

CRÍTICA DE LIBROS

JOSEPH E. BLACK y KENNETH W. THOMPSON (editores), *Foreign Policies in a World of Change*. Nueva York: Harper and Row Publishers, 1963, 756 pp.

Hasta antes de este libro nunca se había intentado, con tal amplitud, un estudio comparado de la política exterior de los Estados. Existían ya, a decir verdad, algunas otras obras al respecto, pero si bien su mérito principal consistía en ser los primeros ensayos en la materia, su alcance era limitado en cuanto a los aspectos que estudiaban y el número de países que consideraban. Black y Thompson nos presentan esta obra monumental de 756 páginas en la cual, a través de veinticuatro capítulos, se estudia la política exterior de igual número de países.

El mérito de la obra no queda allí. Cada uno de los veinticuatro capítulos está escrito por autores originarios de los propios países estudiados. La excepción resultan ser los que tratan sobre China y Nigeria, que por obvias razones —al menos en el caso de la primera—, ello era casi imposible de lograr. Sin embargo, aún los capítulos relativos a la Unión Soviética y a Yugoslavia están escritos por nacionales de esos países. El capítulo referente a la Unión Soviética estuvo a cargo de V. M. Khvostov y L. N. Kutakov, de la Academia de Ciencias de la URSS y del Instituto de Relaciones Internacionales de Moscú, respectivamente. El de Yugoslavia fue escrito por Dyura Nincic, ministro de Relaciones Exteriores de dicho país.

Un tercer mérito de la obra consiste en haber logrado reunir, en número tan alto, autores de reconocido valor académico. Buen ejemplo de ello son Jean Baptiste Duroselle, Saul Rose, Robert Scalapino y Jaques Freymond, cuyo prestigio ha rebasado los límites de sus propios países. Para los otros capítulos se logró la colaboración de los más distinguidos estudiosos del tema en el país seleccionado. Tales son los casos de Nelson de Sousa Sampaio del Brasil y A. Appadorai de la India. Finalmente, para aquellos países en donde resultaba difícil encontrar los elementos idóneos para esta tarea dentro del mundo académico, se decidió invitar a funcionarios diplomáticos e inclusive se llegó a contar en algunos casos con la colaboración del propio Ministro de Relaciones Exteriores. Ejemplos de este

último caso son el capítulo ya citado referente a Yugoslavia y el relativo a España.

Pero el valor máximo de la obra —que es a su vez su mayor debilidad—, consistió en invitar a tan distintos autores a estudiar la política exterior de sus propios países conforme a un mismo esquema. Desde luego que no cabe pensar en la posibilidad de emprender una comparación si ésta no se hace sobre la base de un mismo patrón. Sin embargo, el resultado obtenido en la práctica fue distinto al esperado, ya que varios de los autores se salieron abiertamente del marco señalado. Quizá resultó difícil aplicar dicho patrón a la realidad de ciertos países y tal vez en algunos otros casos los autores no supieron manejarlo adecuadamente. Pero lo cierto es que, al menos por lo que se refiere a los autores soviéticos y yugoslavos, lo lógico era esperar que no se cifieran al patrón sugerido y que dieran más bien una visión de la política de sus propios países basada en el análisis marxista-leninista, como fue en realidad el caso.

Pero en general, se puede decir que el resultado fue satisfactorio, ya que en última instancia en aquellos casos en donde no se llegó a cumplir el plan original, se obtuvo la ventaja de poder presentar la política exterior de los países tal y como es concebida por sus nacionales conforme a su propio sistema de valores.

El modelo de trabajo sugerido por Black y Thompson es el “enfoque analítico”. Los autores nos hablan, en la introducción de la obra, de los méritos de este enfoque.* Tradicionalmente, el estudio de la política exterior se ha hecho mediante estos tres ángulos: histórico, jurídico y descriptivo, pero todos ellos —al decir de los autores—, presentan limitaciones. La historia diplomática —el método tradicional por excelencia—, no se ha interesado por formular “leyes generales, esquemas conceptuales o teorías de comportamiento internacional”. Por otra parte, ha adolecido de la debilidad de casi nunca tratar temas contemporáneos. Su aportación al conocimiento de los problemas de actualidad ha sido pues limitada. El enfoque jurídico,

* En realidad este modelo de análisis había sido ya expuesto por Thompson en un libro anterior escrito conjuntamente con un distinto autor. (Roy Macridis y Kenneth W. Thompson, “The Comparative Study of Foreign Policy” en Roy Macridis, *Foreign Policy in World Politics*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1958). Ahora se presenta más elaborado y al parecer nutrido también de ideas de Hans J. Morgenthau (*Politics Among Nations*, Knopf: Nueva York, varias ediciones) y de Richard Snyder (*Foreign Policy Decision Making*. Free Press: Glencoe, Illinois, 1962).

a su vez, tiene la limitación de que, en el mejor de los casos, nos sirve para comprender el papel que las normas legales juegan en las relaciones internacionales y los problemas que es necesario encarar para el logro de un orden mundial más estable. Además, el juridicismo lleva implícito el peligro de aislar el derecho de la realidad política, económica y social, trasfondo de todo problema internacional. Finalmente, el enfoque descriptivo tiene el defecto de acumular material de información sin ninguna disciplina o base conceptual. Como su nombre lo indica, está únicamente interesado en describir instituciones o problemas, sin afán alguno de analizar sus causas y efectos.

Por otra parte, existe también —nos dicen los autores—, el enfoque “ideológico”. Este enfoque consiste en ver los problemas internacionales bajo un ángulo emotivo originado por las ideas políticas del autor. Así tenemos que el estudio de la política exterior se convierte frecuentemente en “guerra ideológica”, en donde lo que importa es más bien justificar o condenar los actos políticos según la filiación de cada autor, que tratar de encontrar una explicación racional de los mismos.

El “método analítico” tiene para los autores la ventaja de trascender juicios emotivos por una parte y aspectos formalistas por la otra. Parte de la base de que los encargados de las decisiones políticas, si bien son guiados por valores ideológicos y lo que podrían ser interpretaciones subjetivas del “interés nacional”, están condicionados en su labor por una serie de factores objetivos y es en éstos en donde el investigador debe concentrar su análisis. La geografía del país, vista a través de la situación y extensión del territorio, de los recursos naturales, etc.; la experiencia histórica, la estructura social, la potencialidad, medida no solamente a través de la capacidad militar, sino del grado de desarrollo y autosuficiencia económicos; y el tipo y calidad del gobierno, son algunos de los factores que —según los autores— condicionan desde un punto de vista interno la formulación de la política exterior.

Por otra parte y desde un punto de vista externo, son las tensiones de un determinado período; la política de los otros países; la acción de los organismos internacionales; y en última instancia las propias normas y tratados internacionales, los factores que condicionan a su vez las decisiones nacionales en materia de política exterior. Toda política exterior está pues condicionada en gran medida por estos factores y en la interacción de ellos con respecto a los procesos de decisión, es posible encontrar la explicación, si bien parcial, pero con gran objetividad, de la posición internacional de los distintos países.

Así tenemos, por ejemplo, que para Black y Thompson —que son a su vez los autores del capítulo relativo a la política norteamericana—, a pesar de que “la geografía es únicamente uno de los muchos factores que han condicionado la política exterior [de los Estados Unidos] el hecho de que el Océano Atlántico continúe separando Europa de los Estados Unidos, ha sido tan importante para John F. Kennedy, como lo fue para George Washington” (pág. 699). Francia es “mucho más el producto de la historia que de la geografía”, al decir de Duroselle, ya que con excepción de la frontera nordeste, el territorio ha sido una unidad durante veinte siglos y esto le ha dado una fuerte personalidad individual (pág. 58). En el caso de Inglaterra —nos comenta Rose—, sobrevino una dependencia con respecto a países extranjeros de más de la mitad de su abastecimiento de alimentos. Así, para la armada británica, la vigilancia de las rutas de comercio se convirtió en un deber solamente superado por la defensa nacional y esta necesidad y este deber pronto condujeron al imperialismo (pp. 27-29).

El método en sí es válido, ninguna duda cabe, pero el problema estriba en que precisamente por su misma sugestividad, puede dar lugar a oscurecer el papel que juegan otros muchos factores que, siendo más difíciles de percibir que los considerados, no dejan de ser por ello menos importantes. Por ejemplo, los sistemas para arribar a las decisiones políticas en los distintos países, son en sí de gran importancia para entender los desarrollos de la política exterior. Sin embargo, resultan más difíciles de estudiar dado su carácter fluctuante y confidencial. Todos sabemos que precisamente en un “mundo cambiante”, las innovaciones de las prácticas gubernamentales son tantas y tan rápidas, que es ya casi imposible discernir cuáles son los sistemas operantes a base de consultar las formas constitucionales. Por otra parte, los mismos procesos de las decisiones, considerados a la luz de la situación internacional del momento, son en última instancia los factores que más pueden llegar a influir en las posiciones a adoptar por los distintos países. Claro está que esto viene a ser lo contingente y no lo constante de la política exterior y que en último caso es lo segundo lo que más debe interesar al politólogo internacionalista. Sin embargo, es necesario hacer estas aclaraciones a efecto de insistir en los peligros que los esquemas “fáciles” ofrecen.

Existe por otra parte el peligro con este esquema —como con otro cualquiera—, de llegar a exagerar uno solo de los factores y de no advertir, además, la importancia histórica relativa que tiene cada uno de ellos. Si bien es verdad que el Océano Atlántico fue un factor importante para la política ex-

terior de los Estados Unidos durante los regímenes de Washington y Kennedy, es evidente que lo fue mucho más durante el primero, dados los cambios tecnológicos ocurridos desde entonces. Por otra parte, el "espléndido aislacionismo" que la Gran Bretaña del siglo XIX pudo seguir gracias al Canal de la Mancha, ha perdido sentido totalmente en la era nuclear.

Especial interés tiene para nosotros el capítulo relativo a México escrito por Francisco Cuevas Cancino. Éste constituye el primer esfuerzo para explicar, en forma general, la política exterior de México mediante un análisis de fondo. Cuevas Cancino se aparta del tradicional juridicismo de nuestros autores y va directamente a analizar las causas históricas, geográficas, culturales y económicas que han dado pie a la actitud internacional del país a través de los años.

A decir verdad, ya Daniel Cosío Villegas,¹ Luis Quintanilla² y Jorge Castañeda,³ habían presentado con anterioridad estudios basados en un análisis político, adelantándose con ello a Cuevas Cancino en la superación del juridicismo. Pero estos estudios están más bien enfocados a estudiar aspectos concretos de nuestra política. El artículo de Cuevas Cancino está formulado con base en un esquema de análisis más amplio y con objeto de brindarnos una interpretación general de la política exterior de México. Claro está que precisamente dicha perspectiva general le impide profundizar lo suficiente para explicarnos en detalle las causas que yacen detrás de los principios jurídicos con los que se nutre nuestra política exterior. Es de lamentar, también, que olvide el considerar factores importantes que explican nuestra posición internacional, como son la propia estructura y proceso políticos del país. Pero en general, el artículo de Cuevas Cancino tiene un gran valor académico, sobre todo por tratarse de un trabajo pionero escrito bajo un nuevo marco conceptual, que sin duda habrá de sentar escuela para el estudio de nuestra política exterior.

MARIO OJEDA GÓMEZ,
de El Colegio de México

¹ *Extremos de América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1949. Así como otros artículos.

² Capítulos relativos a la política exterior de México en Philip W. Buck y Martin Traver Jr. (eds), *Control on Foreign Relations in Modern Nations*. Nueva York: Norton and Co., 1957.

³ *México y el Orden Internacional*. México: FCE, 1956.