.

Los realistas y sus críticos más imparciales, sostienen que dicha escuela nunca ha definido el poder en términos exclusivamente militares. Muchos análisis subrayan la importancia de las características geopolíticas de un país determinado, de su capacidad económica en términos de su producto nacional o de sus exportaciones, de su prestigio, de su carácter nacional o de la solidez de sus instituciones. Se ha dicho que la fuerza consiste en la utilización de medios físicos para obligar a tomar ciertas decisiones, que la influencia es la capacidad de lograr el mismo objetivo por medios más sutiles, y que el prestigio es el respeto que se debe a quienes detentan el poder, sugiriendo que este último concepto está integrado por todos estos elementos. También se han hecho distinciones entre la fuerza de que dispone una nación y su capacidad para usarla eficazmente.⁴ Por otra parte, el poder no se define tanto como la capacidad de lograr ciertos resultados, sino cómo la de controlar una cierta cuota de recursos -preferentemente militares- que permita influir sobre esos resultados y que dé influencia a un actor sobre los otros.⁵

Esta posición de los realistas, sus predecesores y continuadores, ha dominado la visión de las relaciones internacionales en el mundo moderno, desde la paz de Westfalia hasta la declinación de Reagan. Todos los intentos por presentar una imagen de la política internacional como un proceso más cooperativo, racional, regulado y predecible, han ocupado un lugar más o menos marginal en el análisis, desde la propuesta de Grocio en su tratado *De Jure Ac Pacis*, publicado durante la Guerra de los Treinta Años, hasta la Paz Perpetua de Kant en 1795. Las dos conflagraciones mundiales que tuvieron lugar durante la primera mitad del presente siglo y su inmediata consecuencia, la guerra fría, tendieron a convalidar y consagrar la validez de esta perspectiva.

Morgenthau tuvo la capacidad de hacer de estos principios la base de una ciencia de las relaciones internacionales. La maximización del uso del poder es lo que proporciona un común denominador a la conducta internacional de unos estados que, desde otros puntos de vista, deberían presentar características y perseguir intereses diferentes. La reducción de la política internacional al empleo de este común denominador se justifica en la medida en que se considere que los intereses de las distintas sociedades nacionales se subordinan, sin excepción alguna, a su necesidad de supervivencia y de seguridad. El interés nacional, que podría desagregarse en múltiples aspectos de acuerdo con los intereses específicos que poseen los distintos segmentos de las sociedades nacionales, se identifica de manera

uniforme con el objetivo de la seguridad. Sólo en la medida en que éste se encuentre garantizado, una sociedad puede darse el lujo de perseguir objetivos de menor jerarquía.

Raymond Aron, otro de los fundadores de la disciplina, también sostiene que el rasgo central de las relaciones internacionales es "la multiplicidad de centros de decisión autónomos y, por lo tanto, de riesgo de la guerra".⁶ Adoptando un punto de partida que lo inscribe claramente dentro de la escuela clásica, Aron considera que el sistema internacional se distingue de las demás organizaciones sociales en que está constituido por "relaciones entre distintas unidades políticas, cada una de las cuales reclama el derecho a tomar la justicia de sus propias manos y ser el único árbitro en la decisión de luchar o no luchar; de ahí que dicho sistema se caracterice por una incesante rivalidad en que cada parte se reserva el derecho a recurrir a la *última ratio*, es decir, a la violencia".⁷

Coincidiendo con estas ideas, las relaciones internacionales durante la época moderna se caracterizaron por la anarquía y por el predominio del conflicto en las relaciones interestatales, dando lugar a una práctica que constituyó el antecedente histórico de la teoría clásica de las relaciones internacionales: la del balance del poder. Esta teoría, durante el desarrollo de la edad moderna, tuvo distintos significados. "En un primer sentido se refiere a una situación de equilibrio en la forma en que el poder está distribuido entre los distintos estados. Surge un segundo sentido cuando ese equilibrio es perturbado: si un estado toma la primacía y otros forman una coalición contra él, esa coalición es considerada "como un balance", en el sentido de que representa el contrapeso mediante el cual el balance del poder puede ser restablecido. En un tercer sentido se puede usar este concepto para señalar al estado que controla el balance del poder".⁸ Este control puede referirse al predominio de ese estado sobre los demás o a su capacidad para desempeñar un papel crucial en la articulación de coaliciones destinadas a ejercer un contrapeso en el juego de la política mundial. De esta práctica nació la "más antigua, más persistente y más controvertida de todas las teorías de la política internacional".⁹ Esta visión volvió a adquirir un auge aparente a fines del siglo pasado.

"El rasgo más notable de los pronósticos efectuados a comienzos de siglo consistía en la revitalización de la idea de Tockeville de que los Estados Unidos y Rusia serían los dos grandes Poderes Mundiales del Futuro. No es sorprendente que ese punto de vista se desprestigiara después del desastre de Rusia en la guerra de Crimea y su mediocre comportamiento frente a Turquía en 1977, así también durante la guerra civil americana y las consiguientes décadas introspectivas de re-

construcción y expansión interna hacia el oeste. Hacia el final del siglo XIX, sin embargo, la expansión industrial y agrícola de los Estados Unidos y el auge militar de Rusia en Asia estaban causando serias preocupaciones a muchos observadores europeos acerca de que el orden mundial del siglo XX estaría dominado por la fuerza rusa y el dinero americano. Debido tal vez a que las ideas comerciales neomercantilistas habían vuelto a prevalecer en algunas partes sobre las pacíficas ideas de Cobden sobre la conveniencia de un sistema global de libre comercio, se desarrolló una tendencia mucho más fuerte que antes a sostener que el cambio del poderío económico debería llevar también a cambios territoriales y políticos... Sin embargo casi no es necesario decir que no todos los miembros de la raza humana estaban obsesionados por tales ideas mientras tocaba a su fin el siglo XIX. Muchos más estaban preocupados con problemas sociales y domésticos. Y muchos más aún se inclinaban hacia ideales liberales, de *laissez faire*, y cooperación pacífica".¹⁰ Esos son, al parecer, los problemas que más preocupan a la comunidad internacional a fines del siglo XX.

Como todos los conceptos utilizados en las ciencias sociales, esta visión del poder está estrechamente vinculada con la experiencia histórica de la edad moderna, a partir del nacimiento de los estados nacionales y del surgimiento de un proceso de competencia de entre ellos y, muy particularmente, de la realidad contemporánea. La visión realista está en el origen de los estudios internacionales, considerados como disciplina académica, y a su vez éste estuvo estrechamente relacionado con una particular coyuntura histórica y política. Stanley Hoffmann sostuvo que los estudios internacionales son una ciencia norteamericana, originada en las predisposiciones intelectuales, las circunstancias políticas y las oportunidades institucionales que presentó este país a lo largo de este siglo y, muy en especial, después de la segunda guerra mundial. Las predisposiciones mencionadas consisten en la importancia atribuida a la ciencia en rápido proceso de expansión y desarrollo, como era la sociedad norteamericana en esa época, y en la masiva inmigración de intelectuales europeos que desde su nueva patria americana fueron capaces de observar con mayor independencia y objetividad los asuntos mundiales. Las circunstancias políticas fueron proporcionadas por la hegemonía adquirida por los Estados Unidos a partir de la última guerra, posición que no sólo hizo posible, sino también necesario desarrollar una visión global de la política internacional; por las repercusiones que pasó a tener en el mundo entero el ejercicio del poder por parte del gobierno norteamericano (lo cual proporcionó un excelente laboratorio a aquellos analistas que habían hecho del poder su principal campo de estudios), y por el interés de las autoridades estadounidenses en obtener asesoramiento por parte de los académicos en cuestiones relacionadas con la política exterior de su país. Las oportunidades institucionales fueron suministra-

das, ciertamente, por el rico y flexible sistema académico norteamericano y por la posibilidad de colaboración que, al abrirse, le brindaron las instituciones gubernamentales.

El Conocimiento, nuevo nombre del Poder

Probablemente el elemento que ha experimentado un mayor cambio dentro del campo de las ciencias sociales, bajo el impacto difuminador de la realidad contemporánea, es el concepto del poder. Las reflexiones fundamentales efectuadas en torno a este concepto hace solamente veinte años, hoy resultan inadecuadas para describir este fenómeno.¹¹ No es fortuito que Foucault haya centrado su intento de arqueología del conocimiento en estudiar de qué manera instituciones aparentemente desconectadas de este tema en el fondo habían servido, a lo largo de la historia, para disciplinar a los seres humanos dentro de ciertas categorías o pautas de comportamiento contribuyendo de esta manera, de un modo mucho más sutil, pero también más efectivo que el mero uso de la fuerza, al ejercicio del poder.¹²

No nos estamos refiriendo aquí simplemente a los cambios que se han producido en el *locus* del poder. Estos son, ciertamente, dramáticos. En los últimos veinte años hemos asistido, simultáneamente, a la declinación relativa de la hegemonía absoluta con que emergieron los Estados Unidos de la segunda guerra mundial y al anquilosamiento y posterior desintegración del bloque soviético. Asistimos también al surgimiento del Japón como una potencia mundial sin poderío militar, sino que basada fundamentalmente en la innovación tecnológica y la competitividad económica. En Europa Occidental el poder se transfirió desde Londres o París a Bonn y a la poderosa economía alemana y, posteriormente, a la Comunidad Europea, que consolidará su unificación en 1992. Las reformas emprendidas por los países de Europa del Este y la reunificación de Alemania, probablemente, transferirán una vez más ese poder desde la CE hacia una "Casa Común Europea", cuyo techo albergará a las dos Europas que hasta ahora estaban divididas por un muro.

Evidentemente el poder está emigrando de los centros en que se concentró masivamente durante los últimos decenios. Y lo que es más interesante, consiste en comprobar que en estas transferencias pesa tanto el debilitamiento de los antiguos centros de poder como la creación de vacíos o cajas negras causadas por el colapso de ciertas áreas y su pérdida de poder. La destrucción de Europa durante la última guerra dio lugar a la Comunidad Europea; la derrota y desmilitarización

del Japón lo encumbraron al primer plano de la competencia económica mundial, y actualmente el vacío de poder que se ha producido en Europa del Este podría desplazar el centro de gravitación del poder en ese continente hacia una órbita más amplia. En este último caso, en vísperas de su perfeccionamiento definitivo, la CE está aguardando el desarrollo de los acontecimientos en Europa Oriental y los desafíos que éstos impondrán sobre el Occidente, al mismo tiempo que los Estados Unidos tiene la seguridad de que en el futuro desempeñará en Europa un papel mucho menor que el que ejerció desde la postguerra hasta fines del decenio pasado. Pero en este tema se concentró el capítulo quinto de este libro, y no es a aquel al que pretende referirse éste.

Lo que aquí proponemos es que el poder no sólo está cambiando de lugar, sino que se está transformando su naturaleza misma. Y ello, por cierto, no ocurre sólo en el plano internacional sino que en todos los ámbitos de la vida política y social. De ahí que esta transformación resulte tan importante y de ahí que las relaciones internacionales no pueden escapar a ella. Podríamos sintetizar en tres las principales direcciones en que se está produciendo este enorme cambio. En primer lugar, hemos aprendido a reconocer que las fuentes del poder no son unvocas -ni están exclusivamente vinculadas a la fuerza- sino que son diferenciadas, y que no operan separadamente sino que están entrelazadas. En segundo término, hemos aprendido que los agentes que ejercen cuotas de poder a partir de esas diversas fuentes o en distintos sectores tampoco son tan monopólicos o uniformes como se pensaba, sino que son mucho más atomizados, pluralistas y fragmentados que antes. Por último, contrariando casi todas las presunciones comúnmente aceptadas, hoy también sabemos que el poder no se mide fundamentalmente en términos cuantitativos, sino cualitativos. Y todo esto, a su vez, lleva a la conclusión central de que en la actualidad el conocimiento no sólo es la principal forma del poder sino que es también el elemento que está en la base de cada una de sus fuentes y que da eficacia a la acción de los múltiples agentes que hoy lo ejercen.

El último libro de Alvin Toffler, con que cierra una trilogía dedicada a explorar el impacto del "futuro" en la sociedad contemporánea desde una perspectiva sociológica a la vez que periodística, se centra en este tema y comienza ilustrándolo con una evocación de los famosos *westerns* de hace 30 años. La figura del cowboy audaz, triunfador y solitario, era una demostración gráfica de que el poder emana del cañón de un revólver y reflejaba la percepción prevaleciente en esa época. Pero en esas películas siempre figuraba un personaje gordo, siniestro y bien vestido, que era el constructor de los ferrocarriles o el comprador de los ranchos tradicionales para criar ganado en gran escala, y que al término del film, mientras el llanero solitario partía a caballo a buscar otra aventura, permanecía a

cargo del futuro. Pero también solía aparecer otro personaje: un sereno maestro o el delgado e inquieto editor del periódico local, que manejaban conocimientos e informaciones venidos de más lejos, y que además trasuntaban la confianza de poder anticipar un futuro todavía más lejano. La fuerza, la riqueza y el conocimiento han sido siempre, en distintas proporciones, otros tantos ingredientes del poder. La tradición japonesa siempre ha identificado tres objetos sagrados que constituyen otros tantos presentes para el gran Dios solar, y que también representan los símbolos del poder imperial, y que son la espada, una joya y el espejo. Si el espejo representa la capacidad de reflejar la realidad y, lo que es aún más importante, de tomar conciencia de sí mismo, es el símbolo, entre los dones imperiales, del poder que emana del conocimiento.¹³

Ya se ha señalado que la economía y la sociedad contemporáneas están siendo remodeladas por la emergencia y desarrollo de un nuevo paradigma tecnológico. Este no sólo ha impuesto nuevas estructuras productivas basadas en nuevos factores, distintos del capital, los recursos naturales y la fuerza de trabajo, ha generado una oferta cada vez más diferenciada de bienes y servicios, ha permitido crear plantas industriales, oficinas y hogares informatizados, ha alterado la organización de la sociedad, el estado y las empresas, ha afectado las lealtades y conglomerados políticos en que se basaba el proceso democrático, y ha atenuado el carácter absoluto y confrontacional de las grandes ideologías del pasado, sino que también ha ido estrechamente acompañada por un cambio profundo en los valores, las actitudes y las preferencias de los individuos y las comunidades. En el plano político, los conservadores se han vuelto más liberales en cuanto al respeto de la democracia y la valorización de los requerimientos sociales, y los socialistas también lo han hecho en cuanto al reconocimiento de la importancia de la iniciativa individual, la descentralización y la función del mercado. En otro plano, los países y los sectores líderes del crecimiento económico durante los últimos cien años están en retirada y las grandes corporaciones industriales que dominaron la producción durante la postguerra están luchando por sobrevivir frente a nuevos competidores basados en el conocimiento y la tecnología. La sociedad de masas y sus grandes pilares, la concentración de la demanda en unos cuantos rubros muy uniformados como los electrodomésticos, los automóviles o las propiedades urbanas, en la seguridad social a niveles cada vez más altos, o en la gran organización sindical, tiende a fragmentarse en una multiplicidad de comunidades especializadas o locales con una creciente preferencia por soluciones más específicas o autogestionadas para la satisfacción de las necesidades que antes se encargaba el estado o a estos grandes conglomerados. En todos los niveles organizacionales, la autoridad incontestada de la iglesia, el directorio o los ejecutivos de la empresa, los dirigentes sindicales, los líderes políticos, los médicos y los profesores, son contes-

tados por cada miembro de la sociedad, por cada lector, empleado, paciente o estudiante. Estos, gracias a un acceso mayor a la información y a su participación en una fluida red de comunicaciones sociales, son capaces ahora de formarse una percepción mucho más clara que en el pasado de las situaciones en que están involucrados, y de actuar en consecuencia. Este fenómeno está erosionando profundamente la tradicional concepción jerárquica y reduccionista del poder.¹⁴

También es interesante que en el período reciente los diagnósticos más comprensivos acerca de esta transformación provengan de publicistas que usan menos rigor académico que cercanía a la realidad como, por ejemplo, A. Toffler. Ilustrativos a este respecto son los trabajos de J. Naisbitt y P. Aburdene, titulados *Megatrends*, el último de los cuales, publicado en 1990, analiza temas tales como la bonanza económica prevista para los años noventa; la transformación del capitalismo; la emergencia de un socialismo basado en el mercado; la coexistencia de estilos de vida globales con un renacimiento del nacionalismo y de las culturas locales; la privatización del *Welfare State*; la creciente importancia de la vida privada; el impacto de las comunicaciones en la vida social; la influencia de los avances científicos como, por ejemplo, en la biología; la creciente presencia de la mujer en la cultura; el renacimiento religioso a fines del siglo; la revalorización de las raíces comunitarias de los individuos junto a una mayor subjetividad e individualismo; las nuevas características del empresario y en la organización de las empresas; la primacía del consumidor; la erradicación de la electrónica y el papel de la información; la primacía del consumidor y la preponderancia del individuo sobre los esquemas y organizaciones de carácter colectivo, entre otras tendencias.¹⁵

Tal vez el elemento principal del complejo proceso de transformación que ha sufrido el concepto del poder es el cambio del énfasis colocado en sus aspectos cuantitativos y la importancia que ha adquirido la calidad de los recursos puestos en juego para ejercerlo. "La mayoría de la presunciones convencionales acerca del poder, por lo menos en la cultura occidental, suponen que éste depende de la cantidad. Sin embargo, aunque es cierto que muchos de nosotros tenemos menos poder que otros, ese enfoque ignora lo que hoy día constituye el factor más importante: la calidad del poder".¹⁶ Sea que se conciba desde un ángulo convencional o desde un punto de vista postmoderno, el poder es siempre el mismo, aunque se manifiesta en distintos grados.

Algunas formas de poder son menos poderosas que otras. En las luchas por el poder que se dan por el control del gobierno, las ciudades, las empresas, los sindicatos, las escuelas o los hospitales, aquellos que entienden que lo decisivo está en la calidad de sus recursos tienen las mayores probabilidades. Del mismo modo,

la primacía estratégica de los Estados Unidos no impidió su declinación como potencia económica ni tampoco su transformación en el mayor deudor del mundo, así como la enorme acumulación de capacidades militares por parte de la Unión Soviética sólo sirvió para desencadenar la disolución de su imperio. Ello ocurría mientras que países sin capacidades militares pero dotados de un poder de mucho mejor calidad -el conocimiento y la tecnología- como Alemania y el Japón, están desempeñando un papel cada vez más importante en los asuntos internacionales. La calidad del poder, como contrapuesta a su cantidad, puede definirse en función de su adaptación al manejo más eficiente posible del mayor número de temas, intereses o procesos en que están realmente involucradas las sociedades nacionales, los individuos y los grupos intermedios en el mundo contemporáneo.

En tal sentido podría decirse que la calidad del poder tiende a coincidir con su carácter más o menos democrático. En la medida en que se suponga que el poder está concentrado en unos cuantos grupos y temas de interés para esos grupos perderá su utilidad para hacer posible la gestión de múltiples cuestiones que interesan al resto de los segmentos en que cada vez más se divide la sociedad contemporánea. En la medida, por el contrario, en que el poder sea más diversificado, más compartido y más plural, será más capaz de facilitar la gestión de los intereses anteriormente mencionados. La crisis de los imperios y los grandes bloques de poder, del estado intervencionista en el ámbito doméstico del estado considerado como el protagonista monopólico de las relaciones internacionales, de los gobiernos centrales, de los partidos políticos como representantes exclusivos de los ciudadanos, de las grandes organizaciones urbanas o comunitarias, del gran conglomerado industrial frente a las nuevas unidades productivas basadas en la tecnología, de las grandes ideologías y de las lealtades absolutas, son otras tantas consecuencias del proceso de transformación del concepto del poder resumido más arriba.

Contrariamente a las apariencias, cuando no está al servicio de una realidad o de una idea, el poder no crea nada. El enorme poderío acumulado por Stalin o por Hitler fue justificado por ideas de un contenido tan pobre que no permitieron crear nada y que, por lo tanto, comprometieron los resultados de sus planes. Cada vez que cambia sustancialmente la base en que se cimenta una sociedad o una cultura, y por consiguiente las ideas que representan esa base, cambian también las fuentes, los agentes y la naturaleza misma del poder. Se ha dicho que en este sentido hasta ahora han habido dos cambios radicales. El primero se produjo en los comienzos de la historia con la invención de la agricultura, como la base principal de la vida y la organización política y social. Esta revolución material y también intelectual significó el fin de un estilo basado en el nomadismo, en una economía

de recolección y en una organización social tribal, y su reemplazo por organizaciones feudales, monarquías dinásticas, e incluso por pequeñas ciudades estados como en el mundo griego. La revolución industrial, hace doscientos años, condenó a muerte esos esquemas y dio surgimiento a una industrialización basada en sistemas de producción en cadena y a sociedades orientadas al consumo de masas, a los medios de educación masivos, y a la democracia. No es posible esperar que la transformación de la sociedad industrial en una sociedad del conocimiento, de una sociedad comprometida con tener más de lo mismo en otra orientada a facilitar una creciente diferenciación destinada a atender opciones cualitativas, no tenga efectos profundos sobre la naturaleza del poder y de las organizaciones que lo encarnan.

Poder y Soberanía en las Relaciones Internacionales

En el campo internacional este cambio se expresa en la transformación del concepto, las fuentes los agentes del poder, y de la forma que éste específicamente asume cuando se trata de relaciones entre estados, es decir, la soberanía. En un mundo desmitificado, singular y fragmentado, como el que vivimos hoy día, el sentido y la utilidad del poder y la soberanía para el manejo cotidiano de los asuntos internacionales disminuye apreciablemente en favor de otros elementos como las relaciones entre las partes, el intercambio, la información y la coordinación entre ellas. Incluso el ámbito de lo político, que anteriormente monopolizaba las relaciones internacionales e instrumentalizaba los demás factores, se tiende a diluir en un conjunto de elementos económicos, sociales, tecnológicos y culturales y a ser -en el mejor de los casos- un mecanismo privilegiado para la coordinación entre ellos. En otras palabras, deja de ser el amo y se convierte en un "referente" de los factores sociales.¹⁷

En un trabajo reciente, Michael Shapiro propone una comparación de los conceptos de "soberanía" e "intercambio" durante la modernidad y después de ella.¹⁸ Para ello él compara la preocupación central de Hobbes, quien escribió bajo el impacto de la guerra civil inglesa y de la imperiosa necesidad de restablecer la unidad social y la autoridad política en un país dividido, con la obra de Adan Smith, quien escribió cien años más tarde, cuando la preocupación dominante consistía en facilitar el funcionamiento del mercado para hacer posible el avance de la revolución industrial inglesa, y en integrar el mercado británico con los del resto del mundo.

Para el Leviathan, la soberanía surge cuando los ciudadanos, enfrentados a una situación -excepcional o normal- de violencia y anarquía, renuncian a imponer su voluntad y a ejercer su propia capacidad de coerción en forma individual, y acuerdan transferir sus capacidades a una entidad política o social, de carácter colectivo, capaz de imponer la paz y la unidad. En la visión de Hobbes, naturalmente, la soberanía tiene una inclinación claramente absolutista. Esta inclinación es justificada desde un punto de vista racional en función de la necesidad de los individuos de establecer un ámbito de orden y de paz que encuadre y delimite sus comportamientos subjetivos. Esto se logra a través de una serie de pactos a través de los cuales los autores y dueños de sus propias acciones delegan sus responsabilidades en actores o representantes que, a su vez, convienen en designar a un soberano que garantice el estado de cosas deseado. Esto tiene, entre otras, dos implicaciones básicas. Una tiene que ver con el carácter mítico que posee tanto la soberanía original del individuo como los pactos a través de los cuales el conjunto de ellos delega su responsabilidad en sus representantes o en un soberano; aquí el mito sirve para introducir elementos que no están dados en la realidad. La segunda tiene relación con el reduccionismo implícito en la visión hobbesiana, en el sentido de presentar una visión atrofiada de los elementos económicos, sociológicos e incluso subjetivos, que están detrás del contrato abstracto que supuestamente da origen a la soberanía y que, posteriormente, los subordina a ésta. El mito, aquí, tiene la función de minimizar o eliminar elementos que forman parte esencial de la realidad social o internacional. En ambos casos el mito no tiene un origen mágico o tradicional sino que es el resultado de un artificio lógico y casi matemático, concorde con la admiración de Hobbes por las ciencias físicas de su época, destinado a solucionar el problema del orden en la sociedad nacional o internacional por una vía racional, uniforme y unívoca.

Al igual que Hobbes, cien años más tarde Adam Smith estaba preocupado por el problema de la gobernabilidad del sistema político o, por extensión, de la comunidad internacional. Pero esa preocupación no se refería a cómo asegurar la primacía del gobierno central sobre fuerzas políticas centrífugas, como en los tiempos de la revolución inglesa, sino en cómo compatibilizar la acción de ese gobierno con las fuerzas centrífugas del mercado, en plena expansión en esa época. Para Smith el individuo no es el dueño y autor soberano de sus acciones, o de los actos en virtud de los cuales delega su responsabilidad en el gobierno o el estado, sino un elemento inmerso en un sistema colectivo de intercambios simbólicos cuyo contrapunto, conflicto o confluencia definen la identidad del sujeto que participa en ellos. Esta visión se refiere por igual a los distintos agentes que interactúan en las sociedades nacionales que a los actores de la vida internacional. "Al postular que el sujeto está inmanentemente socializado, Smith promueve una

fuerte resistencia a una noción absoluta de soberanía a nivel de la colectividad. Su contribución al concepto del gobierno está mucho más influenciada por fuerzas que estimulan la circulación y el intercambio, que por aquellas que militan en favor de una unidad y cohesión impuestas desde arriba y que se fundamentan en la confianza incuestionable en un control social de carácter soberano".¹⁹

NOTAS

1. Nicholas J. Spykman, *America's Strategy in World Politics*, Nueva York, Harcourt Brase, 1942, página 7.
2. Harold Lasswell, *Power and Personality*, Nueva York, Norton, 1948, página 30, y Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, Nueva York, Alfred Knopf, 1974, página 5. Las palabras subrayadas son nuestras.
3. Nicholas J. Spykman, op.cit.; Hans J. Morgenthau, op. cit., y J. W. Burton, *International Relations: The General Theory*, Cambridge University Press, 1967, página 46. Debe advertirse que Burton trasciende, indudablemente, el pensamiento realista.
4. Charles P. Kindleberger, *Power and Money: The Politics of International Economics and the Economics of International Politics*, Nueva York, Basic Books, 1970, así como también Klaus Knorr, *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*, Nueva York, Basic Books, 1975.
5. Jeffrey Hart, "Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations", Nueva York, Basic Books, 1975.
6. R. Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations*, Nueva York, Praeger, 1968, página 28.
7. R. Aron, op.cit., página 10.
8. R. R. Palmer y J. Colton, *A History of the Modern World*, Nueva York, A. Knopf, 1986 (5a. edición), página 154.
9. J. E. Dougherty y R. F. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*, Nueva York, Harper and Row, 1981 (2a. edición), página 23.
10. Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Nueva York, Random House, 1987, pp. 195-196.
11. R. Aron, *Main Currents in Sociological Thought*, 2o. tomo, Nueva York, Basic Books, 1967; B. Jouvenal, *On Power*, Boston, Beacon Press, 1969 y, anteriormente Bertrand Russell, *Power*, edición en *paper back* de Unwind, 1983.
12. Nos referimos a la obra de Michel Foucault a través de obras tales como *Madness and Civilization*, *The Birth of the Clinic*, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, *The History of Sexuality*, y *Power-Knowledge*.
13. Alvin Toffler, *El Cambio del Poder*, Plaza Janés, eds. 1990.
14. Es interesante recordar que los análisis más penetrantes sobre los cambios que se estaban produciendo en la trama social y, por consiguiente, en las fuentes del poder, se elaboraron en la

época en que esos cambios se iniciaban, y que sólo con posterioridad esos análisis fueron llevados hasta sus últimas consecuencias por las corrientes que sostienen que nos estamos adentrando en una sociedad postmoderna. Entre aquellos análisis cabe mencionar el informe de la OECD titulado *Interfutures*, París, 1970; el libro de J. Lessourne, *Les Mille Santiers de l'Avenir*, París, Press Universitaires de France; A. Gould, *The Coming Crisis of Western Sociologie*, y S. Dell, *The Coming of Post Industrial Society, The Cultural Contradictions of Capitalism*.

15. J. Naisbitt, P. Aburdene, *Megatrends 2000: Ten New Directions for the 1990's*, Nueva York, Morrow, 1990.
16. A. Toffler, *El Cambio del Poder*, Plaza Janés eds., 1990.
17. Jean Baudrillard, *In The Shadow of the Silence Majorities: On the End of the Social*, Nueva York, Basic Books 1983. La expresión "referente" es de él.
18. M. J. Shapiro, *Sovereignty and the Change in the Orders of Modernity*, documento no publicado, basado en una presentación efectuada ante la 32 Convención Anual de la International Studies Association, en Vancouver, Canadá, el 20-23 de marzo de 1991.
19. M. J. Shapiro, op. cit., página 13. Traducción libre.

III. EL USO DE LAS BRUJULAS

CAPITULO IX

**LA TRANSFORMACION
DEL ESTADO Y SU ACTUACION
INTERNACIONAL**

Origen y evolución del concepto del estado

El estado ha sido considerado tradicionalmente como el protagonista por antonomasia de las relaciones internacionales. Actualmente, también se está transformando. Pero la transformación del estado obedece a causas autónomas que ameritan analizarse por sí mismas. La primera dificultad que uno enfrenta para reflexionar sobre el estado radica en la ausencia de marcos teóricos adecuados para ello.

Estas notas parten de la presunción de que el estado no constituye una entidad autónoma, dotada de una forma esencial más o menos canónica y resistente al cambio, sino que es un producto histórico que debe adaptarse a la cultura política vigente. Supone también que la cultura política que imperó en el mundo occidental, y que se transmitió a nuestros países desde fines del siglo pasado, a partir de los años setenta está cambiando. Por último, propone que dicha transformación está fuertemente influida por los valores, instituciones y comportamientos propios de una sociedad postmoderna. Antes de explicar preliminarmente estas premisas hay que advertir que la reflexión sobre el estado está condicionada por varios prejuicios.

El primero se identifica con un concepto abstracto del estado, que no lo considera como una formación histórica, sino como un dato dado. A partir de esa concepción es fácil atribuir al estado ciertas características esenciales, de carácter permanente, que en el fondo son la expresión de la experiencia histórica de la época contemporánea. Esta perspectiva estática no corresponde a la realidad. El estado de su forma actual no es una agencia permanente y, por cierto, no existió siempre. Es fruto de esa constelación de circunstancias inéditas con que surge la edad moderna: el comercio y la protección requerida por los gremios, ferias, flotas y rutas que esta actividad supone; la ciudad, la burguesía, la ruptura de los lazos de dependencia propios de la sociedad feudal y el nacimiento de los primeros gobiernos autónomos; los cambios y el mayor costo de la tecnología bélica, la organización de ejércitos regulares y la necesidad de cobrar impuestos para mantenerlos, con la consiguiente creación de organismos representativos (los parlamentos), de una administración central y del concepto de "razón de estado" como relativamente independiente de los intereses del príncipe. Al influjo de estas tendencias, se construye el estado sobre la disolución de formaciones políticas menos estructuradas y más amplias (el sacro imperio romano-germánico) y de unidades menores como señoríos y principados. Pero el estado así surgido no cristaliza en el tiempo sino que va evolucionando desde las ciudades-estado, pasando por los estados dinásticos que se consolidan entre la guerras religiosas y las guerras napo-

leónicas, hasta llegar al moderno estado industrial que comienza a perfilarse en la segunda mitad del siglo pasado. Todo lleva a suponer, por lo tanto, que en la sociedad post-industrial contemporánea, lejos de reproducir esa experiencia, será necesario encarar un nuevo estado.¹

La reificación del estado, y su interpretación ahistórica, quedó en manos de los juristas. El segundo prejuicio se origina en la reacción anti-jurídica de los científicos políticos en la última mitad de este siglo. Los juristas habían descrito el sistema político como un conjunto de instituciones. Los analistas políticos, reaccionando contra el sesgo formalista de ese enfoque, tendieron a describir la política en forma de comportamientos. Las promesas de este enfoque se vieron frustradas por el hecho de que haya ido acompañado de una visión estructuralista que concebía el sistema político como una matriz insumo-producto, como un mecanismo neutral, abstracto y racional, semejante al del mercado, que recibe las demandas sociales, las procesa y las resuelve, asignando los recursos disponibles en forma más o menos autoritaria o centralizada. En esta visión sistémica sobre el funcionamiento del estado, éste representa una "caja negra" cuya naturaleza y estructura, reglas de funcionamiento o preferencias internas se suponen inexistentes o constituyen una incógnita. De hecho, esta visión sistémica contribuyó a fortalecer la reificación del estado, aunque restándole protagonismo y subrayando su neutralidad. Determinó que se le atribuyera un carácter abstracto y no histórico. Además impidió comprender que las modalidades que adopta la estructura del estado, y sus formas de operación, no son factores neutrales en la convivencia política sino que producen diferencias. No está demás insistir en la facilidad con que se extrapoló al campo de la política la noción del *market-place* tomada del campo económico. Con contadas acepciones, como el *new deal* en los Estados Unidos y los gobiernos laboristas en algunos períodos en Gran Bretaña, esta visión oficial acerca del rol del estado sirvió perfectamente bien a los intereses globales del liberalismo económico. Como esto se dio principalmente en los Estados Unidos, y de hecho la ciencia política es una "ciencia americana", no es de extrañar que la reflexión sobre el estado haya sido tan pobre durante estos últimos decenios.²

La reacción contra esta visión liberal del estado dio lugar al tercero de los principales prejuicios que han constreñido la reflexión sobre el mismo. Esta reacción, en sus diversas formas, descarta la idea de que el estado sea un *market-place* en donde interactúan los distintos grupos e intereses políticos y considera que es un instrumento controlado y moldeado por los grupos dominantes para imponer sus intereses. Junto con rechazar la extrapolación de la imagen del mercado como un concepto apto para describir el estado, estas corrientes niegan que éste constituya un mecanismo neutral cuya función consiste en mantener en la sociedad un

estado de equilibrio similar al que debería imperar en el campo de la economía según la escuela clásica, y sostienen que es un mecanismo de dominación utilizado para dirimir el conflicto social en favor de determinados intereses. Por una parte Marx, Lenin y Gramsci, desde diversas perspectivas marxistas, y por la otra Weber, con su concepción instrumental de una autoridad jurídico-racional, contribuyeron a legitimar este concepto. Todas estas visiones comparten una interpretación del estado centrada en la sociedad según la cual el primero es una función del contexto social en que opera.³ Cualesquiera que sean las exageraciones de que puedan adolecer estas corrientes, desde el punto de vista de su funcionalidad histórica, este último punto resulta extremadamente valioso para reconstituir el concepto del estado bajo las circunstancias de una sociedad postmoderna.

El pensamiento latinoamericano acerca del estado, vinculado a las teorías del desarrollo que surgieron en la región a partir de los años cincuenta, es parcialmente tributaria de estas perspectivas, aunque contiene diferencias y elementos propios, particularmente vinculados a la realidad histórica y social de estos países, por lo que merecería análisis aparte. Con base en la experiencia histórica de algunos países de la región en el período comprendido entre la gran depresión de los años treinta y los comienzos de la guerra, particularmente Argentina, Chile y México, se estimó que unas comunidades socialmente retrasadas, políticamente divididas y económicamente subdesarrolladas necesitaban un estado fuerte, que encarnara y unificara la nacionalidad, dirimiera los conflictos de clase, promoviera los intereses de las más perjudicadas, y se hiciera portador de un proyecto de desarrollo en función del cual fuese capaz de movilizar los recursos disponibles. En perspectiva histórica, pocas dudas caben de que ese estado inició los procesos de desarrollo en los países latinoamericanos, hizo transitar a la mayoría de ellos desde una etapa agrícola y primario exportadora hacia otra industrial y urbana, dio origen a los sectores medios, brindó las oportunidades necesarias para el surgimiento de una clase trabajadora industrial, creó en favor de los más desposeídos servicios sociales en el campo de la salud y de la educación, generó instituciones e incluso creó nacionalidades. Esto ocurría durante un período en que el mundo estaba políticamente dividido por la guerra fría y económicamente desarticulado como consecuencia de la depresión de los años treinta, de la guerra y de los esfuerzos por la reconstrucción de las regiones devastadas por ésta. Desde entonces tanto el mundo como América Latina han cambiado. Esto es lo que obliga a repensar la estructura y las funciones del estado.⁴

Esta nueva reflexión sobre el estado supone trascender los prejuicios anteriormente mencionados y repensarlo a la luz de los cambios experimentados por la cultura política de las sociedades respectivas.

Las relaciones entre el estado y la cultura política imperante

De las vertientes anteriormente señaladas, cabe rescatar la visión de la política como un conjunto de comportamientos, que propone la segunda de ellas. En cuanto a la tercera, a pesar de los sesgos implicados en su definición unilateral del estado como creación e instrumento de las clases dominantes, algunos de sus elementos proporcionan un buen punto de partida para repensar este fenómeno. Este punto de partida radica en su tendencia a concebir el estado como una función del contexto social y, agregaríamos, de la organización económica, la base tecnológica y, sobre todo, de la cultura política de las sociedades respectivas. Este punto de vista hace posible superar una concepción del estado que lo define como una entidad jurídica abstracta y ahistórica, como una arena neutral en que compiten intereses, o como un instrumento de los grupos dominantes, para pasar a entenderlo como la forma de gestión de los intereses colectivos que una sociedad se da a partir de las características que prevalecen en cada momento histórico en los diversos niveles anteriormente mencionados. Desde esta perspectiva, lo importante no es la soberanía del estado, su estructura, tamaño, neutralidad, capacidad para servir a las clases dirigentes o desestabilizarlas para pasar a manos del proletariado, y ni siquiera en su capacidad para impulsar un proyecto de desarrollo preestablecido y poco flexible, sino que es su capacidad para gestionar los intereses societales de acuerdo con las circunstancias predominantes en cada período. Desde este ángulo, además, el estado no aparece siendo el portador de un proyecto de sociedad y de economía sino el agente de los valores e intereses de los múltiples agentes que integran la cultura política predominante en esa etapa. Más que un estado promotor e intervencionista es un estado consensual y asociativo. Cuando la combinación de valores que constituye la cultura política de una sociedad en un momento dado cambia, como por ejemplo, los valores relativos a la participación de lo público y lo privado en la convivencia ciudadana, a la concertación o el conflicto, a la estabilidad de las instituciones frente a la posibilidad de cambio revolucionario, a la participación de aquellas ramas que tradicionalmente fueron líderes en el proceso de crecimiento económico *vis á vis* el papel de nuevos sectores, al reemplazo de un paradigma tecnológico por otro, al cambio en las preferencias sociales y en la forma de organización colectiva, o a la legitimidad y el peso del estado frente a las diversas organizaciones que integran la sociedad civil, entre otros rubros, debe cambiar también el papel del estado.

Hacia 1960 el concepto de cultura política o cívica parecía bien establecido. Sin embargo, posteriormente su importancia se redujo como consecuencia de la aparición de escuelas de análisis alternativas, y cayó en un estado de confusión o en un segundo plano, perdiéndose así su potencial interpretativo.

Varias de las corrientes centrales del pensamiento social del siglo XX han girado, explícita o implícitamente, en torno al concepto de cultura política, al privilegiar el papel de la conformidad o el conflicto en función de las actitudes pre-valetcientes frente a determinados valores o normas de comportamiento sociales. Una de estas corrientes escogió indicadores objetivos capaces de definir una cultura política en términos, precisamente, de los valores y normas consensualmente aceptados por una sociedad determinada.⁵ Hubo también aproximaciones socio-sicológicas, que cobraron gran importancia, y que destacaban las orientaciones del comportamiento individual en relación con determinados valores sociales y políticos, como en la tipología elaborada por Parsons acerca de las principales pautas de comportamiento que distinguen una sociedad tradicional de una sociedad moderna.⁶ Una tercera corriente intentó reconstruir la cultura política de una sociedad a través de un camino heurístico, tratando de explicar determinadas instituciones o comportamientos sociales en función de su mayor o menor aproximación a ciertos tipos ideales, tales como un gobierno autoritario o racional, o una sociedad jerárquica o competitiva.⁷

La suposición central del concepto de cultura cívica, consistente en que los comportamientos políticos y sociales giran en torno a un conjunto de valores y de normas consensualmente aceptados, fue desafiado por el análisis sistémico del comportamiento político iniciado por Easton y sus seguidores después de 1960. Este enfoque consideraba que cada sistema político constituye un mecanismo abstracto, sin carga de valores, cuya supervivencia depende de su capacidad para entregar respuestas satisfactorias a las demandas sociales que recibe el gobierno. Consciente o inconscientemente, este enfoque incorporó supuestos físicos o biológicos acerca del comportamiento social, que hicieron de éste una respuesta relativamente mecánica a las presiones existentes, desplazando la noción de una cultura política, con sus valores, preferencias y pautas de conducta, como el referente central de estos comportamientos y el marco que permite distinguir una línea de conducta o un sistema de otro. Por supuesto, esta pretensión de ser una "caja negra" o un mecanismo neutral, y la negativa a analizar por dentro o desestructurar el estado, sirvió para ocultar el hecho de que en realidad éste estaba asociado al proyecto de desarrollo y expansión transnacional de las sociedades industriales, estaba hecho a su imagen y semejanza, y no era en modo alguno neutro.

En otro ángulo, si no claramente en el otro extremo, el pensamiento marxista entendió que la cultura política forma parte de la superestructura social, y es por lo tanto un reflejo de las relaciones de producción que prevalecen en ella y de su base económica. Los valores y normas de comportamiento son determinados, dentro de este esquema, por la base económica y social de la comunidad. El re-

duccionismo implícito dentro de esta perspectiva explica por qué, después de su formulación original, ella fue objeto de tantas y tan diversas revisiones.⁸

No obstante los desafíos planteados por las variantes anteriormente mencionadas, hasta los años setenta mantuvo cierta vigencia la definición convencional de la cultura política.⁹ Según esta definición dicho concepto se refería a una particular configuración de actitudes, sentimientos, informaciones y habilidades frente al sistema político.¹⁰ Los cultivadores de este concepto orientaron su análisis hacia la formulación de interpretaciones globales acerca de la naturaleza que podían adoptar los sistemas políticos de acuerdo con la peculiar constelación de actitudes cognitivas, afectivas y valorativas con respecto al mismo. Así, por ejemplo, los autores mencionados, después de conducir encuestas en cinco países distintos, propusieron tres tipos ideales: la cultura tradicional o de carácter parroquial, una cultura, activista y racional, y una cultura participativa o ciudadana. Las cinco encuestas nacionales señaladas más arriba llegaron a la conclusión de que solamente en Gran Bretaña, y en menor medida en los Estados Unidos, la cultura política presentó las características atribuidas a los dos últimos modelos.

La cultura política en el mundo postmoderno

El primer ataque a esta línea de análisis provino, probablemente, de Ronald Inglehart, quien contó con el auspicio de la Comunidad Europea para realizar un estudio en seis naciones diferentes, comprobando cambios profundos en el comportamiento ciudadano y en el apoyo a los partidos y las instituciones políticas. Entre estos cambios registró la declinación de las lealtades de clase en la elección de partidos, la creciente importancia asignada a los estilos de vida y a las oportunidades de consumo en la política contemporánea, la emergencia de nuevos movimientos como los de la juventud y la mujer, y una desvalorización de las ideologías frente a un creciente interés por la libertad de elección y la calidad de la vida. Inglehart primeramente vio en esas tendencias el nacimiento de una cultura política de carácter "postmaterialista" que más tarde comenzaría a ser explicado a la luz del concepto de la postmodernidad. Sus conclusiones fueron precedidas por un estudio en gran escala realizado por la OCDE y, posteriormente, fueron seguidas de numerosos análisis más desagregados sobre el tema.¹¹

El contrapunto entre el discurso de la modernidad y de la postmodernidad ofrece un marco adecuado para comprender la estructura y el papel que debería adoptar el estado en el futuro. Nacido en el campo de la lingüística y la estética, este debate penetró hace tiempo en las ciencias sociales, en donde existe una

abundante literatura sobre el tema.¹² Si hay un rasgo central en las distintas versiones de la corriente postmodernista, expresada en dicha literatura, es el rechazo al discurso logocéntrico, al papel central de la razón y del sujeto pensante como autores soberanos de la historia, a la capacidad de los grandes paradigmas, ideologías o relatos para moldear y explicar en un sentido unidireccional ese proceso, y a la noción de que el lugar del hombre es la razón y no la historia. A partir de dichos rechazos, todas esas vertientes subrayan la historicidad de los asuntos sociales; buscan un mejor equilibrio entre la idea y la experiencia, entre la razón y la práctica; privilegian la diferenciación sobre la uniformidad del racionalismo moderno, y prefieren al diferenciación y la particularidad de lo individual, fluido y fragmentario a la hegemonía de las grandes estructuras, ideologías o modelos.

Los rasgos propios de la sociedad postmoderna se proyectan también en la cultura política. El tránsito de una sociedad industrial, basada en la acumulación y el crecimiento (fuertemente dependiente de algunos sectores líderes como la siderurgia, la petroquímica o la industria automotriz) a una economía basada en el conocimiento, en la información y en el consumo; la reorganización del empleo en el sector de los trabajadores industriales y de las clases medias, y el crecimiento de los sectores vinculados con el conocimiento, la especialización y los servicios; el cambio en las preferencias, el gasto y el consumo del público, y el surgimiento de nuevas formas de existencia que comienzan a subordinar el bienestar material a la calidad de la vida; la ineficiencia de las grandes organizaciones, y la consiguiente desconfianza en ellas, unida a una creciente preferencia por organizaciones en pequeña escala; el rechazo a la uniformidad y la masificación de la vida moderna junto con la búsqueda de la diferenciación en los valores y comportamientos sociales; la relativización o eclecticismo en las ideas, la moral, la estética y la cultura; el malestar frente a las instituciones y las prácticas disciplinarias de izquierda y de derecha, y la búsqueda de una mayor creatividad o libertad de elección, junto a la aparición de actitudes hedonísticas o narcisistas; la modificación de las actitudes hacia el tiempo libre y el trabajo; el descrédito de la centralización y la tendencia a la descentralización y el pluralismo; la desconfianza frente al gobierno interventor y fuerte y la transferencia de responsabilidades -incluso antes consideradas públicas- al mercado, la sociedad civil u otras organizaciones solidarias o regionales; la insustentabilidad de los déficit fiscales creados por el gigantesco tamaño de los sistemas de seguridad social y los establecimientos militares que formaron parte de los proyectos nacionales, y de la organización estatal en la edad moderna; la preocupación por el deterioro ecológico causado por los grandes proyectos industriales y urbanos propios de ese modelo; la transnacionalización o globalización de la economía y de los intercambios comerciales, los movimientos financieros, las inversiones, y la innovación tecnológica; todo ellos unido

a la transnacionalización de la cultura, las comunicaciones, el turismo, las formas de vida, y los movimientos ideológicos o religiosos, e incluso de las redes ilegales de negocios criminales o saboteadores políticos, en un mundo cada vez más interdependiente, alteran profundamente la cultura política de la época moderna y, con ello, la naturaleza y el papel del estado.

Era muy diferente la cultura política a la cual esta institución respondió durante los últimos ciento cincuenta años y distinto también el papel que ella cumplía. "En esa perspectiva el estado moderno buscaba resolver las crisis económicas, la inflación y el desempleo, extendiendo y sobrecargando sus responsabilidades, y estimulando a los ciudadanos a ampliar sus expectativas y necesidades. La social-democracia, y la sociedad del bienestar y del consumo que la acompañaron, crearon problemas provenientes de creciente demandas sociales y esto condujo a una crisis política acerca de la capacidad de los partidos y del estado para responder a ellas, lo cual a su vez resultó en una crisis de legitimidad y de motivación. Offe y Habermas tenían confianza en que cualquier intento encaminado a modificar el papel del estado como gestor de la economía, proveedor de bienestar, y garante de las oportunidades de consumo, sería rechazado. Sin embargo, la estrategia de 'replegar el papel del estado', con el sutil surgimiento de una nueva cultura política y de una nueva forma de manejo social, ha tenido gran éxito en los Estados Unidos y Gran Bretaña... La problemática consiste en cómo, si es que es posible, puede mantenerse un cierto orden, significado, moral y legitimidad una vez que el absolutismo, la objetividad, la certeza, la unidad y la conmensurabilidad (de las instituciones que gobernaban la sociedad en nombre de un determinado modelo o cultura política) son desconstruidos".¹³

Los tiempos inspirados en proyectos globales e instituciones omnicomprensivas, como el estado, han pasado. La política ideológica, paradigmática y heroica, también ha pasado. Sólo aquella experiencia que ha ido quedando más aislada en el mundo aún la reivindica. Así lo hizo en uno de sus más importantes discursos recientes Fidel Castro. "Algunos necios se han llenado la boca para declarar que ya pasó la etapa heroica de la política. La bandera del heroísmo es nuestra arma ¡Eso es lo que hace temblar a todo el mundo!". En realidad, ello no ocurre en una sociedad pluralista y abierta, como la que comienza a abrirse paso en el mundo postmoderno cuando se plantea la cuestión del sentido de la ética en una sociedad pluralista parece entenderse que existe una cierta incompatibilidad entre las convicciones y las libertades: dicho de otra manera, sociedad abierta y heroísmo (o ideología) son dos enemigos irreconciliables".¹⁴

La evolución de los valores, las actitudes y los sentimientos en América Latina parece encaminarse en esa misma dirección, con el fortalecimiento de las prácticas de la concertación, el rechazo a la violencia, la revalorización de la estabilidad y la preservación de los equilibrios macroeconómicos, el descrédito en los grandes modelos, la búsqueda del pluralismo y el abandono de la política confrontacional e ideológica en aras de una más consensual y más pragmática. Un columnista de un diario de Caracas, leído al azar captura en forma sencilla este proceso. "Hay signos que parecen indicar que la humanidad se encamina poco a poco hacia una etapa de pacífica mediocridad, en cierto modo, de reposo. Ya la gente no quiere ni gobernantes geniales, audaces caudillos llenos de imaginación, ni apresurados soñadores. Lo que desea es que la dejen en paz. Todas las encuestas hechas entre los jóvenes en los países desarrollados muestran su indiferencia ante las ideologías, los partidos, las grandes empresas humanas, el sacrificio de la vida en aras de una concepción trascendente del mundo. Aunque sea paradójico, incluso los habitantes del tercer mundo, tan lejanos a las mínimas satisfacciones de la vida, están demostrando también el deseo de caminar en paz y de ir resolviendo los problemas que los agobian sin tener que recurrir al derramamiento de sangre y de lágrimas que ha caracterizado su lucha por avanzar y que, por lo demás, ha sido tan inútil".¹⁵

El estado de ánimo descrito anteriormente se puede ejemplificar particularmente con la situación actual de Chile, un país que durante los últimos decenios se ha destacado por constituir un laboratorio para ideologías contrapuestas, y un campo de lucha entre modelos políticos irreconciliables.¹⁶ La larga trayectoria democrática de este país fue rota por la lucha ideológica y el cambio de modelos radicalmente diferentes. Era natural, entonces, que su reconstrucción supusiera el desarme ideológico y la búsqueda de convergencias. Pero, dado el carácter paradigmático y confrontacional que había adquirido su cultura política en los últimos decenios, ello era también muy difícil. Sin embargo, en esta primera etapa de su transición democrático, parece haberse logrado. Un reportaje publicado mientras revisaba este artículo destaca esta situación coincidiendo enteramente con la reflexión anterior "Más que la alegría, lo que llegó a Chile es la normalidad. Y resulta algo bien extraño para una nación acostumbrada a la confrontación, a moverse entre el negro y el blanco. Los intelectuales, los periodistas, los políticos, no todos pero no pocos, están alertas, desesperados. Es cierto, falta la mística de la gran cruzada, porque ya no aparece el temido adversario. La macropolítica dejó de ser el ombligo de Chile. La última encuesta del CEP revela que los independientes comienzan a remontar el 40%, como nunca en períodos democráticos. Y el desenso o la trivialidad -al alcalde local, los problemas de seguridad doméstica, o los familiares- parecen un cepo para los comunicadores acostumbrados a la especta-

cularidad de la política global... Es obvio que nuestra normalidad es en buena medida hija del consenso que hoy se respira en el mundo."¹⁷

Algunos desafíos en relación con el estado

El punto de partida de este ensayo consistió en suponer que el estado no constituye una entidad canónica, intemporal y abstracta, sino que es esencialmente un fruto de la historia. En segundo término, se supuso también que, en ese contexto, es particularmente tributario de la cultura política prevaleciente en una sociedad y en un período dados. Por último, se propuso que la cultura política moderna que prevaleció desde fines del siglo XIX hasta alrededor de los años setenta, está cambiando y está dando lugar a nuevos valores, actitudes y comportamientos inspirados en las tendencias de un mundo postmoderno. Nuestra hipótesis consiste en que el estado debe adaptarse a esa cultura.

La cultura política emergente contiene, explícita o implícitamente, un profundo cuestionamiento al estado en la forma que adoptó durante los últimos cincuenta años. El estado formal, soberano y autónomo, que legitimaba y encuadraba superestructuralmente las sociedades nacionales haciendo tabla rasa de las diferenciaciones regionales, étnicas o sociales involucradas en ella, ha perdido vigencia. El estado concebido como el centro invisible -o como la caja negra- en donde el sistema político convierte las demandas societales en respuestas provenientes de la autoridad, ese estado pretendidamente moldeado a imagen y semejanza del mercado, ha dejado de responder a las realidades y requerimientos de unas sociedades caracterizadas por una constante multiplicación de los grupos de interés y por la permanente mutación de los valores, las organizaciones y las tecnologías. El estado concebido como instrumento de las clases dominantes para imponer sus proyectos y sus intereses sobre las clases oprimidas ha perdido valor interpretativo, y también político, en unas sociedades en que las clases tradicionales se han fragmentado a través de un tejido social mucho más complejo y en donde desde la propia dirigencia soviética se propone abandonar el concepto de lucha de clases como elemento central de la actividad política.

Lo que es más, estas y otras versiones esquemáticas y globalizantes del estado han hecho crisis como consecuencia del cuestionamiento de la hegemonía de la razón sobre la historia, de los proyectos, paradigmas y relatos omnicomprendidos que pretendían moldearla en forma ineluctable, que surgen de una sociedad postmaterialista y postmoderna. Desde el punto de vista de esta nueva sensibilidad, el estado más que una estructura -o superestructura- dotada de una esencia,

formalidad y funcionalidad básicamente estables o, al menos, resistente al cambio proveniente de las mutaciones políticas, económicas y socio-culturales, pasa a ser concebido, cada vez más, como un acuerdo, arreglo o mecanismo asociativo, consensualmente adoptado pero muy flexible, para manejar los intereses societales de acuerdo con los valores, preferencias y comportamientos prevalecientes dentro del marco de la cultura política vigente. Ese concepto, no menos real por encontrarse aún poco estructurado, es el que inspira una publicación reciente sobre el tema:

"Los procesos de recuperación democrática y modernización económica que está viviendo el país hace necesario repensar el papel del estado en ellos. El tema parecería ser omnicompreensivo. Sin embargo, si bien el estado interviene en prácticamente todos los sectores de la vida nacional, no monopoliza la gestión de los mismos. Por el contrario, las tendencias prevalecientes en nuestro país y en el mundo apuntan hacia una articulación más equilibrada y más dinámica entre el estado, la sociedad civil y el mercado. En este juego el estado actúa formulando políticas públicas con respecto a diversos temas en caso necesario. Pero el estado tampoco se identifica con las sumas de esas políticas. Es más bien una manera particular de diseñarlas y llevarlas a cabo a partir de cierta concepción acerca de las necesidades de una sociedad nacional determinada. Es esa manera de actuar, en que centralización y descentralización, lo privado y lo público, el desarrollo nacional y la inserción en el mundo se combinan de distintas maneras, lo que se encuentra en plena transición."¹⁸

Se decía al comienzo que el estado no es un arquetipo intemporal o permanente, sino un producto histórico, que nace conjuntamente con el mundo moderno. Está implícito en ello que la lucha del estado por afirmarse, bajo las distintas formas que adquirió a lo largo del tiempo, es una lucha por afirmar su autonomía contra otros poderes supra o infra nacionales. Gran parte de la teoría del estado en la época contemporánea, desde el siglo pasado hasta nuestros días, ha girado en torno a conceptos afines al de autonomía, como los de soberanía, relaciones entre la autoridad y los ciudadanos (anteriormente los súbditos), división de poderes y esferas de competencia de cada uno de ellos, monopolio de la violencia o de la fuerza, integridad territorial y otro afines. Aquí se sostiene que el problema del estado en las sociedades postmodernas no se refiere única ni principalmente a su autonomía sino a su capacidad para manejar los diversos intereses societales en comunidades cada vez más valorativas, dinámicas y diferenciadas.¹⁹

Tradicionalmente América Latina ha estado a la zaga de las tendencias mundiales. Debe decirse que en esto radica la definición misma de su situación de subdesarrollo. La teoría social prevaleciente después de la segunda postguerra respondió a esa realidad preconizando una vía de desarrollo hacia adentro y una actitud de sospecha, e incluso de beligerancia, frente a los factores provenientes del escenario externo. Esta visión del desarrollo de origen latinoamericano, que como se señalaba al comienzo tuvo una sólida justificación histórica, fue adoptada posteriormente por los países del tercer mundo, en el decenio de los setenta, cuando iniciaron un plan de acción para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional que implicaba la exigencia de transferencias masivas de recursos provenientes de los países del norte hacia los países pobres del sur, el concepto de *delinking* para sugerir la conveniencia de que estos últimos países cerraran filas entre ellos reduciendo o cortando sus lazos con los países capitalistas, todo ello unido a un llamado a la cooperación horizontal, o a la cooperación sur-sur, como una alternativa a su inserción en la economía mundial. Las estrategias señaladas, tanto las originadas en el ámbito latinoamericano como a nivel del tercer mundo, no tuvieron resultados, y para bien o para mal nos encontramos inmersos en un proceso de transnacionalización de las actividades productivas, financieras, de inversión, de innovación tecnológica, de formas de organización política y de expresiones culturales, que caracterizan claramente este período histórico. Cuando la estructura del estado está siendo revisada en todo el mundo, en el contexto del surgimiento de sociedades postmodernas, América Latina no puede darse el lujo de conservar en sus museos políticos una reliquia histórica proveniente de un período comprendido entre los años treinta y la segunda postguerra.

La postmodernidad contiene muchos mensajes importantes en relación con el estado. Uno de los rasgos centrales de la sensibilidad postmoderna, estrechamente vinculada a su peculiar complejidad, radica en el cuestionamiento de una aproximación simplista del concepto del poder. Una parte sustancial de pensamiento político moderno se ha centrado en el proceso de formación y consolidación de estados nacionales, de administraciones públicas altamente centralizadas, de control territorial y de competencia internacional, procesos que giran en torno a los conceptos de poder, seguridad y expansión nacional. Considerando la complejidad social, económica, tecnológica, cultural y subjetiva de las sociedades modernas y sus miembros uno podría cuestionarse la utilidad de este concepto para manejar los intereses en torno a los cuales giran estas colectividades. La sociedad postmoderna es cada vez más fragmentada. "Si se habla de sociedad cristiana sería absurdo pensar que toda conducta y toda creencia provendría de un todo denominado cristianismo; cuando se evoca el poder absoluto del faraón no se puede pasar por alto la escasa influencia ejercida por el poder central sobre la vida de sus

localidades periféricas. Tenemos una capacidad tan grande de actuar sobre nosotros mismos que terminamos creyendo que una voluntad absoluta puede transformar puede transformar absolutamente a la sociedad".²⁰ El paradigma, el proyecto y la ideología dominante nunca han logrado penetrar por completo en la estructura social y en la vida cotidiana. Y esta realidad se ha multiplicado en la sociedad postmoderna, con su tendencia a la diferenciación, y a la desestructuración de las instituciones utilizadas por la cultura dominante para establecer jerarquías o relaciones de poder entre los distintos elementos sociales. De allí que los conceptos de diferenciación, y la búsqueda de identidades personales, societales, locales o culturales, sea un rasgo dominante de las sociedades postmodernas. La tendencia a la configuración de "micro-poderes" o la "micro-física", preconizada por Foucauld, es decir, la irradiación capilar del poder en los intersticios del tejido social y la proliferación de una multiplicidad de ámbitos o circuitos de interés, que pasan a constituir otros tantos micro-centros de poder, son otro elemento esencial de este tipo de sociedades.²¹ El estado soberano, monopolizador del poder, uniforme y regulador, intervencionista y omnicomprensivo, heredado del pasado, no está en condiciones de dar respuestas a las demandas provenientes de este nuevo tejido social. Para manejar la creciente gama de valores, intereses y conductas que este tejido conlleva se necesita renunciar a una visión superestructural de esa entelequia llamada estado y pasar a concebirlo como un arreglo flexible, consensual, y por lo tanto dotado de la autoridad que la sociedad le transfiere, encargado de manejar los intereses societales, y permanentemente evaluado en función de su eficacia para cumplir dicho cometido. La reflexión sobre el estado debería apartarse, así, de concepciones jurídicas, la idea de soberanía, de un pretendido papel de portador de una ideología, de un posible rol de intermediación en el conflicto de clases, y de otras formulaciones igualmente globalizadoras, para acercarse un poco más a la teoría de las organizaciones, al estudio de la interacción social, la práctica de la convergencia y la administración de valores, intereses y objetivos en comunidades más complejas, dinámicas y diferenciadas que las que hemos conocido en la madurez de la edad moderna.

"En un mundo dominado por la guerra, el nacionalismo estatal, la industrialización acelerada, cuando la transmisión de herencia socio-cultural aparece cada vez más problemática a medida que aumenta la heterogeneidad de las sociedades nacionales ¿acaso hay todavía lugar para la idea de cierta estabilidad del sistema social alrededor de un principio central, consista éste en creencias, valores y derechos fundamentales o, por el contrario, descansa sobre la hegemonía de una clase dominante o del estado omnipresente? ¿es necesario, inversamente, guiarse otra vez por el aforismo griego *panta rhei*, 'todo es cambio'? ¿(se está imponiendo la

diversidad) o queda la posibilidad de proponer una nueva definición para la unidad del sistema social?".²²

Acercar más la reflexión sobre el estado a la teoría de las organizaciones o a la ciencia de la administración implica alejarla un poco del plano filosófico, moral e ideológico en que se ha situado hasta ahora. Ello no implica declarar que la cuestión relativa a la legitimidad del estado es irrelevante sino separar este punto de aquél que atañe a su eficiencia. Al estado, ya sea antiguo o nuevo y sea que cumpla sus funciones en forma más o menos adecuada a los requerimientos de la cultura cívica imperante, cabe siempre exigirle que sea legítimo, que tenga una base consensual y participativa. Pero la legitimidad del estado no depende fundamentalmente de su forma, como implícitamente se tendió a suponer durante mucho tiempo, sino de que su origen sea democrático. Sin embargo, el que un estado sea legítimo no garantiza su eficiencia, y eventualmente la inoperancia del estado puede debilitar su legitimidad cualquiera que hayan sido sus orígenes. Peter Drucker sostiene que durante los dos últimos siglos se discutió lo que el gobierno debía hacer y no lo que podía hacer. Incluso recuerda que Adam Smith, en *La Riqueza de las Naciones*, no sostuvo que el gobierno manejaba mal la economía sino, más bien, que no podía manejarla. "El no creía, para decirlo de alguna manera, que los elefantes vuelan peor que las abejas: más bien argumentó que, siendo un elefante, no podía volar del todo."²³

De lo que se trata, hoy como ayer, es determinar lo que el estado puede hacer y cómo puede hacerlo mejor para manejar los intereses de la actual realidad socio-económica de acuerdo con las valoraciones de la cultura política emergente. Ello implica concebir menos al estado como una institución y verlo, al igual que otros fenómenos estudiados por la ciencia política, como una forma de comportamiento. El manejo de la economía: la tasa de interés, la inflación y el crecimiento; la distribución de roles entre los sectores públicos y privados; la concertación de intereses entre empresarios y trabajadores; la incorporación a la política y a la sociedad civil de sectores relativamente marginados como la mujer y los jóvenes; la administración de justicia y el control de la violencia y el crimen; el gobierno regional y local y la distribución territorial de las actividades económicas, estos y otros aspectos abordados en el seminario, dependen más de determinados tipos de comportamientos gubernamentales, comunitarios o administrativos que a la presencia o reemplazo de ciertas instituciones.

Como ya se señalaba, sea en la actualidad o en el mediano plazo, estas consideraciones son pertinentes para las experiencias de Chile y del resto de América Latina. La renovación del estado en los años noventa no será un resultado fortui-

to sino que requerirá un nuevo pensamiento sobre esta problemática. El desarrollo de algunos de los países de mayor tamaño y más avance en América Latina se está viendo frustrado por la creciente obsolescencia del estado. El mayor desafío que enfrentan los países latinoamericanos es el de agregar a las medidas encaminadas a reestablecer la democracia, a retomar el camino del desarrollo económico y a corregir los desequilibrios acumulados en materia de equidad social, medidas tendientes a incorporarlos al mundo del futuro bajo la conducción de un estado renovado, basado en nuevas formas de acción y en un mejor equilibrio entre éste, la sociedad civil y el mercado. Desgraciadamente, como se señalaba en un comienzo, esta reflexión está plagada de tradiciones desfasadas y de falsos dilemas. Uno de ellos consiste en centrar la polémica en torno al tamaño del mercado en comparación con el énfasis que debería otorgarse a las modalidades operativas que es posible ensayar en este campo. Las experiencias realizadas en diversos países en torno a procesos de descentralización, privatización, desregulación, incremento de la eficiencia de las operaciones estatales, flexibilidad de sus programas, selectividad y competitividad de sus actividades, nuevas modalidades organizativas y nuevas formas de organización territorial de su acción, complementación entre las iniciativas centrales y el apoyo a procesos generados desde la base (sea en el plano productivo, tecnológico o social), una adecuada diferenciación y complementariedad entre los agentes gubernamentales, no gubernamentales y privados, unido al apoyo del sector informal y de la micro-empresa, son algunas de las líneas que habrá que explotar a lo largo del tiempo en la dirección anteriormente señalada.

El cambiante papel del estado en las relaciones internacionales

La importancia asignada al estado como protagonista central, e incluso monópico, de las relaciones internacionales se remonta a la pregunta con que se inicia -y que preside- el estudio de esas relaciones: ¿cómo puede asegurarse la gobernabilidad del sistema internacional en ausencia de un gobierno mundial? ¿Cómo puede construirse un orden en ausencia de una autoridad ordenadora? ¿Cómo es posible promover la cooperación en un mundo intrínsecamente anárquico?

Desde Grotio y Hobbes hasta nuestros días, la modernidad ha conocido dos corrientes de pensamiento sobre el problema de la anarquía en la vida internacional, y sobre cómo resolverlo. Por una parte, la corriente principal supone que la política internacional, pese a su esencial anarquía originada en la ausencia de una autoridad central, está relativamente estructurada gracias a la presencia de una multiplicidad de estados soberanos que interactúan entre sí. Los estados son en-

tendidos como identidades soberanas que ejercen control sobre sus respectivas sociedades nacionales, y que en forma exclusiva toman decisiones para promover sus intereses, decisiones que, sin embargo, afectan o pueden afectar los intereses de otros estados. Aunque estos conflictos de intereses no pueden ser resueltos en forma centralizada, por falta de una autoridad global, por lo menos pueden serlo apelando a un principio aceptado por todas las partes que intervienen en el juego internacional, a saber, el derecho de esas presencias soberanas para manejar esos conflictos a través de la competencia, la negociación o la confrontación con otras entidades igualmente soberanas. Naturalmente que esta visión tiende a promover más la competencia que el conflicto en las relaciones internacionales. Por otra parte, a lo largo de la edad moderna algunas corrientes alternativas se han resistido a concebir al estado como una unidad autosuficiente, que ejerce por sí solo un efectivo control de su sociedad y su economía, sino más bien como una agencia esencialmente intermediadora, que actúa en lo interno como coordinador de una pluralidad de intereses, y que en lo internacional también debe concertar su acción con la de otros estados o actores transnacionales. En esta visión no hay lugar para soberanías absolutas, abrumadoras hegemonías, para la inapelabilidad del estado o su inescrutabilidad en relación con otros actores, que hizo de él durante tanto tiempo una especie de "caja negra", una fuente de poder omnímoda e infalible que monopoliza las decisiones.²⁴ Desde fines de los años sesenta estas últimas corrientes han ido ganando terreno a partir del reconocimiento de que las relaciones económicas, tecnológicas y socioculturales entre los distintos países, así como problemas globales como los del medio ambiente, sólo pueden ser objeto de un manejo colectivo y requieren, por consiguiente, de una estrecha coordinación de políticas y acciones. Desde esta perspectiva, el manejo unilateral de este tipo de problemas por el estado soberano no sólo es inadecuado a la naturaleza de estos temas, sino que es contraproducente y crea mayores problemas.

¿Cómo se generó esta visión que asignó al estado un papel soberano y protagónico en las relaciones internacionales y por qué comenzó a cuestionarse?²⁵ El discurso teórico que describe al sistema internacional como caracterizado por un estado de anarquía refleja, reproduce y legitima los intereses de algunos poderes establecidos frente a otros actores mediante una práctica muy común en el razonamiento moderno: la de establecer dicotomías que, implícitamente, significan dar primacía a uno de los términos, validar uno y descalificar el otro. En este caso, por anarquía se entiende el campo problemático de lo que aún no es racional ni está bajo el control de un centro soberano, mientras que la soberanía evoca una identidad racional y reguladora capaz de poner orden en esa anarquía. La aplicación de este método es lo que explican cómo surgen, se relacionan y se jerarquizan estos dos conceptos. Pero una vez establecido, mediante este sistema, que la

anarquía es mala y la soberanía es necesaria esta línea de razonamiento introduce el concepto de estado y le asigna un papel primordial, sin justificarlo, dando como establecido un elemento problemático que previamente hay que justificar. En efecto, uno puede aceptar que la política mundial se caracterice por la ausencia de un poder central y, por lo tanto, por un estado de anarquía. Pero la otra mitad del razonamiento, consistente en que este vacío es llenado por la presencia de un conjunto de estados igualmente soberanos, es problemática y debe justificarse. La presencia del estado es demasiado importante para no estar fundamentada. "¿Cómo es posible que, en medio de las ambigüedades y contingencias de una historia tan diversificada, coordinar acciones diferentes, concertar energías, romper las resistencias y establecer los límites de la conducta permitida, mediante la simple representación de una multiplicidad de sociedades nacionales, cada una de las cuales constituiría una identidad coherente y subordinada al control de un único centro interpretativo, el estado soberano? Este es el problema perenne de la moderna política global. Se trata de un problema que está siempre en proceso de solución, tal vez, pero sin que se pueda decir nunca que ese proceso se haya completado, que la solución se haya hallado y que el estado simplemente existe. Sin embargo, esto es precisamente lo que hace el discurso teórico de la problemática sobre la anarquía, al proponer el estado como una presencia originaria, como una pretensión que no puede ser cuestionada si se desea tomar todo lo demás en serio".²⁶

¿Qué sucede con el estado una vez que su postulación como actor y regulador exclusivo y soberano de las relaciones internacionales ha sido cuestionada? Lo que sucede es, sencillamente, que se amplía el elenco de actores que intervienen en ellas y el estado deja de ser su protagonista monopólico. Una amplia gama de agencias e individuos pasan a ser legítimamente considerados como otros tantos actores de la dinámica internacional contemporánea. A su vez, los actores institucionales dejan de ser sólo estatales, y una cantidad de agentes no gubernamentales comienzan a participar en estas relaciones. Lo que es más, la visión monolítica del estado considerado como un actor racional y unitario se desmembra, y este pasa a ser considerado como una institución, tal vez más grande y más compleja que otras, pero integrada por múltiples agencias e intereses que interactúan entre sí para influir en su política. De esta manera, incluso los que desean privilegiar el papel del estado no pueden seguir aceptando que sus representantes hablen en nombre de ellos con una voz unívoca, estén comprometidos con el interés público y persigan siempre intereses colectivos, concentrando sus diversas lealtades en un simple centro de interpretación y de poder, excluyendo otras influencias, y canalizando todas sus energías en torno a una sola causa. La realidad internacional contemporánea es mucho más diversificada que antes, gira en torno a una multiplicidad creciente de tramas, intereses y valores, y por consiguiente es protagonizada

por un elenco cada vez más amplio de actores. Esto plantea al estado, como un actor importante en la vida internacional, no sólo el desafío de reconocer que, dentro de ese contexto, ya no ejerce un papel monopólico, sino también el de aprender a articularse con otros actores.

NOTAS

1. Ver principalmente, entre otros, C. Polanyi, *The Great Transformation*, 1948; B. Moore Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, 1967; M. Crouzet (director), *Historia General de las Civilizaciones* (Vol. IV), y Ph. Ariés y G. Duby (directores), *Historia de la Vida Privada* (Vol. III), esto último para un estudio de los orígenes de la separación entre lo privado y lo público, uno de los conceptos más importantes en el estudio de la evolución del estado.
2. Para una visión sistémica, germinal y paradigmática, ver la obra de D. Easton, especialmente *The Political System*, 1953, y *A System Analysis of Political Life*, 1955. Un aporte más complejo y provocativo a la comprensión del sistema político como un *market place* se encuentra en la obra de C. Wright Mills, *The Power Elite*, 1956, y también en M. Olson, *The Logic of Collective Action*, 1971.
3. Ver R. Milliband, *The State in Capitalist Society*, 1969, Nicos Poulantzas, *Classes in Capitalist Societies*, 1975, y E. Carnoy, *State and Political Theory*, 1987.
4. La concepción y fundamentación de dicho estado, curiosamente, no se debió en definitiva a los juristas sino a un conjunto de sociólogos entre los cuales destacan Don José Medina Echavarría, Gino Germani, sobre todo a partir de su obra *Política y Sociedad en una Época de Transición*, y Kalman Sylvert con *The Conflict Society*. Este proceso histórico ha sido reconstituido, posteriormente, en T. S. di Tella, *Sociología de los Procesos Políticos*, 1988 (2a. edición). Para algunas perspectivas recientes sobre el tema ver D. Ibarra, "Los Acomodos de Poder entre el Estado y el Mercado"; E. Lahera, "El Estado y la Transformación Productiva con Equidad", y O. Sunkel y G. Zuleta, "El Nuevo Estructuralismo vs. el Nuevo Liberalismo en los Años Noventa", en *Revista de la CEPAL*, N42, 1990.
5. E. Durkheim, *The Division of Labor in Society*, edición de 1933.
6. T. Parsons y E. Shils, *Towards a General Theory of Action*, 1951 y también G. Almond y S. Verba, *The Civic Culture*, 1963.
7. Ver Max Weber, *Economía y Sociedad*; S. Bell, *The Coming of Post Industrial Society*, 1973 ó S. Lipset, *Political Man*, 1960.
8. Ver A. Gramsci, así como los trabajos de *Prison Notebooks*, 1971, Lukacs, Mandel, y otros etc.
9. Almond y Verba, *The Civic Culture*, 1963 y S. Lipset, *Political Man*, 1960.
10. Almond y Verba, op.cit., pág.13.
11. R. Inglehart, *The Silent Revolution*, 1977; OECD, *Facing the Future*, 1979; J. Habermas, *El Discurso Filosófico de la Modernidad*, 1989; D. Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, 1976; A. Toffler, *The New Wave*, 1981; F. Müller-Rommel, *New Policies in Western Europe*, 1989 y J. R. Gibbins (editor), *Contemporary Political Culture: Politics in a Post Modern Age*, 1989.

12. Dentro de ella, ver J. Lyotard, *La Condición Post-Moderna*, 1986; G. Vattimo, *El Fin de la Modernidad*, 1988; G. Lipovetzky, *La Era de Vacto: Ensayo sobre el Individualismo Contemporáneo*, 1986; N. Casullo, (editor), *El Debate Modernidad-Postmodernidad*, 1989, y J.R. Gibbins (editor), *Contemporary Political Culture: Politics in a Post Modern Age*, op.cit.
13. J. R. Gibbins, op.cit., págs. 12 y 15.
14. D. Innerarity, "La Nueva Tarea del Héroe", *El Mercurio*, 24 de septiembre de 1989. La expresión entre paréntesis es mía.
15. P. Berroeta, "Los Felices Tiempos Mediocres", *El Nacional*, Caracas, 6 de mayo de 1990.
16. El historiador Mario Góngora calificó este período como "la era de las planificaciones globales". Ver, de este autor, *Ensayos sobre la Formación del Estado en Chile*, 1985.
17. "Chile Hoy ...Casi Aburrido", por Pilar Molina, *El Mercurio*, 4 de agosto de 1991. El Centro de Estudios Públicos (CEP) conduce regularmente una de las encuestas de opinión más prestigiosas en el país.
18. M. Tagle (editor), para FORO '90, *Desafíos del Estado en los Años Noventa*, 1991, Introducción.
19. Ver Ph. G. Cerny, *The Changing Architecture of Politics*, 1990.
20. A. Touraine, *La Société Invisible*, 1977, pág.25.
21. Ver B. Arditi, "La Sociedad a pesar del Estado", en F. Calderón (compilador), *La Modernidad en la Encrucijada Postmoderna*, 1988.
22. A. Touraine, *El Regreso del Actor*, 1987. La frase entre paréntesis es mía.
23. P. Drucker, *The New Realities*, 1990, pág.60.
24. Para dos visiones contrapuestas a este respecto ver Headley Bull, *The Anarchical Society: a Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1977 y Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, New Jersey, Princeton University Press, 1984.
25. En cuanto a un análisis postestructuralista de este dilema, ver, de Richard K. Ashley, *Unying the Sovereign State: a Double Reading of the Anarchy Problematique*, en *Millenium*, Vol. 17, No. 2, verano de 1988.
26. R. K. Ashley, op. cit., pág. 229.

CAPITULO X

**LOS
NUEVOS DESAFIOS
DE LA POLITICA
EXTERIOR**



La Transformación del Marco Externo

Hasta hace relativamente poco tiempo los países latinoamericanos vivieron en un escenario internacional jerarquizado y restrictivo, pero relativamente simple y estable. Este era un escenario caracterizado desde el punto de vista político por la guerra fría, y desde la perspectiva económica por un esquema de relaciones centro periferia. Las vinculaciones externas de los países de la región se encontraban básicamente definidas por su posición como "patio trasero" dentro de la arquitectura estratégica de los Estados Unidos y por su papel como exportadores de materias primas, en un período en que no tenían ninguna expectativa de acceder a los mercados mundiales con productos no tradicionales y en que sus esfuerzos de industrialización tenían necesariamente que ser sustitutivos.

A partir de los años setenta todos estos rasgos han cambiado. El sistema internacional de la postguerra se transformó profundamente como consecuencia de un conjunto de factores políticos, económicos y socioculturales, dando lugar a un escenario internacional más complejo, fluido y dinámico, más fragmentado pero también más interdependiente y, sobre todo, más turbulento y más incierto. Al mismo tiempo los países latinoamericanos, por diversos caminos y en distintos grados, iniciaron procesos de apertura política, económica y financiera externa que los condujo a adquirir crecientes niveles de integración en el sistema internacional.

Esta situación plantea a la política exterior de los países latinoamericanos numerosos desafíos, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

-La necesidad de comprender que el cambio es el estado normal de las relaciones internacionales. Tres rasgos hacen que el cambio se haya convertido en un elemento estructural del mundo actual: es permanente, no se desarrolla en un sólo sentido sino que en múltiples direcciones paralelas, y no es fruto de decisiones voluntaristas o políticas sino de la evolución de la realidad misma. En este contexto, la adaptación bien informada, inteligente y oportuna al cambio pasa a constituir la esencia misma de la política exterior de los países.

-El reconocimiento de la creciente complejidad del mundo moderno, en general, y del sistema internacional en particular. Este reconocimiento ha producido una extraordinaria diversificación de la agenda internacional de los países, agenda que es mucho más amplia y menos jerarquizada que en el pasado, en el sentido de que incluye una variedad de temas e intereses a los cuales se asigna una importancia parecida. A las consideraciones de seguridad o geopolíticas y a la

promoción de los intereses económicos y comerciales de los países se ha añadido el interés por incorporarse al cambio tecnológico, por la preservación del medio ambiente, por la defensa de los derechos humanos y de los valores culturales, por los fenómenos del terrorismo y del narcotráfico, por disponer de sistemas modernos de información, etc. Los temas que integran esta nueva agenda no sólo son más numerosos sino que se presentan en forma estrechamente entrelazada. Lo anterior tiende a erosionar la vigencia de una diplomacia de "doble vía", en donde los asuntos políticos se manejaban por canales distintos de aquellos reservados a cuestiones técnicas que por entonces se consideraban subalternas, o a desdibujar la diferencia entre una "alta" y una "baja política" consagradas, respectivamente, a ambos grupos de problemas.

-El hecho de que la mayor complejidad del mundo actual vaya aparejada por el surgimiento de múltiples actores que intervienen en los asuntos internacionales desde centros de poder más fragmentados que antes, en donde junto a los actores estatales de carácter clásico se admite a una serie de actores no gubernamentales que vinculan a las distintas sociedades nacionales a través de canales no convencionales, imprimiéndoles un carácter cada vez más interdependiente.

-El contrapunto que se ha desarrollado durante los últimos años en el plano de la política exterior entre el aumento de la incertidumbre y la necesidad de previsión. Esto actualiza el permanente dilema que enfrentan la administración pública y la política exterior en los países latinoamericanos: concentrarse en el corto plazo, tratando de resolver los problemas que se plantean día a día, o tratar de anticipar el mediano y largo plazo.

-El hecho de que la proliferación de problemas interrelacionados o incluso globales, como el de la deuda externa, la energía, el medio ambiente, el terrorismo o el narcotráfico, haga aconsejable perfeccionar el uso de instrumentos multilaterales en un período de paulatino descrédito de este tipo de instituciones y políticas. En efecto, la crisis del multilateralismo constituye una de las grandes contradicciones del sistema internacional contemporáneo, en la medida en que representa un intento por manejar problemas globales o estrechamente interconectados, propios de un mundo interdependiente, por vías bilaterales o unilaterales. La características del mundo actual, por lo que ya se ha señalado, exige imaginar y fortalecer nuevos mecanismos de manejo colectivo de problemas internacionales. Este desafío es tanto más importante para los países en desarrollo, como los latinoamericanos, cuanto menor sea su cuota de poder en el equilibrio político mundial y, por lo tanto, más dependan del imperio efectivo del derecho internacional y del funcionamiento real de mecanismos colectivos o multilaterales.

-La circunstancia de que cada vez sea más difícil hablar de la autonomía de la política exterior, en el sentido de que ésta se ocuparía de defender intereses tales como la soberanía nacional, la integridad territorial o la seguridad geopolítica de los estados, intereses que por lo general se juegan en el plano externo y que serían independientes de aquellos que normalmente preocupan a los diversos sectores de sus respectivas sociedades nacionales. En efecto, hoy no es posible tratar las vinculaciones externas del estado sin considerar la forma en que éstas son determinadas por los intereses internos de esas sociedades, o los efectos que pueden tener las acciones respectivas sobre los grupos de interés involucrados. Al mismo tiempo es cada vez más amplia la proporción de las políticas públicas de un país que influyen en sus relaciones externas, o que pueden ser afectadas por éstas, sea en el campo económico, financiero, tecnológico, energético, de los transportes y las comunicaciones, las migraciones, los derechos humanos y otros.

-De allí la nueva importancia que han adquirido los factores externos en los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos. Ello es fruto de la creciente complejidad que presenta el escenario externo, por una parte, y de la progresiva integración internacional de esos países, por la otra. De hecho, los problemas más graves que enfrentan en la actualidad estos países inciden en el sector externo de sus economías y en su política exterior. Entre ellos se cuentan los problemas vinculados con el manejo de su deuda externa, su vulnerabilidad frente a las transformaciones experimentadas por el sistema de comercio internacional, su débil participación en la transformación industrial y tecnológica mundial, los problemas vinculados con el mantenimiento de la paz y la seguridad en el ámbito latinoamericano, y la necesidad de fortalecer y tornar más equilibradas sus vinculaciones con las grandes potencias, asumiendo una mayor presencia en un sistema internacional dentro del cual están profundamente marginados.

La urgencia y complejidad de estos problemas, así como la interdependencia observable entre ellos, determinan que los aspectos políticos, económicos, tecnológicos y culturales de las relaciones externas de los países latinoamericanos se presenten en forma mucho más entrelazada. Ello implica la necesidad de desarrollar una visión en que la interacción entre estos diversos factores pueda apreciarse en forma integrada. Plantea también la necesidad de que los servicios exteriores asuman una gama más amplia de responsabilidades. También plantea la conveniencia de que las cancillerías, en el manejo de los problemas anteriormente mencionados, actúen en forma mucho más coordinada con otras agencias del estado que tiene responsabilidad técnica en ellas.

Los desafíos señalados han modificado la importancia de la política exterior para el desarrollo de los países, la intensidad y complejidad de esa política, las exigencias que es necesario plantear al análisis del escenario internacional y de la política exterior de los países, los sistemas de organización y gestión de sus servicios exteriores y la articulación de los mismos con el resto del aparato del estado.

El Proceso de Formulación de la Política Exterior

Es a la luz de estas distintas visiones sobre las relaciones internacionales, sea que éstas se encuentren explícitas o implícitas, cómo los países formulan su política exterior. En Iberoamérica se ha investigado poco acerca del marco en que se debe formular esa política. A continuación se presentan algunos elementos vinculados con el análisis de la política exterior.

A manera de introducción nos referiremos a la importancia que reviste el tema, al estado actual de la disciplina y a algunas definiciones esenciales para abordar la materia.

Dentro de la evolución de las ciencias sociales en América Latina los estudios internacionales se iniciaron con considerable retraso y continúan estando relativamente poco desarrollados.¹ Con todo, su tardío y precario desarrollo contrasta con la casi total ausencia de trabajos sobre análisis de la política exterior. Cabe señalar aquí desde un comienzo que el estudio de las relaciones internacionales de un país determinado (o a nivel global), no proporciona necesariamente antecedentes útiles para analizar su política exterior ni la de sus principales interlocutores.

Varios factores han contribuido a llamar la atención sobre la importancia de dicho análisis. Uno de los rasgos centrales de la evolución de los países latinoamericanos durante los últimos quince años radica en la creciente influencia que han adquirido en ellos los factores externos como resultado, por una parte, de la progresiva integración internacional de esos países y, por la otra, de la creciente complejidad que presenta el escenario internacional. De hecho los problemas más graves que enfrentan en la actualidad estos países inciden en el sector externo de sus economías y en su política exterior. Ello ha impuesto nuevas responsabilidades a las instituciones de servicio exterior de esos países con respecto a una gama de problemas mucho más amplia y más compleja que en el pasado. Como consecuencia de lo anterior, tiende a cerrarse la brecha que tradicionalmente existió entre el manejo de los asuntos políticos y el de las relaciones financieras, comercia-

les y tecnológicas con el resto del mundo, desdibujándose así aquella diplomacia de "doble vía", en virtud de la cual todas estas cuestiones que no constituyan "la alta política" quedaban enteramente entregadas a agencias distintas de las cancillerías. Al mismo tiempo, el incremento de la interdependencia en las relaciones entre los estados ha dado lugar a una tendencia hacia el empleo de una diplomacia multilateral o el manejo colectivo de problemas internacionales, lo cual plantea desafíos adicionales a las cancillerías. Por último, debe señalarse el ensanchamiento de los márgenes de incertidumbre creados por las turbulencias registradas en el plano de la política internacional y de la economía mundial, como otro factor que hace necesario agudizar la capacidad de previsión de dichos organismos.

Todas estas circunstancias comprometen la capacidad de esos servicios para planificar la política exterior, para organizar en forma eficaz, coherente y oportuna a las situaciones a que ellas se refieren.

En estas notas se postula la existencia de un estrecho vínculo entre (a) el análisis de la política exterior, (b) los sistemas de información de que disponen los servicios respectivos, (c) la planificación de esa política, (d) los procesos de adopción de decisiones y, (e) los mecanismos para implementar dichas decisiones.

En cuanto al estado de los estudios sobre política exterior, cabe señalar que no sólo existe una profunda brecha entre la experiencia acumulada en los países desarrollados sobre la materia y la falta de aportes que se observa en América Latina, sino también entre los países anglo-sajones y las naciones, caracterizándose estas últimas por un enfoque menos preciso y más generalista, histórico o político, de las cuestiones técnicas involucradas en este tipo de análisis.

También existen considerables diferencias entre la importancia asignada en los Estados Unidos y en Gran Bretaña al análisis de las políticas públicas, en general, y de la política exterior, en particular. "El análisis de las políticas como una disciplina separada -que involucra a científicos políticos y economistas entre otros- no ha echado raíces en Gran Bretaña; el análisis de políticas no se enseña en las universidades británicas, al menos bajo ese nombre; los analistas políticos no constituyen una categoría reconocida dentro del servicio civil, como en los Estados Unidos -afirma un informe sobre la materia-. La pérdida, según sospecho, es para Gran Bretaña".²

Además de estas diferencias en cuanto a la importancia asignada al análisis de la política exterior entre ambos países, se precian significativas diferencias de enfoque. Así, por ejemplo, se ha señalado que la naturaleza más cerrada del pro-

ceso de adopción de decisiones en Gran Bretaña ha tendido a concretar el análisis de las políticas dentro del ámbito de la Administración Pública, mientras que la mayor dispersión de las agencias que intervienen en este campo en los Estados Unidos ha determinado que estos análisis incursionen dentro de un espectro más amplio y se detenga mucho más en la dinámica de esa "política burocrática".³ Por otra parte se ha señalado también que en el Reino Unido ha predominado un enfoque histórico, basado en el estudio de casos frecuentemente compartimentalizados por períodos, mientras que en los Estados Unidos se ha desarrollado un enfoque más comparativo, basado en la elección de un conjunto de variables claves, y de un estudio del comportamiento de la política exterior de los distintos países en relación con cada una de ellas.⁴

Sin embargo, a nuestro juicio, en todas estas orientaciones existe un común denominador consistente en la tendencia a ofrecer una interpretación más descriptiva que analítica de la política exterior, ya sea en términos del número de actores que intervienen en el proceso decisorio, ya sea en función de una visión histórica o comparativa de lo que ha sido de hecho la política exterior de los países. Para fines no puramente académicos o ilustrativos, sino prácticos y operacionales, la formulación y aplicación de la política exterior a situaciones complejas, cambiantes y concretas, exige disponer de un marco conceptual más analítico.

Esta sección no podría terminar sin decir algo acerca de qué debe entenderse por políticas (en este caso la política exterior) y en qué consiste el análisis de ellas.

Bajo el término "políticas", se entiende un conjunto de áreas más o menos relacionadas entre sí. Tal vez su sentido más usual se refiera a los distintos campos de la actividad del Estado, pudiendo hablarse así de una política exterior, económica, industrial, monetaria o cambiaria, sin distinguir mayormente entre la política como aspiración o como resultados de un programa. En otros casos se le da la connotación de expresar un propósito general, un estado deseable de cosas o un conjunto de proposiciones específicas destinadas a hacerlo realidad. Otras veces se alude a un programa como un plan de ayuda externa bajo la forma de préstamos o el retiro programado de armamentos y tropas de una zona conflictiva. Con frecuencia se emplea esta palabra para indicar una línea de acción que ha sido objeto de una aprobación formal por parte de la autoridad respectiva. Conviene no confundir, como ocurre algunas veces y como se verá a continuación, el concepto de política con el de decisiones de la autoridad o el de resultados de un programa. Una política incluye algo de los varios significados que se han mencionado aquí,

como subrayará más adelante, y constituye siempre un proceso que se desarrolla en el tiempo a través de varias etapas.

Al respecto también puede ser útil señalar lo que no es una política. Desde luego, como se ha dicho, no debe ser confundida con la decisión que generalmente es más circunstancial y más estrecha y es adoptada dentro del marco más general de una política, como ocurrió con las decisiones de intervenir en Suéiz o de invadir las Islas Malvinas. Toda política involucra intenciones, sin reducirse a ellas, pues incluye también el comportamiento inspirado por esas intenciones. Anderson la ha definido como "un curso de acción internacional seguido por un actor o un grupo de actores para abordar un problema o una área de interés".⁵ Sin embargo, dicho comportamiento puede involucrar acciones y omisiones. Por otra parte, si bien toda política debe ser atribuida a una autoridad, o a una organización o un grupo, no hay que olvidar la influencia que por presencia, colaboración u oposición ejercen otros factores ajenos a la organización o al grupo al cual se atribuye la política.⁶

Por "análisis de políticas" (no existe una traducción satisfactoria para el término inglés *policy analysis*), también se suelen entender diversas cosas. La más común se refiere al contenido de la misma; militar, cultural o de expansión de las exportaciones. Otros enfoques ponen énfasis en sus resultados con el objeto de poder cuantificar sus costos. Otros más bien se refieren a estudios encaminados a evaluar ciertas políticas. Y muchas veces su análisis se identifica con el proceso mediante el cual se argumenta en favor de ella o se defiende una política.⁷

En general, puede decirse que el análisis de la política exterior también es un proceso a través del cual se define el curso de acción más apropiado para enfrentar una situación suficientemente general o recurrente como para requerir una pauta de conducta, y no una decisión aislada con el objeto de lograr determinados valores, intereses u objetivos. El análisis de toda política debe tener una serie de características, entre las cuales cabe mencionar su carácter aplicado, su contenido interdisciplinario, su sensibilidad frente a los imponderables que suelen hacer necesaria una política y su carácter no desinteresado, es decir, su propósito de servir a un beneficiario.

Para fines prácticos puede decirse que, el proceso de formulación de la política tiende a seguir ciertas etapas consistentes en la definición del interés nacional o de la agenda internacional; la operacionalización de los intereses incluidos en la agenda; el establecimiento de objetivos y la identificación de cursos de acción al-

ternativos; y los procesos a través de los cuales se adoptan las decisiones respectivas.

El Interés Nacional y la Agenda Internacional

El concepto de interés nacional se utiliza al mismo tiempo como un instrumento de análisis y como un componente de la política exterior. En la práctica, sin embargo, resulta mucho menos útil en el primero de estos roles, mientras que los estadistas parecen no poder prescindir de él en el segundo. Por lo tanto, aunque por su generalidad el interés nacional ha dejado de ser útil como herramienta analítica en un mundo tan complejo, debido a su carga emocional y a que su propia generalidad permite justificar objetivos muy diversos, el concepto sigue orientando (o pretendiendo orientar) la política exterior.⁸ Se plantea así la paradoja de que los analistas tienen que usar un concepto inadecuado para explicar las motivaciones y los objetivos de la política exterior, debido a la utilidad que posee su propia imprecisión, tratando de refinarlo, precisarlo y desagregarlo en la menor forma posible, para acercarlo a los intereses reales que constituyen la agenda internacional de un país en un momento determinado.

El concepto de interés nacional tiene una larga historia. Prefigurado durante la época del absolutismo por "la voluntad del príncipe", los "intereses dinásticos", y la "razón de estado", conforme se consolidó la nación como expresión sociológica y la democracia como forma política, aparecieron otros conceptos como "la voluntad general" y el "interés público", antes de decantarse en la actual concepción de interés nacional. Sin embargo, si bien este concepto aparece en el discurso de los estadistas norteamericanos desde el establecimiento de la Constitución de los Estados Unidos, hubo que esperar hasta el siglo XX para que los analistas lo utilizaran sistemáticamente. Las conmociones creadas por las dos guerras mundiales al despertar el interés de las masas en la conducción de los asuntos internacionales, contribuyeron a hacer del interés nacional un concepto que podía ser usado para describir, explicar o evaluar la política exterior de las naciones.⁹

Desde entonces el interés nacional ha sido "el perenne patrón de acuerdo con el cual la acción política debe ser juzgada y dirigida".¹⁰ Morgenthau fue probablemente el fundador de una teoría realista de la política internacional fundada en el concepto del interés nacional. Según él los objetivos de la política exterior debían ser definidos a la luz de ese concepto.¹¹ Morgenthau reconocía que "los intereses que determinan la acción política en cada período histórico dependen del contexto político y cultural dentro del cual la política exterior es formulada."¹² Sin

embargo, en la práctica, en su análisis este autor descarta esos factores al definir el interés nacional exclusivamente en términos de poder: de hecho "los estadistas piensan y actúan en términos de intereses definidos como poder".¹³ Para Morgenthau el poder de que dispone una nación en comparación con otras es el factor que en última instancia asegura su supervivencia y el interés nacional, por sobre todo, consiste en mantener esos recursos o ese balance de poder. Esta visión sume el concepto en una irremediable ambigüedad que ha sido objeto de numerosas críticas.

La primera se refiere, precisamente, a la confusión entre el interés nacional y el poder. Este último es, evidentemente, un medio (y para ser más precisos, uno de los medios) para alcanzar el interés nacional. La confusión del medio con el fin no sólo es lógicamente tautológica sino que también, en la práctica, oscurece la identificación de los intereses reales de una nación, al subordinarlos a un elemento instrumental como la acumulación de recursos de poder, exacerbando el nacionalismo en la política exterior y el conflicto en las relaciones internacionales.

Una segunda crítica se refiere a que el concepto de interés nacional supone la existencia de una nación unívoca, homogénea y monolítica. Esto pudo ser cierto en la época anterior a la revolución francesa, cuya característica esencial "fue la identificación de la nación con la persona del soberano".¹⁴ La verdad es que las sociedades nacionales son más heterogéneas de lo que esta presunción propone y que en el mundo moderno existe la tendencia hacia una creciente diversificación de la sociedad civil y del Estado, a través del surgimiento, la competencia y la articulación de múltiples grupos de interés organizados. Los realistas carecen de la inclinación a analizar los intereses reales que componen la agenda internacional de una nación y para hacerlo terminan por apoyarse en mecanismos procesales - las diversas formas que puede adoptar el proceso decisorio- eludiendo el definirlos en función de consideraciones sustantivas.¹⁵ En último término esta visión conduce a un enfoque autoritario, subjetivo y acrítico. Como declaran dos destacados exponentes del pensamiento clásico "el interés nacional es lo que la nación, es decir, los que toman las decisiones en nombre de ella, deciden que es".¹⁶

Todo aquello significa que, en tercer lugar, el interés nacional constituye un concepto "no operacional"; no proporciona elementos de juicio para definir intereses específicos y para desagregar la imagen de un interés nacional altamente abstracto. Tampoco sirve para agregar los múltiples intereses específicos de una sociedad en una agenda internacional susceptible de orientar la política externa del Estado.

Otra fuente de dificultades radica en el hecho de que en el mundo actual la integración internacional y las vinculaciones externas de las distintas sociedades nacionales se han expandido extraordinariamente, dando lugar al surgimiento de múltiples intereses sectoriales, como se señalaba ya en la segunda de las consideraciones procedentes. Ello acentúa la inadecuación del concepto que estamos comentando para contribuir a la definición de esos intereses. Una de las expresiones de dicho fenómeno consiste en el progresivo desdibujamiento de la distinción tradicional entre política interna e internacional.

Por último, y sin intención de agotar las críticas formuladas frente a este concepto, cabe señalar que éste siempre ha sido usado en dos sentidos diferentes: primero, como un criterio para evaluar los intereses que están en juego en cada situación y las alternativas o cursos de acción más calificados para preservarlos y, segundo, como una justificación a decisiones ya tomadas. Es más, considerando su escasa utilidad como herramienta analítica, el interés nacional es invocado con mucha más frecuencia para justificar retrospectivamente acciones ya cumplidas que para diseñar lo que debería ser en el futuro una política. Este uso del concepto está preñado de consecuencias negativas.

Debido a estas características, el concepto de interés nacional ejerce una influencia reduccionista en virtud de la cual todos los demás intereses de una nación se subordinan en última instancia a unos cuantos intereses irreductibles que no son sino una visión nacional de la trilogía individual "vida, libertad y propiedad", a saber: la supervivencia física de la nación, la libertad de sus ciudadanos y su subsistencia económica. "En los Estados Unidos hubo un acuerdo sustancial durante muchos años después de la segunda guerra mundial en que esos tres valores fundamentales -o intereses nacionales irreductibles- debían modelar los propósitos y objetivos básicos de la política exterior de ese país"¹⁷ En un plano algo más concreto, durante el período de postguerra los Estados Unidos se sintieron amenazados por dos riesgos principales: la expansión del comunismo internacional y el peligro de una tercera guerra mundial. Naturalmente, el temor a un nuevo holocausto frecuentemente inhibió a los Estados Unidos de emprender acciones encaminadas a contener a la Unión Soviética, lo que planteó la contradicción anteriormente señalada entre ambos objetivos y, por lo tanto, al interior del "interés nacional" tal como era entendido en esa época. De esta manera, el interés nacional demostró ser un concepto que se tornaba más ambiguo en la medida en que se diversificaron los valores y aumentaba la incertidumbre en la vida internacional.

Lo anterior implica que la falta de precisión de este concepto tiende a verse agravada por las distorsiones que suelen afectar la percepción que tiene un país

acerca de la naturaleza de un sistema internacional caracterizado como anárquico -esto es, como constituido por el enfrentamiento entre diversos Estados orientados a perseguir sus respectivos intereses nacionales- así como también acerca del interés nacional del adversario, distorsiones que se producen con tanta mayor facilidad cuanto más vagamente este concepto sea definido. Así, como por ejemplo, la visión que tuvieron los Estados Unidos durante la postguerra acerca de un mundo dividido por la guerra fría y de un adversario expansionista y agresivo, actuó como una especie de profecía autocumplida, frustrando muchas oportunidades para crear un orden internacional mucho más estable y sembrando las semillas de la fragmentación y los conflictos que caracterizarían las relaciones internacionales a partir de los años 70.

Las críticas anteriores pueden resumirse en la conclusión de que el interés nacional es un concepto no operacional, que no proporciona criterios para identificar intereses específicos, compararlos y establecer una jerarquía entre ellos, para plantear opciones de política, ni para evaluar los costos ni los beneficios de cada una de ellas. Como se ha anticipado, esta falla se ve exacerbada por la creciente complejidad del sistema internacional contemporáneo con su proliferación de intereses contrapuestos y con un margen cada vez mayor de incertidumbre, agudizándose especialmente en tiempos de crisis. Es esas circunstancias, lo más probable es que el interés nacional sea definido de acuerdo con los intereses del grupo gobernante o que incluso aquellos a quienes en un momento corresponde tomar las decisiones hagan depender esta definición de sus propios valores, particularmente si la decisión se toma bajo la presión psicológica propia de una situación de incertidumbre o crisis. Por otra parte, y paradójicamente, "el hecho de que el interés nacional sea un objetivo no operacional estimula la tendencia a que determinadas agencias o de departamentos administrativos identifiquen las metas de la política exterior con sus propios intereses burocráticos, reemplazando una concepción más amplia y equilibrada de lo que exige el interés nacional", con lo que este una vez más se confunde con aquello que desean las personas que se encuentran a cargo del manejo de la situación en un momento determinado.¹⁸

Además de su ambigüedad y su carácter no operacional, el concepto de interés nacional tiene el defecto de excluir del análisis la posibilidad de emplear formas de diplomacia colectiva para resolver o regular determinadas situaciones o procesos, o formas multilaterales de limitación al uso de la fuerza, mecanismos acerca de los cuales hay interesantes experiencias en el período más reciente. Uno de los componentes de la visión actual de las relaciones internacionales radica en la percepción de la complejidad del mundo moderno, del avance del proceso de transnacionalización, de la interdependencia cada vez mayor entre las distintas so-

ciudades nacionales, el creciente entrelazamiento entre los aspectos políticos, económicos y tecnológicos que presentan esas relaciones y de la progresiva sectorialización y tecnificación de la política exterior. Dichas tendencias han dado lugar al surgimiento de una serie de ámbitos, juegos o circuitos -políticos, ideológicos, religiosos, comerciales, financieros, tecnológicos, energéticos, militares o culturales- dotados de un alto grado de especificidad propia y definidos por un repertorio de intereses, actores y regulaciones que les confieren cierta autonomía frente a las clásicas relaciones de poder entre las grandes potencias. Una de las maneras de capturar este fenómeno, apunta a la emergencia de diversos regímenes internacionales estructurados para pautar la interacción entre diversos actores nacionales y transnacionales dentro de cada uno de los circuitos anteriormente mencionados.¹⁹ Estos regímenes representan ámbitos de articulación de las políticas exteriores de los distintos países y de manejo colectivo de determinados problemas internacionales. El concepto del interés nacional no permite comprender estas experiencias ni proponer políticas adecuadas para enfrentarlas.

Las críticas formuladas más arriba no deben hacernos perder de vista la importancia que vastos sectores políticos, diplomáticos y analistas continúan asignando al concepto de interés nacional. Da testimonio de ello la aparición en los Estados Unidos de una nueva revista publicada por Irving Kristol precisamente bajo ese nombre, en cuya primera edición se declara que sus supuestos consisten en "que el propósito primordial y abrumador de la política exterior norteamericana debe ser el de defender y promover el interés nacional de los Estados Unidos (un interés que engloba los valores y aspiraciones del pueblo americano así como también su seguridad frente a las amenazas externas y su bienestar material); que, para mal o para bien la política internacional sigue siendo esencialmente una política de poder, y que la eficacia de la capacidad militar en la conducción de la política exterior permanece inalterada; y que la Unión soviética constituye la principal amenaza importante para los intereses de los Estados Unidos y debe continuar siéndolo en el futuro previsible".²⁰ Nosotros, sin embargo, quisiéramos proponer un paso hacia adelante.

El concepto de agenda internacional nos parece promisorio en tal sentido.²¹ Este concepto obedece a la percepción de que en un mundo cada vez más transnacional, más interdependiente y más complejo, en que proliferan los actores internacionales (gubernamentales y no gubernamentales), en parte porque las propias sociedades nacionales se desarrollan y diversifican generando múltiples grupos de interés que con mayor frecuencia buscan la satisfacción de sus aspiraciones en el frente externo, los intereses nacionales se vuelven mucho más sectorializados, desagregados y específicos -de tal manera que cada vez son menos susceptibles de

ser englobados bajo el concepto abstracto del interés nacional- para constituir más bien una suerte de agenda internacional cuya elaboración pasa a representar una tarea central en la planificación de la política exterior. Tres rasgos han sido señalados, entre otros, como esenciales a la nueva agenda en torno a la cual se estructurará la competencia y la articulación internacional de los países: su carácter más diversificado, menos jerarquizado y más entrelazado que antes.

En efecto, a las tradicionales cuestiones geopolíticas, estratégicas y militares que monopolizaban la definición del interés nacional en el pasado, comienzan a agregarse nuevos temas de interés vital para las relaciones entre los estados, como las relaciones económicas y comerciales, la competencia industrial y tecnológica, sus vinculaciones financieras, la energía, el medio ambiente, el terrorismo, el narcotráfico y los nexos raciales, ideológicos y religiosos entre las distintas sociedades nacionales.

Al mismo tiempo, el abrumador predominio de los asuntos relacionados con la seguridad estratégica de las naciones (identificadas, como hemos visto, con su propia supervivencia), cede paso a una percepción menos jerarquizada de los distintos intereses nacionales, que permite que unos u otros tomen la primacía dependiendo de los países, los sectores o los períodos de tiempo involucrados.

Por último, no sólo se diversifican los intereses que persigue cada país en sus relaciones exteriores sino que se multiplican también los canales de que cada sociedad nacional dispone para competir, cooperar o negociar en torno a esos intereses. Toda una variedad de actores gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo la fragmentación del Estado en múltiples burocracias sectoriales que acompañan a los sectores privados en la persecución de sus intereses, (piénsese, en el caso de los Estados Unidos, en las posiciones contrapuestas de los Departamentos de Estado, de Defensa, de Comercio o del Tesoro, así como también entre las ramas del Ejecutivo y del Congreso, en relación con temas específicos que afectan de diversa manera a los distintos grupos de interés), multiplican también los canales de comunicación entre las diversas sociedades nacionales y facilitan el entrelazamiento entre los distintos temas.

Todos estos factores contribuyen a erosionar la capacidad -no ya analítica sino legitimadora- del concepto de interés nacional en la formulación de la política exterior y atribuye nueva importancia a la confección de la agenda internacional y a los mecanismos que intervienen en dicho proceso. Asimismo la capacidad de que disponen determinados organismos o sectores para vincular unos temas con otros en el curso de sus negociaciones y para lograr transacciones y compensacio-

nes, se convierte en una fuente particular de poder en el plano de las relaciones internacionales (de ahí la expresión inglesa *linkage politics*). Uno de los aspectos abordados en la próxima sección se refiere, precisamente, a las distintas instancias a través de las cuales se define la agenda internacional de los países.

La Operacionalización de los Intereses Nacionales

La agenda internacional, tal como se describe más arriba, incluye un conjunto de intereses que responde en buena medida a la forma cómo está dividida la sociedad y el Estado, susceptibles de ser identificados con relativa claridad, jerarquizados, articulados o compensados, como ocurre cuando algunos de ellos tiene que ser total o parcialmente sacrificados para satisfacer otros de mayor importancia. El interés nacional, por la excesiva generalidad de este concepto, su ambigüedad y sus tautologías (como las de identificarlo con los medios empleados para alcanzarlo -el poder- o con las preferencias de la autoridad que lo proclama), no podía ser claramente definido, y no proporcionaba un instrumento analítico para optar entre alternativas de políticas, si bien muchas veces sirvió para justificarlas una vez adoptadas. La agenda internacional, en cambio, constituye un repertorio de intereses o temas más precisos y susceptibles de ser operacionalizados.

Dicho proceso incluye una serie de funciones que se podrían englobar en tres categorías: el establecimiento de la agenda, la fijación de los objetivos y la determinación de los cursos alternativos de acción apropiados para alcanzarlos.²² Esta sección se refiere a la primera de ellas.

El establecimiento de la agenda incluye la identificación de los temas que podrían integrarla, la selección de los más relevantes y la definición de los mismos.

El primer paso en el proceso de análisis de la política exterior consiste en identificar los principales problemas y oportunidades que enfrenta un país en las distintas áreas en que se desenvuelven sus relaciones externas. Todos los gobiernos disponen de mecanismos formales o informales para hacerlo. Estos temas pueden ser periódicos (los presupuestos anuales de defensa), recurrentes (la aplicación por parte de terceros de medidas proteccionistas contra los productos de exportación más competitivos) o emergentes (una guerra o una oferta de inversiones externas no previstas). Se ha señalado que para que un tema adquiera relevancia generalmente se requiere que haya alcanzado una situación de crisis o al menos una marcada particularidad, ejerza un impacto suficientemente generalizado,

tenga connotaciones emocionales o simplemente esté de moda.²³ Naturalmente, los sectores que intervienen en la identificación de estos temas varían grandemente, yendo desde la opinión pública ilustrada (como en el caso de un conflicto limítrofe), hasta círculos muy especializados (como en la política científica y tecnológica internacional o en la política de defensa).

Lo anterior plantea la conveniencia de encontrar sistemas más activos para la identificación de estos temas. El mejor momento para hacerlo es antes que den lugar a una crisis. Además, una vez planteados, los arreglos institucionales necesarios para enfrentarlos toman bastante tiempo. Por otra parte, y si la decisión es adoptada en plena crisis, hay mayores probabilidades de que resulte equivocada. Por cierto existen formidables obstáculos que dificultan un proceso de identificación de cuestiones internacionales más efectivo. Por un lado está la tentación de los gobiernos de concentrarse en la coyuntura, fortalecida por la inclinación de los políticos y burócratas de mayor importancia a privilegiar los temas que pueden influir hoy en su carrera, todo lo cual crea una brecha entre lo que es objetivamente racional y lo que es racional para un gobierno o para un dirigente en un momento dado, desde el punto de vista de su estabilidad y su suceso. Una dificultad todavía más estructural radica en el desigual acceso que tienen los distintos sectores a las instancias que deciden qué temas integrarán la agenda; este desequilibrio determina que aquellos que lo tienen en mayor medida impongan sus intereses, su visión o sus preferencias sobre ella. La rotación frecuente de las burocracias involucradas en este proceso y la excesiva concentración de responsabilidades sobre los eslabones más influyentes, lúcidos o eficientes de la cadena burocrática, que son precisamente los que deberían anticipar y escoger los temas, obstruyen también este proceso. Por último, resulta difícil desarrollar métodos que permitan interpretar y procesar señales demasiado novedosas, atípicas o débiles, o incluso, la ausencia de mensajes. Como dijo Holmes a Watson en un caso determinado, el hecho de que el perro no ladrara durante la noche le proporcionó la clave para descubrir la identidad del intruso.

La segunda función de este proceso consiste en la jerarquización de los temas identificados como relevantes y la selección de los que deben ser incluidos en la agenda. Hay aquí varias opciones administrativas que se examinarán más adelante. En general ellas se escalonan entre fórmulas organizativas y otras más intuitivas o políticas. Un especialista, al concluir un acucioso estudio, encuentra que "la mayor parte de las decisiones acerca de qué temas deben ser objeto de una planificación detallada se basan en criterios esencialmente políticos que con frecuencia no se apoyan en ningún análisis sistemático de la situación".²⁴ Por eso, nunca está de más reiterar que tarde o temprano es necesario tomar una decisión

acerca de las estructuras institucionales más adecuadas para cumplir la función de identificar y seleccionar los temas que deben formar parte de la agenda internacional.

Pero junto a la cuestión institucional se plantea la de los criterios que deberían ser empleados para seleccionar estos temas. Uno de los autores que hemos seguido más de cerca en esta parte los agrupan en cuatro categorías.²⁵ Los primeros tienen que ver con el contexto en que se plantea la situación: aquí se incluyen preguntas acerca de si hay tiempo para el análisis; sobre el grado en que el problema puede tener consecuencias políticas y la naturaleza de esas consecuencias; si ya se han adoptado posiciones relativamente rígidas acerca del problema, y sobre cuán central es éste desde el punto de vista de un servicio exterior y sus políticas. El segundo grupo de criterios se refiere a las preguntas acerca de que si existe un margen de opción; sobre el grado de consenso existente en torno a la definición del problema y sus posibles soluciones; acerca de su complejidad; sobre el grado de incertidumbre que lo rodea; sobre la medida en que tiene connotaciones valorativas, y sobre cómo lo ven y qué importancia le asignan los interlocutores o adversarios del país respectivo. El tercer grupo tiene relación con las repercusiones del problema: con la escala o magnitud de sus consecuencias; en el número de actores afectados; por el poder relativo de los mismos; con la profundidad en que son afectados esos actores; con la probabilidad de que las consecuencias del problema puedan afectar la forma en que se plantean otros temas, y con la forma en que el gobierno pueda salir fortalecido o debilitado frente a otros países al abordar ese problema. La última categoría de preguntas se refiere a los costos de encararlo: su monto, en términos materiales y políticos; el período durante el cual podrían ser necesario pagarlos; la probabilidad de que limiten la capacidad de ese gobierno para atender otros problemas, etc.

La operacionalización de la agenda internacional se inicia con la identificación y selección de los temas que deben integrarla pero, una vez cumplidas estas tareas, aún falta definir con precisión los temas. Debemos advertir que el uso de la palabra temas (imperfecto equivalente del vocablo *issue*) es preferible y más amplio que otras palabras similares, porque un tema puede envolver problemas al igual que oportunidades. Hecha esta advertencia, recordemos que la identificación de los distintos temas se basa en una percepción o conciencia inicial, refinada por la aplicación de algunos criterios para jerarquizar definición del tema. Por ésta queremos significar "el proceso mediante el cual un tema (problema, oportunidad o tendencia), habiendo sido reconocido como tal y colocado en la agenda a que se refiere una política, es percibido por las distintas partes interesadas; es explorado con mayor detalle, articulado y, en la medida de lo posible, cuantificado;

y, en algunos si no en todos los casos, es materia de una definición autorizada o por lo menos provisoriamente aceptable en términos de sus posibles causas, componentes y consecuencias".²⁶

La definición del tema es importante porque, como hemos visto en la práctica, su identificación está fuertemente basada en la intuición, en la influencia de determinados grupos de poder y en la acción política. Ello suele conducir, en las primeras etapas señaladas hasta ahora, a serios errores de percepción acerca de la naturaleza, importancia y posibles consecuencias de un problema. Como lo han señalado otros autores, "una definición plausible pero incompleta a un problema puede ser más peligrosa que una definición equivocada" (y, agregaríamos nosotros, que la completa falta de percepción del mismo).²⁷ Así, por ejemplo, muchos observadores estiman que la Argentina habría sido mejor desconocer o restar importancia al problema de Malvinas, que definirlo en términos tan equivocados como los que condujeron al curso de acción que adoptó esa guerra.

La definición de un tema también incluye ciertas fases. La primera se refiere a la forma como el tema es "percibido". La segunda tiende a refinar esa percepción explicitando las motivaciones emocionales o políticas que subyacen tras ella, relacionándola con otros factores presentes en nuestro "mapa cognitivo", o estableciendo las concatenaciones o superposiciones del tema con otros conexos. Una tercera fase consiste en agregar a las percepciones oficiales, provenientes de las agencias formalmente autorizadas para manejar el tema, las de otros actores involucrados en el mismo para llegar a una visión más amplia, multidimensional y equilibrada. Una cuarta fase cuantifica las dimensiones del problema en el contexto de la política exterior del país de que se trate. Una más, consiste en reconocer la influencia que las instancias de poder tienen en la definición del tema y en precisar el grado y la dirección en que esa influencia puede distorsionar la definición del mismo.

La operacionalización de los intereses nacionales -la identificación, selección y definición de los intereses específicos que componen la agenda internacional de un país determinado- es lo que permite establecer los objetivos, prioridades y opciones que enfrenta un país en las distintas áreas por las que discurre su accionar externo. La inclusión de un tema en dicha agenda, y la correcta definición de sus alcances, es condición necesaria para que la política exterior de un país fije sus objetivos en relación con este tema. El establecimiento de objetivos específicos ocupa también un papel central en la formulación y aplicación de una política. Dos tendencias o enfoques principales han predominado en el análisis de

las funciones que cumple la administración en relación con el establecimiento de objetivos.

El enfoque racional presume que los encargados de tomar las decisiones tienen un alto grado de control sobre las circunstancias, y que deben desarrollar una conducta activa y manipuladora, particularmente en relación con el establecimiento de sus objetivos. Estos permiten definir con gran precisión los cursos necesarios para impulsarlos. También permiten evaluar los resultados en función de los objetivos perseguidos.²⁸

Este enfoque contrasta con la tradición incrementalista, según la cual los que toman las decisiones tienen poco control sobre las situaciones y disponen de una capacidad de opción muy limitada. Para ellos la formulación de la política es más reactiva que activa y sus programas deben ser reexaminados constantemente a la luz de la experiencia más que a la luz de los objetivos iniciales. Es más, según ellos, las organizaciones y programas carecen de objetivos, y sólo deben evaluarse en función de sus resultados: son los individuos y los grupos los que fijan las metas. De acuerdo con esto, toda política podría ser evaluada en forma diferente según el grupo que esté en el poder en el momento de examinarla, retrospectivamente. Aquí la recomendación apunta a que una política sea lo suficientemente flexible y bien informada como para responder a la evaluación de la situación a la que se refiere, antes que lo suficientemente racional y rigurosa como para asegurar el cumplimiento de determinados objetivos como originalmente se previeron. La mala ejecución de una política es mucho peor que la insuficiente precisión del establecimiento de estos últimos.²⁹

Cuando se pasa de la fijación de los objetivos en la ejecución de una política -en forma más racional o más incrementalista- al papel de dichos objetivos en una organización burocrática, el tema se vuelve problemático. El análisis de las burocracias -como los servicios exteriores y las demás agencias vinculadas con ellos- desdibuja el papel de los objetivos que resaltaba tan claramente el analizar una política. Es más fácil establecer los objetivos de éstas que los de una organización burocrática. Ya se ha dicho que, según algunos, no son las organizaciones sino las personas que las dirigen las que realmente tienen objetivos. Como las burocracias son por definición compartimentalizadas y complejas, lo normal es comprobar que persiguen objetivos múltiples, y con frecuencia contradictorios. Al mismo tiempo, el comportamiento cotidiano de una burocracia permite apreciar crecientes brechas entre los objetivos declarados y los reales. Por último, es normal que los objetivos de una organización además de ser múltiples y contradictorios, cambien constantemente a lo largo del tiempo.

Aunque la importancia de los objetivos en el análisis de la política exterior puede ser fácilmente exagerado, particularmente en la medida en que el enfoque sea más racionalista, el énfasis en este proceso implica a veces un racionalismo extremo. Por otra parte, una visión de las organizaciones burocráticas como entidades sin objetivos institucionales y cuyos miembros carecen de todo sentido o de propósito colectivo, parece ser una descripción exageradamente negativa. También aquí conviene llegar a un equilibrio entre las visiones más pesimistas y más optimistas sobre el tema.

Pero tal vez su tarea más importante desde un punto de vista práctico, una vez fijados esos objetivos, consista en determinar las opciones disponibles desde el punto de vista del curso de acción que se debe seguir. La elección de uno de ellos, entre distintas alternativas, forma parte central del proceso de análisis y planificación de la política exterior. De hecho existen dos aproximaciones básicas a este proceso. La primera consiste en identificar las opciones disponibles a través de un método predominante pasivo o reactivo, que consiste en buscar básicamente esas opciones entre aquellas que ya hayan sido propuestas o ensayadas por el gobierno, el servicio exterior y otras agencias. Esta aproximación se basa en la tendencia a creer que el rango de opciones abierto a los que formulan la política es generalmente muy estrecho, que las más seguras desde el punto de vista de sus resultados son aquellas que ya han sido ensayadas y que cuentan con el respaldo de la "sabiduría convencional", y que innovar siguiendo cursos de acción antes nunca explorados es particularmente peligroso en el campo de la política exterior. El otro enfoque consiste en "generar opciones considerando conjuntamente las antiguas y las nuevas, con el fin de que la elección se haga sobre la base de un espectro más amplio de posibilidades".³⁰ Aquí parece haber consenso en que, tratándose de generar opciones nuevas, la racionalidad juega un papel limitado, y es necesario apelar a la imaginación incorporando al proceso de análisis a personas que dispongan de una buena cuota de ella, confrontando las ideas de distintas personas en un ejercicio colectivo (*brain storming*), buscando inspiración en la conducta de otras naciones de otras agencias dentro del estado o en las lecciones de la historia.³¹

El proceso de adopción de decisiones

Se han desarrollado numerosas técnicas para la adopción de decisiones en relación con la selección de opciones adecuadas. El proceso de adopción de decisiones es, en definitiva, aquél durante el cual se construye la agenda internacional que en la práctica va a concitar la atención de la política exterior de un país, se

van a operacionalizar los temas o intereses incorporados a la agenda y se van a determinar los objetivos y opciones de la política exterior.

Con todo, como se había advertido en un comienzo, no conviene confundir cada una de las etapas anteriores con el proceso de adopción de decisiones, ni reducirlas solamente a este último: en los demás hay un alto componente analítico, según el cual el analista debe elegir constantemente por medio de decisiones conceptuales, que forman una especie de continuo, con aquellas de carácter político mediante las cuales se adopta un curso de acción específico.

Conviene señalar desde el comienzo el conflicto que con frecuencia se plantea entre la calidad de la decisión y su viabilidad. Esta última depende, fundamentalmente, de tres cosas. El primer lugar, de que la decisión cuente con un nivel mínimo de apoyo. Las más esclarecidas decisiones se frustran por falta de consenso: a esto se refiere el grueso de esta sección destinada a analizar el proceso de adopción de decisiones. Una segunda dificultad deriva de la relación entre la calidad de decisión y el tiempo requerido para adoptarla y/o para llevarla a cabo: ese período, si es muy dilatado, puede comprometer sus resultados. Otro factor que atenta contra la viabilidad de una decisión consiste en la magnitud de los recursos necesarios para implementarla. Por eso, los que toman las decisiones con frecuencia tienen que entrar en compromiso entre la calidad de la decisión, por una parte, y su grado de consenso, el tiempo necesario para llevarla a cabo y a los recursos requeridos para su implementación.

Estos tres aspectos condicionan el elemento central en que depende la calidad de acción: la identificación adecuada de los intereses en conflicto y su operacionalización en términos de objetivos y de opciones. "Una decisión de alta calidad es aquella en que el Presidente (u otros funcionarios de nivel político) pondera correctamente el interés nacional en una situación particular y escoge la política u opción que más probablemente conducirán a satisfacerlo con un costo y riesgos aceptables".³² Ya se ha explicado como el concepto de interés nacional, que en esta definición sin duda se usa como un signo taquigráfico para expresar una gama de intereses más compleja, debe desagregarse en un conjunto de temas susceptibles de configurar una agenda internacional más amplia y realista.

Se ha señalado que generalmente existen, con muy diferentes énfasis en el papel desempeñado por cada uno de ellos, tres subsistemas en el proceso decisorio: individual, de grupo e institucional. No sólo es interesante destacar la naturaleza, características y pautas de funcionamiento de cada una de estas esferas sino que también analizar las relaciones que suelen darse entre ellas: la psicología indi-

vidual, la dinámica de grupo y las pautas que imperan en una organización compleja. También es interesante anticipar de qué manera cada una de ellas se complementa o entra en contradicción con los demás frente a factores propios del sistema internacional contemporáneo que tornan más difícil el proceso decisorio, tales como la complejidad de dicho sistema, la creciente dispersión de los valores e intereses nacionales y la incertidumbre cognitiva.

La primera de estas esferas se refiere a los personeros que participan a título individual en adopción de decisiones. Desde diversos ángulos se ha subrayado en la literatura relativa a este problema los modos en que la personalidad, la experiencia o la formación de estos individuos influyen en la forma en que éstos perciben el problema y se inclinan a adoptar determinadas líneas de conducta frente al mismo.³³ Aquí la tipología se extiende a través de tres polos principales: los factores pasivos (que prefieren que las situaciones se resuelvan por sí mismas), los que tratan de definir las o resolverlas a partir de paradigmas preestablecidos y los que se inclinan a utilizar y evaluar toda la información de que pueden disponer para fundamentar -y modificar si es necesario- su diagnóstico de la situación y sus posibles soluciones.

Estas diferencias, en la medida en que el factor individual influya en la política exterior, determinan las distinciones observables entre aquellos que se limitan a reaccionar frente a los acontecimientos, los que se basan en las imágenes o los clichés que tienen acerca de la situación, y los que se esfuerzan por adaptarse efectiva y permanentemente a las cambiantes características del mundo real.³⁴ El primer tipo de personajes es una especie de fatalista histórico, el segundo un maximizador de consistencia conceptual o ideológica, y el tercero un solucionador de problemas. Esta última actitud supone dejar detrás la comodidad de descansar en el paso del tiempo y la intervención de otras circunstancias para resolver los problemas, así como también los prejuicios, preferencias y estrechez de miras del que repite pautas y experiencias previas.

Una sugerencia interesante desde el punto de vista práctico es la que considera que la cantidad de información no tomada en cuenta es lo que define una actitud pasiva, prejuiciada o analítica: la primera evita involuntaria o deliberadamente procesar nueva información; la segunda la emplea selectivamente para confirmar imágenes preestablecidas; mientras que la tercera centra la mayor parte de su atención en ella, la evalúa permanentemente y está siempre dispuesta a revisar conclusiones anteriores a la luz de nuevas evidencias. Tal vez la actitud más corriente en la diplomacia convencional es la intermedia. Se han dado múltiples ejemplos de decisiones en donde la información que iba llegando a los responsa-

bles de adoptarlas fue utilizada para confirmar profecías, expectativas o temores previos a través de un proceso mental que los norteamericanos llaman *wishful thinking*. El optimismo de las grandes potencias con respecto a su posibilidad de controlar la situación en Suéyz y el pesimismo norteamericano con respecto a la repetición de otras Cubas, el cual determinó la intervención en la República Dominicana, han sido citados por diversos autores en este sentido.³⁵

La segunda instancia que normalmente forma parte de los procesos de decisión, con mayor o menor peso, es colectiva: se refiere a los grupos asesores de los que deben tomar las decisiones. Desde los consejeros de los príncipes hasta los modernos grupos consultivos, esta práctica ha tenido numerosas expresiones en la historia.³⁶ No obstante los numerosos análisis realizados acerca de las formas y roles que pueden adoptar estos grupos, todavía distamos mucho de comprender adecuadamente sus funciones, posibilidades y limitaciones.

Existe un amplio margen de opiniones acerca de los objetivos que debería perseguir la asesoría: satisfacer necesidades cognitivas que deben ser llenadas antes de adoptar la decisión; asegurar la obtención de un consenso lo más amplio posible; legitimar la decisión una vez tomada, o diluir el stress generado por el proceso de adopción de decisiones, particularmente en una situación de crisis, compartiendo la responsabilidad de una instancia real o aparentemente colegiada. Se han señalado también muchos factores que pueden anular esas ventajas: las tensiones, la falta de imaginación o la rutina que puede producir el hecho de trabajar permanentemente juntos; el estrechamiento del ángulo de visión y de los márgenes de opciones que produce el confrontar constantemente distintos puntos de vista, generar convergencia y habituarse a encontrar áreas de consenso o mínimos comunes denominadores, y las distorsiones que afectan al proceso de decisión cuando éste se apoya en grupos colegiados en una atmósfera de presión psicológica generada por una situación de crisis.³⁷ También se han señalado los peligros que enfrentan los grupos colegiados, al cifrar demasiadas expectativas en ese mecanismo, perdiendo contacto con los niveles tanto políticos como técnicos que tienen responsabilidad en la cima y en la base por la opción de decisiones y prestando más atención a la opinión del grupo que la cambiante información que sería posible considerar en un momento determinado. En general, se han subrayado los peligros de que el grupo quede absorbido por la jerarquización, la centralización y el ritualismo de la instancia colectiva.

Se ha procurado también identificar las condiciones y alternativas bajo las cuales los grupos asesores colegiados pueden cumplir más eficazmente sus funciones. Entre éstos se mencionan el tamaño del grupo, la composición de sus miembros.

bros, la jerarquía establecida entre ellos, la diferenciación de sus distintos roles, la cohesión entre sus miembros, la naturaleza y amplitud de las tareas encomendadas a ellos, las pautas adoptadas por el grupo para desempeñar su trabajo, los estilos empleados para administrarlo y la naturaleza del liderazgo desarrollado dentro de ellos.³⁸ Entre las funciones que pueden cumplir los grupos asesores se mencionan la posibilidad de ampliar la información y las opciones que se manejan en una situación determinada, su capacidad para estimar desde un punto de vista pluralista los riesgos y oportunidades encerrados en ella, su potencialidad para generar consenso y su papel morigerador frente a la influencia abrumadora de una autoridad personalista o elitista. Todo ello debería redundar en la reducción de la incertidumbre en el proceso decisorio.³⁹

En suma, las ventajas y desventajas de la asesoría colectiva frente a la competencia individual en el proceso de adopción de decisiones y sus funciones principales -solución de problemas y cálculo de riesgos- han sido ampliamente discutidos. Las principales fuentes de presiones que podrían limitar la autoridad de estos grupos radican en la tendencia a buscar cierta convergencia dentro del mismo, el stress derivado del manejo de situaciones complejas o críticas, o el peligro de quedar subordinado a la influencia de una organización o un líder. Sus posibles ventajas radican en su mayor capacidad para acumular y procesar información, para establecer una eficaz división del trabajo, para atacar problemas complejos desde un punto de vista interdisciplinario, para estimar los riesgos desde un espectro más amplio de puntos de vista, y para identificar un mayor rango de opciones.

El tercer nivel que interviene en el proceso de decisiones, es el de la dinámica de las organizaciones burocráticas vinculadas con este proceso y se refiere a su capacidad para desagregar tareas, establecer una buena división del trabajo y aplicar criterios de racionalidad en el desempeño de las mismas (Weber) o para encuadrar la irracionalidad o la emotividad individual (Freud). Estas ideas posteriormente han sido extensamente revisadas, acuñándose poco a poco y desde las vertientes más variadas el concepto de "política burocrática", cargado de nuevas connotaciones entre las cuales juegan un papel central las características de jerarquización, especialización y centralización de este tipo de organizaciones -inicialmente consideradas ventajosas- como posibles fuentes de distorsión en el proceso de recopilación de información, obtención de asesoramiento y adopción de decisiones.⁴⁰ Ello es probablemente la consecuencia del crecimiento de las organizaciones burocráticas en el mundo contemporáneo. La proliferación de intereses en el plano nacional e internacional, el creciente entrelazamiento entre ellos, la necesidad de que en su manejo intervenga un número cada vez mayor de agencias, la proyección externa que ha adquirido un número cada vez más elevado de ella

(más de treinta agencias principales en Washington), y el consiguiente desdibujamiento -ya anotado- entre política interna e internacional, contribuyen a crear una verdadera maraña burocrática. Esto genera un crecimiento exponencial de las necesidades de división y delegación del trabajo; interacción, consulta y coordinación entre las distintas agencias; competencia entre ellas o erosión de sus responsabilidades por la intervención de otras, y de utilizar la negociación y el consenso para poder adoptar ciertas decisiones.⁴¹

NOTAS

1. Ver L. Tomassini (ed.), *Relaciones Internacionales en la América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica, 1981), R. Perina (ed.), *Los Estudios Internacionales y América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: GEL, 1985) y A. Barros (ed.), *Directorio de Centros Latinoamericanos de Estudios Internacionales* (2a. edición, 1987).
2. R. Klein, "Creating Problems", *New Society*, N° 53, p. 141.
3. S. Smith, "Foreign Policy Analysis", en el libro editado por él bajo el título *International Relations: British & American Perspectives*.
4. J. E. Anderson, *Public Policy Making* (Londres: Nelson, 1975).
5. G. T. Allison, *Essence of Decision* (Boston: Little & Brown, 1971).
6. Para una visión crítica, ver T. Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, 1972).
7. Para un análisis pormenorizado de estas categorías de análisis ver B. W. Brown Hogwood y L. A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World* (Oxford: Oxford University Press, 1984).
8. J. N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy* (New York: The Free Press, 1971), p. 239 y siguientes.
9. Ch. A. Beard, *The Idea of National Interest: An Analytical Study in American Foreign Policy* (New York: Mc Millan 1934), p. 227.
10. H. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Knopf, 2° edición, 1954), p. 9.
11. *Ibid*, p. 528.
12. *Ibid*, p.8.
13. *Ibid*. p. 5. Ver también, del mismo autor, *In Defense of the Nations Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy* (New York: Knopf, 1951), p. 242.
14. E. H. Carr, *Nationalism and After* (Londres: St. Martin, 1945), p. 2.
15. J. N. Rosenau, *op. cit.*, pp. 146-147.
16. E. S. Furniss y R. C. Snyder, *An Introduction to American Foreign Policy* (N. Y.: Reinhart, 1955), p. 17, citado en Rosenau, *op. cit.*

17. Ver capítulo preparado con la colaboración de R. O. Keohane en el libro de A. George, *Presidential Decision-Making. The Effective Use of Information and Advice*, Boulder: Westview Press, 1980.
18. *Ibid*, p. 237.
19. A. George, *Presidential Decision-Making*, op. cit. pp. 127 y 85. Ver también S. P. Krasner (ed.) *International Regimes* Cornell U. P., 1983); M. Stewart, *The Age of Interdependence Economic Policy in a Shrinking World* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1984); R. O. Keohane *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (N. Y.: Princeton U. P., 1984) y J. G. Ruggie (ed.), *The Antinomies of Interdependence* (New York: Columbia U.P., 1983).
20. Ver nota de los editores en *The National Interest*, No.1, otoño de 1985.
21. Entre los principales analistas de este concepto se cuentan R. O. Keohane y J. S. Nye, especialmente en *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little & Brown, 1977). Ver también la introducción al libro editado por L. Tomassini, *Transnacionalización y Desarrollo Nacional en América Latina* (Buenos Aires: GEL, 1984).
22. Este esquema está tomado de B. W. Hogwood y L. A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World* (Oxford: Oxford U. P., 1984), caps. 5, 6 y 7.
23. *Ibid.*, p.68.
24. C. Wiseman, "Selection of Mayor Issues", *Policy Sciences*, número 9, 1978.
25. Hogwood y Gunn, op. cit., 92 y siguientes.
26. *Ibid.*, p. 108.
27. A. M. Steiss y G. A. Daneke, *Performance Administration*, Nueva York, Lexington Books, 1980.
28. Ver R. Albanese, *Management: Toward Accountability for Performance*, Irwin, 1975, y también E. F. Harrison, *The Managerial Decision-Making Process*.
29. C. E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, New York; Free Press, 1965, y *The Policy Process* Prentice Hall, 1968.
30. Ver H. A. Simon, *Administrative Behaviour*, 3a. edición, 1976, y también Y. Dior: *Public Policy-Making Reexamined*, Chandler, 1968.
31. Sobre los usos de la historia, ver G. A. Craig y A. L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of our Time*, Oxford: Oxford U. P., 1983, así como también R. E. Newstadt y E. R. May, *Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers*, New York: Free Press, 1986.
32. A.L. George, op.cit., p. 3.
33. *Ibid*, pp. 61 y siguientes.
34. *Ibid.*, Cap. III.
35. Ver A. Lowenthal, *The Dominican Intervention*, Cambridge, Mass.: Harvard U. P., 1972, p. 154, sobre la repetición de "otras Cubas", y también R. Jazvitz, *Perception and Misperception in International Politics*, N.Y.: Princeton, U.P., 1976, Cap. 4.
36. H. Goldhamer, *The Advisor*, N. Y.: Elgenier, 1987.
37. A. L. Janis, *Victims of Group Thinking*, (Boston, 1972).
38. R. F. Bates, "International Process Analysis", Reading, 1950.

39. Dos libros fundamentales para analizar estos aspectos son los de J. G. March y H. A. Simon, *Organizations* (New York: Wiley, 1958, y de A. Dawns, *Inside Bureaucracy*.
40. Wilensky, *Organization and Intelligence* (Basic Books, 1967).
41. Ver G. T. Allison, *Essence of Decision*, op.cit., y M. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington: Brookings Institution, 1974).

CAPITULO XI

LA NECESIDAD DE UNA NUEVA DIPLOMACIA

Algunos antecedentes históricos

La diplomacia ha sido desde muy antiguo, pero fundamentalmente desde el inicio de los tiempos modernos, la forma de intermediación por excelencia entre los estados y la ejecutora de su política exterior. Hemos visto que las relaciones entre los estados han oscilado permanentemente entre el conflicto y la cooperación, y que ello ha dependido en buena medida de la teoría o imagen prevaleciente en cada época acerca de las relaciones internacionales, imagen que, a su vez, dentro de una visión postestructuralista de los paradigmas e instituciones sociales, no se basa en fundamentos abstractos sino que nace de la experiencia y de la práctica, procurando legitimarlas. Aunque la escuela realista de las relaciones internacionales ha predominado durante todo este período, puede decirse que la diplomacia, desde muy antiguo, ha estado vinculada con los conflictos y la negociación.

Curiosamente, y en forma típicamente no estructuralista, no hay contraposición entre ambos términos. Todo conflicto puede ser dirimido por la negociación y ésta no es sino una de las formas que pueden emplearse para la solución de los conflictos. El uso cada vez más frecuente de la negociación, en diferentes formas, a todos los niveles de la vida social contemporánea, corre a parejas con la desintegración de los grandes paradigmas y esquemas organizativos y con el énfasis en lo fragmentario, en lo particular y cotidiano. Tradicionalmente la negociación era un procedimiento utilizado para solucionar cuestiones importantes, como la paz o la guerra, la elección de autoridades, la delimitación de sus competencias, la distribución del territorio, transacciones patrimoniales de importancia, o negocios de gran envergadura. Se ha dicho que hoy, por el contrario, la negociación es una parte integral de la vida diaria. Es interesante destacar que la teoría y la práctica de la negociación, y en general de todos los procedimientos de solución de conflictos, se originan en el campo de la diplomacia y de las relaciones internacionales, y desde allí se extrapolan a las vinculaciones entre los distintos grupos que integran una sociedad nacional, a las relaciones entre las empresas, e incluso a la vida privada.

La historia subraya la vinculación entre negociación y diplomacia. El diccionario de Littré definía la negociación como "la acción de solucionar los diferendos públicos, sobre todo los internacionales". El Dictionnaire Diplomatique señala que "la negociación es la razón de ser, no solamente del agente diplomático en cuanto a jefe de misión, sino incluso de la diplomacia en su conjunto, y todas las otras formas, todos los otros aspectos de la acción oficial de un diplomático, le están subordinadas". El Dictionnaire Politique Garniere-Pagés, de 1982, asimila la

negociación a la diplomacia: "Las negociaciones comprenden casi todo el campo de la diplomacia". Saunders estima que hay un problema conceptual en saber "cuándo estamos hablando de negociaciones y cuándo de la conducción de las relaciones internacionales".¹

Es interesante indagar por qué a partir de la época moderna los gobiernos aplicaron preferentemente el concepto de negociación a la conducción de sus relaciones recíprocas, apartándolo así de su acepción original, que en el mundo antiguo provenía del *negotium* (como ausencia de ocio), que se vinculaba con el comercio o *negociato* y con la actividad del comerciante o *negociator*. La transformación de la sociedad feudal y su reemplazo por el estado moderno, a partir del siglo XVI, marca la emergencia de una sociedad jerarquizada, en donde las relaciones entre el príncipe y sus súbditos pasan a constituir una relación de autoridad, encuadrada dentro del marco del derecho. La promulgación y aplicación de una ley no se negocia más de lo que se negocia el cobro de las contribuciones o la intervención de la policía. Donde hay una autoridad competente para regular cierta materias no queda espacio para libre disposición entre las partes. El imperio de la autoridad y de la ley recortan el papel de la negociación en el interior de las modernas sociedades nacionales, y lo desplazan hacia el dominio de las relaciones entre los estados, en donde no existe una autoridad central.² La negociación es el único tipo de relación que puede darse entre estados soberanos, que deben coexistir en un mundo anárquico, carente de una autoridad supranacional: "entre pueblos libres y soberanos, no hay en la tierra una instancia de juicio superior ante la cual puedan comparecer para obtener una decisión que dirima sus disputas; no queda, pues, otro camino para dirimirlas que las negociaciones amistosas o, en su defecto, las vías de hecho".³

De ahí la importancia de la negociación en la vida diplomática y en las relaciones entre los estados. Cuando no existe una autoridad superior que permita zanjar las divergencias entre éstos, cuando no hay una norma jurídica para regularla ni medios para imponer su cumplimiento, cuando fracasan los medios pacíficos de solución de estos conflictos, y cuando no es posible o conveniente el uso de la fuerza, las partes contendientes deben recurrir a la negociación. Lo anterior implica que la negociación no es nunca ajena a esta trilogía: la autoridad, el derecho y el uso de la fuerza, sino un sustituto más deseable en muchos casos. Podría decirse que la negociación es el método normal, más satisfactorio y menos peligroso, para conducir las relaciones entre los estados y que, en tal sentido, constituye la esencia misma de la diplomacia. Esta última falla cuando fracasa la negociación. El mismo von Clausewitz decía que "la guerra es la continuación de la política (o de la diplomacia) por otros medios".⁴

La diplomacia moderna surge en las ciudades-estados del renacimiento italiano y, muy particularmente, de la República de Venecia y de los estados de Milán y de Toscana. En los siglos XIV y XV Venecia era un gran centro comercial cuya prosperidad dependía de poder contar con una buena estimación acerca de las condiciones de los mercados externos y una amplia información sobre los riesgos de sus empresas en el exterior, así como de su habilidad para negociar con sus socios comerciales. Por eso Venecia desarrolló el primer servicio diplomático profesional y sistemático conocido en el mundo moderno. De allí esta práctica se trasladó a otros estados que vivían en una situación de rivalidad constante, por razones de carácter político, y que por lo tanto necesitaban negociar permanentemente entre ellos. Unos tras otros, estos estados comenzaron a reemplazar a sus enviados transitorios por misiones permanentes en el exterior, y sus pensadores políticos, como Macchiavello, se dedicaron a codificar las reglas de la función del diplomático, lo cual facilitó la transmisión de esa experiencia de un estado a otro. El establecimiento de un servicio exterior centralizado y permanente, encargado de la coordinación de las relaciones internacionales de un país, fue un poco posterior a estos inicios. Poco a poco estas prácticas fueron adoptadas por las naciones más grandes que en aquella época estaban formándose en Europa. Francia abrió el camino a este respecto, seguida de cerca por otras potencias europeas, y la creación de un ministerio de relaciones exteriores, inspirado por la experiencia francesa, fue una de las reformas más importantes que introdujo Pedro el Grande en Rusia.

Desde un comienzo los diplomáticos estuvieron rodeados de un atmósfera de secreto e intriga. Sir Henry Wotton, embajador británico ante los Duques de Venecia, describió al embajador como "un hombre honesto enviado para mentir en el extranjero por el bien de su patria". A esta visión se opuso desde un comienzo una concepción ética de la función diplomática. Bernard du Rosier, Arzobispo de Toulouse, escribió un tratado que sostenía que la tarea de un embajador es estimular la paz y que nunca debía promover la guerra. Entre estos dos extremos, poco a poco se fue imponiendo una visión intermedia, más realista, propuesta ya en el siglo XV por Ermalao Barbaro, quien sostenía: "su primer deber es exactamente el mismo que el de cualquier otro servidor público, esto es, pensar, hacer, decir y aconsejar todo lo que pueda servir para la preservación y engrandecimiento de su propio estado". Este concepto, heredado más tarde por los clásicos, subraya el papel de informante y negociador del diplomático, en lugar de centrar sus responsabilidades en la observancia de determinados principios jurídicos o acuerdos internacionales, como entendían los idealistas, o en la promoción de la interdependencia y la cooperación entre las distintas sociedades nacionales como lo haría un enfoque post-realista.⁵

El autor citado anteriormente ha resumido las contribuciones de varios tratados sobre la materia pertenecientes a épocas pretéritas.⁶ Uno de los tratados más antiguos sobre la materia es el de Abraham de Wickefort, titulado *L'Ambassadeur et ses Functions* y publicado en 1679, el cual está cerca de la visión de Barbaro, y define al diplomático como un "espía honorable". Wickefort mismo practicó esa idea al servir al mismo tiempo a diversos gobiernos, lo que lo llevó varias veces a la cárcel, en donde escribió su libro. En uno de sus pasajes, escrito en estado de ánimo más constructivo, Wickefort lo definió como un "mensajero de la paz". En un mundo tan corrupto y cambiante como el de la política en la época barroca, ambos extremos se alternaban y frecuentemente coincidían. Sin embargo, básicamente, para el autor la tarea del embajador no tiene nada que ver con ideales éticos, ni con su ascenso personal, sino con el de su soberano. Su función principal "consiste en mantener una comunicación efectiva entre los príncipes protegiendo a sus soberanos y a sus súbditos y preservando sus intereses". Sus dos virtudes principales deben ser la prudencia y la moderación. También deben ser ambiguos y discretos, tratando de no ser nunca demasiado directos en prosecución de sus objetivos, y de "dar la impresión de que no está interesado en las cosas que desea", moviéndose hacia sus objetivos "en la forma en que lo hacen los cangrejos, es decir, dándoles la espalda".⁷

François de Callières dio un paso hacia adelante al abogar por la profesionalización del diplomático. "La diplomacia es una profesión que merece la misma preparación y atención que los hombres dan a otras profesiones conocidas. El talento para la diplomacia nace, no se hace; pero hay muchas cualidades que se pueden desarrollar con la experiencia, y la mayor parte del conocimiento necesario para ello sólo puede ser adquirido mediante una aplicación constante al estudio de estas materias".⁸

Otra idea particularmente pertinente en nuestro tiempo es la que el éxito de la diplomacia y de la política exterior depende en gran medida de la naturaleza del contexto internacional. Callières lo sugirió al señalar que lo que permitió a las naciones europeas constituir una unidad, a pesar de que cada una de ellas se caracterizaba por una "fuerte libertad interna e independencia recíproca en medio de grandes desigualdades de poder", fue el hecho de que todas "se parecían unas a otras en sus costumbres, su religión y su cultura, y estaban conectadas por intereses recíprocos".⁹ Incluso von Clausewitz, el gran teórico de la guerra, comparte esta visión. "Si consideramos la comunidad de estados europeos de hoy -escribía en su época- encontraremos que el conjunto de los intereses de esos estados y sus pueblos están entrelazados de la manera más variada y más cambiante: cada punto de intersección vincula a esos estados entre sí y sirve para equilibrar los intereses

de cada uno de ellos respecto de los otros".¹⁰ Los resultados de la política exterior, de la acción diplomática y de la negociación dependen, pues, considerablemente de que se den en un contexto de interdependencia o de anarquía, de cooperación o de conflicto, de comunicación o de incomunicación, de intereses recíprocos o fuertemente divergentes, basados en una cultura política homogénea o dividida, así como también en que el diplomático y el negociador comprenden adecuadamente ese contexto.

Hacia una Nueva Cultura Diplomática

Ello pone de manifiesto que cuando ese escenario se transforma, no sólo debe cambiar la política exterior, sino también el estilo y contenido de la diplomacia. La diplomacia de los tiempos modernos se desarrolló en un mundo caracterizado por un pequeño número de estados homogéneos, que configuraban en el concierto europeo, y cuya actuación se enmarcaba dentro un conjunto de valores y procedimientos comúnmente aceptados. Esto permitió el desarrollo de una diplomacia uniforme, protocolar, precisa y generalmente secreta. En el mundo que siguió a la segunda guerra mundial, el escenario internacional pasa a estar dominado por tres fuerzas hasta entonces desconocidas: el nacionalismo, las ideologías y la democracia, es decir, la influencia de la opinión de las masas. El reordenamiento del mapa europeo e internacional se efectuó en torno a estas cuestiones. Muy pronto ellas desbordaron la pulcra diplomacia de gabinete, ritualista y secreta, heredada del pasado. Ello plantea la necesidad de una diplomacia abierta, pública y más profesionalizada.

El mundo que empieza a perfilarse después de la segunda postguerra se caracteriza por una acelerada diversificación de la agenda internacional, por un creciente entrelazamiento entre las distintas sociedades nacionales, y por la multiplicación de las tramas y los actores "nacionales y transnacionales" que ocupan el escenario internacional. La diplomacia enfrenta el desafío de representar a ese abigarrado conjunto de intereses y actores, volverse más técnica o sectorializada, y tornarse más activa: su labor cotidiana no se limita ya a dirimir conflictos, por más que estos continúen teniendo una importancia decisiva, sino que se extiende a la compatibilización de los intereses y al aprovechamiento de las oportunidades que surgen en un mundo interdependiente, intereses cuya naturaleza es más especializada y más compleja. De allí la exigencia de una diplomacia más cooperativa, flexible y sectorializada.

Para entender los desafíos y los cambios que debe enfrentar la diplomacia es necesario remontar la historia. Ya he dicho que la diplomacia, como toda forma de acción y de interacción política, económica y social, sea a nivel nacional o internacional, no surge como la concreción de un paradigma o por aproximación a un tipo ideal, sino que es el producto de una práctica histórica. Después de haber aludido a sus orígenes en la sección anterior, en un plano anecdótico, lo haremos ahora en forma un poco más sistemática para, a partir de ahí, señalar algunos de los rasgos que debería tener la diplomacia en el mundo contemporáneo. Y para comprender el nacimiento y la evolución histórica de la diplomacia es conveniente adoptar como marco de referencia el concepto de cultura diplomática. Porque así como la forma que adopta el estado en cada época depende de la cultura política o cívica imperante en ella, y así como las características del sistema internacional -o de las relaciones entre los estados- dependen de la sensibilidad cultural de cada época y de su reflejo en las distintas sociedades, así también las funciones y modalidades que debe presentar la diplomacia en cada período dependen de una suerte de estilo que, a su vez, es la expresión de las actitudes culturales anteriormente mencionadas.

¿Es posible definir la cultura diplomática? El hecho de que tanto el término "cultura" como el de "diplomacia" representen nociones esponjosas y ambiguas, en el sentido de que pueden absorber una gran variedad de significados conceptuales y operativos, hace difícil responder a esta pregunta. Sin embargo, el hecho de que todos los conceptos e instituciones sociales no constituyen entes abstractos sino que son la expresión de prácticas históricas es una idea central de todo este trabajo, así como también lo es la de que esta ambigüedad no es ilimitada, sino que existen límites para que estas instituciones y conceptos puedan adquirir nuevos significados o referirse a un número cada vez mayor de realidades, sin perder un mínimo de identidad ni convertirse en un concepto diferente. Desde un punto de vista postestructuralista, si bien es fácil legitimar y comprender la necesidad de contar con definiciones en las ciencias sociales, hay también razones para dudar de la necesidad de trabajar con definiciones o categorías excesivamente rígidas, y para evitar el *rigor mortis* intelectual a que generalmente éstas llevan. Con todo, es necesario aceptar algunos límites conceptuales si se desea llegar a una definición de la cultura diplomática que permita comprender su evolución histórica y sus actuales responsabilidades.

Es más, estos límites no pueden ser tan amplios como los propuestos por uno de los más grandes diplomáticos y analistas de su propia función de la primera mitad del siglo XX, Harold Nicolson, quien consideraba que el sentido común ha sido siempre el principal ingrediente en el desarrollo de la teoría diplo-

mática. ¹¹Porque incluso el sentido común no es algo puramente individual, discrecional y singular, sino que es un producto relativamente estructurado de la historia, como lo es la religión, la filosofía práctica -en que fundamentamos el concepto de cultura cívica- o la cultura: "No se trata de algo rígido o inmutable, sino de algo que constantemente se está enriqueciendo y transformando, mediante la incorporación de las ideas científicas y las opiniones filosóficas que penetran en la vida social. El sentido común es el folklore de la filosofía, y siempre se encuentra a mitad de camino entre el folklore propiamente dicho y la filosofía, la ciencia y el dominio de los especialistas."¹² Un cauto y moderado avance en esta dirección lo constituye la definición de Hedley Bull en el sentido de que "la cultura diplomática es el conjunto colectivo de ideas y valores compartidos por los representantes oficiales de los estados, y la cultura política internacional, el bagaje intelectual y moral que determina las actitudes frente al sistema internacional de la sociedades que lo integran".¹³ Esta definición simple tiene el valor de hacer posible una distinción entre la cultura subjetiva de la profesión diplomática y la cultura institucional del sistema internacional, así como también apreciar la forma en que interactúan estos dos aspectos, toda vez que la cultura profesional a la cual ajusta su comportamiento diplomático no puede separarse de las pautas colectivas que rigen el funcionamiento del sistema internacional, en su conjunto, y el desarrollo de la política exterior de cada país.

La genealogía del significado de la diplomacia es muy ilustrativa. El concepto proviene de diploma y originalmente significaba, en griego, una hoja de papel doblada en dos, que era la forma que en esa época adoptaban los documentos oficiales, casi los únicos para los cuales se utilizaba un papel escrito. En 1784, el escritor inglés Thomas Astle definía la diplomacia como "la ciencia o el conocimiento que nos capacita para formarnos un juicio personal sobre la época y autenticidad de manuscritos, mapas, registros y otros monumentos de la antigüedad". Generalmente se estima que la primera vez que la palabra diplomacia se utilizó para referirse al arte de conducir las relaciones internacionales fue en 1796, por Edmundo Burke.¹⁴ El puente entre estos dos usos del concepto está representado porque, en el primer caso, el especialista en diplomas era una persona que poseía la capacidad de atestiguar la autenticidad de un documento que pertenecía a un mundo histórico lejano, mientras que el diplomático puede testimoniar acerca de los intereses y políticas de sociedades o estados diferentes y distantes del propio en el plano de las relaciones internacionales. Esta distancia, alienación o diferencia, daría origen a la necesidad para entender en cual se desarrolla la moderna diplomacia.

La obra de Der Derian anteriormente mencionada, de gran riqueza intelectual, es un ensayo sobre la alienación como fuente histórica de la diplomacia. Debido a su complejidad, no desarrollaremos explícitamente este concepto, aunque está presente en todo este capítulo. Sin embargo, "la relación entre la alienación, entre el sentido de sentirse extranjero o separado, con el desarrollo de una cultura diplomática, es evidente, y a veces hasta explícita en los escritos de algunos representantes de la escuela clásica en el estudio de las relaciones internacionales. Así, por ejemplo, Martin Wight sostiene que las sociedades nacionales que surgen en la edad moderna se basan en principios diferentes de aquellos en que se fundó Europa durante la época de la Cristiandad medieval y, por lo tanto, estimulan la cooperación y crean "la posibilidad del conflicto" al interior del nuevo mosaico de naciones. Antes del surgimiento de los estados nacionales, ese conflicto sólo podía darse entre dos culturas diferentes, como la Cristiandad y el Islam. Adam Watson sostiene que "inicialmente la diplomacia aparece como una forma esporádica de comunicación entre estados separados".¹⁵ Por su parte, Hedley Bull considera que "en el actual sistema internacional, en el cual los estados son más numerosos, más profundamente divididos y mucho menos participativos en una cultura compartida, el papel simbólico de los mecanismos diplomáticos pueden ser, por esa misma razón, más importantes".¹⁶

La sociedad moderna estuvo dominada por su adhesión a grandes paradigmas, la necesidad de racionalidad y la búsqueda de uniformidad y jerarquía, tanto en el plano interno como internacional. En ese contexto, la forma de resolver el problema de la alienación provocada por la consolidación de una multiplicidad de estados soberanos, y de mediar entre ellos, consistió en imponer cierto orden y uniformidad a esas identidades diferentes mediante la presencia y el ejercicio de un poder y de una racionalidad hegemónicas. Característicamente, las relaciones internacionales estuvieron dominadas por la razón de estado y no por los intereses de la sociedad civil y de sus múltiples partes integrantes, ni de los individuos. Respondiendo a esto, la política exterior de los principales actores fue una política de poder, y su diplomacia se orientó unilateralmente a imponer a los demás actores sus ideales e intereses y ejerció una función de dominación y de control, más que de comunicación, entendimiento y coordinación.

Los tres procesos más importantes que caracterizaron la evolución de las relaciones internacionales después de la segunda guerra mundial demuestran que estas fueron las características de la política exterior y de la diplomacia de las grandes potencias durante ese período. Este fue el caso del papel que desempeñaron los Estados Unidos en la reconstrucción de Europa y otras áreas destruidas por la guerra, con el objeto de crear un mundo capaz de asegurar su expansión

militar y económica, en donde los Estados Unidos tendrían una presencia hegemónica. Fue también el caso de la política de contención frente a la Unión Soviética y de alineamiento de todos los países que se encontraban fuera del campo socialista con los intereses globales de los Estados Unidos. Y es el caso, por último, de su relación con los países en desarrollo a través de diversas combinaciones entre algunos programas de ayuda externa y diversas formas de penetración de sus empresas transnacionales en ellos para contribuir, mediante la modernización de esos países, a la creación de un mundo hecho a su imagen y semejanza y, por lo tanto, compatible con sus intereses.

No es de extrañar que esa política internacional, y que la diplomacia encargada de ponerla en práctica, crearan tantos conflictos durante ese período, no sólo en las relaciones este-oeste y en la confrontación norte-sur, sino incluso -aunque en menor medida- al interior mismo de la alianza atlántica, primero, y del sistema trilateral posteriormente. Decir, como sostiene la escuela realista, que lo que caracteriza al sistema internacional no es la cooperación sino el conflicto no sólo no es algo evidente, ni que se funda en una teoría, sino que es el reflejo de los intereses prevalecientes en ese y en otros períodos de la historia, aunque no en todos. Si nos remontamos al primer estudio de las relaciones internacionales de su época, Tucídides, nos damos cuenta con cuánta facilidad la historia registra los conflictos que dieron origen a la guerra del Peloponeso y con cuánta facilidad olvida el sostenido proceso de cooperación y coordinación que, partiendo del ágora de las ciudades griegas, pasando por las anficionías que se organizaron en la península helénica, y culminando con su proyección hacia la Magna Grecia, dieron lugar a la admirable civilización del mundo griego.

Aunque por las razones señaladas la diplomacia suele asociarse con el conflicto y con la guerra, también está vinculada con la cooperación y el bienestar, y lo ha estado cada vez más durante el último período. Puede decirse, en general, que esta tendencia es la que caracteriza a la diplomacia postmoderna. Se ha dicho que, tradicionalmente, la diplomacia tiende a cumplir tres funciones principales. La primera es la representación de los intereses de sus respectivos estados y sus correspondientes sociedades, lo cual implica la explicación y defensa de sus políticas frente a los interlocutores válidos en el país donde el diplomático está acreditado: para adecuarse a las tendencias descritas más arriba esta función debe reflejar una gama cada vez más amplia de intereses vinculados con los distintos sectores que integran esas sociedades -no exclusivamente los de sus gobiernos- así como tratar con un creciente número de interlocutores en sus países de acreditación. La segunda función es de información, y se refiere a que los diplomáticos constituyen los principales puntos de observación y análisis del acontecer externo

con que cuenta cada una de las sociedades nacionales, función cuya importancia se acentúa con el aumento de la interdependencia en las relaciones internacionales. La tercera tiene que ver con las negociaciones a que suele dar lugar en la representación y defensa de los intereses de un país determinado, función que también se ha diversificado y expandido en un escenario integrado por un número cada vez mayor de temas y de actores, cuyos intereses se entrelazan de diversas maneras, dando lugar a una gran multiplicidad de juegos o negociaciones contra un telón de fondo muy dinámico, marcado por la imprevisibilidad o incertidumbre. Todas estas funciones pueden ser puestas por igual al servicio de la cooperación o del conflicto.

El análisis de Harold Nicolson en uno de sus últimos ensayos, aunque reconoce la insuficiencia de la diplomacia elitista de corte tradicional en un contexto democrático y la necesidad de desarrollar una diplomacia abierta, está fuertemente influenciado por la presencia de la guerra fría y del conflicto ideológico, y por la desvalorización de la confianza y su reemplazo por la fuerza en las relaciones internacionales. Sin embargo Livingstone Merchant, escribiendo poco después, subrayaba la ampliación de la esfera de competencia de la función diplomática, su creciente responsabilidad en materias económicas, su progresiva sectorialización, la necesidad de disponer de un mayor número de especialistas y el fortalecimiento de la diplomacia multilateral en el mundo contemporáneo.¹⁷

Diversificación y especialización de la diplomacia

La creciente complejidad del sistema internacional, la consiguiente ampliación de su agenda, la multiplicación del número de estados que lo integran (número que se triplicó entre 1950 y 1990), la aparición de un conjunto de actores no tradicionales, y la creciente interdependencia entre los distintos intereses y agentes que participan en él, han afectado el estilo, la sustancia y los procedimientos de la función diplomática. En el plano más general, esta ha tenido que seguir la tendencia mencionada, en el sentido de no limitarse a intermediar en los conflictos y a reducir las fricciones entre los distintos actores, sino de subrayar su función de mediación y coordinación entre distintos intereses, y de extenderse cada vez más desde el ámbito de las relaciones bilaterales al de la política multilateral. Además "la tarea central de la diplomacia ha dejado de concentrarse en la solución de los conflictos y en la administración del orden para referirse cada vez más al análisis, la previsión y el manejo del cambio, respondiendo así a la arraigada convicción social de que es necesario tener un mínimo de orden en medio de un cambio constante".¹⁸ Además, la tarea actual de la diplomacia se coloca en un

punto equidistante entre la exportación de un proyecto, un paradigma o un modelo por parte de las grandes potencias y la mera administración de situaciones específicas. Ella tiende a asumir, cada vez más, responsabilidades relacionadas con la creación y el mantenimiento de un sistema internacional debidamente integrado, favorable al desarrollo de los intereses de sus distintos componentes mediante el manejo coordinado de múltiples situaciones singulares. Se trata de una función no sólo más vinculada con estas situaciones singulares que con la ejecución de grandes proyectos sino también más comprometida con la cooperación que con la fuerza. En tal sentido la diplomacia de hoy no necesita tanto como en el pasado seguir rituales establecidos o atenerse estrictamente a directrices centrales, que siempre corren el peligro de quedar un tanto desfasadas o lejanas con respecto al acontecer real, sino que debe enfatizar su papel hermenéutico o interpretativo, su capacidad de analizar, comprender y transmitir la esencia de una situación, su contexto y sus implicaciones. Del mismo modo debe confiar menos en la fuerza de las instrucciones, el misterio, la sorpresa, la imposición de ideas o el triunfalismo en las negociaciones y dedicarse más a desempeñar funciones de comprensión, análisis, información, comunicación y coordinación entre las partes.

Al fin y al cabo, pese a un impresionante esfuerzo tradicional de "inteligencia" encaminado a prevenir situaciones, evitar sorpresas y capacitarse para responder prontamente y con gran fuerza los organismos del gobierno de los Estados Unidos fueron incapaces de anticipar el aumento de los precios del petróleo, la caída del Sha de Irán, la toma de rehenes norteamericanos por el Ayatollah, la invasión de Afganistán, la Guerra del Golfo, las reformas en la Unión Soviética, el golpe militar de agosto de 1991 que pretendió anularlas, ni su breve duración y la consiguiente restauración de esas reformas, es decir, los principales acontecimientos acaecidos durante los últimos años. En cambio, por haberse concentrado tan obsesivamente en esa labor de "inteligencia" para prevenir sorpresas eventuales, las agencias de la política exterior estadounidenses fallaron en desplegar esfuerzos importantes para crear un clima de información, de comunicación y de cooperación entre los grandes actores de la política internacional de este período.

Otra tendencia apunta a la sectorialización de la diplomacia. Conforme se amplía la agenda internacional de los países, y se vuelve más compleja, la diplomacia tiene que atender, con la competencia debida, un número cada vez mayor de cuestiones sustantivas. Los principales analistas clásicos de las relaciones internacionales han reconocido formalmente que tanto éstas como sus instrumentos, representados principalmente por la diplomacia, han dejado de estar circunscritos a cuestiones de carácter político o vinculadas con la seguridad para incluir cada vez más temas de carácter social o humanitario, económicos o técnicos. Esto agu-

diza el tradicional dilema que enfrenta el diplomático entre ser un generalista o un especialista en las cuestiones que cada período maneja. Ese dilema es hoy tanto más grave para él cuanto que nunca podrá renunciar a ser un generalista, que en la medida en que siga siendo el canal por excelencia de representación, información y negociación con el mundo externo, pero tendrá que asumir la tarea de sectorializar cada vez más su acción de acuerdo con la creciente complejidad y especificidad de los temas que envuelve la agenda internacional contemporánea y que, por lo tanto, compromete a sus responsabilidades.

Otros rasgos de la nueva diplomacia, cuya enumeración podría reiterar algunos de los elementos centrales antes señalados, incluyen la tendencia contradictoria a recortar las funciones de las misiones diplomáticas con el objeto de fortalecer el papel central de los servicios exteriores en la planificación de sus políticas, conjuntamente con un inevitable aumento de las presiones depositadas sobre estas misiones y con un constante incremento del número y la complejidad de los temas a su cargo, que pese a la política explícita anteriormente mencionadas tiende a ampliar y a hacer más imperiosas sus funciones. Esta contradicción determina que los análisis referentes a la declinación del papel de las misiones diplomáticas *vis a vis* los servicios situados en las capitales, y al creciente rol del proceso decisivo radicado en los centros, deban ser calificados. Contribuye a ello el impacto de los sistemas de información y las modernas comunicaciones en el desempeño de las funciones diplomáticas. El dinamismo y complejidad del escenario internacional contemporáneo hace inevitable una creciente intervención del personal diplomático en funciones de información, análisis y negociación de cuestiones relevantes, así como su creciente participación en conferencias y foros, conjuntamente con un contacto cada vez más intenso con sus contrapartidas políticas, diplomáticas o económicas, y con una serie de situaciones individuales creadas por problemas tales como los derechos humanos, el exilio o el empleo. Estrechamente relacionado con anterior se encuentra el auge de la diplomacia personal desarrollada por los jefes de gobierno o por enviados especiales suyos con mayor o menor coordinación con los servicios exteriores.¹⁹

Ya se ha comentado acerca de la necesidad o la tendencia a la sectorialización de las funciones diplomáticas. También, de la importancia que ha adquirido la diplomacia multilateral, debido a la naturaleza global o interdependiente de muchos de los problemas que debe enfrentar el diplomático. La diplomacia de foros, de bloques y de grupos es otro hechos cada vez más visible en la realidad internacional contemporánea.

"Mucho de lo que se ha dicho se refiere al impacto que la ampliación sustancial de la agenda internacional ha tenido sobre la diplomacia. Actualmente las personas involucradas en la función diplomática necesitan participar en un espectro cada vez más amplio de materias, tales como las telecomunicaciones, los derechos de pesca en aguas jurisdiccionales, disputas tarifales, acuerdos sobre aviación civil y la compleja diplomacia multilateral de la deuda externa. Más aún, los estados enfrentan amenazas nuevas, muchas veces fundamentales, que plantean interrogantes sobre la medida en la cual puede lograrse una acción diplomática coordinada, puedan alcanzarse acuerdos, y su cumplimiento pueda ser exigido, como ocurre en materias tales como el control de la contaminación nuclear transfronteriza (como, por ejemplo, en Chernobyl), fraude financieros internacionales, falsificación de productos y flujos de información a través de las fronteras".²⁰ Entre los nuevos problemas se incluyen también el de los refugiados, el terrorismo, el narcotráfico y el lavado de dólares por parte de bancos internacionales. Naturalmente, la ampliación de la agenda internacional no sólo tiene implicaciones con respecto a la función diplomática, sino también a la organización y forma de trabajo de las instituciones encargadas de formular y ejecutar la política exterior. Escribiendo sobre el *Bureau of Economic and Business Affairs* (EB) del Departamento de Estado de los Estados Unidos un autor señalaba lo siguiente. "Hace diez años los miembros más prominentes del Departamento de Estado desarrollaban una labor casi exclusivamente política, y en el desempeño de la diplomacia esta línea siempre había tenido una clara primacía sobre los asuntos económicos, administrativos o consulares. Durante los años setenta el EB surgió como un departamento extremadamente poderoso y competente dentro del Departamento de Estado, en asuntos económicos internacionales tales como el problema del petróleo, los asuntos monetarios, el comercio y otros, que habían pasado a situarse en la cima de la agenda internacional".²¹

En este mismo plano, y para no extender excesivamente la mención de los nuevos rasgos o las nuevas funciones de la diplomacia, cabe señalar la imperiosa necesidad de desarrollar la política exterior, y la función diplomática propiamente dicha, con la participación de un creciente número de agencias gubernamentales. La política externa de un país, y la diplomacia, han dejado de ser un asunto exclusivamente reservado a los servicios exteriores. Día a día observamos cómo los múltiples asuntos incluidos en la nueva agenda internacional requieren la intervención de representantes o de especialistas de los ministerios de economía o de finanzas, de los bancos centrales, de los departamentos de salud o de agricultura, de organismos científicos y tecnológicos, de las autoridades migratorias o de unidades policiales y, lo que es aún más destacable, de organizaciones empresariales representantes del sector privado. En este último sentido se observa cómo visitas

diplomáticas efectuadas para fortalecer sus relaciones con terceras partes por países tan disímiles como Gran Bretaña, la Unión Soviética o Malasia incluyen en sus vastas delegaciones a una mayoría de representantes del sector privado. Pero ésto no sólo constituye una característica de la diplomacia contemporánea sino también un desafío: el de iniciar el complejo camino de la coordinación interagencial, al interior del estado, así como también entre ésta y el sector privado en el manejo y la promoción de los intereses externos de los respectivos países.

NOTAS

1. Harold H. Saunders, *The Brain Negotiation Fase*, en B. Bendahname y J. W. McDonald (editores), *International Negotiation: Art or Science*.
2. Ver M. A. Merler, "De la Négotiation", en *Pouvoirs*, Presses Universitaires de France, 1980, número consagrado a la negociación.
3. Tomado de Charles de Martens, *La Guide Diplomatique*, reimpresión por Brock Haus, Leipzig, 1930.
4. Carl von Clausewitz, *On War*, Princeton University Press, 1976, pág. 74. La frase entre paréntesis es mía.
5. Ver G. A. Craig, y A. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems for our Time*, Oxford University Press, 1983, de donde están tomadas las referencias anteriores.
6. G. A. Graig, "On the Nature of Diplomatic History: The Relevance of Some Old Books", en P. G. Lauren (editor), *Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy*, Nueva York, The Free Press, 1979.
7. Referencias tomadas de G. A. Craig y A. George, op.cit., páginas 13 y 14.
8. F. de Callières, *On the Manner of Negotiating with Princes*, University of Notre Damme Press, 1963, Página 55 (versión en inglés de su obra original escrita en el siglo XVII).
9. A. H. L. Haaren, *History of the Political System of Europe and its Colonies*, versión en inglés publicada por S. Butler and Son, Massachussets, en 1822.
10. Ver C. von Clausewitz, op. cit., página 36.
11. H. Nicolson, *Diplomacy*, Londres, 1931, página 24.
12. Antonio Gramsci, tomado de la versión inglesa, *Prision Notebook*, Londres, 1971, pág. 326.
13. H. Bull, *The Anarchical Society*, op.cit. 6 e. pág. 316.
14. Citados por J. Der Derian, *On Diplomacy*, Oxford, Basil Blackwell, 1987, pág.32 y siguientes.
15. Citados por Der Derian, op. cit., págs. 32 y 33.
16. H. Bull, op. cit., pág. 183.
17. Ver H. Nicolson, "Diplomacy then and now", en *Foreign Affairs*, 1961, y L. Merchant "New Techniques in Diplomacy", en E. A. Johnson (editor), *The Dimensions of Diplomacy*, John Hopkins University Press, 1964.

18. Adam Watson, *Diplomacy: The Dialogue between States*, Londres, Methuen, 1984, pag. 223. Traducción libre.
19. Peter Calvert, *The Foreign Policy of New States*, Sussex, Wheatsheas, 1986, pag. 96 y siguiente.
20. R. P. Barston, *Modern Diplomacy*, Londres, Longman, 1988, pág. 7.
21. R. K. Olson, *US Foreign Policy and the New International Economic Order*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1981, p.126.

CAPITULO XII

CONSIDERACIONES SOBRE LA ENSEÑANZA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN AMERICA LATINA

Los Orígenes de los Estudios Internacionales en América Latina

Como recuerda Der Derian, las relaciones internacionales "comenzaron hace doscientos años con una revolución y una nota al pie de página". Si bien el origen de las relaciones entre las naciones antecede por mucho a la revolución francesa, remontándose a los gobiernos representativos que surgieron en plena cristiandad tanto en Venecia como en la Confederación Suiza, a las ciudades-estado italianas o al establecimiento de una república en los Países Bajos, es sólo con la Declaración de Filadelfia en 1789 que se acepta que "la soberanía reside esencialmente en la nación", doctrina que -difundida en Europa por Napoleón- señala el término de las vinculaciones dinásticas y el comienzo de las relaciones internacionales. Es precisamente en 1789 cuando en una nota al pie de página en la obra de Jeremy Bentham, *Principles of Moral and Legislation*, se usa por primera vez esta terminología para distinguir el derecho interno del internacional: "La palabra internacional, debe reconocerse, es nueva; sin embargo, esperamos, es suficientemente inteligible y unívoca. Está calculada para expresar, de la manera más significativa, aquella rama del derecho que en la actualidad se denomina comúnmente como el derecho de las naciones".¹

A partir de entonces el desarrollo de la disciplina estuvo marcado por tres grandes hitos: la convergencia de las perspectivas diplomáticas, jurídicas, militares o geoestratégicas en una visión integrada e interdisciplinaria acerca de las relaciones internacionales; las diferencias que fueron observándose entre la tradición europea y norteamericana en este campo, con la primera más apegada a los enfoques filosóficos, históricos e institucionales y la segunda, a los científicos; y los tres debates que dividieron a los miembros de esta comunidad científica durante el siglo XX, entre realistas e idealistas después de la primera guerra mundial, tradicionalistas y científicos después de la segunda, y neorealistas y sus críticos en el período más reciente. De estos debates, el primero se dio en un plano sustantivo y giró en torno a las formas más apropiadas para asegurar un mínimo de estabilidad y orden frente a la anarquía imperante en la comunidad internacional contemporánea y a la permanente amenaza de la guerra; el segundo, en un plano metodológico, con los representantes de la escuela clásica respondiendo a las manifestaciones de la revolución behaviorista en este campo de estudios; y el tercero, en un plano más profundo, en parte antológico y en parte epistemológico, concerniente a la naturaleza o la estructura misma de la realidad internacional en nuestros días.²

En todos estos debates cabe destacar dos comunes denominadores, plagados de implicaciones históricas e epistemológicas, respectivamente. El primero, el he-

cho de que los tres tuvieran su *locus* fundamental en los Estados Unidos, lo que permitió a Stanley Hoffmann sostener hace más de tres decenios que los estudios internacionales constituyen una "ciencia norteamericana". Este hecho sirve para poner de manifiesto los tres factores que más contribuyeron al rápido desarrollo de los estudios internacionales durante la postguerra: la complejidad del escenario internacional que emergió de la segunda guerra mundial, la circunstancia de que en ese escenario los Estados Unidos hayan tenido que asumir responsabilidades globales en forma permanente (que contrariaban su tradicional aislacionismo), y el hecho de que reaccionaran procurando ejercer esas responsabilidades y solucionar los correspondientes problemas en una forma típicamente norteamericana, esto es, científica. Esto último se efectuó transfiriendo al plano internacional una experiencia que había hecho posible enfrentar la gran depresión de los años 30 a través de la política del *new deal*, es decir, reclutando profesores universitarios para buscar soluciones a los nuevos problemas, y devolviéndolos posteriormente a la vida académica para desarrollar proyectos de investigación que poseían un grado mucho mayor de integración entre la teoría y la práctica que antes, dando lugar a una fructífera circulación de "in" y "outers" entre estos dos ámbitos institucionales (un tipo de interacción que siempre ha faltado en América Latina debido a la persistente ausencia del triángulo de Sabato). El segundo rasgo común consiste en que en los tres debates la escuela realista o clásica de las relaciones internacionales siempre ocupó el centro del ring o del escenario frente a sus sucesivos adversarios. Como la escuela realista hunde sus raíces en la experiencia del concierto europeo y de la búsqueda del balance del poder que inspiró las relaciones entre los estados durante los tres siglos anteriores, mientras que el escenario internacional se transformó sustancialmente tanto después de la primera guerra mundial (como consecuencia del impacto de las ideologías, la democracia y los nacionalismos en las relaciones diplomáticas) como después de la segunda (como resultado de la irrupción de una serie de factores económicos, tecnológicos y culturales que antes no se contabilizaban entre los recursos de poder así como también de la tendencia hacia la transnacionalización y la interdependencia entre las distintas sociedades nacionales), la escuela clásica no sólo dejó de suministrar una descripción adecuada del sistema internacional contemporáneo sino que se encerró en un discurso cada vez más reduccionista y rígido, muy alejado de las perspectivas epistemológicas que harían posible percibir la nueva trama del sistema internacional, y su naturaleza cambiante y pluralista, esto último tanto en términos de los temas incluidos en su agenda como de los actores que intervienen en ella.

Esta breve reseña de los hitos que marcan la evolución de las relaciones internacionales como disciplina académica a nivel mundial tiene por objeto desta-

car el rasgo que, después de su rezago, caracteriza más agudamente el desarrollo de estos estudios en nuestra región: su desvinculación con los marcos de referencia, los énfasis temáticos y los grandes debates que caracterizaron la marcha de esta disciplina en el exterior y esto, sobre todo, a nivel teórico. Y este segundo factor contribuye a explicar circularmente su rezago: como se propondrá a continuación, los estudios internacionales no sólo comenzaron tarde sino que se mantuvieron durante demasiado tiempo disgregados en América Latina, carentes de unos parámetros y de un foco común, por falta de un desarrollo teórico adecuado. Pues, como decía Keynes, detrás de todo hombre práctico hay siempre un pensador difunto y, como afirma Bunge, aquellos que en la actividad científica "tratan de ignorar la filosofía sólo han conseguido volver a inventarla".³ A continuación se examinan algunos de los desafíos planteados desde un comienzo tanto por el rezago como por la falta de unidad científica de que han adolecido los estudios internacionales en América Latina.

En un estudio preparado hace cerca de veinte años para la Fundación Ford por un distinguido especialista, en relación con el tercer mundo, se llegaba a la conclusión de que "con pocas excepciones, los académicos de los países en desarrollo están trabajando en problemas internos, y no externos". Se admitía que en muchos de esos países el número de académicos es muy limitado y que inducirlos a dedicar su tiempo al análisis del sistema internacional podría reducir su dedicación al análisis de sus propios problemas. Con todo, se concluía que "en el largo plazo no es satisfactorio que los dirigentes de los países en desarrollo tengan que depender exclusiva o fundamentalmente de los académicos de los países ricos para obtener asesoramiento acerca de como vincularse al orden internacional".⁴

Con anterioridad a la segunda guerra mundial las preocupaciones internacionales de los países latinoamericanos giraron en torno a cuestiones de gran importancia pero muy específicas, como las intervenciones externas o el cobro de sus deudas, orientándose generalmente hacia formulaciones de tipo jurídico como las doctrinas Calvo o Drago. En los comienzos de la postguerra la CEPAL presentó una poderosa visión acerca de las relaciones económicas centro-periferia. Bajo el influjo cada vez más indirecto de ese esquema se desarrolla primeramente el enfoque de la dependencia, que se abre a factores no económicos y proporciona una explicación más completa acerca de las características de la inserción externa de América Latina, explicación que resultó ser excesivamente holística, determinista y tautológica; al mismo tiempo, y como respuesta a esta situación de dependencia, surge el énfasis en la integración latinoamericana; la insuficiencia de estos dos enfoques como denuncia y como proyecto, respectivamente, lleva a profundizar el análisis de la potencia dominante, que explica tanto la dependencia como la

falta de integración de América Latina: los Estados Unidos. Estos y otros énfasis marcan las distintas etapas por que atraviesan los estudios internacionales dentro de la región acusando, de una u otra manera, una doble tendencia a ofrecer explicaciones excesivamente globales o a reificar determinados temas (como los Estados Unidos, la integración o la dependencia), en desmedro de la apertura y el dinamismo que debería tener la comprensión de la realidad internacional contemporánea, y dando lugar a una fuerte separación entre cada etapa, a escuelas de pensamientos radicalmente diferentes o a círculos de estudio con fuertes dificultades para interconectar sus respectivos temas. Estos factores explican, en apretada síntesis, la evolución de los estudios internacionales en América Latina: su rezago en comparación con otras disciplinas, su heterogeneidad y su excesiva compartimentalización, y su falta de un encuadramiento y un foco teórico adecuados, factor éste último que -en mi apreciación- explica las demás limitaciones.

Principales Desafíos Planteados a la Disciplina

Así como el desarrollo de los estudios internacionales a nivel mundial se debió a desafíos provenientes del entorno histórico, así también en América Latina el remozamiento y auge de una disciplina que había partido con retraso y que se había visto afectada por las limitaciones anteriormente señaladas se debió a la emergencia de desafíos reales, proveniente tanto del escenario internacional como de la propia inserción de la región en él.

El desarrollo de una disciplina académica y el nivel de excelencia que consiga es una cuestión que depende tanto de factores de forma como de sustancia. Entre los primeros cabe señalar tres frentes que fue necesario atacar desde en un comienzo. El primero consistió en delimitar el ámbito de las relaciones internacionales como campo de estudio académico y en evitar que ellas continuaran siendo aquel "cajón de sastre" a donde iban a parar los aportes de otras disciplinas. El segundo, en destacar la relevancia de este tipo de estudios en un período en que aumentó considerablemente la complejidad y la influencia de los factores externos que intervienen en el desarrollo de los países latinoamericanos, como se verá más adelante. El tercero, en promover una mayor comunicación e intercambio entre los centro e investigadores dedicados a esta disciplina, a fin de hacer posible la acumulación de un cuerpo homogéneo y compartido de conocimientos cuya necesidad se había puesto de manifiesto como consecuencia de las dos consideraciones anteriores.

En relación con estos tres aspectos, las relaciones internacionales han recorrido un largo camino en América Latina antes de lograr definir su campo de estudio y afirmarse como una disciplina dotada de especificidad propia. Durante largo tiempo los estudios internacionales fueron monopolizados por la historia diplomática, los enfoques jurídicos o las concepciones geopolíticas, debido a la tradicional gravitación de esas perspectivas y a las falta de una formación moderna en este campo. Más adelante, como ya se ha dicho, los internacionalistas dejaron que su imaginación fuera capturada por el análisis de algunos procesos específicos cuyo estudio les parecía constituir por sí mismo una expresión de modernidad, como el sistema interamericano, la integración europea y latinoamericana, las proyecciones de la guerra fría, las organizaciones internacionales o las corporaciones transnacionales, temas que mantuvieron pertinazmente su prestigio aún largos años después de haber perdido la relevancia que una vez tuvieron o de haber cambiado profundamente de naturaleza. De esta manera, la excesiva compartimentalización de los enfoques y la falta de una visión interdisciplinaria por un lado y, por otro, la reificación mítica de determinados temas que fueron congelados por los especialistas al margen de las mutaciones de la historia, postergaron durante bastante tiempo el desarrollo de una reflexión científica de carácter acumulativo en este campo debido principalmente, como se ha expresado, al desinterés o confusión imperantes con respecto a los fundamentos teóricos de la disciplina.⁵

Estos avances de forma han hecho posible también atacar algunos problemas de sustancia en el desarrollo de la disciplina. En efecto, desde un punto de vista sustantivo los desafíos de la disciplina en América Latina han girado fundamentalmente en torno a la elección de enfoques adecuados. La creciente conciencia acerca de la necesidad de abordar temas relevantes mediante instrumentos analíticos correctos implicaba la necesidad de adoptar claras opciones frente a las principales cuestiones de carácter teórico involucradas en la disciplina. Por las razones varias veces anotadas estas opciones no siempre se adoptaron explícitamente, lo cual no significa que los distintos investigadores no tuvieran posiciones teóricas implícitas, como aquel personaje de Molière que no sabía que estaba hablando en prosa. Esta situación fue inconveniente para el desarrollo de la disciplina. Las cuestiones anteriormente mencionadas pueden agruparse en tres grandes campos estrechamente relacionados entre sí.

El primero se refiere a lo que constituye la sustancia misma de la política internacional. La escuela clásica nos acostumbró a pensar que ésta gira en torno a los conceptos de poder y de seguridad, siendo esta última la condición esencial para la supervivencia del estado y, por lo tanto, el componente central y casi mo-

nopólico del interés nacional, y el primero el medio por excelencia para que esa condición se diera. Morgenthau define la política internacional como una lucha por el poder, mientras que Spykman sostiene que "toda vida civilizada descansa en última instancia en el poder", y que para asegurar su supervivencia los estados "deben hacer de la preservación o del mejoramiento de sus posiciones de poder el principal objetivo de su política exterior".⁶ Esto conduce a un razonamiento tautológico en que los medios terminan por identificarse con los fines y en que la acumulación de recursos de poder pasa a relegar a un segundo plano todos los demás objetivos de la política internacional, como se advierte en Morgenthau cuando afirma que los estadistas actúan en términos de "intereses definidos como poder", o en pensadores políticos de alcance más amplio como Lasswell quien hablaba del "uso del poder para la adquisición de más poder o de otros valores".⁷ Al adoptar este enfoque, esos estudios tendieron a concentrarse en los medios utilizados en la política internacional, perdiendo de vista los fines o los intereses reales que persiguen los actores que intervienen en ella. Mediante su participación en el sistema internacional las naciones y los demás actores tienden, en definitiva, a obtener la satisfacción de determinados intereses o valores a lograr ciertos objetivos. El desarrollo y la complejidad de las modernas sociedades nacionales, y del sistema internacional en que éstas participan, ha desbordado los conceptos de poder y de seguridad centrando su interacción en torno a los de interdependencia y bienestar. Al lado de la seguridad de los estados, definida en términos de supervivencia, toda una amplia gama de nuevos intereses hace su aparición en el escenario externo, incluyendo factores económicos, tecnológicos, culturales, éticos o religiosos, y ampliando extraordinariamente la agenda internacional de las naciones. El análisis de la política internacional desarrollado exclusivamente en términos de poder tiende a vaciar su interpretación de todo contenido sustantivo, a perder de vista los intereses concretos en torno a los cuales interactúan los distintos grupos y se articulan sus relaciones de cooperación o de conflicto, y a imprimir a la visión de ese proceso un carácter ritual que lo convierte, como decía Toynbee, en "un cuento narrado por un idiota" (Macbeth). Aun si históricamente pudo ser comprensible la preferencia por los conceptos de poder y de seguridad tratándose de la política internacional de las grandes potencias, pocas dudas caben acerca de que este énfasis tiene mucho menos sentido cuando se trata de examinar la participación internacional de los países en desarrollo, y de que incluso para las primeras dichos conceptos han perdido gran parte de su valor interpretativo cuando se trata de explicar o predecir el comportamiento de naciones o grupos que no parecen tan interesados en maximizar el poder como el bienestar o los valores asociados con la calidad de la vida.

Un segundo grupo de opciones que se plantean como consecuencia directa del primero se refiere a los enfoques teóricos elegidos por los estudiosos de las relaciones internacionales, ya sea en forma explícita o implícita como se señalaba más arriba, así como también a los usos de la teoría. Antes de examinar sucesivamente ambos aspectos procuraré precisar el papel que asigno a la teoría del desarrollo de los estudios internacionales. Al insistir en ella a lo largo de este ensayo no la estoy definiendo como una materia específica dentro del estudio de las relaciones internacionales, que debería abarcar un espacio mayor dentro de la investigación y la docencia que el reducido lugar que hoy ocupa, sino como una preocupación que debería inspirar todas las manifestaciones generadas dentro de este campo de estudio, servirles de punto de partida, delimitar su ámbito, contribuir a la elección de temas relevantes, ayudar a formular las preguntas pertinentes respecto de cada uno de ellos, orientar las investigaciones y convalidar sus principales resultados. Por muy diluidas que se encuentren dentro de las actividades de investigación o de docencia, y por muy poco tiempo que los estudiosos les dediquen formalmente, las preocupaciones de índole teórica deberían servir para encauzar directa o indirectamente esos estudios en un sentido más fructífero. Se ha dicho que la teoría y la práctica son inseparables, que la primera no es sino una forma racional de comprender y orientar la acción y que ésta última es ciega sin la teoría, y se ha dicho también que la teoría "es un componente demasiado importante de la investigación empírica como para ignorarla o dejarla entregada exclusivamente a los filósofos".⁸ Volviendo a los dos aspectos señalados al comienzo, en cuanto al tipo de enfoque escogidos por los especialistas, cabe señalar que por regla general éstos han prestado escasa atención a estas materias y que, de los tres grandes debates desarrollados durante este siglo, los dos primeros pasaron en forma relativamente más inadvertida mientras que con respecto al último, concierne a la naturaleza misma del sistema internacional y a su estructura, el punto de referencia teórico de los estudiosos ha sido generalmente el realismo sólo controvertido, por algunos sectores, desde puntos de vista más ideológicos que científicos y epistemológicos. Es así como desde los ángulos más progresistas el realismo ha sido atacado como una pantalla política para encubrir proyectos conflictivos, imperialistas, o agresivos, incluso largo tiempo después que el imperialismo perdió si no toda su vigencia gran parte de su tradicional fisonomía, en lugar de ser atacado en cuanto un mapa cognitivo trazado a partir del paisaje internacional de otras épocas que posee una capacidad descriptiva e interpretativa cada vez menor con respecto a la cambiante y compleja realidad internacional contemporánea y que, como se señalaba en el acápite anterior, deja fuera de su campo visual una proporción cada vez mayor de los temas, agentes y procesos que hoy configuran esa nueva trama. El segundo aspecto se refiere a los usos de la teoría. Stanley Hoffmann distinguía tres tipos desde esta perspectiva: la teoría normativa, esto

es, orientada a definir como debería ser el sistema internacional; empírica u orientada a analizar el comportamiento de los distintos actores y procesos y, por último, práctica, es decir, fundamentalmente interesada en contribuir a la solución de problemas y al diseño de políticas.⁹ Aunque tanto éste como otros autores previenen contra el peligro de un ethos académico orientada hacia la praxis, y sostienen que en el largo plazo sólo las generalizaciones basadas en rigurosos procedimientos de ampliación empírica pueden suministrar una base firme para la formulación de políticas y la adopción de decisiones, no es posible ignorar que la urgencia con que los acontecimientos internacionales golpean sobre los países en desarrollo hacen muy difícil para ellos seguir ese procedimiento en forma rigurosa. Sin embargo, si bien como señalaba Keynes "en el largo plazo, todos estaremos muertos, y tal vez también en el corto plazo", no es menos cierto que como decía Hoffmann "el cientificismo práctico es una forma de impaciencia política" que puede tener consecuencias negativas tanto para la actividad académica como para sus ampliaciones en el plano operativo.

El último grupo de cuestiones se refiere a la importancia relativa que pueden adquirir los diferentes elementos que intervienen en las relaciones internacionales según el esquema interpretativo que se escoja. Estos elementos se han transformado y ampliado extraordinariamente durante los últimos decenios como consecuencia de la profunda transformación experimentada por el escenario internacional. Ya se ha señalado que la importancia asignada a la seguridad como objetivo central de los estados privilegió el concepto del poder como el instrumento por excelencia para conseguir ese objetivo, y nos ofreció una visión estado-céntrica del sistema internacional tomada de la física, que lo concebía como un planetario en que los distintos estados nacionales interactúan entre sí jerarquizándose de acuerdo con sus respectivas cuotas de poder, actuando generalmente como actores racionales y unitarios, y apelando fundamentalmente a los medios diplomáticos, jurídicos y sobre todo militares de que disponen los estados para poner en juego sus recursos de poder a fin de manejar dichas relaciones.¹⁰ Posteriormente, el avance de la distensión y el ensanchamiento del margen de seguridad de las grandes potencias, conjuntamente con el surgimiento de una serie de factores no militares en la política mundial como consecuencia de la configuración de un sistema internacional cada vez más transnacionalizado, y dominado por factores económicos, tecnológicos y socio-culturales desplazó estos conceptos del centro de la política exterior, aunque no siempre este fenómeno haya sido reconocido oportunamente por los académicos. Cuando se publicó por primera vez la revista *Estudios Internacionales*, en 1967, Claudio Véliz observaba que "el retroceso de la marea alta de la guerra fría ha dejado al descubierto las elevadas cumbre de los intereses nacionales"; diez años más tarde puede afirmar en esa

misma publicación que "el retiro ulterior de las aguas ha hecho emerger la llanura de los intereses económicos-sociales, obligando al estado a asumir un número creciente de compromisos, y tornándolo al mismo tiempo más sensible a las fluctuaciones provenientes de sus relaciones externas".¹¹

En efecto, las grandes transformaciones que han tenido lugar en el campo político, económico, tecnológico, social y cultural han dado lugar a un sistema internacional de nuevo cuño, caracterizado por un considerable grado de fluidez y pluralismo en comparación con el sistema bipolar de la postguerra. Emergen nuevos centros de poder mundial. Se fortalecen y diversifican las sociedades nacionales, persiguiendo una gama cada vez más variada de intereses, cuya satisfacción muchas veces depende de lo que ocurra en el contexto externo. Se acrecienta la interpenetración entre esas sociedades. La agenda internacional se vuelve más amplia, menos jerarquizada y más compleja, dejando de estar exclusivamente dominada por consideraciones vinculadas con la seguridad e incorporando una gama mucho más variada de intereses. A su vez los temas incluidos en esta nueva agenda son manejados por un elenco de actores mucho mayor que en el pasado. El estado deja de monopolizar el manejo de las relaciones externas y nuevos agentes gubernamentales y no gubernamentales comienzan a intervenir en ellas, poniendo en juego recursos de poder no tradicionales, y actuando en arenas que desbordan aquellas dentro de las cuales tradicionalmente la política internacional había estado confinada. La distinción entre política interna y política exterior, o entre alta y baja política internacional, se desdibuja. La estructura internacional se vuelve más compleja, más interdependiente y más dinámica, aunque también más fragmentada y más incierta. Las interpretaciones reduccionistas de la escuela clásica, y la tendencia de los especialistas a reificar los distintos temas analizándolos en forma completamente separada, comienzan a resultar cada vez más insuficientes para dar cuenta de la realidad internacional contemporánea.¹²

La dificultad para integrar las distintas perspectivas profesionales a través de las cuales los especialistas se acercaban al estudio de sus respectivos temas y para conectarlos entre sí, en vez de mantener su tratamiento completamente separado, a fin de lograr una mejor comprensión de la realidad internacional; para mantener una actitud más abierta y más dinámica frente a los temas emergentes en vez de reificar y congelar en el tiempo los más tradicionales; para manejar con verdadero interés y competencia técnica una agenda más diversificada y más cambiante; para desarrollar el diálogo y la colaboración entre los investigadores, y para acceder a una visión auténticamente interdisciplinaria de las relaciones internacionales, todas ellas cuestiones que se cuentan entre las principales dificultades que han enfrentado los estudios internacionales en América Latina, han dependi-

do de la capacidad de tomar opciones adecuadas en los tres campos anteriormente señalados.

Algunas Implicaciones en Relación con la Docencia

Los programas docentes en relaciones internacionales son bastante recientes pero se están expandiendo muy rápidamente. Las dos principales excepciones a esta regla las constituyen el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, a nivel de licenciatura y de post-grado respectivamente, que se inician en los años sesenta. Estas dos experiencias iniciales son muy reveladoras de los principales problemas que habría de enfrentar posteriormente la docencia en este campo y sus posibles soluciones. Así, por ejemplo, ambas establecieron desde un comienzo una relación adecuada entre docencia e investigación, al asignar mucha importancia a esta última, particularmente, en el caso del Instituto de Estudios Internacionales que se inspiró fuertemente en el modelo inglés de Chatham House (que incluso no tiene programas de enseñanza). Distinta fue su respuesta en cambio en relación con otro problema importante cual es el de la especificidad de la disciplina, especificidad que lejos de estar garantizada era problemática, pues se trataba de diferenciar los estudios internacionales dentro de la tradición más antigua de las ciencias sociales en América Latina, y respecto a lo cual la primera de las instituciones mencionadas optó por dedicar más atención a la política interna y externa mexicana y la segunda, a las relaciones internacionales propiamente dichas. Otro problema se refiere a la coherencia interna de la enseñanza y a su concentración en los aspectos más relevantes de la disciplina, problema que no fue resuelto satisfactoriamente en ninguno de ambos casos ni en otros posteriores, que se basan más bien en un mosaico temático como el que se describirá más adelante.

A partir de esta situación inicial, los programas docentes en relaciones internacionales han proliferado considerablemente, sobre todo durante el último decenio, en respuesta a desafíos muy concretos a algunos de los cuales se ha hecho referencia más arriba. La profunda transformación que por aquel entonces estaba experimentando el escenario externo, el incremento de la integración internacional de los países latinoamericanos, y la creciente complejidad e interdependencia entre los distintos temas, con la consiguiente politización de problemas que antiguamente habían sido reservados a la esfera militar, económica o financiera, determinaron que en los últimos años se asignara una importancia mucho mayor que en el pasado al estudio de las relaciones internacionales y que tales es-

fuerzos procuraran ampliar y diversificar su temario o sus programas -no siempre con éxito- para poder dar cuenta de las nuevas realidades.

Los principales problemas que a mi juicio han enfrentado los programas docentes en esta disciplina giran en torno a su heterogeneidad y a sus dicotomías. La primera se refiere a la que existe entre las academias en que se forma el personal que ingresa a la carrera diplomática y los programas universitarios -o paralelos-existentes en este campo, una dualidad que raramente se da en otras profesiones y que no ha podido ser salvada mediante el establecimiento de mayores vínculos de comunicación y de intercambio entre ambos ámbitos. La segunda se debe a la coexistencia de cursos a nivel de pre y de post grado que, a diferencia de lo que suele ocurrir en otras áreas, se han desarrollado separadamente, sin obedecer a ningún proyecto y sin que exista una cierta secuencia o integración entre ellos, de tal manera que las carreras de pre-grado generalmente no generan programas de nivel superior y los post-grados están basados en el aire, sin que en el país o en el medio respectivo existan carreras de pre-grado, con la consiguiente falta de integración y de coherencia entre ellas. La tercera, y sin duda la más grave, que se ha corregido en parte pero no se ha superado, radica en la coexistencia de programas docentes reales junto a otros "de papel", que sólo tienen el nombre pero no la sustancia que hoy deben poseer los estudios internacionales, ya sea por la escasez, la calidad o la obsolescencia de los elementos con que cuentan. Una cuarta dicotomía consiste en el desarrollo de orientaciones y contenidos excesiva e injustificadamente diferentes como consecuencia de la localización geográfica de los distintos programas docentes. Una última se refiere a la persistente dificultad con que se ha tropezado en muchos casos para superar la heterogeneidad que se advierte en los cursos o contenidos de los programas respectivos, esto es, en su *curricula*. Me referiré con mayor detención a estos dos últimos puntos.

Muchos de los programas surgidos durante el último período, y muy particularmente durante los últimos dos años, acusan excesivamente el origen, las prioridades y las limitaciones del ámbito nacional o subregional en que se crearon. Esto se debe generalmente a una combinación de tres factores: la limitación de los recursos humanos disponibles al comienzo, los intereses, problemas y prioridades propios de ese ámbito geográfico, y la orientación de las instituciones o personas que asesoraron esos programas en su primera etapa. Así, por ejemplo, hace ya tiempo el grueso de los estudios internacionales en México se orientó hacia los Estados Unidos, arrastrando en la misma dirección algunos programas de otros países que tenían una vinculación con los Estados Unidos o una inserción internacional muy diferente. En el mismo sentido, con posterioridad surgieron programas centrados en cuestiones estratégicas en países dominados por regíme-

nes militares, en problemas de seguridad de naturaleza un tanto diferente en países con importantes conflictos limítrofes pendientes, o en el fenómeno de la dependencia en países de menor desarrollo económico relativo, como algunos del Caribe. Es ciertamente natural y necesario que la enseñanza de las relaciones internacionales, cuyo contenido es esencialmente contingente e histórico, se centre en los intereses del país o de la región en que se imparte. Pero ello no debe ir en desmedro del núcleo básico de la disciplina. En estos casos de lo que se trata es de asegurar que estos programas tengan acceso a ese núcleo básico, vinculado con los aspectos centrales de la disciplina y respaldado por una masa crítica adecuada de académicos y bibliografía, sin dejar de orientar el grueso de su periferia hacia el estudio de los temas de mayor interés específico para el lugar respectivo.

El último de los cinco problemas mencionado más arriba se refiere a la persistencia de programas que ofrecen un mosaico de cursos sobre diversos temas que aunque efectivamente ocupan un lugar más o menos importante dentro de la disciplina están muy poco conectados entre sí y, sobre todo, no se imparten a partir de una formación teórica y empírica lo suficientemente profunda como para permitir al estudiante integrar esas diversas materias, e incluso abordar por cuenta propia otros temas importantes no contemplados en los programas respectivos. Esta deformación se puede dar bajo dos modalidades. La primera, y tal vez la más común, se encuentra en aquellos programas que ofrecen un menú de temas tales como el sistema interamericano, la integración latinoamericana, el derecho del mar, la cuestión antártica y otros cuya importancia relativa es discutible y cuya sumatoria no reemplaza una auténtica formación en relaciones internacionales. La otra modalidad consiste en ofrecer cursos aparentemente más relevantes pero a los cuales les falta una base metodológica previa, como cuando se estudia el panorama de la política internacional contemporánea sin una base sólida en teoría de las relaciones internacionales, cursos relacionados con los aspectos internacionales del comercio, la inversión o las empresas transnacionales sin una buena formación en relaciones económicas internacionales, o estudios sobre políticas exteriores nacionales o comparativas sin una sólida formación metodológica en cuanto al análisis y formulación de esas políticas. Resulta interesante comprobar aquí que el origen de estas situaciones se encuentra en otro círculo vicioso, consistente a que esos mosaicos se han ido construyendo por razones históricas vinculadas principalmente con la disponibilidad o preferencias de los profesores, los que luego no son capaces de adecuar y racionalizar esos programas por falta de una base teórica y metodológica común que les permita tanto efectuar esos cambios como comunicarse entre ellos.¹³

Quisiera terminar formulando tres sugerencias muy simples en relación con la estructuración de un post-grado en relaciones internacionales, en adición a las recomendaciones habituales que naturalmente comparto, como la de disponer de un elenco de profesores calificados y homogéneo, exigir una dedicación de tiempo adecuada a los profesores y estudiantes, emplear métodos activos que estimulan la participación de estos últimos, incluir con tal objeto seminarios o talleres, y requerir un nivel elevado de lectura, con buenas bibliografías y una biblioteca apropiada para ello. El primero se refiere al tema con que comenzamos estas reflexiones, esto es, a la necesaria vinculación que debería existir en un post-grado entre docencia e investigación, comenzando por los profesores, y esto no tanto para asegurar la calidad de la enseñanza cuanto la flexibilidad y la coherencia del *currículo* (pues la causa principal de la preferencia por el modelo del "mosaico" es que cada profesor sabe su cosa, sea que la haya aprendido en el curso de una exitosa carrera profesional o, lo que es peor, de una actividad académica unilateral y monotemática, y que en el fondo no investiga). Lo segundo se refiere a lograr un equilibrio adecuado entre un núcleo de materias básicas para la enseñanza moderna de la disciplina, de carácter teórico, metodológico o histórico, y las demás materias específicas escogidas por cada programa en función de sus intereses académicos, nacionales o políticos. Con base en mi propia experiencia sugiero que dentro de ese núcleo deberían incluirse cursos extremadamente serios, por lo menos, sobre teoría de las relaciones internacionales, el sistema internacional contemporáneo, relaciones económicas internacionales, análisis y formulación de la política exterior y relaciones internacionales latinoamericanas. Naturalmente que, si se asegura ese núcleo, resulta indispensable que las demás materias específicas tengan un mínimo de coherencia epistemológica con él y, además, sean flexibles, no se congelen en el tiempo, sino que vayan cambiando de acuerdo con la alterancia de las prioridades en el mundo real de las relaciones internacionales (lo que sólo es posible, precisamente, en la medida en que se definan a partir de las categorías de análisis proporcionadas por ese núcleo básico). En tercer lugar es necesario mantener un alto nivel de comunicación dentro del cuerpo de profesores del programa, orientada fundamentalmente a la evaluación permanente del mismo, con el doble objetivo de compatibilizar lo más posible el contenido de los distintos cursos y de introducir periódicamente en el programa los ajustes necesarios para abordar nuevos problemas. Es asombroso el grado de incomunicación que suele existir entre los profesores de un mismo departamento o instituto, o la falta de interés o de medios que posee la dirección de los mismos para mejorar esta situación, habiendo podido comprobar que en muchos casos existe una comunicación mucho más estrecha entre investigadores provenientes de países muy distantes pero involucrados en temas comunes o proyectos de investigación conjuntos que entre éstos y sus colegas en sus propios institutos. El escepticismo

frente a la posibilidad de abordar estas tres tareas generalmente es fruto del miedo a la excelencia.¹⁴

Un aspecto que excede los límites de estas reflexiones, centradas en algunos de los problemas que afectan la docencia en materia de relaciones internacionales dentro del desarrollo general de la disciplina, pero que tiene una vinculación muy importante con el tema, es el de la utilidad de estos estudios para la formulación de la política internacional y los servicios exteriores. Ya se han hecho algunas referencias marginales al respecto, sea en relación con la vertiente práctica de la disciplina dentro de la clasificación de Stanley Hoffmann, sea al señalar la separación existente entre la formación impartida por las academias diplomáticas y por las universidades y otras instituciones académicas en otro lugar de este trabajo. El punto no es tan ajeno a la problemática de la enseñanza de las relaciones internacionales, en la medida en que se acepte como un verdadero paradigma de las ciencias sociales la necesidad de servir para la formulación de las políticas, tan imperiosas como la de que éstas sean informadas por la reflexión intelectual y técnica. Esta interacción ha sido muy escasa en América Latina a diferencia de lo que ocurre en los países más avanzados. En otras oportunidades he señalado que los estudios internacionales que se desarrollan en torno a esta problemática experimentan un triple desequilibrio en esta parte del mundo. El primero, que ha ido siendo superado con los años, se refiere a que los trabajos dedicados a esta disciplina son pocos en comparación con aquellos vinculados a otras áreas de las ciencias sociales. El segundo, dentro ya de los estudios internacionales, radica en la poca atención que se ha prestado de la política exterior de los países en contraste con el estudio de las relaciones internacionales en sus aspectos globales. El tercero, referido precisamente a los estudios sobre política exterior, consiste en la escasez de aportes metodológicos y profesionales frente a la preferencia de los académicos por el análisis de situaciones históricas o actuales relevantes de carácter concreto.¹⁵ Estos desequilibrios se traducen en el doble problema de que los resultados de los estudios concernientes a las relaciones internacionales a nivel global no siempre son útiles para el quehacer específico de la política exterior, y en que los estudios históricos y comparativos acerca de la política externa de las grandes potencias o de los países latinoamericanos no siempre entregan herramientas de análisis a los que deben formular e implementar esa política, instrumentos que muchas veces se nutren de estudios de casos pero que no consisten en la repetición de esas experiencias sino que exigen desarrollar una metodología que ya ha recorrido un largo camino en los países avanzados y que permite dar respuestas apropiadas a una pluralidad de situaciones emergentes en un escenario muy dinámico. Este estado de cosas se debe principalmente a tres factores. El primero consiste en la natural privacidad de las instancias en que se formula la política exte-

rior en nuestros países debido a la delicadeza e importancia de los temas abordados por ellas: El segundo, a la pertinaz desvinculación entre el estado y la sociedad civil en nuestros países (incluyendo dentro de esta última el quehacer académico), un fenómeno al cual ya me he referido en relación con nuestra incapacidad para articular el triángulo de Sábato. El tercero tiene que ver con la tendencia de nuestros servicios diplomáticos, en razón de la delicadeza misma de su cometido, a confiar en la jerarquía, el buen juicio y la experiencia, y con su desconfianza frente a la importancia de lo que los anglosajones denominan *policy sciences*, que en este campo se han traducido en un importante cuerpo de conocimiento acerca de los métodos aplicables al análisis y formulación de la política exterior, los diversos sistemas existentes para la gestión de los servicios exteriores, las alternativas empleadas en el proceso de adopción de decisiones o el uso de técnicas modernas de negociación internacional, y otros aspectos similares que prácticamente no se encuentran reflejados en los programas docentes que se desarrollan en este campo.¹⁶

NOTAS

1. J. Der Derian, "The Boundaries of Knowledge and Power in International Relations", en J. Der Derian y M. J. Shapiro (editores), *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings in World Politics*, Lexington Books, 1989.
2. Para un resumen de estos tres debates ver L. Tomassini, *Teoría y Práctica de la Política Internacional*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1989, Capítulo II. Ver también R. Maghroori y B. Ramberg (editores), *Globalism versus Realism: International Relations' Third Debate*, Boulder, Co. Westview Press, 1982; M. Smith, R. Little y M. Schackleton, *Perspective on World Politics*, Londres, Open University, 1981, y P. R. Viotti y M. V. Kaupi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, and Globalism*, Mac Millan, 1987.
3. M. Bunge, *Epistemology and Methodology: Understanding the World*, Boston, Reidel, 1983.
4. C. Bergsten (editor), *The Future of the International Economic Order: An Agenda for Research*, Lexington Books, 1973, pp. 138-139.
5. Para examinar estos aspectos con mayor detalle ver L. Tomassini, "Los Estudios Internacionales en América Latina: una Experiencia Regional", en R. E. Perina (editor), *El Estudio de las Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, GEL, 1989 pp. 216-220.
6. N. J. Spykman, *America's Strategy in World Politics*, Nueva York, Harcourt Brace, 1942, p. 7.
7. H. J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, Nueva York, Alfred Knot, 1958, p. 5 y H. Lasswell, *Power and Personality*, Nueva York, Norton, 1948, p. 30 (el subrayado es nuestro).
8. La primera afirmación corresponde a L. Tomassini, *Teoría y Práctica de la Política Internacional*, op., cit., Introducción, y la segunda a D. W. Fische y R. A. Schweder (editores), *Metatheory in Social Sciences*, University of Chicago Press, 1986, p.3.

9. S. Hoffmann, *Contemporary Theory in International Relations*, 1960, p. 27 (hay traducción española en editorial Tecnos, Madrid).
10. La imagen del planetario es evocada por la racionalización estructuralista del realismo clásico hecha por K. Waltz, *Theory of International Politics*, Mass., Addison-Wesley, 1979, y explicitada por sus críticos: ver R. Ashley, "The Poverty of Neorealism", en *International Organization* Vol. 38, N° 2.
11. Ver Estudios Internacionales N° 1 (abril-julio de 1967) y N° 10 (octubre-diciembre de 1977) respectivamente.
12. Ver, entre otros, los trabajos publicados bajo la coordinación de L. Tomassini en *El Proceso de Transnacionalización y el Desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1984, de cuya introducción están tomados estos pasajes.
13. Propongo como ejemplo de lo dicho los cursos sobre integración que existen en muchos de estos programas, los cuales no sólo mantienen en el tiempo la enseñanza de una problemática que ha perdido parte de la importancia o viabilidad que se le había atribuido en el pasado, sino que además la enseñan en términos que no son los mismos en que este fenómeno se presenta hoy.
14. Desgraciadamente los intercambios entre académicos de distintos países, promovidos a través del RIAL, de otros esquemas subregionales o del contacto directo entre los centros, por regla general se refieren a tareas de investigación y no de docencia. Esto no ocurrió con el desarrollo de la sociología en América Latina (agrupadas en ALAS) o de las ciencias sociales en general en la región (cuyo punto focal ha sido FLACSO), pues las instituciones afiliadas a dichas organizaciones abordaron desde un comienzo tanto la investigación como la enseñanza. De allí la conveniencia de llenar el vacío dejado por la falta de comunicación entre los programas de enseñanza en relaciones internacionales, por lo menos en nivel de post-grado, justificándose plenamente la asignación de una fracción de los recursos de que disponen las instituciones respectivas a encuentros selectivos destinados a comparar experiencias sobre la materia.
15. Ver L. Tomassini, prólogo a *Teoría y Práctica de la Política Internacional*, op., cit., así como también su prólogo a H. Muñoz (editor), *Chile: Política Exterior para la Democracia*, Santiago, Peñuén, 1989.
16. Entre las pocas excepciones registradas a este respecto cabe mencionar el trabajo de A. Van Klaveren, "El análisis de Política Exterior Latinoamericana: Perspectivas Teóricas" en H. Muñoz y J. Tulchin, (editores), *De la Autonomía y la Subordinación: Política Exterior de los Países Latinoamericanos*, Buenos Aires, GEL, 1984, así como también la introducción por J. C. Puig al libro editado por éste, *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires, GEL, 1984. Ver también algunos trabajos de la primera parte del libro de J. Drekonja y J. G. Totaklian, *Teoría y Práctica de la Política Exterior Latinoamericana*, Bogotá, CEREL, 1983; en varios autores, *Análisis y Formulación de la Política Exterior*, Documento de Trabajo N° 1 del Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina PNUD/CEPAL. Para algunos casos nacionales hay elementos al respecto en C. Pérez Llana, *Reinserción Argentina en el Mundo: Entre la Política Exterior Esquizofrénica y la Política Exterior Independiente*, Buenos Aires, CID; 1983, en H. Muñoz (editor), *Chile: Política Exterior para la Democracia*, op. cit.; en varios trabajos de R. Pardo y J. C. Tokatlian en el caso de Colombia, y en M. Hirst (editor) *Continuidad y Cambio en las Relaciones entre Estados Unidos y América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1987.

Se terminó de imprimir
en noviembre de 1991
en los *Talleres Gráficos Edigraf S. A.*,
Delgado 834, Buenos Aires

