

La política exterior como pensamiento estratégico y la funcionalidad de las estrategias dentro de una concepción procesal.

David Herrera Santana*

In memoriam José G. Cabra Ybarra

Palabras clave: política exterior, proceso de política exterior, estrategias, pensamiento estratégico

Introducción

El estudio de la política exterior ha estado encuadrado, tradicionalmente, en acercamientos de carácter histórico, cronológico y descriptivo, que exaltan hechos, relatos y pasajes específicos de las relaciones exteriores de los estados y las sociedades, dejando de lado la comprensión sobre las motivaciones, propósitos y situaciones que alientan la planificación, la toma de decisiones y la ejecución de una política externa que se dirige hacia la satisfacción de intereses y la obtención de resultados más o menos concretos.

Una concepción procesal de la política exterior, como la propuesta por José Cabra Ybarra, encuentra su utilidad al momento de proponer el análisis de este proceso desde la perspectiva de la interacción político-social que emana del complejo de relaciones que se suceden dentro de la dinámica estatal, y que determinan las formas de interrelacionamiento de los estados con el exterior.

Dentro de este proceso, el estudio de la formulación de estrategias que derivan del planteamiento de objetivos específicos, y que preceden a la acción, arroja luz sobre la forma en cómo se puede obtener un grado de coherencia política con respecto a las

* Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales. Profesor de política exterior y de geopolítica en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor de Escenarios Regionales en la Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM. Profesor Invitado en la Maestría en Seguridad Nacional del Centro de Estudios Superiores Navales, Secretaría de Marina – Armada de México.

realidades nacional e internacional en cada contexto histórico específico. En momentos de grandes turbulencias de todo cuño –económicas/financieras, políticas, sociales, ambientales, ideológicas, culturales, militares–, la adecuada planeación de la política exterior y, dentro de ella, la correcta formulación de estrategias que tomen en cuenta las profundas transformaciones globales, así como las necesidades y motivaciones locales y nacionales, se presentan como elementos insoslayables en la dinámica político-social de la época, y en el quehacer político de las instituciones gubernamentales y de los grupos que buscan nuevas formas de legitimación y de articulación de las relaciones sociales en distintas escalas.

El presente artículo busca presentar un panorama amplio sobre la política exterior, como campo de estudio y como práctica política, partiendo de la concepción procesal de la misma. En un primer momento, se identifican los elementos que conforman al proceso en su conjunto y la funcionalidad de cada uno de sus componentes. En una segunda parte, se busca mostrar la centralidad que posee la formulación de estrategias dentro de la planeación de la política externa, así como demostrar que ésta posee un carácter altamente estratégico que la sitúa en el centro de las dinámicas social, estatal e internacional.

I. El estudio de la política exterior como proceso

El estudio de la política exterior ha sido desarrollado fundamentalmente, aunque no exclusivamente, dentro del campo de las Relaciones Internacionales. Fue el devenir y la conclusión de la Segunda Guerra Mundial lo que en gran medida motivó la incentiva de algunos autores para reflexionar acerca de las formas y los medios por los cuales se daban los procesos de toma de decisiones dentro de los estados, buscando así una explicación «más científica» de *la realidad internacional*, que alejara los «supuestos simplistas y metafísicos» que, desde esta perspectiva, habían caracterizado a los enfoques tradicionales.^[1]

Lo que se quería expresar en estos términos, era la intención de superar aquellos métodos de estudio que consideraban al Estado como una entidad monolítica,

[1] Cfr. Celestino Del Arenal, *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Tecnos, Madrid, tercera reimpresión de la tercera edición, 2000, pp. 249-250; P. M. Kamath, *Foreign Policy Making and international politics*. Radiant Publishers, Nueva Delhi, 1990, pp. 5-10.

oscura e incomprensible y al gobierno, por lo tanto, como el representante fiel, férreo y sin antagonismos, que proyectaba los anhelos, deseos y necesidades del Estado hacia el exterior. La llamada *revolución conductista* fue un aliciente fundamental para el desarrollo del análisis de todos los procesos de toma de decisiones políticas y, en particular, para el estudio de la política exterior.

Aunque compartiendo este origen con otros campos, los estudios sobre política exterior pronto adquirieron un sesgo muy particular: la necesidad de comprender a la única de las políticas que se orienta hacia un ámbito no controlado por la soberanía estatal y que, por ello, no puede tampoco prever los resultados que pueda obtener o incluso los obstáculos a los cuales se pueda enfrentar. Más aún, es la única de las políticas que se dirige a un ambiente en el cual confluyen otras políticas externas lanzadas por otras entidades estatales y que, por ello, puede considerarse como una confrontación^[2] entre distintas soberanías.

Los estudios de política exterior, tradicionalmente enfocados al análisis cronológico–descriptivo que de forma acumulativa enumeran datos y hechos históricos ensalzando personalidades, características individuales y anécdotas diplomáticas, pronto se enfrentaron a la necesidad de otorgar una explicación más profunda del comportamiento de los estados hacia el exterior y de su interrelacionamiento con otros estados y otros actores del sistema internacional. Quizá, como han planteado Jacobson y Zimmerman, la pregunta primigenia y esencial a responder era: «¿Por qué los estados –o, más precisamente, aquellos que actúan en nombre de ellos– se comportan tal como lo hacen en la arena internacional?». ^[3]

Responder esta pregunta, requería de un gran esfuerzo intelectual y de una reflexión profunda. Más apremiante aún resultaba para los estadistas y estrategias estadounidenses, europeos y soviéticos, desarrollar un pensamiento que pudiera comprender, explicar e incluso *predecir* el comportamiento de los *otros* estados – *aliados y/o contrincantes*– en un contexto de guerra fría, confrontación político/ideológica, económica y militar, que imprimía su carácter de inestabilidad y conflictividad a las relaciones internacionales de la época.

[2] La *confrontación* no es sinónimo de *conflicto* o de *pugna*. Es más bien referida a un encuentro entre distintas voluntades que puede expresarse en un interrelacionamiento de diversa índole.

[3] Harold Jacobson y William Zimmerman, «Approaches to the analysis of foreign policy behavior», en Jacobson y Zimmerman (coords.), *The shaping of foreign policy*. Atherton Press, New York, 1969, p. 2.

Para dar respuesta a tales inquietudes y necesidades, numerosos enfoques fueron desarrollados, exaltando cada uno ciertos aspectos relacionados con la toma de decisiones y con áreas y características tanto del Estado como del sistema internacional. El «enfoque sistémico», por ejemplo, pone énfasis en las características del sistema internacional y en los constreñimientos que éste impone a las entidades estatales. El llamado «enfoque ambiental», exalta las características geográficas –*v. gr.* posición y extensión del territorio– como condicionantes del comportamiento externo del Estado; éste ha sido identificado comúnmente como un enfoque geopolítico.[4]

Los «enfoques sociales» conciben a la política externa como una extrapolación de las estructuraciones de la sociedad, las correlaciones de fuerzas internas y las pugnas y consensos que son alcanzados al interior del cuerpo social. Los «enfoques gubernamentales/burocráticos», por su parte, entienden a la política exterior como el resultante de largos procesos de interacciones institucionales y de negociaciones al interior de los aparatos de gobierno. Por último, muchos estudiosos han fijado la mirada en las características idiosincráticas y psicológicas de los tomadores de decisiones, en especial de los encargados del poder ejecutivo y de los ministros de relaciones exteriores.[5]

Sin embargo, debe quedar claro que en el estudio de la política exterior, todos estos enfoques tienen incidencia. Por ello, algunos autores concibieron a la política externa como un proceso altamente complejo, derivado de intereses materiales e inmateriales, influenciado por determinantes internas y externas, caracterizado por su aplicación dentro de un ambiente altamente cambiante, conflictivo e inestable, dirigido por objetivos y metas, compuesto por una planeación estratégica que responde a una situación determinada que requiere de la voluntad y acción política y que no puede detenerse en la práctica. Dentro de una concepción de esta naturaleza, no tiene sentido

[4] En la actualidad, los análisis geopolíticos superan por mucho esta visión determinista de tradición ratzeliana. Muchos estudios críticos y posmodernos, incorporan análisis históricos, discursivos, ideológicos, ambientales/ecológicos, de minorías, subjetivistas y otros, para explicar situaciones geopolíticas.

[5] *Cfr.* Jacobson y William Zimmerman, *Op. cit.*, pp. 9–17. Los enfoques teóricos, a su vez, como el realismo, el liberalismo o el marxismo en Relaciones Internacionales, han echado mano de muchos de estos enfoques metodológicos para elaborar sus explicaciones sobre la política exterior. Por ello, sería incorrecto pensar que estos enfoques metodológicos estén emparentados *a priori* con alguna corriente teórica específica. Véase al respecto Walter Carlsnaes, «Foreign Policy», en W. Carlsnaes, *et .al.* (coords.), *Handbook of International relations*. Sage Publications, Estados Unidos, 2003, pp. 336–337.

hacer la distinción entre los elementos que más influyen en la determinación de la política exterior, sino encontrar la manera en cómo se interrelacionan para dar vida al proceso.

Una de las aportaciones más elaboradas en esta línea, sin duda ha sido la de José Germán Cabra Ybarra. Influenciado por las obras de James Rosenau, Silviu Brucan y, sobre todo, de Charles O. Lerche *Jr.*, [6] José Cabra concibió a la política exterior como un proceso político y social, consistente 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 de la conducta del Estado, como resultado de las conclusiones alcanzadas de tal aplicación».[7]

Con esta concepción, Cabra resaltó la interacción ineludible entre la sociedad, las instituciones gubernamentales/burocráticas y las formas de gobierno y de estructuración social, dentro de un proceso continuo en el cual el Estado proyecta los resultados de esas interacciones hacia un medio internacional infinitamente cambiante, buscando satisfacer los objetivos previamente establecidos mediante la toma de decisiones y ajustando el comportamiento externo como consecuencia de los resultados que se hayan obtenido. Como proceso, además, no es posible detenerlo en la práctica y se encuentra ocurriendo de forma ininterrumpida.

El proceso parte de la determinación de una serie de criterios que se nutren de las necesidades, anhelos, deseos, discusiones, negociaciones y consensos, resultados de la interacción político-social, que se expresa en una noción vaga y debatible, pero sumamente utilizada en los estudios sobre política exterior, que se ha denominado como *Interés Nacional*. Este Interés Nacional será el principio y fin de la política exterior, al ser aquello que le da vida y que define el fracaso o éxito de la aplicación de la misma.

La determinación de los criterios que dan vida a la noción del Interés Nacional, requiere de la evaluación constante de las condiciones y situaciones internas que dan coherencia y sentido a la noción misma de un interés con carácter de *nacional*. Por ello,

[6] Brucan (1974), *La disolución del poder: sociología de las relaciones internacionales y políticas*; Rosenau (1980), *The Scientific Study of foreign policy*; O. Lerche Jr. (1954) *Foreign Policy of the american people*.

[7] José G. Cabra Ybarra, «Funcionalidad de las estrategias en la política exterior del régimen actual», en *Relaciones Internacionales. Nueva época*. No. 94, Centro de Relaciones Internacionales – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNAM, México, enero-abril de 2006, p. 150.

se hace necesario un momento en el cual los *factores* de carácter interno deben ser evaluados, con el fin de conocer y comprender la realidad que se configura al interior del Estado, como consecuencia de la incesante dinámica de la vida social.

Por *factor* debe entenderse todo aquel elemento susceptible de producir un cambio o una modificación en la situación imperante. Ello abarca todos los ámbitos de la vida social, incluyendo el político, el económico, el social y el cultural que, desde un punto de vista complejo, configuran la *totalidad* de las relaciones sociales,[⁸] que únicamente se desagrega con el fin de comprender a profundidad la incesante dinámica de éstas, sin perder jamás de vista sus mutuas y múltiples interacciones, que le imprimen un carácter de interdefinibilidad al todo integrado que significa la sociedad misma.

Dentro de la identificación de estos factores, se cuenta además con la imperiosa necesidad de tomar en cuenta aquellos que se hacen presentes en la realidad internacional. Ello debido a que la política exterior, por su propia naturaleza, está dirigida a ese ámbito. Por lo anterior, es necesario contemplar todos aquellos factores que configuran tendencias, modifican o perpetúan situaciones y facilitan o complican el interrelacionamiento del Estado con el exterior.

Como consecución lógica de esta identificación de factores de carácter externo, resulta necesario elaborar un análisis de los mismos que derive en una evaluación constante del *medio internacional*, aquel en el cual será aplicada la política externa. En dicha evaluación se requiere de identificar e interpretar las grandes tendencias, los macro-procesos, las configuraciones geopolíticas, las corrientes político-económicas y militares y todo aquello que configura una realidad determinada, que le imprime un carácter único e irrepetible al contexto histórico específico en el cual se desarrollan las relaciones internacionales de cada época.

Esta evaluación del medio internacional se realiza como prerequisite para el establecimiento y determinación de los *objetivos* particulares que deben ser alcanzados. Debido a que la noción del Interés Nacional es de carácter amplio, e incluso ambiguo, toda política requerirá del establecimiento de objetivos concretos, en concordancia con ese interés general, que sirvan tanto de guía para la acción, como de

[⁸] Para una aproximación a esta concepción, véase Guy Duval, «Teoría de sistemas. Una perspectiva constructivista», en Santiago Ramírez, *et. al.* (coord.), *Perspectivas en las teorías de sistemas*. UNAM - Siglo XXI, México, 1999, pp. 62-69.

referentes particulares para alcanzar determinadas situaciones y resultados que son definidos como *deseables*, o bien, para minimizar o eliminar aquellos escenarios que son concebidos como *adversos* o *no deseables*.

Una vez que ello ha ocurrido, es necesario elaborar las *estrategias* pertinentes que permitan planificar las acciones necesarias para alcanzar y cumplir a cabalidad con los objetivos preestablecidos. Las estrategias se refieren eminentemente a la planificación de las acciones; a la organización de los medios disponibles –sean políticos, económicos, militares, psicológicos, culturales–, por lo tanto, a la medición de las capacidades que se tienen en cada una de las áreas de acción y en cada momento político; a la elaboración de planes y planteamientos que permitan que la acción tenga un rumbo bien definido y coherente con las realidades imperantes en los ámbitos interno e internacional.

Dentro de este proceso, la *toma de decisiones* es el paso decisivo y determinante de la forma y el rumbo que adoptará la política exterior. Las decisiones deberán contemplar los escenarios y las vías de acción que plantean las diversas estrategias que se han formulado para elegir aquella o aquellas que permitan, desde la visión del propio decisor, la adecuada consecución de los objetivos y, por ello, la mayor satisfacción del Interés Nacional.

Una vez tomada la decisión, la parte de planeación culmina para dar paso a la ejecución de la política y, por ello, a la aplicación de *las acciones* que han determinado las estrategias seleccionadas. Este es el momento en el cual la política exterior cobra vida y se confronta con otras políticas y otros actores en el ámbito internacional. En esta fase sólo es posible esperar los resultados que se obtengan y pasar a la *evaluación* de las conclusiones, con base en la consecución o no de los objetivos y la satisfacción, o no, del Interés Nacional.^[9]

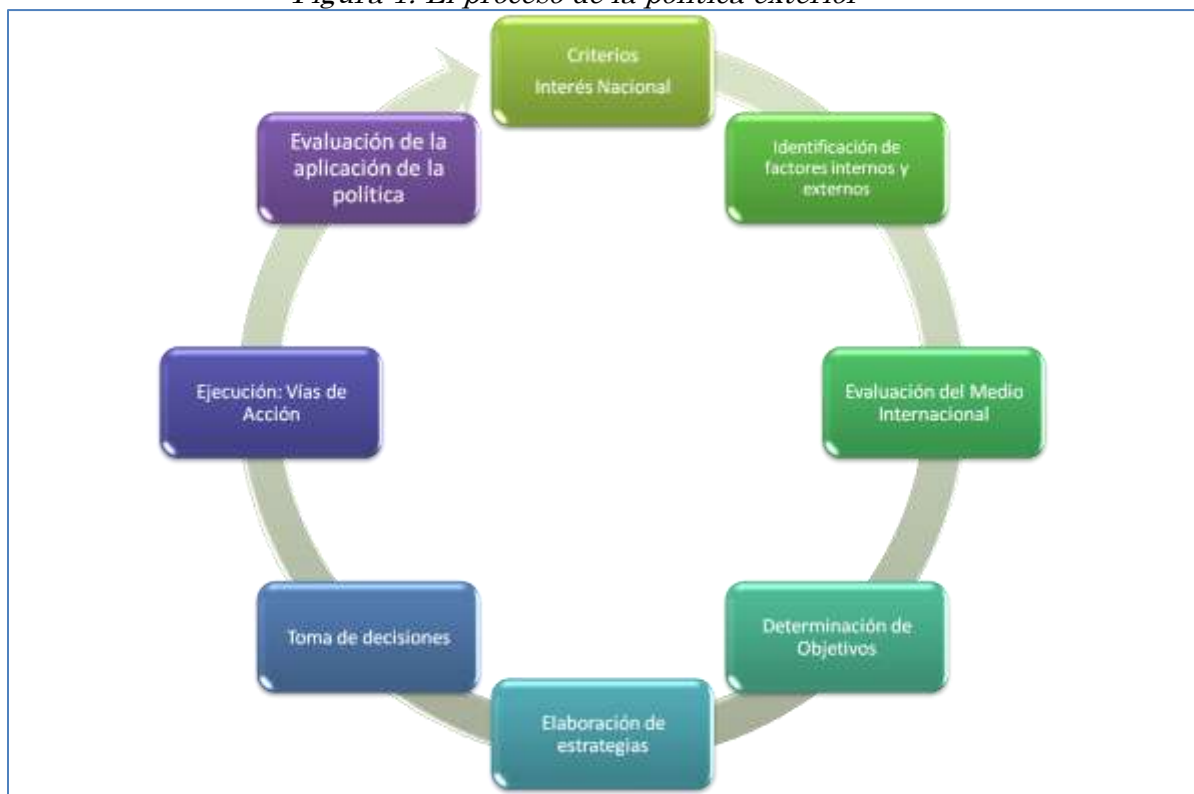
La evaluación de los resultados obtenidos mediante la ejecución de la política exterior, debe derivar en la modificación de la planeación de la misma política, sea porque tanto los objetivos como el Interés Nacional han sido cumplidos, sea porque no se han logrado y se requiera de nuevos intentos para alcanzarlos, o ya sea porque la situación –interna, externa o ambas– se ha modificado de tal forma que la

[9] Para una mayor explicación del proceso de planeación, ejecución y evaluación de la política exterior, véase el artículo de César Villalba Hidalgo incluido dentro de este mismo número.

planificación resulte incoherente, obsoleta, inalcanzable o simplemente irrelevante. De cualquier forma, el carácter procesal de la política exterior lleva a que ésta ocurra en todo momento, en todas sus fases, y se reformule y ejecute constante e ininterrumpidamente.

El proceso, por lo tanto, consiste en la planeación de una política que inicia con la definición del Interés Nacional, y continúa con la evaluación constante de los factores variables de situación, la interpretación y medición del medio internacional, la determinación de los objetivos y metas a alcanzar, la elaboración de estrategias que fijen vías de acción pertinentes conforme a las capacidades que se posean en cada momento, la toma de decisiones con base en las estrategias formuladas, la ejecución de la política de acuerdo con las vías de acción elegidas y, por último, la evaluación general de la política que tome en cuenta la motivación que le ha dado vida al proceso, tanto como los objetivos que han sido previamente establecidos (Ver Figura 1).

Figura 1. El proceso de la política exterior



Fuente: Elaboración propia con base en los planteamientos de José G. Cabra Ybarra.

El proceso, además de ser continuo y contener en sí una serie de etapas interdefinibles e interrelacionadas unas con otras, todas las cuales nutren a la noción y la ejecución de la política exterior, posee una característica fundamental que lo convierte en un elemento central para el Estado, la vida social y la dinámica del sistema internacional: su carácter estratégico.

II. La funcionalidad de las estrategias y el carácter estratégico de la política exterior.

Cuando se refiere a la política exterior como un proceso, se pueden inferir también por lo menos tres características que lo acompañan. Las primeras dos se han mencionado con anterioridad: ocurre en forma continua, no pudiéndose detener en la práctica; y posee una serie de elementos que definen su forma y su rumbo, de acuerdo con otro proceso simultáneo que es la toma de decisiones políticas.

Sin embargo, aparece una tercera característica fundamental que es quizá la que más defina al proceso mismo de la política exterior: esto es, su carácter *estratégico*. Por estratégico se puede referir a por lo menos cinco grandes sentidos.

El *primero*, que se trata de un pensamiento ordenado que establece fines y objetivos, vías de acción y fases de ejecución, de acuerdo con ciertos intereses y motivaciones. Es decir, que la política exterior no es algo espontáneo, como suelen ser las *acciones internacionales* aisladas; por el contrario, responde a una planeación, que por ello se denomina como estratégica, debido a que en gran medida posee numerosas estrategias que son las que guían a la acción con miras a conseguir los objetivos. No obstante, el mismo hecho de que sea una planeación de ciertas vías de acción con el fin de alcanzar metas y objetivos preestablecidos para satisfacer una motivación principal, en este caso el denominado Interés Nacional, es lo que la define como estratégica.

El *segundo* sentido se refiere al hecho de que dentro de su planeación y aplicación contiene estrategias, como ha sido anteriormente apuntado. Aunque pudiera parecer repetitivo e incluso de la misma naturaleza del sentido anterior, éste se diferencia en que únicamente se encuentra enfocado a un punto específico del proceso y no a toda la planeación. Las estrategias, como se mencionó en el apartado

anterior, se refieren a la planificación de las acciones que requieren de la organización de los medios disponibles de acuerdo a las capacidades que se posean.

Las estrategias responden a los objetivos que hayan sido fijados. Un objetivo, aunque es de carácter más concreto que la noción del Interés Nacional, únicamente indica hacia dónde se quiere llegar, qué metas deben alcanzarse y qué resultados pretenden obtenerse; pero no contiene la forma en cómo debe ser logrado. Y este es precisamente el papel que juegan las estrategias. Éstas se dirigen a observar los medios de los cuales se disponen para lograr lo que se quiere conseguir. Por ello, la medición de las capacidades resulta fundamental en este momento.

La capacidad es siempre relativa, porque no existen las posibilidades ilimitadas para actuar en todo momento y en todo lugar; tiempo y espacio son variables fundamentales. Así, la capacidad se compone de elementos objetivos o materiales (poderío militar, número de efectivos, producción nacional, dinamismo económico, recursos materiales...) y subjetivos o inmateriales (moral nacional, cohesión social, grado de gobernabilidad, consenso entre grupos, visiones compartidas...), los cuales brindan mayores o menores posibilidades de éxito en la acción.

Una vez medidas las capacidades y valorados los medios disponibles, la estrategia debe plantear rumbos probables, coherentes y realistas^[10] que determinen vías de acción que faciliten el logro de los objetivos trazados. Normalmente, las vías de acción suelen enmarcarse en cuatro grandes grupos: psicológicas, económicas, político-diplomáticas y militares; aunque no se trata de esferas separadas, debido a que comúnmente se conjugan en la ejecución de la política externa –exceptuando en la mayoría de los casos a la última de ellas, que es la correspondiente al ámbito militar.^[11] Las estrategias, entonces, resultan fundamentales porque, como lo expresó José Cabra Ybarra:

[10] Aquí, el término *realista* debe alejarse de la connotación que le otorga el enfoque teórico con el cual comparte nombre, para referirse únicamente a que la estrategia debe estar acorde tanto con las capacidades y medios de que disponga la política, como con los objetivos que pretende alcanzar dentro del medio internacional configurado por la dinámica de cada época.

[11] Ello debido a que las confrontaciones militares no son una constante en las relaciones entre los estados. Por más que las contiendas bélicas se hayan presentado regularmente en las relaciones internacionales, éstas siempre han sido dirigidas por pequeños grupos de estados y no por la totalidad de ellos. Quizá durante el siglo XIX y anterior a él, al ser ampliamente reducido el sistema interestatal, la guerra pudo haber sido de uso común y extendido entre las entidades estatales. No obstante, conforme ese sistema de estados se fue haciendo más amplio, durante el siglo XX, puede afirmarse que la guerra se convirtió en la predilección de pocos. Las relaciones militares, por supuesto, rebasan a la noción y

Los Estados modernos... ante el imperativo de actuar en el medio internacional, incorporan en sus planes un capítulo orientado al desarrollo de sus acciones en tiempos determinados, en espacios específicos y mediante acciones previamente razonadas; todo ello, con el fin de, en la medida de lo posible, superar las condiciones adversas al logro de sus fines [...]; propiciar el surgimiento de condiciones más favorables, e inclusive replegarse temporal o definitivamente ante la incapacidad para revertir el orden de cosas existente.

[...] la incesante dinámica que caracteriza a las relaciones internacionales obliga a los gobiernos a fijar su atención de manera permanente en el comportamiento de viejos factores y en el impacto transformador de los nuevos, a fin de proceder a efectuar los ajustes necesarios en las estrategias respectivas, las cuales, en ocasiones, en cuestión de minutos, pueden tornarse inoperantes, al tener como fundamento una situación inexistente.^[12]

Un *tercer* sentido por el cual la política exterior debe ser considerada como estratégica, se ubica en el hecho de que se trata de un proceso altamente sensible para la vida nacional y para la entidad estatal, porque se relaciona con esferas como la defensa, la seguridad nacional, la promoción de los intereses en el exterior, los intentos de obtención de la satisfacción de necesidades internas mediante acciones externas y, por ello, con los deseos de bienestar de las sociedades.

En gran medida, es de tal importancia el control sobre la planeación y ejecución de la política externa, que ello permite la consolidación de la hegemonía que un grupo ejerce al interior de un Estado y sobre una sociedad determinada, al igual que en la arena internacional. El control de las relaciones exteriores ha sido el punto de apoyo en numerosos casos y en innumerables momentos históricos. Baste recordar la forma en cómo las oligarquías criollas del siglo XIX, además de su preeminencia económica, su cohesión ideológica –más o menos acabada– y su control sobre el aparato militar, encontraron en el dominio de las relaciones exteriores un pilar fundamental para

presencia misma de la guerra. Sin embargo, cuando se habla de una vía de acción militar, es ampliamente aceptado que se refiere al uso de la confrontación bélica en las relaciones exteriores.

[12] José G. Cabra Ybarra, «Funcionalidad de las estrategias...», *Cit.*, p. 149.

instaurar su predominancia al interior y una herramienta para la consolidación de los estados latinoamericanos.^[13]

Valga decir que esta situación no se ha modificado radicalmente en el último siglo. Las formas autoritarias, neo-oligárquicas y neo-autoritarias que se extienden en gran parte del globo, encuentran en el control de las relaciones exteriores una palanca primordial para la consolidación de su dominio al interior de estados y sociedades. Pero también es necesario resaltar que en cada momento que han surgido grupos de abierta oposición ante gobiernos ilegítimos, e incluso frente a aquellos legítimamente constituidos, éstos han buscado siempre hacerse con el monopolio del vínculo con el exterior, debido a su gran importancia. Puede observarse entonces este sentido altamente estratégico de la política externa.

Por otra parte, al relacionarse con temas de defensa y de seguridad nacional, la política exterior resulta ser un campo sumamente sensible para los asuntos de Estado. A través de ella, se busca minimizar amenazas y riesgos que provienen del exterior, así como fortalecer las capacidades para confrontar a aquellos que son de carácter interno. Los entrecruces entre política, economía, cultura y defensa, que convergen en la formulación y aplicación de la política exterior, le imprimen este carácter estratégico.

Si la formulación de la política externa es el resultado de una discusión abierta entre diversos sectores sociales y de la producción de consensos entre los mismos, en este caso se trata de un proceso que responde abiertamente a la promoción y defensa de intereses generales, relacionados con la procuración del bienestar de amplios grupos de la sociedad. Sea de esta forma, o a la inversa, lo estratégico de la política exterior es remarcado en cada momento.

Un *cuarto* sentido se encuentra definido al ser esta política la correa que comunica al Estado con su entorno y con otras entidades estatales, e incluso con otros actores internacionales. La política exterior es una facultad propia y exclusiva de los estados, que les permite promover sus intereses, procurar su defensa, buscar la satisfacción de sus objetivos, relacionarse con el medio e interactuar con otros actores. No existe un sólo Estado que pueda vivir aislado del medio con el que coexiste. En la

[13] Cfr. Marcos Kaplan, *Aspectos del Estado en América Latina*. UNAM, México, segunda reimpresión, 1989, pp. 69-76.

mayoría de los casos, la misma existencia del Estado se debe a la dinámica del sistema al cual pertenece,^[14] al tiempo que esa dinámica se encuentra condicionada por las acciones de las entidades estatales^[15] y de otros actores, en una relación altamente dialéctica e interdefinible.

El *quinto* y último sentido que le otorga el carácter de estratégico a la política exterior, se relaciona con el hecho de que su planeación y ejecución coadyuvan en la prefiguración y en la configuración de *la realidad internacional*. Considerando que la realidad es un producto histórico, resultado de la confluencia entre condiciones objetivas y subjetivas, determinado por el peso de los hechos y tendencias que concurren en un espacio social ampliado,^[16] como es el espacio internacional, la política exterior ha fungido como ese medio a través del cual se han impuesto visiones, se han configurado entornos, se han determinado rumbos y se han definido las características del actual sistema internacional.

Tradicionalmente se ha considerado a la política internacional como la suma y confluencia de las diversas políticas exteriores que concurren en un medio determinado y que configuran el clima de las relaciones internacionales de cada época. Esta política internacional, sin duda influenciada en mayor medida por la planificación y acción de ciertos centros de poder mundial, ha determinado el devenir y la dirección de muchas tendencias que marcan y definen al sistema internacional, pasado y presente. Las grandes corrientes ideológicas, políticas, económicas, culturales y hasta militares, que predominan en el mundo, han sido difundidas y consolidadas mediante el clima definido por la política internacional y, por tanto, mediante la confluencia de una serie de políticas exteriores particulares, predominantes y planificadas en determinados centros de poder como consecuencia de motivaciones e intereses específicos. La cuestión y el debate sobre el poder mundial radica, en medida importante, en el asunto de la formulación y determinación de las políticas exteriores.

[14] Cfr. Immanuel Wallerstein, *Análisis de sistemas-mundo*. Siglo XXI, México, 2005, pp. 64-85.

[15] Al respecto véase una explicación de carácter constructivista como la que proporciona Alexander Wendt, «La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder», en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, No. 1, marzo de 2005, en «<http://www.RelacionesInternacionales.info>»

[16] Cfr. Michel Foucault, *Las palabras y las cosas*. Siglo XXI. México, 2007, pp. 26 - 52; John Agnew y Stuart Corbridge, *Mastering Space*. Routledge, Nueva York, 1995, pp. 13-77.

El carácter estratégico general de la política exterior, se nutre de esos cinco grandes sentidos (Ver Cuadro 1). Al ser definido como un pensamiento estratégico, el proceso de formulación, ejecución y evaluación de la política externa puede ser equiparado con lo que André Beaufre identificó como «un *método de pensamiento*, que permite clasificar y jerarquizar los acontecimientos, para luego escoger los procedimientos más eficaces».[17]

Cuadro 1. Lo estratégico del proceso de la política exterior

Sentido estratégico	Características	Funcionalidad
Pensamiento ordenado/estratégico	No ocurre por espontaneidad. Responde a situaciones y motivaciones que demandan voluntad, decisión y acción.	Planifica las acciones que deben cobrar coherencia ante ciertos resultados que desean obtenerse.
Compuesto por estrategias	Cobra vida por la presencia de motivaciones y objetivos que requieren ser satisfechos.	Brinda claridad sobre las vías de acción pertinentes para la consecución de fines y metas preestablecidas.
Proceso altamente sensible en la vida social/estatal	Se relaciona con esferas de defensa, seguridad nacional, promoción de intereses, búsqueda de beneficios, sostenimiento de regímenes y formas de estructuración del poder.	Coadyuva en la promoción y la defensa de intereses, la configuración de un entorno de seguridad y la obtención de satisfactores. Es un elemento del sostenimiento y consolidación hegemónica interna y externa.
Correa de interacción del Estado con el exterior	Es la vía de comunicación del Estado con su entorno y de interacción con otros estados y actores.	Procura la satisfacción de objetivos y la promoción de intereses. Mantiene al Estado en constante contacto con el exterior.

[17] André Beaufre, *Introducción a la Estrategia*. Struhart & Cia. Buenos Aires, 1982, p. 11.

Coadyuvante en la configuración de <i>la realidad internacional</i>	Prefigura y configura escenarios que nutren al proceso histórico de <i>producción y construcción de la realidad internacional.</i>	Alimenta a la política internacional, difunde visiones, consigue consensos, transmite las grandes tendencias internacionales y las disemina por el mundo.
---	--	---

Fuente: Elaboración propia.

Más que un método, no obstante y como ha podido vislumbrarse, la política exterior es un proceso político –social, *sui generis*, cuyo carácter estratégico lo ubica en el centro de la actividad política, de las preocupaciones sociales y de los quehaceres estatales. En este sentido, su formulación y ejecución resultan torales para la dinámica internacional.

Si se parte de la base de que en cada época existen ciertas configuraciones históricas, geopolíticas, económicas, políticas, ideológicas y militares, determinadas en gran medida por los entrecruces que se producen como consecuencia de las interacciones entre los estados y demás actores internacionales, y que producen tendencias, modos de conducta y visiones ampliamente difundidas y compartidas, es decir que se componen de elementos objetivos y subjetivos que configuran *la realidad internacional*, [18], entonces se comprende que la política exterior juega un papel primordial en esta dinámica.

Mientras que las políticas exteriores *dominantes* tradicionalmente han definido el clima general de la política internacional, imponiendo los rumbos y direccionalidades que rigen a las relaciones internacionales en general, del mismo modo la irrupción de políticas exteriores *disidentes*, contrarias o independientes, normalmente ha derivado en momentos en donde se producen cambios más o menos radicales en el ordenamiento internacional. El control y vigilancia sobre la formulación de las políticas exteriores de un número considerable de países, se presenta como un imperativo para los tomadores de decisiones de las grandes potencias mundiales. Los

[18] Cfr. John Agnew y Stuart Corbridge, *Op. cit.*, pp. 13–77.

ordenamientos geopolíticos y las hegemonías globales, requieren cada vez más de un clima favorable y *estable*, que sólo puede conseguirse mediante la neutralización del carácter estratégico de numerosas políticas externas.

En un sentido inverso, la política exterior se presenta como un campo fundamental para la proyección internacional, para la obtención de satisfactores básicos, para la consecución de las potencialidades internas, para la solución de problemas y la superación de obstáculos, para la realización de programas y planes de elevación y mejoramiento de la calidad de vida, para la defensa y la eliminación de riesgos y amenazas y para un sinfín de necesidades, anhelos, deseos y motivaciones que se gestan en el diario devenir de la vida social. En síntesis, la política exterior adquiere su carácter estratégico del hecho de que funciona como herramienta para configurar realidades favorables para los estados y las sociedades dentro de un sistema histórico caracterizado por la existencia de un mercado mundial unificado que en gran medida constriñe las actividades individuales, pero que no puede controlar ni unificar la diversidad que caracteriza a la misma existencia humana.

Es por ello que el conocimiento y la comprensión profunda sobre el proceso de la política exterior, que cobra vida mediante la planeación política derivada de la existencia de motivaciones y situaciones que demandan decisión y acción, es hoy un imperativo dentro de la nueva dinámica de reformulación de la vida social, de las formas democráticas de gobierno, de la relegitimación y el surgimiento de nuevas relaciones de autoridad y de la reconceptualización, reformulación y reconstrucción de las entidades estatales. La apropiación democrática de la formulación de las políticas externas y, dentro de ello, la elaboración de estrategias coherentes y acordes con las necesidades y visiones de sectores mayoritarios que confrontan nuevos escenarios altamente adversos, son dos aspectos fundamentales en el proceso de construcción de nuevas realidades.

Si se acepta la premisa de que «no hay política sin propósitos, ni consideración racional de la misma que pueda prescindir de las fuerzas que actúan en el espacio en que se formula, ni las de aquél hacia el cual se proyecta»,¹⁹ misma que subyace a la noción de la política exterior, entonces se cae en cuenta de la necesidad de apropiación

[¹⁹] José Cara Ybarra, «Aspectos políticos de la relación México – Estados Unidos», en Eliezer Morales Aragón y Consuelo Dávila (coord.), *La Nueva Relación de México con América del Norte*. UNAM, México, 1994, p. 171.

del proceso de formulación de la política externa por parte de las nuevas corrientes democratizadoras de la vida social. *El espacio en el cual se formula y aquél hacia en el cual se proyecta* han sufrido una transformación profunda en los últimos decenios, en especial en los albores del siglo XXI. La política externa, en este contexto, refuerza su carácter estratégico y la necesidad de su democratización se profundiza con fuerza.

Este proceso político-social *sui generis*, poseedor de un amplio carácter estratégico, entonces adquiere una dimensión distinta de aquella que le han imprimido los enfoques cronológico-descriptivos tradicionales, al dejar de ser el recuento y la descripción de hechos históricos particulares, y en ocasiones ininteligibles, y pasar a conceptualizarse como la serie de «actitudes, decisiones y acciones adoptadas por un Estado frente a otros [y frente al sistema internacional], con el fin de satisfacer e incrementar sus intereses nacionales».[²⁰] Un proceso no fortuito, emanado de una planeación, que responde a motivaciones y situaciones derivadas de realidades históricas específicas que buscan un cauce político mediante la decisión y acción reflexionadas y contundentes.

Como *pensamiento estratégico*, la política exterior planifica el actuar externo del Estado con el fin de dotarlo de un rumbo coherente hacia el logro de sus objetivos y la satisfacción de sus motivaciones; como *campo estratégico*, la política exterior se relaciona con temas de defensa, seguridad y bienestar social; como *proceso*, la política externa emana del diario acontecer nacional, en una dinámica dialéctica de mutuas y múltiples interrelaciones con el exterior; y como *campo de estudio*, se dirige al análisis y comprensión de todo lo anterior. En cualquiera de los casos, la política exterior posee un carácter altamente estratégico.

Conclusiones

Los estudios sobre política exterior se han consolidado como un campo de análisis fundamental para la comprensión de la política internacional y para el entendimiento de las relaciones internacionales. En su corta trayectoria se han enriquecido con enfoques metodológicos que trascienden el campo cronológico-descriptivo característico de las primeras etapas –y que aún pervive en la actualidad–, dando paso

[²⁰] José Cabra Ybarra, «Apuntes de clase», *mimeo*.

a una explicación más profunda sobre los elementos que se conjugan en el proceso de planeación, ejecución y evaluación que da vida a la política externa de los estados.

La concepción procesal que se ha esbozado en las líneas precedentes, aporta una herramienta indispensable para la comprensión de las motivaciones y propósitos que dan origen a la planeación de esta política, que es dirigida hacia un ámbito en donde la potestad soberana de los estados se confronta con constreñimientos formales e informales que dificultan la consecución de los objetivos y las metas que son fijadas por los tomadores de decisiones. Por ello, la elaboración de estrategias pertinentes y coherentes con las realidades nacional e internacional, se presenta como una fase crítica del proceso en su conjunto.

La política exterior adquiere un carácter estratégico en cinco grandes sentidos: al ser un pensamiento ordenado y planificado; al poseer en su formulación una serie de estrategias que guían la acción; al vincularse con áreas sensibles de la vida social y estatal; al fungir como vía de comunicación del Estado con su entorno; y, por último, al ser un coadyuvante en la prefiguración y configuración de la *realidad internacional*.

Por lo anterior, la apropiación democrática del proceso en su conjunto, y la profundización de su estudio en una realidad sumamente cambiante y en plena y profunda transformación, resultan ser hoy imperativos ineludibles en los campos de la investigación académica, la *praxis* política y en la búsqueda de alternativas que deriven en la reformulación y reconfiguración de la vida social y de la organización y funcionamiento de las entidades estatales.

Entender a la política exterior como un proceso político y social, alejado de lo fortuito, y poseedor de un amplio carácter estratégico, es un prerrequisito indispensable para la comprensión profunda de la dinámica estatal, de los interrelacionamientos externos, de la configuración general de la política internacional y, por consiguiente, de las grandes tendencias que se producen e influyen el clima general de las relaciones internacionales actuales.