
ARTICULOS

RELACIONES INTERNACIONALES: TEORIAS Y REALIDADES

LUCIANO TOMASSINI O.

1. *Relevancia de la teoría de las relaciones internacionales*

Uno de los principales aportes del pensamiento latinoamericano en la posguerra ha consistido en mostrar la influencia que tiene el sistema internacional sobre la evolución económica y social de los países en desarrollo. Si ello es así, dichos países deberían asignar la mayor importancia a los estudios internacionales. Lamentablemente, por regla general, esto no ocurre. Un informe publicado en 1973 bajo los auspicios de la Fundación Ford señalaba que "con pocas excepciones, los académicos de los países en desarrollo estén trabajando en problemas internos, no externos" y llegaba a la conclusión de que "en el largo plazo no es satisfactorio que los dirigentes de estos países tengan que depender exclusiva o fundamentalmente de académicos de los países ricos para obtener asesoramiento acerca de cómo vincularse al orden internacional".¹

Uno de los factores que explican la deficiencia de estos estudios en América latina se refieren a la falta de una teoría adecuada de las relaciones internacionales. Ello no es de extrañar si se considera el papel que desempeña la teoría en el desarrollo de las ciencias sociales. La falta de énfasis en los aspectos teóricos, dentro de un campo de estudios relativamente rezagado, determina que cuando se invoca una teoría se lo haga en forma superficial, acrítica o mecánica. Esto se traduce en el uso ritual y simplificado de ciertas teorías y, lo que es más grave, en que por regla general se empleen visiones superadas por la realidad internacional contemporánea.

Hay que reconocer que en los países en donde estos estudios están muy avanzados reina bastante confusión sobre la materia. Los más prestigiosos intentos efectuados en los últimos veinticinco años para clasificar las principales teorías contemporáneas de las relaciones internacionales comienzan por confundir dos categorías: las teorías elaboradas

LUCIANO TOMASSINI O., *Master en Ciencia Política*, es profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica y Coordinador del Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL).

¹ C. Fred Bergsten (editor), *The Future of the International Economic Order: An Agenda for Research*, 1973, pp. 198-199.

desde un punto de vista metodológico y aquellas construidas en torno a una interpretación sustantiva acerca de la estructura del sistema internacional en un momento dado. Uno de los intentos más recientes en tal sentido, y que por lo tanto refleja confusiones anteriores, organiza la evolución de la teoría de las relaciones internacionales en torno a tres grandes debates, con un interlocutor común a todos ellos, representado por los exponentes de la visión clásica o "realista" sobre este fenómeno: su polémica con los idealistas después de la Gran Guerra; su discusión con los "behavioralistas" a partir de la Segunda Guerra Mundial, y el debate con los globalistas a partir de la crisis de los años setenta. Mientras que la segunda de estas escuelas se centra fundamentalmente en cuestiones metodológicas, las otras dos giran en torno a visiones interpretativas.²

Con el único objeto de ordenar provisoriamente el tema a fin de poder avanzar hacia la búsqueda de una teoría o interpretación adecuada del sistema internacional contemporáneo podríamos proponer dos agrupaciones. Las principales escuelas metodológicas han girado en torno a diversos enfoques normativos, a corrientes empíricas de inspiración tradicionalista y a la escuela "behavioralista".³ Desde un punto de vista interpretativo, a lo largo del siglo XX la visión clásica o realista de las relaciones internacionales ha sido contestada desde tres perspectivas: la concepción idealista de la primera posguerra; diversas visiones histórico-estructuralistas que desde distintos ángulos, marxistas y no marxistas, describen la realidad internacional como un proceso más o menos ineluctable y dicotómico entre fuerzas en conflicto,⁴ y las actuales interpretaciones globalistas basados en la observación del proceso de transnacionalización contemporáneo.⁵ Los rasgos fundamentales de estas tres corrientes se resumen en el cuadro siguiente.⁶ (Ver pág. 9.)

El debate académico dentro del mundo occidental se ha circunscrito a la disputa entre los realistas y los idealistas, entre las dos guerras, y entre los primeros y los globalistas durante el período más reciente. La que, a falta de una denominación comúnmente admitida, hemos llamado visión histórico-estructuralista, que en sus diversas versiones predomina tanto en el campo socialista como en el tercer mundo, ha sido ignorada o ha recibido una atención relativamente marginal en los círculos académicos.

² R. Maghroori y B. Ramberg (editores), *Globalism versus Realism: International Relations Third Debate*, 1982.

³ S. Hoffman, *Contemporary Theory in International Relations*, 1960.

⁴ K. Knorr y J. N. Rosenau (editores), *Contending Approaches to International Politics*, 1969.

⁵ Esta percepción está muy bien esbozada en la introducción preparada por J. N. Rosenau al libro de Maghroori y Ramberg ya citado. En su introducción, Rosenau corrige la clasificación propuesta en ese libro. Más cercana a la de Rosenau —y nuestra— es la que proponen M. Smith, R. Little y M. Shackleton (editores) en *Perspectives on World Politics*, 1981.

⁶ Una versión más completa de este resumen figura en el trabajo de Rosenau recién citado.

VISION DEL SISTEMA INTERNACIONAL

	<i>Realista</i>	<i>Estructuralista</i>	<i>Transnacional</i>
Agentes	Estatales	Mundiales	Transnacionales
Agenda	Simple (intereses nacionales)	Simple (intereses de clase)	Compleja (múltiples intereses)
Estructura	Anárquica	Integrada (dentro de cada bloque)	Fragmentada e inter-relacionada
Factores	Interés nacional	Factores estructurales	Circuitos específicos
Plazos	Corto	Largo	Mediano
Dinámica	Cambios marginales	Cambios estructurales	Transformaciones profundas y graduales
Fenómenos observables	Coyunturales	Estructurales	De alcance medio
Método de análisis	Macroanalítico (histórico-coyuntural)	Macroanalítico (histórico-estructural)	Microanalítico

micos anteriormente mencionados (y esto último, fundamentalmente, a través de la teoría de la dependencia).

En este ensayo se analiza la necesidad de reemplazar el paradigma clásico o realista que ha prevalecido hasta ahora en el análisis de las relaciones internacionales por una visión más actualizada que recoja la complejidad del mundo moderno. Para ello, después de señalar los rasgos fundamentales de la escuela clásica, se examinarán los principales cambios que han ocurrido en el plano de las relaciones políticas y económicas internacionales durante los últimos quince años. Por último, se indicarán algunas de las consecuencias que ha traído consigo la transformación de ese paradigma, particularmente tratándose de las relaciones externas de los países latinoamericanos.

2. Orígenes y características de la escuela clásica

El "orden internacional" de la posguerra procuró reparar los estragos causados por el predominio de la visión realista de las relaciones internacionales durante la firma y la aplicación del Tratado de Versalles, pero tuvo que hacerlo sin disponer de arquetipos nuevos. De hecho, el arreglo a que se llegó entonces, basado en la presencia de un poder hegemónico al interior del campo capitalista y en un tenso y precario equilibrio mundial entre las dos superpotencias, si bien fue construido sobre la base de las condiciones creadas por la guerra y suministró elementos de estabilidad por algún tiempo, no tuvo un alcance verdaderamente "internacional" ni fue un "orden".⁷

Se consolidó así una visión en que el sistema internacional aparecía integrado exclusivamente por estados soberanos interactuando en función de sus respectivos intereses nacionales, y en que se prestaba escasa consideración a los intereses reales de esa gama cada vez más compleja y diversificada de sectores que actualmente intervienen en la dinámica social.⁸ Desde la perspectiva de hoy podría decirse que esa visión estaba construida sobre peligrosas abstracciones.

De hecho, de los diversos elementos que de acuerdo con ella configuraban la "anatomía del estado nacional", sólo uno —el concepto abs-

⁷ Sobre el concepto de "orden internacional" y su ausencia en la política mundial contemporánea ver particularmente Stanley Hoffman, *Primacy and World Order: American Foreign Policy since the Cold War*, 1968. Desde una perspectiva latinoamericana, ver también Celso Lafer, *Reflexiones sobre el Tema del Nuevo Orden Mundial en un Sistema Internacional en Transformación*, en Helio Jaguaribe (editor): *La Política Internacional de los Años 80*, publicación del RIAL efectuada en 1982.

⁸ Los exponentes de esta visión forman una larga lista, desde Hans H. Morgenthau en su *Politics Among Nations* hasta el último libro de Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, pasando por Louis L. Snyder, *The Meaning of Nationalism* (1954) o *The Might of Nations*, por John Stoessinger (cuarta edición, 1973).

tracto de soberanía— tenía un carácter preciso, indivisible y absoluto, en tanto que los demás eran relativos e imprecisos y muchas veces daban la impresión de estar en permanente proceso de consolidación: la base geográfica, el elemento étnico, un espacio económico, la identidad cultural o el sentimiento nacional.

Incluso el concepto que, a la luz de esa visión, orienta la conducta internacional de los estados —el del interés nacional— constituye otra abstracción que guarda poca semejanza con los intereses que se agitan en la vida real de las sociedades. “El concepto del interés nacional emergente de la contienda entre los intereses sectoriales en conflicto... representa el más bajo común denominador entre todos ellos, en donde los intereses sectoriales y el interés nacional se encuentran en un compromiso poco fácil, que puede dejar mucho que desear a la luz de todos los intereses realmente involucrados”. No es de extrañar así que, para sobrevivir, esa ficción haya tenido que defenderse permanentemente frente a la presencia de otros intereses más concretos y particulares. Por eso se ha observado que “la legitimidad del interés nacional debe ser determinada frente a su posible usurpación por parte de otros intereses nacionales, subnacionales o supernacionales”.⁹

Similares limitaciones afectan a la concepción de un elemento tan central en la teoría clásica de las relaciones internacionales como el del poder. Desde un punto de vista amplio sería aceptable definirlo como “la capacidad de una nación para usar sus recursos tangibles e intangibles de tal manera de poder afectar la conducta de otras naciones”.¹⁰ Sin embargo, los analistas clásicos no se sienten cómodos manejando sus elementos intangibles, tales como el carácter nacional, las ideologías, las imágenes, la naturaleza del liderazgo o la forma de gobierno con que cuentan las naciones. En cuanto a sus elementos más tangibles, si bien estos autores se refieren al papel que desempeñan la geografía, la población o los recursos naturales, salta a la vista que en último análisis los consideran como meros ingredientes del poderío militar de las naciones, el único que realmente cuenta para ellos. Este reduccionismo crea una pendiente a través de la cual se llega a identificar el poder con las capacidades militares de que dispone un estado, y a proclamar que su misión más importante consiste en acumular tales capacidades pues ellas son la clave para alcanzar otros objetivos en la vida internacional.

En el mundo según los “realistas”, la seguridad estratégica constituía el objetivo dominante de los estados, y el principal medio para conseguirlo era el poder militar. Dentro de esta concepción, en la vida internacional no había lugar para otros valores u objetivos, o al menos se confundían por completo los fines con los medios. Esta confusión resalta ya en los escritos de uno de los principales teóricos del tema, quien

⁹ H. Morgenthau, “Another Great Debate: the National Interest of the U.S.”, en *The American Political Science Review*, vol. XLVI, t. 4, 1952.

¹⁰ J. Stoessinger, *op. cit.*, p. 27.

hablaba del “uso del poder para la adquisición de más poder, o de *otros* valores”.¹¹ De este punto de vista derivaron los peligrosos cursos de acción seguidos por las grandes potencias durante la posguerra, inspirados en un concepto del poder como acumulación de recursos militares y no como la capacidad de obtener ciertos resultados, así como también sus imprevisibles y frustrantes desenlaces.

3. *La transformación del sistema internacional*

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

La visión realista de las relaciones internacionales se basaba en varias presunciones. La primera concebía la política internacional como centrada en torno a los intereses de las grandes potencias, con una u otra de las cuales debían alinearse los estados menores, dando lugar a la formación de bloques o esferas de influencia en cuyo interior la potencia hegemónica dirimía conflictos, y entre las cuales imperaba un permanente estado de confrontación controlado por la declinante primacía de los Estados Unidos. La segunda visualizaba las sociedades nacionales como unidades relativamente simples, cuya conducta internacional se orientaba hacia un número reducido de objetivos, generalmente subordinados al mantenimiento de la paz y la seguridad. De allí la tercera presunción, que reducía la agenda internacional a un limitado número de temas rígidamente jerarquizados entre sí, dentro de los cuales el problema de la seguridad disfrutaba de una prioridad incontestable. La cuarta presunción se refería a la básica homogeneidad de los agentes que actúan en la vida internacional, representados exclusivamente por los estados

¹¹ Harold Lasswell, *Power and Personality*, 1984, p. 30.

nacionales, los cuales no reconocían la legitimidad de otros agentes dotados de capacidad de actuación internacional. No es de extrañar que, en quinto lugar, se tuviera una visión igualmente restringida acerca del repertorio de recursos de poder que un estado podía emplear para influir sobre otros, recursos que parecían preferentemente circunscritos a la esfera política y, sobre todo, militar, así como también acerca de las arenas en que podían ponerse en juego esos recursos, las que parecían ser pocas, bien acotadas y suficientemente conocidas.

Todas esas presunciones fueron desbordadas por la transformación de la realidad internacional contemporánea. Podría aventurarse aquí la hipótesis de que, a diferencia del pasado, en la actualidad las relaciones internacionales, 1) son protagonizadas por un creciente número de centros de poder, 2) cuya actuación externa no sólo representa los intereses del estado sino también los de la sociedad civil organizada, 3) se desenvuelven en torno a una agenda más compleja y menos jerarquizada a la cual se incorporan nuevos temas, 4) que son manejados por nuevos y múltiples agentes, con frecuencia distintos del estado, los cuales 5) ponen en juego recursos de poder no tradicionales de una variedad de arenas mucho más numerosas, cambiantes y entrelazadas que antes. Conviene analizar con mayor detención las nuevas realidades que han venido a invalidar aquellas presunciones.

La primera se refiere a la evolución de la jerarquía internacional. En este plano, la tendencia hacia la multipolaridad y el ensanchamiento del margen de maniobra de una creciente gama de países intermedios ha tendido a erosionar el rígido sistema de estratificación internacional que imperó durante la posguerra, y a reducir la abrumadora importancia atribuida durante ese período a las consideraciones vinculadas con la seguridad militar, abriendo paso al surgimiento de otros intereses en el plano interno e internacional. Conforme la política de confrontación seguida por las dos superpotencias se desgasta y pierde credibilidad, éstas encuentran cada vez más difícil exigir un alineamiento incondicional a los demás países. Si a ello se agrega la tendencia a la dispersión del poder económico mundial, que se analizará más adelante, no es de extrañar que se haya estructurado un sistema internacional más fluido y más fragmentado.

La segunda consiste en la expansión de la sociedad civil y a su relación con el estado. A lo largo del período de posguerra, contra el telón de fondo de un período de prosperidad sin precedentes, asistimos a un poderoso proceso de desarrollo y diversificación de las sociedades nacionales. Estas, en una primera etapa, presionan sobre el estado para que asuma una gama cada vez más amplia de funciones y, posteriormente, disputan con éste el cumplimiento de las mismas. A los clivajes sociales originados en la intensa pugna distributiva que tiene lugar en las sociedades avanzadas, se agregan posteriormente otros clivajes protagonizados por nuevos grupos organizados en torno a valores vinculados con la calidad de la vida, dos procesos que contribuyen a estimular la prolife-

ración de los intereses sociales en juego. Se produce así un cambio en el papel relativo de la sociedad civil y del estado con la emergencia de un número cada vez mayor de agrupaciones constituidas para la prosecución de determinados valores o intereses, cuyo logro supone con frecuencia la actuación internacional de esos grupos, ya sea directamente o a través de los distintos segmentos en que paralelamente se divide la burocracia estatal con el objeto de atender los intereses de los distintos sectores de la sociedad civil organizada. En todo caso, en un mundo cada vez más interdependiente, tanto el estado como la sociedad civil se ven en la necesidad de buscar cada vez con mayor frecuencia en el plano internacional el logro de sus objetivos (*burocratic politics*).¹²

La tercera se refiere a la configuración de la agenda internacional. Como consecuencia de la revolución de las expectativas a que da lugar el desarrollo de las sociedades modernas, dentro del marco de una creciente permisividad internacional creada por el debilitamiento de la estratificación que surgió de la posguerra, la agenda internacional se vuelve más amplia, más compleja y menos jerarquizada. Ningún tema domina abrumadoramente sobre los otros. Junto al problema de la seguridad nacional emergen otros vinculados con el desarrollo económico, el progreso tecnológico, el bienestar social, la protección del medio ambiente, la autonomía nacional, la identidad cultural y la calidad de la vida, que interesan a un creciente número de grupos civiles organizados. La mayor parte de los nuevos intereses sociales tienen que ver con la prosecución del bienestar y enfatizan sus aspectos cualitativos, por lo cual su prosecución no es indivisible (como ocurría con los intereses vinculados con la seguridad o la soberanía) sino gradual o distributiva, apuntando a la satisfacción relativamente equilibrada de las aspiraciones de los distintos grupos. Esto, unido al entrelazamiento que existe desde un punto de vista técnico entre los distintos problemas, abre la posibilidad de establecer nexos o compromisos en el manejo de los distintos temas y, por consiguiente, amplía las oportunidades para que participen en el juego internacional países medianos o pequeños que poseen algún interés o capacidad frente a determinados problemas. Cobra así especial importancia la confección y el manejo de la agenda que enmarca las relaciones internacionales y se abren inesperadas perspectivas como consecuencia de la posibilidad de combinar el tratamiento de los distintos temas (*linkage politics*).¹³

El cuarto punto está vinculado con la proliferación de los agentes. Como consecuencia de las tendencias anteriormente mencionadas, el estado deja de monopolizar el manejo de las relaciones externas, mientras

¹² El concepto de "*burocratic politics*" fue difundido fundamentalmente por Graham T. Allison, en *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, en 1971.

¹³ Los autores que más han llamado la atención sobre esta práctica son J. Keohane y J. Nye, especialmente en su libro *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 1977.

que agentes no gubernamentales comienzan a intervenir en ellas: sectores científicos y tecnológicos, agrupaciones empresariales, organizaciones laborales, partidos políticos, corrientes culturales, éticas o religiosas y establecimientos militares. Estos nuevos agentes pueden intervenir en la vida internacional ya sea actuando en contacto directo con sus contrapartidas en otras sociedades, a través de los sectores pertinentes de sus propias burocracias nacionales o mediante su acceso a organismos o foros internacionales que se ocupan de temas afines con sus intereses. Este fenómeno no implica necesariamente una disminución del papel del estado. Por una parte, éste conserva muchas de sus funciones tradicionales, las que se concentran cada vez más en la definición de los parámetros dentro de los cuales debe encuadrarse la actuación de los demás sectores. Por la otra, la compartamentalización de la "política burocrática" determina que el comportamiento de las distintas agencias del estado tienda a asimilarse al de aquellos sectores no gubernamentales a cuyos intereses se encuentran vinculadas, dando lugar a la actuación conjunta de agentes públicos y privados en un mismo escenario.

El último aspecto se refiere a la transformación de los recursos de poder. Mientras se devalúan los recursos militares en una era en que la amenaza de un holocausto nuclear hace necesario recurrir a la disuasión, los proxies y las guerras limitadas, surgen recursos de poder no tradicionales que antes no se empleaban en la esfera de la "alta política", de carácter comercial, tecnológico, financiero, ideológico o cultural. "Hoy día se arguye que los intereses que realmente están en juego en la política internacional están completamente desvinculados de los usos tradicionales del poderío militar, tales como la adquisición de imperios y territorios. En el mundo moderno, los objetivos de los estados son mucho más intangibles, como, por ejemplo, mejorar sus relaciones comerciales, asegurar sus mercados, obtener amigos políticos y ganar el favor de la opinión mundial. En la prosecución de estos objetivos, el poder militar es, en el mejor de los casos, irrelevante, y en el peor, contraproducente".¹⁴ En efecto, en un mundo en que los objetivos de la política internacional —y sus agentes— han cambiado tan profundamente, el poder deja de ser medido solamente en términos de la acumulación de capacidades militares, y pasa a ser concebido como la capacidad específica de ciertos agentes —gubernamentales o no gubernamentales— para influir sobre el comportamiento de otros y para obtener los resultados esperados dentro de ámbitos cada vez más específicos. Desde este punto de vista resulta todavía insuficiente la interpretación según la cual el fenómeno transnacional se identifica con la aparición de "estructuras de autoridad que trascienden las fronteras nacionales", esto es, con aquellos casos en que la autoridad superior está situada en un estado y las organizaciones a las que legítimamente puede exigir obediencia, en

¹⁴ John Garnett, *Contemporary Strategy*, 1975, p. 42.

otros.¹⁵ Las manifestaciones modernas del poder tienen mucho más que ver con el concepto de "influencia", es decir, con la capacidad de determinar ciertos resultados independientemente de las estructuras formales de autoridad, nacionales o supranacionales. Al mismo tiempo, el surgimiento y la utilización de recursos de poder no tradicionales multiplica las arenas en las cuales estos recursos pueden ponerse en juego.

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

4. *La crisis de la economía mundial*

El comienzo de los años setenta marca el fin del prolongado ciclo expansivo que vivieron los centros industriales durante la posguerra. Las turbulencias por las cuales ha atravesado la economía mundial durante los últimos quince años no pueden ser descritas como una serie de recesiones de carácter coyuntural sino que deben interpretarse como el inicio de una crisis estructural de largo plazo. Esta apreciación no implica adherir a las catastróficas predicciones que predominaron a principios de los años setenta, según las cuales habríamos ingresado en una era de "crecimiento igual a cero", ni a los vaticinios que cada cierto tiempo se formulan desde el ángulo marxista más ordodoxo acerca del inminente colapso del capitalismo. Se reconoce aquí, por el contrario, el carácter ambivalente de toda crisis, tal como este concepto fuera definido por don José Medina Echavarría, cuando describe este proceso como un "cierto momento en la evolución de un sistema que ofrece suficientes manifestaciones de vacilación y trastorno como para indicar un estado de transición, que no excluye tanto su recuperación y fortalecimiento, como su definitiva descomposición y ruina", agregando que esa recuperación puede verificarse bajo condiciones y modalidades nuevas.¹⁶

¹⁵ Sostiene esta tesis James N. Rosenau, en uno de sus últimos libros, *The Study of Global Interdependence: Essays of the Transnationalization of World Affairs*, 1980, p. 25.

¹⁶ J. Medina Echavarría. "América Latina en los Escenarios Posibles de la Distensión", en Revista de la CEPAL N° 6, segundo semestre de 1976.

Entendida en este sentido, la transición que actualmente está experimentando la economía internacional también ha tornado obsoletas las presunciones en que se basó el orden internacional de la posguerra desde un punto de vista económico. Debemos recordar que en dicho plano ese orden se basaba asimismo en el predominio de un mundo de naciones. Tres eran sus presunciones claves: la de que, en la formulación de sus políticas macroeconómicas, los gobiernos sólo debían tomar en cuenta los intereses de sus propios ciudadanos; la de que, de acuerdo con el pensamiento keynesiano, el gobierno podía regular la economía mediante el control (*fine tuning*) de la demanda agregada, pues se suponía relativamente constante el *stock* de tecnología, ventajas comparativas y capacidades productivas de que disponían las distintas economías nacionales, y la de que —tratándose de regular un escenario marcadamente estable— las decisiones de política económica no estaban llamadas a tener influencia durante un período superior a dos o tres años. El proceso de transición por el cual atraviesa en la actualidad la economía internacional pone de manifiesto que, por el contrario, ésta depende cada vez más del grado de coordinación que se alcance entre las políticas económicas de los países industriales; que su comportamiento —y el de las diversas economías nacionales— no depende tanto del control de la demanda agregada como de la oferta de recursos naturales y humanos, tecnología y capacidades productivas, y que las decisiones que se adopten en un momento determinado en relación con estos factores tienen una profunda influencia en el mediano y largo plazo.

Estas transformaciones se reflejan en la consolidación de una economía mundial cada vez más interdependiente, no obstante la aplicación de proyectos recientes —que contrarían las corrientes históricas y están a nuestro juicio condenados al fracaso— encaminados a revertir esta tendencia, lo cual refuerza la obsolencia de la visión clásica de las relaciones internacionales. A lo largo de los últimos quince años el debate internacional se ha centrado en el fenómeno de la interdependencia explicándolo sucesivamente a partir de tres ángulos principales.¹⁷

Se ha señalado ya que durante los años setenta se puso término al período de expansión sin precedentes de que disfrutaran los centros industriales durante la posguerra. A partir de esa época, el crecimiento económico amenazó con sobrepasar la capacidad de absorción del ecosistema, comprometiendo así el delicado equilibrio ecológico que constituye la base de sustentación del desarrollo, mientras que la economía

¹⁷ A partir del libro de Richard Cooper, *The Economics of Interdependence*, 1968, se desarrolla una abundante literatura en torno a este fenómeno. Algunas obras se refieren a sus expresiones en el plano internacional, como uno de los últimos libros del célebre W. W. Rostow, *Getting From Here to There: America's Future in the World Economy*, 1978. Otras analizan sus consecuencias domésticas, como el reciente libro de Michael Stewart, *The Age of Interdependence: Economic Policy in Shrinking World*, 1984.

internacional pasó a caracterizarse por una situación de aguda inseguridad en el abastecimiento de energía y de otras materias primas estratégicas. Desde entonces, aunque con diversos altibajos, no ha cesado de profundizarse la conciencia de que el crecimiento económico tiene ciertos límites. El primer informe publicado bajo los auspicios del Club de Roma sobre esta problemática contribuyó a iniciar un debate que generó una pluralidad de reacciones en el plano teórico, mientras que las decisiones adoptadas por la OPEP en 1973 dieron la señal de alarma en el plano de las realidades.¹⁸ La declinación de los precios de los hidrocarburos y, en general, de las materias primas, en un ambiente económico internacional marcadamente recesivo, han alterado en los años ochenta estas percepciones y han trasladado el énfasis de las explicaciones acerca de la crisis económica internacional y del aumento de la interdependencia hacia otros sectores.

Entre ellos cabe destacar el campo financiero. El pasado decenio se caracterizó por un extraordinario aumento de la liquidez financiera internacional y del endeudamiento externo de los gobiernos y de las empresas, endeudamiento que alcanzó dimensiones críticas en el caso de los países en desarrollo, con serias consecuencias para la estabilidad del sistema financiero internacional en su conjunto. Tres factores destacan entre los que condujeron a esta situación. El primero se vincula con el impacto de las dos grandes alzas de los precios del petróleo, anteriormente mencionadas, y con la consiguiente acumulación de excedentes financieros en manos de los países de la OPEP. El segundo se refiere a la aplicación, por parte de los países industrializados, de políticas reactivadoras y expansivas para enfrentar una prolongada y aguda situación recesiva. El tercero apunta al surgimiento de un pujante mercado de euromonedas, como consecuencia del extraordinario grado de liquidez financiera imperante en el mundo, y al papel desempeñado por la banca privada internacional en el reciclaje de esos recursos, instituciones que durante ese período compitieron por colocar sus excedentes y flexibilizaron para ello sus criterios de solvencia financiera, tornando legibles a clientes que antes no lo eran, principalmente en el caso de los países en desarrollo relativamente más avanzados.¹⁹

Pero "la crisis de la economía mundial es, ante todo, una crisis industrial". Con esta frase comienza uno de los más relevantes informes recientes sobre las perspectivas de la economía mundial elaborado desde una óptica europea. "Sin duda, las sucesivas conmociones petroleras han

¹⁸ D. H. Meadows, et. al., *The Limits to Growth*, 1972. Ver también E. J. Mishan, *The Economic Growth Debate*, 1977 y C. Freeman y M. Jahoda, *World Futures: The Great Debate*, 1978, entre las principales expresiones de una abundante literatura sobre la materia.

¹⁹ M. Wionczek y L. Tomassini (editores), *Politics and Economics of the External Debt: The Latin American Experience*, 1985.

contribuido poderosamente a desestabilizar las economías nacionales, así como también los intercambios internacionales. Sin duda, del mismo modo, es necesario prestar una atención sostenida a las tensiones monetarias derivadas de la ruptura ocurrida en 1979, la cual ha marcado un complejo viraje en relación con la tendencia surgida a partir de 1971. Pero si hoy resulta indispensable conjurar los riesgos monetarios, tanto como ayer los desequilibrios energéticos, es dentro de la industria donde se encuentran los orígenes más profundos de la crisis y los más destacados perfiles que se advierten en el horizonte de 1990.²⁰ El incremento de la competencia entre los países desarrollados y los avances del conocimiento que tuvieron lugar durante el prolongado período de auge de posguerra determinaron el surgimiento de nuevas tecnologías y una profunda transformación en la estructura industrial de esos países. Declinan la productividad y la importancia de los sectores en que tradicionalmente se basó el crecimiento de las modernas economías industriales, como la siderurgia, la industria automotriz, la de electrodomésticos y la fabricación de barcos y equipos de transportes, mientras que otras actividades comienzan a liderar el proceso productivo: la microelectrónica, la informática, las comunicaciones, la automatización de los procesos productivos, la biotecnología y la ingeniería genética, la fabricación de nuevos materiales resistentes más livianos y los procedimientos que ahorran energía. Estos cambios acarrearán grandes transformaciones en el esquema tradicional de ventajas comparativas y en la competitividad de los distintos países, y acentúan la interdependencia existente entre ellos.²¹ Esta, a su vez, consolida la articulación de un sistema transnacional en que los conceptos de "poder" y "seguridad" pierden importancia relativa frente a los de "interdependencia" y "bienestar".

5. Principales consecuencias del cambio de paradigma

Las transformaciones que han experimentado las relaciones políticas y económicas internacionales tornaron obsoleta la visión de la escuela clásica y determinaron el gradual surgimiento de un nuevo paradigma. En él la visión de un orden bipolar orientado hacia la búsqueda de la seguridad mediante la acumulación de recursos de poder, que daba

²⁰ CEPPI, *Economie Mondiale: La Montée des Tensions*, 1983.

²¹ Dentro de la literatura acerca de este tema, ver W. Diebold jr., *Industrial Policy as an International Issue*, 1980; R. Muller, *Revitalizing America*, 1980; J. Binder (ed.), *National Industrial Strategies and the World Economy*, 1982; M. Veenstock, *The World Economy in Transition*, 1983, y M. J. Piore y Ch. F. Sabelle, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, 1984. Desde un ángulo conocidamente radical, este problema ha sido analizado en forma muy interesante por A. Gunder Frank, en *La Crisis Mundial*, 1980 (dos volúmenes). Desde una perspectiva latinoamericana, ver F. Fajnzylber, *La Industrialización Trunca de América Latina*, 1983.

lugar a relaciones predominantemente conflictivas, es reemplazada por la de un mundo multipolar, comprometido con la prosecución del bienestar a través del reconocimiento de la interdependencia existente entre los estados y la creciente coordinación de sus políticas.²² En este ensayo se ha procurado mostrar los rasgos y fundamentos del paradigma emergente a partir de la descripción de las nuevas realidades imperantes en el escenario internacional en lugar de hacerlo en términos puramente abstractos. En ciencias sociales, la teoría debe construirse sobre la observación de los hechos tal como ellos son, y no sobre textos u otras teorías. Conviene, para finalizar, esbozar algunos de los corolarios que se derivan del nuevo paradigma tanto en el plano de las relaciones internacionales, en general, como en el de las relaciones externas de los países latinoamericanos.

Naturalmente, la concepción tradicionalista implicaba numerosas consecuencias, entre las cuales nos limitaremos a señalar aquellas que pueden ayudar a comprender mejor las diferencias existentes entre la visión clásica y la visión moderna de las relaciones internacionales. La primera y más fundamental consiste en que, al ignorar el carácter instrumental del poder, dicha visión tendía a confundir los medios con los fines. A partir de esta confusión, la "política del poder" relegó al olvido los valores y temas de carácter sustantivo en torno a los cuales se articulan las relaciones de conflicto o cooperación entre las naciones, que permiten clasificar a los países como amigos o enemigos y que confieren cierto contenido a las relaciones internacionales, convirtiéndolas —como decía Toynbee citando a Hamlet— en "un cuento narrado por un idiota". La segunda consecuencia se refiere a la entronización de una "diplomacia de doble vía" que reservaba a los estadistas el manejo de los asuntos incluidos dentro de los estrechos parámetros que según las convicciones en boga enmarcaban la alta política internacional, dejando en manos de los hombres de negocios y de los agregados comerciales la conducción de las relaciones económicas entre los estados y otras cuestiones de menor importancia.²³ La última de las consecuencias que se desea destacar por ahora radica en la tendencia inherente a la concepción realista de la

²² Esta tendencia ha sido cuestionada por la "nueva ortodoxia" para usar el término con que la calificó Hoffman en la *New York Review of Books* (16 y 30 de abril de 1981) y en *Dead Ends: American Foreign Policy in the New Cold War* (1983), escuela que intenta demostrar la factibilidad del proyecto de la administración Reagan encaminado a restablecer la hegemonía norteamericana en el mundo y a poner término a la multipolaridad. Para una discusión de las limitaciones de dicho proyecto, particularmente desde una perspectiva económica, ver L. Tomassini, *La Economía Mundial y América Latina: Reflexiones sobre el Corto y el Mediano Plazo*, en *Estudios Internacionales* N° 70, abril-junio de 1985. Este año el RIAL iniciará una serie de informes anuales sobre El Sistema Internacional y América Latina con un estudio titulado "¿Una Nueva Era de Hegemonía Norteamericana?", en donde se analizarán los diversos aspectos de esta interrogante.

²³ R. Cooper, *Trade Policy is Foreign Policy*, en *Foreign Policy* N° 9, 1972-73.

política internacional a promover las relaciones de conflicto con más fuerza que las de cooperación. Si bien el nuevo paradigma no certifica el predominio invariable de estas últimas, es evidente que la conducción de las relaciones entre los estados supone hoy día una estrecha coordinación de sus políticas, y el logro de una cierta división del trabajo en cada uno de los ámbitos de interdependencia o circuitos transnacionalizados dentro de los cuales se manejan sus diferentes intereses.

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

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

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

nea ni permite a los países enfrentar lúcidamente las limitaciones y posibilidades creadas por el avance de la interdependencia.²⁴

Para remozar su estrategia externa, los países latinoamericanos necesitan contar con una visión moderna de las relaciones internacionales y elaborar una plataforma de negociación más selectiva o desagregada, basadas en un análisis dinámico de las tendencias actuales del sistema internacional. El diseño de una diplomacia más ilustrada y más activa supone un alto grado de consenso interno y una fuerte e inteligente presencia del estado, lo cual pone una vez más de manifiesto la estrecha vinculación existente entre los regímenes políticos internos y la política internacional.

²⁴ Ver E. Hill y L. Tomassini, *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, 1979, y también L. Tomassini (editor), *El Diálogo Norte-Sur: Una Perspectiva Latinoamericana*, 1982.