



POLÍTICA y ESTRATEGIA

RODRIGO ATRIA BENAPRÉS

LUIS V. PÉREZ GIL

JORGE RIQUELME RIVERA

JAMES ZACKRISON
RON PRINDLE

DANIEL SOTO MUÑOZ

ALEXANDER MICÍĆ TÄGER
CARLA ALBERTI CHESTA

VICENTE TORRIJOS RIVERA

GEMA SÁNCHEZ MEDERO

LUIS L. SCHENONI

CHILE Y SU DEFENSA. TRANSFORMACIONES Y DESAFÍOS

LOS FINES Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR: REFLEXIONES
TEÓRICAS PARA LA ETAPA DE LA HEGEMONÍA IMPERFECTA

LOS APORTES DEL MERCOSUR A LA SEGURIDAD SUBREGIONAL
Y SUS EFECTOS EN LA POLÍTICA DE DEFENSA DE CHILE

TRANSFORMATION ("LA TRANSFORMACIÓN"): UNA
OPORTUNIDAD PARA TRANSFORMARSE

LA NUEVA DIMENSIÓN DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y
HEMISFÉRICA

TENSIONES Y PARADOJAS EN EL DESEMPEÑO
DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA EN CONFLICTOS
INTERNOS ARMADOS

COLOMBIA, LAS FARC Y LA LEGÍTIMA DEFENSA

LA ORGANIZACIÓN DE AL QAEDA: ANTES Y
DESPUÉS DEL 11-S. DE UNA ESTRUCTURA JERARQUIZADA A
UNA EN RED

GUERRA EN EL PASHTUNISTÁN: REFLEXIONES SOBRE LA (IN)
UTILIDAD DEL CONCEPTO DE ESTADO EN EL ASIA CENTRAL

Nº 113

ENERO - JUNIO

2009

**ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS
Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)**

Santiago de Chile

LOS FINES Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR: REFLEXIONES TEÓRICAS PARA LA ETAPA DE LA HEGEMONÍA IMPERFECTA[∞]

LUIS V. PÉREZ GIL*

RESUMEN

*En este ensayo el autor examina el debate abierto entre los científicos políticos y los teóricos de las relaciones internacionales sobre el replanteamiento de la definición de fines y objetivos de la política exterior en la presente etapa de las relaciones internacionales. Esta etapa se caracteriza por la búsqueda de un difícil equilibrio entre la potencia hegemónica y el resto de los actores de la sociedad internacional, lo que avala la definición de “hegemonía imperfecta”. El marco teórico que sustenta la reflexión se sitúa en el realismo sistémico. **Palabras clave:** Teoría de la política exterior, equilibrio de poder, hegemonía, seguridad nacional, relaciones internacionales.*

ABSTRACT

OBJECTIVES OF THE FOREIGN POLICY. THEORETICAL REFLECTIONS FOR AN IMPERFECT HEGEMONY

In this essay, the author examines the existing debate between political scientists and international relations' theorists about the restating of a definition of ends and objectives of foreign policy in the present stage of the international relations. The search of a complicated balance between the hegemonic power and the rest of the actors of the international society characterizes this stage, which endorses the definition of “imperfect hegemony”. The theoretical approach that sustains the reflection is located in the systemic International Relations theory.

* Doctor en Derecho con Premio Extraordinario por la Universidad de La Laguna. Ha realizado estancias de investigación en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile y en el Centro Iberoamericano de la Universidad de Pécs (Hungría). Actualmente se desempeña en la Universidad de La Laguna, España. lvperezg@ull.es

[∞] Fecha de Recepción: 101008
Fecha de Aceptación: 120609

Key words: *Foreign policy Theory, hegemony, balance of power, national security, international relations.*

INTRODUCCIÓN

Nuestro enfoque teórico identifica la política exterior como actividad singular del poder del Estado (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 151-189), en consecuencia, el resto de los actores internacionales, sean organizaciones intergubernamentales u otros sujetos con personalidad jurídica y capacidad de obrar, no desarrollan una política como aquella por cuanto no se dan los elementos estructurales para su configuración: la existencia de un interés nacional –esto es, el interés de la comunidad que constituye el elemento poblacional del Estado– y la búsqueda de un estadio de seguridad que permita su desarrollo como comunidad política organizada. Entendemos que la “nación” es un concepto estrictamente político y social, nunca jurídico. En el mundo de las personas jurídicas lo único existente es el Estado, sea Estado Nación o Estado multinacional, el único ente dotado de competencias jurídicas sobre el territorio y la población, capaz de detentar, como veremos más adelante, soberanía interna y externa. La nación carece de competencias, carece de juridicidad; es un término vago e impreciso, sin contenido mensurable, en suma, ajurídico.

Debemos aclarar, también con carácter previo, que la conceptualización de la seguridad nacional resulta una tarea compleja pues la noción misma de seguridad plantea enormes dificultades para los teóricos de las relaciones internacionales (Pérez Gil, 2001). En un sistema cuyo principio ordenador se basa en la absoluta igualdad de las partes que lo componen, cada una debe velar por su propia seguridad, protección y supervivencia. Corresponde al Estado la misión de proporcionar seguridad a una sociedad dada y mientras esta singular forma de organización política continúe como actor fundamental de las relaciones internacionales, esto será así (Waltz, 1988). Si desde un punto de vista teórico esto es correcto, no siempre cada unidad puede velar por su supervivencia, para lo que se crearon las organizaciones intergubernamentales, singularmente las Naciones Unidas, que se instituyó con la finalidad de mantener la seguridad colectiva. Siempre en teoría, es el Estado el que debe velar por su seguridad interna y externa pero si por sí mismo no puede garantizar su supervivencia, es del interés de la colectividad cuidar de ella porque si no lo hace en un momento dado cada uno quedará abandonado a su suerte. De ahí nace la necesidad de la seguridad colectiva (Garay Vera y Pérez Gil, 2007). Esto nos permite precisar el concepto de hegemonía imperfecta como aquella situación en la que el antiguo poder hegemónico ha dejado de ser absoluto y ha de compartir el sistema mundial con un régimen implícito de cuatro potencias,

lo que hace que su anterior dominio hegemónico sea, como se ha dicho, actualmente imperfecto.

Seguridad y soberanía son, por tanto, dos elementos esenciales que configuran al Estado. Este posee competencias internas y externas; por las primeras hace la ordenación de conductas en su territorio y sobre sus ciudadanos; por las segundas, actúa hacia el exterior con plena capacidad de obrar, si la tiene. La soberanía por naturaleza es ilimitada –su límite es elástico y alcanza hasta donde lo permite la soberanía de los demás sujetos–. Si un Estado abandona voluntariamente parcelas de soberanía, como su voluntad es omnímoda, lo que hace es ceder una parte del ordenamiento que le corresponde y deja de actuar sobre él; su lugar lo ocupa otro, titular de esa cesión. Por tanto, la soberanía se puede perder, pero solo por intervención, forzada o no, de la voluntad del Estado. El ordenamiento en bloque que corresponde a esa parte pasa a ser adquirido por otra, el nuevo soberano que desplaza al anterior, pero la soberanía jamás queda sin titular. Y la importancia que para cada Estado tiene la política exterior está en función del grado de independencia que pretenden alcanzar los dirigentes políticos en los asuntos internacionales, cuestión que se encuentra relacionada directamente con la condición de potencia (Morgenthau, 1942: 43; Spykman, 1944: 25-26).

Así pues, a pesar de teorizaciones más o menos elaboradas (Palacio de Oteyza, 2008: 102), la realidad pone de manifiesto que la estructura estatal permanece vigente, es la que aporta el marco teórico para el análisis científico y la que justifica la acotación “política exterior del Estado”. Y podemos definirla como el conjunto de acciones externas que desarrolla un sujeto dotado de personalidad jurídica originaria y capacidad de obrar conforme al derecho internacional y que están orientadas a la consecución de unos fines y objetivos concretados por la organización política interna y a cuyo servicio se disponen unos medios que pretenden ser adecuados para tales objetivos.

1. La necesidad de diferenciar fines y objetivos en el análisis científico

Fines y objetivos son las variables que estructuran la política exterior. Debemos aclarar, porque puede existir confusión, que entendemos que los fines forman el núcleo de la concepción de la política exterior y vienen determinados por las aspiraciones a largo plazo de la comunidad estatal. Por su parte, los objetivos suponen la concreción a corto y medio plazo de la acción exterior. Los fines pertenecen a la formulación de la política general del Estado y, por tanto, están –o deberían estarlo– sometidos a un amplio consenso nacional (Rodríguez Carrión, 1980). Por su parte, la determinación de los objetivos corresponde al gobierno, con inde-

pendencia del régimen político interno: en los sistemas autoritarios, al individuo o grupo de individuos que componen el directorio del poder del Estado; en los sistemas democráticos, al gobierno y, en su caso, con la participación del Parlamento.

Precisamente, la distinción entre fines y objetivos otorga una mayor precisión analítica al estudio de la política exterior que la aceptada por muchos científicos políticos (Calduch Cervera, 1993: 34-37). Por ejemplo, Amadeo (1978: 150-151) clasifica los objetivos de la política exterior en generales –o permanentes– y concretos, esto es, no comunes a todos los Estados pues dependen de las variables políticas, históricas y sociales de cada comunidad. Aron (1985: 101-126) opinaba que hay “objetivos eternos” –que a su vez clasificaba en abstractos y concretos– y “objetivos históricos”. Los estructuralistas sistémicos como George y Keohane (1991: 223-243) establecen una tipología entre intereses nacionales –básicamente propios o irreductibles– e intereses secundarios, colectivos o ajenos. Los historiadores de las relaciones internacionales Renouvin y Duroselle (1968: 367-375) consideraban un objetivo general y objetivos parciales. El economista Viñas (1983: 73-101) distingue entre fines esenciales o vitales y fines secundarios o renunciabiles. Sin embargo, otros autores no hacen ninguna distinción teórica entre ambas categorías, lo que genera aún mayor confusión (Russett y Starr, 1996: 150-151).

Los científicos han aportado diversas definiciones de fines. Para unos, son objetivos permanentes que traducen las tendencias dominantes en la conducta internacional de los Estados; son intemporales y, por tanto, no están limitados a un determinado aspecto de la política exterior, pueden aplicarse a cualquier país en cualquier momento histórico y en función del poderío y pueden ser de conservación o de expansión (Amadeo, 1978: 150-151). Para otros, los fines se configuran como resultados generales a largo plazo por los que el detentador del poder del Estado está dispuesto a movilizar los principales recursos porque en su mantenimiento se maneja la continuidad de la comunidad estatal (Calduch Cervera, 1993: 34). K. Holsti (1974: 136-137) los denominó intereses centrales, definidos como metas por las que los individuos están dispuestos a jugarse su existencia. Por su parte, Schwarzenberger (1960: 40) se refirió a intereses permanentes cuando decía que en el caso de la mayoría de los Estados soberanos el interés nacional de la política exterior parece obvio: el mantenimiento de la soberanía exterior.

2. ¿Se pueden acotar los fines de la política exterior?

Se acepta comúnmente que los fines se configuran como las metas que los Estados aspiran alcanzar a largo plazo, basados en un amplio consenso interno y que representan una concepción determinada de la comunidad estatal acerca

de las relaciones internacionales y de la posición que debe ocupar en la sociedad internacional en función de factores de diverso orden (Arroyo Lara, 1998: 357). Las estructuras de poder internas, el grado de desarrollo económico, tecnológico e industrial, la historia, la cultura, la memoria de los pueblos afectan a las capacidades de los Estados y, en consecuencia, determinan los fines y objetivos de la política exterior. Como dicen Russett y Starr (1996: 170): *“el hecho de que diferentes Estados tienen diferentes historias, culturas y estructuras políticas y socioeconómicas significa que sus preferencias u objetivos de política exterior (y sus estrategias de política exterior) derivan en gran medida del modelo de sociedad, y no del lugar en la estructura internacional”* –también en Bozeman (1960) y Said (1993)–. Por ello, el elemento decisivo para configurar una gran potencia es que sus elites dirigentes y su población creen que su sociedad es un modelo para las demás y estén dispuestas a hacer frente al coste que conlleva tratar de imponerse –así, Kagan (2003) y Torres (2007)–. Conforme a esto, los fines solo cambian cuando se produce una mutación en las estructuras sociales, culturales o en la organización política de la comunidad estatal o en ambas a la vez.

La generalidad de los científicos políticos, con independencia de la terminología empleada, coincide en los principios que determinan los fines de la política exterior. Estos podrán ser tantos como sean las metas que un grupo se proponga, según el tiempo histórico y las circunstancias, pero que siempre estarán relacionados con el mantenimiento de la comunidad política. De este modo, es posible concretar un conjunto de principios: la ordenación de conductas en el territorio y sobre sus nacionales, la defensa de la independencia estatal y la integridad territorial y el mantenimiento de la idea de Estado –sea nacional o plurinacional–. Como decía Bobbio (1997: 1219): *“este fin es mínimo porque es la condición sine qua non para el logro de todos los demás fines y es compatible con los mismos”* –en este punto es conveniente la lectura de Howes (2003)–.

Para nosotros se trata del elemento fundamental que permite hablar de política exterior del Estado y no de otros actores internacionales, en concreto las organizaciones intergubernamentales (Arroyo Lara, 1998; Liñán Noguerras, 1988). Esto es así porque no se puede predicar el mantenimiento de la seguridad estatal de sujetos que carecen de los atributos de la soberanía, en consecuencia, es incoherente que sostengan su acción exterior en fines que les son ajenos. En palabras de Waltz (1988: 162): *“los Estados deben hacer lo necesario para lograr su propia preservación, ya que nadie más lo hará en su lugar”*. Es más, la sucesión o extinción de Estados, de una u otra manera, siempre tiene un impacto, las más de las veces traumático, en las relaciones internacionales –esta problemática constituye uno de los temas centrales del derecho internacional, así en Andrés Sáenz de

Santa María (1994); Bothe y Smith (1992); Cervell Hortal (2006); Dastis Quecedo (1992); Dawisha y Parrot (1994); Denitch (1994); Fazal (2004); Mandelbaum (1992)–. Por el contrario, la disolución de una organización intergubernamental no produce efectos comparables, al margen de que desde un punto de vista teórico sea una cuestión seriamente tratada por los especialistas (Arroyo Lara, 1986). La extinción de la personalidad jurídica de la Sociedad de Naciones en 1946 es un buen ejemplo de la menor importancia que tiene la desaparición o transformación de una organización intergubernamental respecto de los Estados y sus efectos en el sistema internacional. Y esto es así porque su desaparición o transformación dependen de la voluntad de los Estados, es a ellos a quienes les interesa crear, transformar o destruir una organización intergubernamental. Por sí misma la organización carece de poder, sus órganos tienen las competencias que los Estados les han concedido y si ejercen ese poder *ultra vires* es precisamente porque los Estados han querido que así lo hagan. Como dice Waltz (1988: 141): “*cuando llega el momento decisivo, los Estados rehacen las reglas según las cuales operan los otros actores*”. Por tanto, podemos concretar los fines básicos de la política exterior: el mantenimiento de la independencia política y la soberanía, la integridad del territorio y de la población; la protección de un determinado sistema socioeconómico que promueva el bienestar de la sociedad; y la preservación de los valores que la identifican como grupo nacional o, al menos estatal, en el seno de la sociedad internacional.

También se ha indicado que paralelamente a los fines se sitúan los denominados “principios internacionales” de la política exterior, que se impondrían a los Estados por su condición de actores primarios de las relaciones internacionales. Estos serían, a modo de ejemplo, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la solución pacífica de los conflictos, el cumplimiento de las obligaciones internacionales, la promoción del progreso económico, el respeto y protección de los derechos humanos y la protección del medioambiente. Esos principios fundamentales generales son principios de supervivencia de obligatorio cumplimiento porque de ellos depende el mantenimiento de la estructura. El resto, las declaraciones programáticas, carecen de todo valor jurídico aunque sí político, valga esto lo que valga, porque, aunque no son obligatorias en cuanto al mantenimiento estructural, indican cuáles son, políticamente, los fines simbólicos de cada Estado en la sociedad internacional. Por eso, más que lejana, la idea de comunidad internacional es ajena a la existencia del Estado como tal.

3. Los objetivos de la política exterior: ¿comunes a todos los Estados?

Los objetivos son los resultados concretos que se persiguen a corto y medio plazo, precisos para conferir efectividad a los fines de la política exterior y la

definición de los mismos ocupa un lugar central en la formulación y aplicación de una política. Amadeo (1978: 145) los ha definido como *“metas estables que los Estados se proponen alcanzar en el plano internacional y para cuyo logro emplean los procedimientos y se valen de los métodos propios de esa política”*. Pero esta definición genera confusión con los fines como hemos visto antes. Caldusch Cervera (1993: 35) se refiere a *“aquellos resultados, concretos y particulares, que se pretenden alcanzar o mantener, a corto o medio plazo, mediante la ejecución de una serie de actuaciones exteriores”*. Otros autores realizan una definición de los mismos totalmente subjetiva y consideran los asuntos que persiguen los dirigentes del Estado. Así, Reynolds (1977: 87) dice que los objetivos *“son establecidos por los gobernantes en función de su interpretación de los valores, de las circunstancias sociopolíticas en que viven y de la prioridad que estimen debe darse a algunos de estos valores en relación con otros (prioridad que puede o no depender de presiones políticas internas)”*. En consecuencia, los objetivos son la *“imagen de una situación o asunto futuro y condiciones futuras que los gobiernos a través de sus decisiones individuales aspiran a producir por el ejercicio de la influencia exterior y por el cambio o apoyo al comportamiento de otros Estados”* (Russett y Starr, 1996: 165). Esta explicación describe la realidad, pero desde un punto de vista analítico es insuficiente. Parece evidente que los gobernantes tienen diferentes y cambiantes concepciones y orientaciones sobre el protagonismo del Estado y del contexto internacional, como lo tienen las mismas sociedades, pero con un grado de mutabilidad mucho menor que en las políticas internas. En todo caso, la concreción de los objetivos corresponde al gobierno y no tienen por qué estar sometidos a un consenso nacional, que se entiende subyacente mientras no se pueda demostrar políticamente lo contrario. En consecuencia, su alteración o sustitución es más común y no afecta a la existencia de la organización estatal. Es más, la consecución sucesiva de los objetivos de la política exterior supone una aproximación a la realización de los fines del Estado.

A continuación se plantea el debate acerca de qué objetivos son más importantes, aunque establecer una graduación no es simple ni deja de ser objetable en el proceso político –lo que se pone de manifiesto por la complejidad en lograr acuerdos o consensos sobre cuáles deben ser–. La dificultad es aún mayor cuando se pasa de objetivos concretos a formulaciones programáticas del tipo *“salvar al mundo para la democracia”* (Pfaff, 2007). Entonces se produce una dispersión en la consecución de los objetivos programados, se generan dinámicas contradictorias en los órganos que participan en la acción exterior, incertidumbre en los otros Estados –aliados, socios y oponentes– y la inestabilidad pasa a presidir las relaciones exteriores, dinámica que se ve agravada en el caso de las grandes potencias (Rice, 2000). Cuando los objetivos son dispersos las

acciones tienden a serlo, produciéndose un quiebre en la ejecución del programa de la política exterior.

Los objetivos de orden estratégico se mantienen durante largos períodos, mientras que otros son coyunturales. Los hay con consecuencias que afectan o pueden afectar a toda la comunidad estatal y los que atañen a una parte de aquélla, pero cuyos intereses no pueden ser ignorados. En muchos casos los gobiernos generan objetivos que llegan a ser incompatibles entre sí: por ejemplo, las declaraciones oficiales de los sucesivos presidentes de Estados Unidos sobre el compromiso con la promoción de la democracia y los derechos humanos cuando, al mismo tiempo, se respalda a regímenes autoritarios o a movimientos subversivos en los países que no se someten de buena gana a las reglas imperiales (Barnet, 1972). Un buen referente actual lo encontramos en el dilema en el que se halla inmersa la política exterior estadounidense en Oriente Medio (Mearsheimer y Walt, 2007). Pero ¿hasta dónde llega el compromiso en la protección de la democracia? ¿Hasta poner en peligro los intereses estratégicos de Estados Unidos? El objetivo de “democracia para todos” –y lo que los dirigentes de la política exterior estadounidense entienden por democracia– es abiertamente incompatible con los intereses de una gran potencia. Es mucho más coherente la posición de Rusia o China que se limitan a cumplir su función sistémica: evitar fácticamente el desequilibrio.

Así, los científicos políticos han destacado la permanente primacía de las variables complejas denominadas interés nacional y poder político. Para los realistas priman los objetivos básicos de la política exterior relacionados con la seguridad nacional (Waltz, 1979); para los que se adscriben a las tesis del transnacionalismo, los asuntos relacionados con el desarrollo económico, la cooperación intergubernamental y el proceso de estructuración de la sociedad internacional (Keohane y Nye, 1977). En consecuencia los objetivos de cada Estado difieren considerablemente en contenido, alcance y compatibilidad, la intensidad con la que se mantienen, la urgencia con la que se deben alcanzar, la flexibilidad con la que se perciben, el riesgo que el Estado está dispuesto a correr para lograrlos y las expectativas de que puedan ser efectivamente alcanzados. Tanto es así que, como afirmó Morgenthau (1963: 20), *“el realismo político considera que la política exterior racional es la buena política. Solo una política exterior racional reduce al mínimo los riesgos y lleva al máximo a los beneficios”*. Esto es así porque en el sistema internacional todo Estado exhibe de forma más o menos expuesta una conducta que se dirige a la obtención de unos objetivos, y que genera en los otros actores internacionales una apariencia de persecución de unos propósitos, aun cuando siempre permanece cierto grado de incertidumbre que afecta a la toma de decisiones de los dirigentes de la política exterior.

4. La problemática de la definición de los objetivos de la política exterior

Como señalan algunos autores, es una falacia asumir que toda decisión en política exterior afecta a todos los miembros que forman la comunidad estatal de la misma manera, en especial en el corto plazo. Por lo general los costes y beneficios de una decisión concreta no están distribuidos de forma equitativa y esto supone que se producen tensiones internas en la formulación y ejecución de la política exterior. En la práctica, los objetivos se establecen de forma somera y en pocos casos son definidos correctamente, esto es, que sean estables e internamente consistentes. Una política exterior coherente requiere la elaboración de un programa en el que se establezcan de forma clara los objetivos de la acción exterior, los mecanismos para su logro y los medios disponibles para su implementación.

Pero es frecuente la confusión entre objetivos y medios. Como dicen Legg y Morrison (1991: 60): *“cosas que pensamos como objetivos son fines en sí mismos, pero a veces son más bien medios para el éxito de fines más abstractos o distantes –felicidad, seguridad, éxito, prestigio–”*. En ocasiones objetivos que se originaron como medios para lograr algún fin más alejado a menudo “toman vida propia”, según la expresión de los autores citados, y llegan a valorarse por sí mismos o a entrelazarse con otros objetivos originariamente no planteados, como el prestigio o el honor (Kissinger, 1970: 19). La práctica internacional genera un conjunto de principios cuasi-permanentes que, al menos en parte, surgieron como medios para alcanzar ciertos objetivos, y, en ocasiones, algunos de ellos llegan a constituirse en objetivos en sí mismos. En todo caso, la distinción entre medios y objetivos es otro de los temas centrales de una teoría de la política exterior.

Cada Estado tiene múltiples objetivos y algunos de ellos pueden entrar en contradicción, lo que requiere que para alcanzar unos objetivos sea preciso postergar otros. El problema se agrava cuando se considera al conjunto de los Estados que forman el sistema internacional.

Pero, ¿cuáles son los objetivos básicos de la política exterior? En primer lugar se sitúan los que permiten un desenvolvimiento seguro y sin amenazas a la integridad estatal. La seguridad es el objetivo primario, esencial, de la política exterior.

La influencia de la estructura política interna es una cuestión recurrente en el análisis teórico en el que merece la pena detenerse en dos aspectos. En unos casos los dirigentes políticos recurren a los éxitos en política exterior para conso-

lidar o restablecer su situación política interna –un caso paradigmático fue la decisión de la dictadura argentina de invadir Las Malvinas en 1982–. En otros, tratan de forzar esos éxitos, de modo que suelen desembocar en fracasos ostensibles, y esto es debido a la ausencia de un programa coherente de política exterior (Kissinger, 1970: 20-51). La situación se complica cuando chocan varios programas incompatibles entre sí, por ejemplo, los intentos de cooperación institucionalizada en el marco de la Organización de Estados Americanos y la conducta unilateral de Estados Unidos en los asuntos continentales –Connell-Smith (1977); Davis, Finan y Peck (1977); Garay Vera (2003); Tucker y Hendrickson (1990)–. El factor más importante en la determinación de los objetivos es el protagonismo que las elites dirigentes asignan al Estado en las relaciones internacionales. Estamos hablando de las expectativas de la comunidad estatal –históricas, psicológicas e ideológicas– en la sociedad internacional, elemento más destacado, si cabe, en el caso de las grandes potencias (Pérez Gil, 1999).

A continuación están los objetivos relacionados con el desarrollo social y económico de la sociedad. Gran número de factores internos afectan extensamente a los procesos económicos y, en todo momento, los dirigentes deben tener en cuenta factores como el crecimiento de las necesidades de la población, nuevos procesos productivos, cambios tecnológicos y un desarrollo económico sostenible, así como intangibles como el cambio de valores, las creencias y las expectativas. Además, un cambio en el sistema político puede influir en los procesos económicos estatales.

Existen otras variables que proceden de la estructura del sistema y de las unidades que lo componen pero a las que los dirigentes de la política exterior tienden a restar influencia o, incluso, no prestar la atención debida (Pfaff, 2002). La problemática viene dada porque en la mayoría de los casos no se presentan como amenazas directas, sino que adoptan la forma de presiones diplomáticas, económicas o comerciales. Aquí entran en juego objetivos tan básicos para la supervivencia del Estado como el acceso a los mercados internacionales, el equilibrio de la balanza comercial y de pagos, el abastecimiento de recursos energéticos, la seguridad de las inversiones en otros países, la protección de las empresas y de los nacionales en el exterior. Los científicos políticos califican estos objetivos como de mantenimiento de posiciones en el sistema, pero bajo determinadas circunstancias internas o externas pueden requerir políticas activas para garantizar su obtención. Debate que se plantea en la actualidad para el aseguramiento de los recursos petroleros a escala mundial entre los principales actores: Estados Unidos, Europa y China, con Rusia en una posición de fortaleza por la posesión de inmensos recursos energéticos. La académica rusa Lilia

Shetsova (2008: 52), del Programa de Política Interna e Instituciones Políticas en Rusia del Carnegie Endowment en Moscú, acuña el término “superpotencia energética”. En su análisis pone de manifiesto que los dirigentes rusos consideran los recursos energéticos como un instrumento clave del poder y también como una garantía del estatus global de Rusia. Se recomienda también Klare (2003); Sánchez Andrés (2007). La correcta valoración de las variables externas y de los objetivos de la política exterior se torna especialmente compleja y encierra un grado de incertidumbre muy elevado en el proceso político. Como dice Kissinger (1970: 14): *“el aspecto más difícil, realmente trágico de la política exterior, es cómo hacer frente al problema de la conjetura. Cuando el campo de acción es mayor, el conocimiento sobre el que hay que basar dicha acción es pequeño y ambiguo. Cuando se dispone de unos conocimientos, la capacidad de influir sobre unos acontecimientos suele reducirse al mínimo”*.

Pero, ¿existen limitaciones en el proceso de enunciación de los objetivos? La primera tiene que ver con las mismas capacidades de cada Estado, que son limitadas, y uno de los problemas básicos en la programación de la política exterior trata de conciliar los objetivos con las capacidades y los medios de que se dispone para alcanzarlos. A pesar de los esfuerzos de los dirigentes la realidad pone de manifiesto la dificultad de persuadir a las elites internas e, incluso, a la cabeza del Poder Ejecutivo, para que se destinen los recursos necesarios para lograr los objetivos programados (Armacost, 2002). Los costes se cifran no solo en la disposición de amplias capacidades diplomáticas, económicas y militares, sino en cómo se traducen en términos de influencia. En el mundo actual un Estado que escatima recursos en política exterior está expuesto a sufrir grandes pérdidas o simplemente perder oportunidades. Para evitarlo es preciso movilizar el apoyo suficiente de la población, problema que se plantea tanto en los sistemas democráticos como en los regímenes autoritarios. Esto se traduce en que los objetivos se modifican constantemente para intentar acomodarse a las pretensiones de los grupos de interés en juego. La finalidad es conseguir una base más firme para su implementación o, en caso contrario, proceder a su sustitución.

En ocasiones se ha hablado de una limitación que viene dada por el conjunto de normas y principios generales que legitiman los objetivos de la política exterior y que, normalmente, se establecen en las constituciones internas o se deducen de las mismas, pero se trata más bien del marco estructural básico que ordena el poder del Estado. Por su parte, la estructura internacional impone sus propias limitaciones en función de la distribución del poder, singularmente fuerte en los sistemas bipolar y de hegemonía. La principal limitación externa procede de las capacidades de otros Estados; se puede añadir que las

organizaciones intergubernamentales no representan más límite que lo que los Estados desean que sean, igual que ocurre con las propias normas del derecho internacional.

CONSIDERACIONES FINALES

La política exterior es una actividad propia de los Estados como unidades independientes que definen y configuran la estructura del sistema internacional. Ningún otro actor reúne los elementos necesarios para actuar como sujeto autónomo ni trata de imponerse sobre los demás en una lucha permanente por el poder y los recursos. Los fines otorgan a la política exterior su carácter eminentemente estatal. La determinación de los objetivos que debe perseguir y los fines a los que sirve son los dos elementos centrales de la política exterior.

Los fines vienen determinados por las aspiraciones generales de la sociedad, las metas que se pretenden alcanzar a largo plazo, que se basan en un amplio consenso interno y que representan una visión determinada acerca de las relaciones internacionales y de la posición del Estado en la misma, distinta de una comunidad a otra en función de muy diversos factores que se relacionan prioritariamente con el mantenimiento de la organización política. Por ello los fines solo cambian cuando se produce una mutación profunda en las estructuras sociales, culturales o políticas de la comunidad estatal.

Los objetivos son los resultados concretos que deben ser alcanzados para dotar de efectividad a los fines de la política exterior. Su determinación corresponde al poder del Estado, con independencia del régimen político interno, y no tienen por qué estar sometidos a un consenso estatal que es más propio de los fines, consenso que se entiende subyacente. El examen de las variables políticas y económicas del sistema internacional, la concreción de las ventajas esperadas y la estimación de las limitaciones externas son los determinantes fundamentales en la elaboración de los objetivos de la política exterior. El logro de los objetivos programados supone una aproximación a la realización de los fines del Estado.

El modelo chileno de interacción pone énfasis en que la inserción de la política exterior gira en torno a aumentar la competitividad del país en un sistema de mercado abierto y global. El acento globalista proviene, desde luego, del período posterior al régimen militar y se acentuó durante la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Posteriormente, se conceptualiza con una visión interdependentista durante la presidencia de Ricardo Lagos que mantiene la Presidenta Bachelet a pesar de su activismo de género y derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- AMADEO, Mario (1978). *Manual de política internacional*. Buenos Aires: Ed. Abeledo-Perrot (2ª ed., corr. y act.), 1978.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, María Paz (1994). “Problemas actuales de la sucesión de Estados”. *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz* 1993, 157-214.
- ARMACOST, Michael (2002). “La política exterior de EE.UU. después del 11-S”. *Política Exterior*, 86: 73-84.
- ARON, Raymon (1985). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Alianza Editorial (trad. de *Paix et guerre entre les nations*. París: Calmann-Lévy, 1984; 1ª ed., París, 1962).
- ARROYO LARA, Eladio (1986). “Comunidades Europeas, Unión Europea y el problema de la sucesión de organizaciones internacionales”. *Revista de Instituciones Europeas*, 3: 413-432.
- ARROYO LARA, Eladio (1988). “El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea”. *Acción exterior de la Unión Europea y comunidad internacional*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid/BOE, 353-381.
- BARNET, Richard (1972). *Intervention and Revolution: The United States in the Third World*. Londres: Paladin.
- BOBBIO, Norberto (1997). *Diccionario de política*. México D. F.: Siglo Veintiuno Editores (10ª ed.), (trad. de *Diccionario di politica*. Turín: Unione Tipografico-Editrice (2ª ed.), 1983).
- BOTHE, Michael y SMITH, Christian (1992). “Sur quelques questions de succession posées par la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie”. *Revue Générale de Droit International Public*, 4: 811-842.
- BOZEMAN, Adda Bruemmer (1960). *Politics and culture in international history*. Princeton: Princeton University Press.
- CALDUCH CERVERA, Rafael (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Ed. Fundación Ramón Areces.

- CERVELL HORTAL, María José (2006). "Montenegro: bienvenido Estado número 192". *Revista Española de Derecho Internacional*, 2: 1057-1065.
- CONNELL-SMITH, Gordon (1977). *Los Estados Unidos y la América Latina*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica (trad. de *The United States and Latin America; an Historical Analysis of Inter-American Relations*. Londres: Heinemann Educational Books, 1974).
- DASTIS QUECEDO, Alfonso (1992). "La desintegración de la Unión Soviética y la cuestión de su "sucesión" en las Naciones Unidas". *Revista Española de Derecho Internacional*, 1: 249-252.
- DAVIS, Harold; FINAN, John y PECK, Taylor (1977). *Latin American Diplomatic History: an Introduction*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- DAWISHA, Karen y PARROT, Bruce (1994). *Russia and the new States of Eurasia: The Politics of upheaval*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DENITCH, Bogdan (1994). *Ethnic nationalism: The tragic death of Yugoslavia*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (trad. de *Contending Theories of International Relations: A comprehensive Survey*. Nueva York: Harper Collins Publishers, 1990).
- FAZAL, Tanisha (2004). "State death in the International System", *International Organization*, 2: 311-344.
- GARAY VERA, Cristián (2003). En nombre de la Humanidad. Entre la globalización europea y la estadounidense. Santiago de Chile: Comandancia en Jefe del Ejército de Chile.
- GARAY VERA, Cristián y PÉREZ GIL, Luis V. (2007). "La expansión de la violencia armada en la posguerra fría: conflictos de baja intensidad, terrorismo internacional y delincuencia organizada transnacional". *Anales de Derecho de la Universidad de La Laguna*, 24: 143-161.
- GEORGE, Alexander y KEOHANE, Robert (1991). "El concepto de interés nacional: usos y limitaciones". *La decisión presidencial en política exterior* (George ed.).

- Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (trad. de *Presidential Decision Making in Foreign Policy. The effective use of information and advice*. Boulder: Westview Press, 1980).
- HOLSTI, Kalevi (1974). *International Politics. A framework for analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- HOWES, Dustin Ells (2003). "When States choose to die: Reassessing assumptions about what States want". *International Studies Quarterly*, 4: 669-692.
- KAGAN, Robert (2003). *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Madrid: Taurus/Santillana (trad. de *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. Nueva York: Alfred Knopf, 2003).
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (trad. de *Power and interdependence. World Politics in transition*. Boston: Little Brown, 1977).
- KISSINGER, Henry (1970). *Política exterior americana*. Barcelona: Plaza y Janés (trad. de *American Foreign Policy*. Londres: Weidenfeld and Nicolson, 1969).
- KLARE, Michael (2003). *Guerra por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Barcelona: Ed. Urano.
- LEGG, K. y MORRISON, J. (1991). "The formulation of foreign policy objectives". *Perspectives on World Politics*. Londres: Routledge (2ª ed.), 59-68.
- LIÑAN NOGUERAS, Diego (1988). "Cooperación Política Europea y Acta Única Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, 1: 45-73.
- MANDELBAUM, Michael (1992). "Coup de Grace: The End of the Soviet Union". *Foreign Affairs*, 1: 164-183.
- MEARSHEIMER, John y WALT, Stephen (2007): *El lobby israelí y la política exterior de Estados Unidos*. Madrid: Taurus (trad. de *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux, 2007).
- MORGENTHAU, Hans (1963). *La lucha por el poder y por la paz*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana (trad. de *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: A. Knopf, 1960, 1ª ed., 1948).

PALACIO DE OTEYZA, Vicente (2008). “¿Cuatro años más de política “exterior”?”. *Política Exterior*, 121: 95-107.

PÉREZ GIL, Luis V. (1999). “El concepto de potencia en las relaciones internacionales”. *Estudios Internacionales*, 127-128: 69-89.

PÉREZ GIL, Luis V. (2001). “La persistente vigencia del enfoque realista en el estudio de la seguridad nacional en las relaciones internacionales de la posguerra fría”. *Política y Estrategia*, 83: 73-90.

PÉREZ GIL, Luis V. (2002). “Sociedad internacional, actores internacionales y potencias en el sistema internacional (global)”. *Diplomacia*, 93: 29-40.

PFAFF, William (2002). “El resurgimiento del destino manifiesto”. *Política Exterior*, 86: 85-96.

PFAFF, William (2007). “El destino manifiesto de EE.UU.: ideología y política exterior”. *Política Exterior*, 117: 57-75.

RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste (1968). *Introducción a la política internacional*, Madrid: Ed. Rialp (trad. de *Introduction à l'histoire des relations internationales*. París: Armand Colin, s.d.).

REYNOLDS, Philip Alan (1977). *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos (trad. de *An Introduction to international relations*. Londres: Longman, 1971).

RICE, Condoleezza (2000). “La promoción del interés nacional”. *Foreign Affairs en Español*, 1: 127-146.

RODRÍGUEZ CARRIÓN, Juan Antonio (1980). “Elaboración y control de la política exterior en un sistema democrático”. *Revista de Estudios Internacionales*, 2: 403-417.

RUSSETT, Bruce y STARR, Harvey (1996). *World Politics. The Menu for Choice*. Nueva York: Freeman and Co. (5ª ed., 1ª ed., 1981).

SAID, Edward (1993). *Culture and Imperialism*. Nueva York: Random House.

SCHWARZENBERGER, George (1960). *La política del poder*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica (trad. de *Power Politics*. Londres: Stevens and Sons Ltd, 1951).

SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio (2007). La interdependencia energética ruso-europea/ Russia and Europe: mutual dependence in the energy sector. Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, 25, 10 de julio de 2007 (disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/DT+25-2007).

SHETSOVA, Lilia (2008). “Rusia al final del gobierno de Putin: un precario statu quo”. *Política Exterior*, 121: 43-58.

SPYKMAN, Nicholas (1944). *Estados Unidos frente al mundo*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica (trad. de *America's Strategy in World Politics*. Harcourt: Brace and Co, 1942).

TORRES, Manuel (2007). “La influencia de la ideología neoconservadora en la gestación y conducción de la Guerra de Irak”. *UNISCI Discusión Papers*, 15: 293-312.

TUCKER, Robert y HENDRICKSON, David (1990). “Thomas Jefferson and American foreign policy”. *Foreign Affairs*, 2: 135-156.

VIÑAS, Ángel (1983): “Estrategia nacional y entorno exterior. el caso de España”. *Revista de Estudios Internacionales*, 1: 73-101.

WALTZ, Kenneth (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (trad. de *Theory of International Relations*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing, 1979).