

Las aportaciones del método analítico de la política exterior: lugar e importancia de la capacidad del Estado.

Arturo López Vargas*

Palabras clave: Política exterior, método de análisis, fases del proceso de elaboración de la política exterior, capacidad del estado.

El presente artículo pretende contribuir a la reflexión acerca de la relevancia del trabajo académico realizado por el Dr. José G. Cabra Ybarra, durante más de cuatro décadas en el ámbito de la disciplina de las Relaciones Internacionales en general, y de la política exterior de nuestro país en particular. De manera específica se propone centrar la discusión en torno a la importancia del método analítico de la política exterior, ubicar las fases de que se compone, así como distinguir el papel e importancia de la capacidad del Estado como uno de los elementos primordiales en todo el conjunto de los factores que intervienen en la planeación de la política exterior.

A fin de cumplir con los objetivos de este trabajo, se realiza en un primer momento una descripción general del método propuesto por el Dr. José Cabra, y posteriormente se recupera el concepto de la «capacidad» referida al ámbito de la política exterior, así como sus componentes e importancia en el análisis de la misma. Finalmente, se presentan algunas reflexiones en torno a trascendencia de la capacidad del Estado como factor explicativo del éxito o fracaso de la política exterior, con especial énfasis en el caso mexicano.

Si bien quienes tuvimos el privilegio de compartir con el maestro Cabra Ybarra algunos espacios académicos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, estamos convencidos de que una reflexión a fondo acerca de dichas aportaciones requerirá de trabajos mucho más concienzudos durante los meses y años por venir, pensamos que resulta importante, con motivo de su lamentable fallecimiento, concentrar nuestra

* Egresado de la Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM. Licenciado en Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM. Profesor de asignatura del área de política exterior del Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM.

atención en algunos de los elementos que ocuparon el tiempo de este académico en las aulas y cubículos de nuestra casa de estudios.

I El método analítico de la política exterior.

Consciente de la importancia de las precisiones conceptuales en cualquier ámbito de la vida, y sobre todo en aquéllas de carácter académico, el Doctor Cabra desarrolló tal vez uno de los esfuerzos más importantes en dicho sentido en el rubro de los trabajos académicos de la política exterior en nuestro país, a fin de dotar de rigor conceptual a esta área de estudio de las Relaciones Internacionales.

De esta forma y abrevando aportaciones de sus contemporáneos en este campo,^[1] Cabra propuso que, desde una perspectiva procesal, «...la política exterior consiste en la aplicación repetida de una serie de criterios, en apariencia constantes, a un molde infinitamente variable de factores de situación y en el ajuste subsiguiente a la conducta del Estado...».^[2] Dicha política está compuesta por todas «aquéllas actitudes y decisiones que emprende un Estado, frente a otros Estados, con el objetivo fundamental de satisfacer los intereses predominantes de la nación que los conforma».^[3]

Partiendo de estos fundamentos conceptuales, una parte importante de los esfuerzos académicos del Dr. Cabra se centraron en el desarrollo de un esquema de análisis de la política exterior que, enfatizando la perspectiva procesal de esta política pública, no dejase de perder el contenido práctico y concreto que la misma conlleva.

Así, y como se puntualiza en otros trabajos relacionados con las aportaciones de Cabra al ámbito de la política exterior de México, el método que propuso a lo largo de sus años como docente en la FCPyS, se tradujo en una herramienta que ha dado sustento a varias decenas de trabajos de investigación acerca de la política exterior, realizados en dicha institución en los distintos niveles que la conforman.

[1] Revisar en particular el trabajo de Charles O. Lerche, *Foreign policy of the American People*, New Jersey, Prentice Hall, 1961.

[2] José, G. Cabra Ybarra, «Funcionalidad de las estrategias en la política exterior del régimen actual», en *Relaciones Internacionales*, No. 94, Centro de Relaciones Internacionales - UNAM, p. 150

[3] José G. Cabra Ybarra, *Apuntes del seminario de Relaciones Internacionales de México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2003.

Por principio de cuentas y como se señaló anteriormente, dentro del proceso de la política exterior abordado por Cabra, es posible distinguir tres fases: la de planeación ó elaboración; la de ejecución ó política y, por último, la de evaluación y control.

Etapa de planeación.

1.- El origen de la política exterior se encuentra en cualquier cambio -tanto en el plano interno o en el externo- que modifique «...la condición previa en que se encontraba el Estado» y esto a su vez exige la participación de la política exterior para compensar las circunstancias.[4]

Precisamente en este momento se inicia el proceso cuya respuesta inicial estará en función del interés nacional, el cual se constituye en el criterio definitivo de las posteriores posiciones, decisiones y acciones del Estado.

En síntesis, el primer elemento metodológico del análisis de la política exterior consiste en conocer el hecho o circunstancia que obliga al Estado a reaccionar «...pues de esa manera se sabrá qué ámbito de la nación está siendo afectado y se podrá conocer a su vez, en qué consiste el interés nacional que debe ser protegido o incrementado».[5]

2. - Una vez que se ha determinado el interés nacional, y con él, el o los criterios que guiarán la actuación del Estado, es preciso establecer y valorar los factores pertinentes a la situación, ya sean internos y/o externos, fijos y/o variables.

Para ello es preciso analizar tanto el medio interno como el internacional, y en consecuencia realizar la medición de los indicadores económicos y financieros; la situación política y social; los componentes militares, así como una serie de elementos no tangibles como el nivel educativo y tecnológico, la condición de la moral nacional o la situación estratégica internacional del Estado. Todos estos elementos inciden de

[4] Esta situación se puede presentar en diversas circunstancias dependiendo de cada Estado. De esta forma puede ser que cuando se suscita la situación que amerite la puesta en marcha de la política exterior, el Estado tenga un interés nacional que esté tratando de llevar a cabo, lo cual lo llevaría a reaccionar. Otra situación podría ser aquella en la que el Estado no teniendo criterios previamente establecidos, decide actuar a fin de sacar provecho de la situación o contrarrestar sus posibles efectos negativos.

[5] César Villalba Hidalgo, «Apuntes para estudiar política exterior», en Boletín de política exterior de México, No. 2, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Centro de Relaciones Internacionales, mayo-junio 1998, p. 3

alguna u otra manera en el proceso de la política exterior, al determinar un elemento clave de la misma, a saber, la capacidad del Estado, tema sobre el que ahondaremos en el segundo apartado de este trabajo.

Debido a que, en conjunto, estos factores pueden ser cientos o miles, una labor fundamental consiste en determinar aquéllos que inciden directamente en la situación, lo cual a su vez se reflejará en la probable eficiencia del proceso en su conjunto, pues permitirá centrar la atención y el análisis sobre los factores que realmente corresponden a la situación que se aborde.

La determinación y análisis de estos factores permitirá establecer con mayor o menor precisión, aquellos que representan un obstáculo por un lado, o un apoyo por el otro, en el desarrollo de la política exterior.

3.- Una vez realizado el análisis de los factores pertinentes a la situación, el tercer paso consiste en contrastarlos o compararlos con los criterios derivados del Interés Nacional, en otras palabras, llevar a cabo una medición de los factores frente a los criterios establecidos inicialmente, a fin de estar en condiciones de diferenciar entre aquello que se desea, y aquello que es posible alcanzar debido a las circunstancias imperantes, en el medio interno, pero sobre todo en el internacional, pues será este último el campo sobre el que se concrete la política exterior.

Si bien el resultado obtenido de esta contrastación entre criterios y factores, se reflejará posteriormente en la determinación de los fines, es importante señalar que los elementos teóricos juegan un papel central en esta tercera fase ya que dotarán de sustento a la evaluación que tanto del medio interno como internacional se realice, así como a la determinación de los fines de la política exterior, que constituyen el siguiente paso del proceso.

4.- Una vez que se han establecido los criterios que guiarán la actuación del Estado, y éstos a su vez se han contrastado con los factores imperantes en el ámbito interno, pero sobre todo internacional, se está en condiciones de asignar los objetivos de la política exterior. Estos fines, sin alejarse demasiado de los criterios originales, tratarán de sacar la mayor ventaja de las situaciones internas y externas existentes, y de esa manera responder al interés nacional.

5.- Tras conocer o precisar lo que la política exterior busca conseguir, corresponde establecer una estrategia, entendida como la planeación de los actos a

realizar con base en la organización de los medios con que se cuenta.^[6] A partir de ésta, se prevén, organizan y conducen las actitudes, decisiones y acciones exteriores del Estado, tendentes a lograr los fines cuya satisfacción demandan los intereses de la nación.

La estrategia, vista de esta manera, permitirá delinear las conductas específicas del Estado, que le permitan superar los obstáculos y aprovechar las ventajas existentes para el logro de los fines ya establecidos. En concreto, la estrategia establece la base para la toma de decisiones en espacio y tiempo determinados.

6.- El momento de decidir si se lleva a cabo la acción o no, constituye el siguiente paso de este esquema metodológico. En esta etapa adquieren gran importancia el actor o los actores involucrados en la toma de decisiones en materia de política exterior, las cuales valorarán en última instancia la capacidad del Estado para actuar o no, o simplemente adoptar una actitud. Desde esta perspectiva encontramos tres posibles escenarios:

a.) Si se llega a la decisión de no actuar, en ese momento se acaba el proceso que se ha venido siguiendo, es decir, no llega a proyectarse una política exterior al respecto del tema en cuestión.

b.) En segundo lugar, es posible que los tomadores de decisiones crean conveniente que únicamente se fije una posición del Estado, sin que se materialice ninguna acción, esto es, sólo se asuma una actitud en la que el Estado no llega a comprometerse plenamente.

c.) Si tras analizar la estrategia, se decide llevar a cabo una acción o una serie de acciones, estamos en presencia del siguiente paso y de una nueva fase del método de análisis de la política exterior.

Etapa de ejecución.

Esta fase del proceso corresponde al conjunto de acciones mediante las cuales los Estados intentan materializar la política exterior previamente elaborada o planeada. Estas acciones suelen enfocarse en cuatro vías o categorías generales:

[6] César Villalba Hidalgo, «Aspectos básicos para estudiar la política exterior», en Boletín de Política Exterior de México, No. 2, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Centro de Relaciones Internacionales, mayo-junio 1998, p. 17

- a) La acción política, a través de la acción diplomática.
- b) La acción económica, a través del sistema de producción y distribución con que cuenta el Estado.
- c) La acción psicológica, a través de técnicas aplicadas para influir en el ánimo y acciones de la contraparte.
- d) La acción militar.

Pese a esta clasificación, rara vez es posible identificar con claridad la naturaleza de las acciones debido a que éstas se presentan en formas sumamente variadas y de manera simultánea, e incluso pueden contemplar otras vías de acción como las informativas y propagandísticas, tecnológicas, etc.

Asimismo es importante considerar que las acciones de los Estados se enfrentan a diversos límites u obstáculos que pueden ir desde el Derecho Internacional, hasta la dinámica y composición del sistema internacional, lo que en un momento dado puede generar modificaciones en las estrategias a fin de encontrar nuevas vías de acción.

Evaluación

La última fase y etapa del proceso de la política exterior es la de la evaluación o control, en el cual se cotejan los resultados obtenidos con los criterios originales a fin de contemplar la posibilidad y/o necesidad de instrumentar nuevas acciones, o realizar alguna modificación en cuanto a la medición de los factores pertinentes a la situación, los fines o las estrategias. Todo este replanteamiento se encuentra en función del éxito o fracaso alcanzados por la política exterior, es decir, la satisfacción o no del interés nacional.

Sin esta fase evaluatoria, la elaboración y ejecución de una determinada política, carecerían de sentido pues no se conocerían los resultados alcanzados en función de los criterios originales y de los fines derivados del interés nacional, y que llevaron a adoptar esa política exterior y no otra diferente

De esta forma, en la medida en que los resultados se cotejan con el interés nacional, es posible afirmar el carácter cíclico de la política exterior. Así, es factible entender a cabalidad la afirmación del propio Cabra en el sentido de que «la fase de

control se configura así como la etapa final de toda política exterior y el punto de partida de un nuevo proceso...».[7]

Ahora bien, como es sabido, la realización de la evaluación suele «estar a cargo del mismo círculo político que toma las decisiones y son ellos quienes de esta manera adquieren un virtual monopolio de la política exterior».⁸

En este sentido y bajo la premisa de que la aspiración democrática no puede dejar fuera de sus espacios a la política exterior, la cual no puede ser el juguete exclusivo de un número reducido de peritos políticos, es necesario que se considere la participación de otros poderes de gobierno (en especial el legislativo), pero fundamentalmente de nuevos actores como la ciudadanía, agrupada en torno a organizaciones con representatividad suficiente como para desempeñar tal actividad, que en realidad se pueda constituir en un «control popular» capaz de democratizar un proceso de política exterior que, sobre todo en nuestro país, se antoja difícil que pueda presentarse de otra manera debido al mandato constitucional del artículo 89, fracción X.^[9]

A la luz de este bosquejo del método analítico de la política exterior desarrollado por Cabra, es posible entender y dimensionar su importancia frente a otros esquemas o modelos de análisis de este ámbito de las Relaciones Internacionales.

Dichos esquemas que Holsti^[10] identifica en dos grandes categorías – sistémicos por un lado, y de toma de decisiones, por otro- sobredimensionan la importancia de los factores provenientes del exterior, ya sea aquéllos relacionados con las estructuras de poder a nivel internacional, como en el caso del enfoque neorrealista, o con las instituciones y regímenes internacionales, en el caso del neoliberalismo institucional; o aquellos factores ubicados al interior de los Estados, ya estén éstos centrados en la influencia de los cuerpos burocráticos, la racionalidad de

[7] ídem.

[8] César Villalba, op.cit., p. 20

[9] Dicho artículo constitucional establece que dentro de las facultades del poder ejecutivo de nuestro país, se encuentra: «Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado...». Esta disposición, junto con algunas otras contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley del Servicio Exterior Mexicano, configuran un monopolio jurídico del poder ejecutivo en el diseño y ejecución de la política exterior en nuestro país.

[10] Ole R. Holsti, «Modelos de Relaciones Internacionales y política exterior», en Foro Internacional, núm. 116, abril-junio 1989, pp. 525-560.

las elecciones de los tomadores de decisiones, o en la personalidad y psicología de los líderes políticos.

En cualquier caso, y como abundan algunos especialistas, estos enfoques o modelos predominantes en el ámbito de la política exterior no permiten ajustarse a una de las características elementales del medio internacional en el cual se proyecta dicha política, y que ésta a su vez necesita incorporar en su proceso de elaboración, ejecución y evaluación: el dinamismo. Ese cambio constante de la realidad internacional que el propio Cabra identifica como uno de los elementos fundamentales a considerarse en el método de análisis de la política exterior, no sólo está referido a los factores de situación, sino que sobre todo, como se verá a continuación, incide en la capacidad del Estado.

II La capacidad del Estado: elemento determinante en el proceso de la política exterior.

Una vez esbozadas las fases y algunos de los componentes principales del método analítico que concentró buena parte de los trabajos de Cabra, es posible entrar de lleno al tema de la capacidad del Estado, dada la importancia que ésta reviste no sólo en el discernimiento entre los fines de la política exterior y aquello que el medio internacional permite, sino sobre todo en el éxito o fracaso de dicha política.

En este sentido y por principio de cuentas, cabría precisar que para Cabra, quien retoma algunas ideas de O. Lerche al respecto, la *capacidad* se refiere a la habilidad de un Estado para hacer que otros Estados estén de acuerdo con él en asuntos que le interesan. Al ubicar la posición e importancia de la capacidad en el método analítico de la política exterior, Cabra –nuevamente partiendo de las aportaciones de O. Lerche– enfatiza que ésta se encuentra en el conjunto de los denominados *factores de situación*, junto con el medio internacional y las acciones ejecutadas por otros Estados.^[11]

Tomando como base las apreciaciones anteriores, se desprende que dos de las características esenciales atribuidas a la capacidad del Estado serán, por un lado, su *relatividad*, y por otro, su *dinamismo*. En palabras del propio Cabra «...la capacidad

[11] Charles O. Lerche, op. cit., p. 19

del Estado para lograr lo que se propone actuando en el medio internacional depende del tiempo en el que decida desencadenar una acción, del lugar en la que aquélla vaya a llevarse al cabo y de la situación prevaleciente en el lugar específico, producto de la actitud de los actores presentes y del efecto de algunos factores».[12]

Evidentemente ante tales consideraciones, la evaluación de la capacidad de un Estado nunca podrá ser del todo certera pues ésta se encuentra sometida a un cambio constante, producto de la interacción de múltiples circunstancias que la integran, a saber, los denominados factores o componentes tangibles por un lado, y los intangibles por otro. En el primer caso, éstos se compondrán de elementos tales como la geografía, la población, el potencial humano, la producción industrial y agrícola, así como el poder militar. En el segundo, se ubican cuatro categorías que van desde la estructura política, económica, jurídica y social del Estado; el nivel educativo y tecnológico; la condición de la moral nacional, y la situación estratégica internacional del Estado.[13]

Precisamente al observar la variedad de elementos que convergen en la determinación de la capacidad, es posible constatar el enfoque integrador que Cabra buscó plasmar al desarrollar el método analítico de la política exterior, situación que forzosamente tendería a la generación de análisis interdisciplinarios, en los cuales tomaría cabal sentido la formación académica de los internacionalistas.

Si bien a lo largo de su fructífera carrera el profesor Cabra incursionó en el análisis de varios de los componentes de la capacidad, específicamente en el caso del Estado mexicano, algunas de sus reflexiones lo conducirían a plantear distintas críticas a los efectos del sistema político prevaleciente en nuestro país, sobre la planeación, ejecución y evaluación de la política exterior, y la forma en que ello impactaba negativamente en la capacidad para actuar en el medio internacional.

De esta forma, en reiteradas ocasiones afirmó que la política exterior no debía ser asunto exclusivo de un grupo de peritos políticos y/o especialistas en la materia, sino que debía trascender a distintos ámbitos y actores presentes en el Estado mexicano. Al respecto, y con motivo de la alternancia partidista experimentada en nuestro país a partir del 1 de de diciembre del año 2000 apuntaba: «Bueno sería advertir el hecho incuestionable de que nos encontramos en el momento de crear una

[12] José G. Cabra Ybarra, Apuntes para el análisis de la política exterior, inédito.

[13] Ídem.

nueva cultura política que involucre directamente en su conformación original a los principales actores en el escenario nacional: los tres poderes de la Federación, los poderes estatales y municipales, los partidos políticos y la sociedad civil; esta última a partir de sus más elementales formas de organización y representación...No se trata...de una disposición generosa o convencional sino de un imperativo categórico ante la dinámica de cambio que recorre el mundo, activada por fuerzas transformadoras que encuentran su razón de ser en el evidente agotamiento de modelos e insuficiencias de conceptos cuyos contenidos soslayan la solución de problemas ancestrales como la pobreza y propician el surgimiento de otros con características modernas como el deterioro del medio ambiente, el narcotráfico, la violación de los derechos humanos y las migraciones...».[14]

Desde una perspectiva sintética, estas reflexiones de Cabra acerca de las implicaciones del sistema político en el proceso de la política exterior y en particular sobre la capacidad del Estado mexicano, tienden a subrayar la importancia que implica trascender de una condición en la que históricamente ha prevalecido una política exterior de gobierno, a otra caracterizada por una política exterior de Estado en la que «...las preferencias, necesidades o requerimientos de la sociedad mexicana estén representados de mejor manera, en forma permanente y sustentada además en consensos amplios, condición insustituible esta última, en un Estado democrático donde el consenso en el interior es fuerza en el exterior».[15]

III Conclusiones: la trascendencia de un conocimiento integrador.

Como se señaló al principio de este texto, un análisis a profundidad acerca de las aportaciones del pensamiento y la práctica del Dr. Cabra en el ámbito de la política exterior, requerirá trabajos de investigación mucho más amplios que el que aquí se

[14] Cabra Ybarra José G., Acuerdo político nacional y política exterior, inédito.

[15] Cabra Ybarra, José G., Política exterior de Estado o política exterior de gobierno, inédito. En este documento su autor aclara las diferencias entre una política exterior de gobierno y otra de estado. Al respecto señala que mientras la primera «tiende a identificarse como aquella en la que la base doctrinaria es interpretada unilateral y discrecionalmente por el responsable de las acciones internacionales del país, los fines se establecen con una temporalidad que no rebasa el mandato presidencial y responden a la interpretación cupular de los altos funcionarios», la segunda está configurada «...en un esquema preferentemente racional en el que los fines, su justificación y los medios para alcanzarlos poseen validez más allá de los períodos sexenales, dotándola en consecuencia de una visión de largo alcance...».

presentó. No obstante consideramos que con los elementos aquí expuestos, junto con aquellos contenidos en el resto de los ensayos que conforman este número, es posible acercarnos a una mejor ponderación de la trascendencia de las reflexiones de este académico e internacionalista mexicano.

En el caso específico de los puntos abordados en las páginas anteriores es posible resaltar en primera instancia, la importancia del método propuesto por el Dr. Cabra en la medida en que trasciende los estudios de tipo histórico descriptivo tradicionales en el campo de la política exterior, insertando una perspectiva analítica e integral que permite comprender este complejo ámbito de las políticas públicas y de las Relaciones Internacionales.

Por otro lado, es innegable la vigencia de sus planteamientos en general, y en particular en lo referente a los llamados componentes de la capacidad del Estado mexicano, en un contexto en que éstos se han visto trastocados precisamente por la presencia *cuasi* permanente de políticas exteriores gubernamentales, presidenciales o cupulares, que han colocado a nuestro país en una condición crítica y de enorme vulnerabilidad ante la presencia de factores internos y externos, que han fortalecido los intereses de otros actores domésticos e internacionales, a costa de aquellos de la mayoría de la población mexicana. Es fundamental entender, como lo hiciera Cabra, que la incorporación de la voluntad ciudadana en el proceso de elaboración y evaluación de la política exterior, lejos de debilitar, fortalece la capacidad de acción del estado mexicano en el medio internacional, ya que evidencia la cohesión entre actores gubernamentales y sociedad civil. Evidentemente, este proceso implica responsabilidades aún pendientes, tanto para las instancias del gobierno encargadas de la política exterior, como para los integrantes de la sociedad mexicana preocupados en la democratización de la misma.

Finalmente, a este respecto resulta esencial -y como ejemplo de ello se encuentra la propia biografía del Dr. Cabra- el planteamiento, construcción y desarrollo de un compromiso de aquellos interesados, estudiosos, y artífices de la política exterior de nuestro país a fin de que, partiendo de un conocimiento constante y sistematizado, logremos incidir en su proceso de formulación y evaluación. Entender, como lo hizo el Dr. Cabra, a la política exterior como una trinchera de conocimiento

frente a las estructuras que han reclamado para sí el control monopólico de éste y otros ámbitos de las políticas públicas de nuestro país, es una tarea impostergable.