

EL MARCO DE ANALISIS DE LA POLITICA EXTERIOR

por LUCIANO TOMASSINI O.

SUMARIO

I. VISIONES DEL SISTEMA INTERNACIONAL

- 1. Realismo y Neo-realismo.**
- 2. El Estructuralismo y su Posición Contestaria.**
- 3. Los Enfoques de la Transnacionalización y la Interdependencia.**

II. EL PROCESO DE FORMULACION DE POLITICAS

- 1. Algunos aspectos conceptuales.**
- 2. El Interés Nacional y la Agenda Internacional.**
- 3. La Operacionalización de los Intereses Nacionales.**

III. EL PROCESO DE ADOPCION DE DECISIONES

I. VISIONES DEL SISTEMA INTERNACIONAL

La política exterior representa la forma en que un país se conduce frente a su contexto externo. Su formulación depende estrechamente de la visión que cada país tenga de dicho contexto. Una interpretación equivocada de éste, o la ausencia de una visión a ese respecto, dificultan tener una política adecuada. Las visiones anteriormente mencionadas se formalizan a través de la teoría de las relaciones internacionales. El desarrollo reciente de esta teoría ha pasado por varias etapas, y ha dado lugar a profundos debates, de los cuales conviene destacar tres.

1. Realismo y Neo-realismo

Sería difícil subrayar suficientemente la importancia de la teoría clásica o realista en el estudio de la política internacional. En el plano filosófico se entronca directamente con Hobbes, quien extrapoló al terreno internacional su visión de una sociedad dominada por un permanente estado de anarquía. El consideraba que «los convenios, sin la espada, son meras palabras y carecen de fuerza para infundir seguridad». Para Hobbes la vida internacional es una continua lucha por el poder, carente de valores, en lo cual se diferencia sustancialmente del gran filósofo, que tiempo después, proporciona los antecedentes de que se valieron más tarde los más refinados panegiristas del poder: los Estados totalitarios. Hegel no absolutizó tanto el Estado como un mecanismo coercitivo cuanto la «idea del Estado» como el principal agente y encarnación de los valores que se despliegan en la historia dando lugar al cambio y a la sucesión de las civilizaciones (1).

(1) Ver principalmente, de THOMAS HOBBS, su obra *Leviathan*, escrita en 1651 en el exilio y de W.G. HEGEL, *La Fenomenología del Espíritu* (1807) y su *Filosofía del Derecho* (1821).

Por otra parte puede decirse que la visión realista es el origen de los estudios sobre las relaciones internacionales considerados como disciplina académica y que su origen estuvo vinculado a una particular coyuntura histórica y política. Hoffman ha sostenido que los estudios internacionales son una ciencia norteamericana originada en las predisposiciones intelectuales, las circunstancias políticas y las oportunidades institucionales que presentó ese país en este siglo y, muy particularmente, después de la Segunda Guerra. Las predisposiciones anteriormente mencionadas se basan en la importancia de la ciencia en una sociedad en rápido proceso de expansión y desarrollo como era la sociedad norteamericana, en el prestigio de las ciencias exactas dentro de ellas, y en la abundante inmigración de intelectuales europeos que desde su nueva patria americana fueron capaces de mirar con mayor independencia u objetividad los asuntos mundiales. Las circunstancias políticas fueron proporcionadas por la posición de preeminencia que adquirieron los Estados Unidos, posición que hizo posible y hasta necesario desarrollar una visión global acerca de la política internacional; por las repercusiones que pasó a tener en todo el mundo el ejercicio del poder por parte del gobierno americano, lo cual proporcionó un excelente laboratorio a los analistas internacionales, que habían hecho del poder su principal campo de estudio, y por el interés demostrado periódicamente por los políticos y los gobernantes norteamericanos en obtener asesoramiento de parte de los académicos en cuestiones relacionadas con la política exterior de ese gran país. Las oportunidades institucionales fueron suministradas, ciertamente, por el rico y flexible sistema norteamericano (2).

Los elementos centrales del pensamiento realista son el poder como factor fundamental en las relaciones internacionales, el interés nacional como el criterio que inspira las decisiones de política al margen de todo compromiso moral o colectivo, y el concepto del balance del poder como una situación que es necesario preservar a cualquier precio —acumulado y poniendo en juego para ello, precisamente, recursos de poder—. La «política del poder» es la columna vertebral de la teoría clásica de las relaciones internacionales. Morgenthau define la política internacional como «lucha por el poder». Spykman sostiene que «toda la vida civilizada descansa en última instancia en el poder». Burton declara que

«probablemente no hay ningún común denominador más importante en el estudio de las relaciones internacionales que la presunción de que los Estados dependen del poder para su subsistencia, y de que logra sus objetivos por medio del poder, haciendo así de la administración de ese poder el principal problema que debe ser resuelto» (3).

(2) STANLEY HOFFMAN, *Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics*, Westview Press, 1987, pp. 10 y ss.

(3) NICHOLAS J., SPYKMAN, *America's Strategy in World Politics*, Nueva York, 1942; HANS J. MORGENTHAU, *Politics Among Nations*, Knolt, Nueva York, 1958 y J.W. BURTON, *International Relations: A General Theory*, Cambridge University Press, 1967, p. 46. Burton no puede considerarse, ciertamente un «realista». La definición siguiente procede de la obra de Spykman citada en esta obra.

En general el poder es concebido como la capacidad de lograr que otros actúen de determinada manera a través de «la persuasión, el trueque, la compra o la coerción». Sin embargo, en la práctica, esa última suele ser la vía —o al menos el recurso de última instancia— a que generalmente apela el pensamiento realista cuando analiza el concepto del poder o lo aplica a determinadas situaciones.

Los realistas y sus críticos más imparciales sostienen que esta escuela nunca ha definido el poder en términos exclusivamente militares. Muchos análisis subrayan la importancia de la situación geopolítica de un país determinado, de su capacidad económica medida en términos de su producto nacional o de sus exportaciones, de su prestigio o de la solidez de sus instituciones. Se ha dicho que la fuerza consiste en la utilización de medios físicos para obligar a tomar ciertas decisiones, que la influencia es la capacidad de lograr el mismo objeto por medios diferentes, y que el prestigio es el respeto debido a los que detentan el poder, sugiriendo que este último concepto está integrado por todos estos elementos. También se ha hecho una distinción entre la fuerza de que dispone una nación y su capacidad de utilizarla eficientemente (4). Por otra parte el poder no sólo ha sido definido como la capacidad de lograr ciertos recursos que permite influir sobre ellos y que dé preponderancia a un actor sobre otros actores (5).

Con todo, es difícil desconocer la centralidad del concepto del poder en la visión realista de las relaciones internacionales y el hecho de que, en última instancia, este fenómeno tiende a ser definido en términos de capacidades militares. Ya uno de los pioneros del pensamiento clásico vincula esta centralidad del concepto del poder a la naturaleza misma de las relaciones internacionales. En medio de la anarquía creada por la ausencia de una autoridad mundial las relaciones entre los Estados tienden a ser competitivas, conflictivas e incluso agresivas, conforme cada uno de ellos procura mantener o restablecer el equilibrio del poder o llenar los vacíos que éste deja, y sobreviven sólo en la medida en que son fuertes o en que otro Estado más fuerte los protege. En este contexto, para asegurar su supervivencia, los Estados

«deben hacer de la preservación o del mejoramiento de sus posiciones de poder el principal objetivo de su política exterior».

En último término la supervivencia de un Estado se pone en juego en los casos límites representados por el estallido de una guerra y, en tales casos, dicha supervivencia depende de su capacidad para ganarla utilizando recursos milita-

(4) Ver principalmente CHARLES P. KINDLERBERGER, *Power and Money: The Politics on International Economics and the Economics of International Politics*, Basic Books, Nueva York, 1970 y KLAUS KNORR, *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*, Basic Books, Nueva York, 1975.

(5) JEFFREY HART, «Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations», en *International Organization*, vol. 30, 1976.

res. De allí el énfasis de la escuela realista en el conflicto como estado normal de las relaciones internacionales, su excesivo interés en el papel de los recursos militares en la política mundial en desmedro de otros factores que influyen en ella, y su inevitable confusión entre fines y medios en la política internacional (en la medida en que se considere el poder como un medio para alcanzar ciertos objetivos). Esta confusión atraviesa el pensamiento clásico desde los escritos de uno de los pioneros de la ciencia política moderna, Laswell, quien hablaba del «uso del poder para la adquisición de más poder o de otros valores» hasta el verdadero fundador de los actuales estudios internacionales, Morgenthau, quien afirmaba que los estadistas actuaban en términos de «intereses definidos como poder» en donde la acumulación de recursos de poder (que debería ser un medio) reemplaza la sustancia de los intereses supuestamente perseguidos (6).

En todo caso los realistas, sus predecesores y sus epígonos, han dominado la visión de las relaciones internacionales en el mundo moderno desde la Paz de Westfalia hasta la declinación del prestigio de Reagan. Todos los intentos por presentar una imagen de la política internacional como un proceso más regulado, racional y predecible han ocupado en definitiva un lugar más o menos marginal, desde la propuesta de Grocio en su tratado *De Iure Belli ac Pacis* publicado en plena guerra de treinta años hasta la *Paz Perpetua* redactada por Kant en 1775. Las dos conflagraciones mundiales que tuvieron lugar durante la primera mitad del presente siglo y su inmediata consecuencia, la guerra fría, tendieron a convalidar y congelar la validez de esta perspectiva. Morgenthau tuvo la capacidad de hacer de esos principios, que durante siglos habían inspirado la práctica de la política internacional, la base de una ciencia de las relaciones internacionales. En su obra principal publicada en 1948, define la política internacional como una lucha por el poder. La maximización del uso del poder es lo que proporciona un común denominador a la conducta internacional de unos Estados que desde otros puntos de vista deberían presentar características y perseguir intereses diferentes. La reducción de la política internacional al empleo de este común denominador se justifica en la medida en que se considere que todos los demás intereses de las distintas sociedades nacionales se subordinan a su necesidad —u obsesión— de supervivencia. De esta manera el interés nacional, que podría desagregarse en múltiples aspectos de acuerdo con los intereses específicos de los distintos segmentos de las sociedades nacionales, se identifica con este último concepto, y con el poder considerado como el último medio para lograr ciertos objetivos, se convierte en la finalidad fundamental de la acción internacional de los Estados. La puesta al día y ulterior incorporación a esta escuela de la doctrina del balance del poder como objeto permanente de la preocupación de los Estados es una natural consecuencia de los postula-

(6) HAROLD LASWELL, *Power and Personality*, Norton, Nueva York, 1948, p.30 y HANS J. MORGENTHAU, *Politics Among Nations*.

dos anteriormente señalados. Al mismo tiempo Morgenthau estima que en la prosecución del interés nacional el Estado actúa siempre como un actor racional y unitario, capaz de definir con claridad sus objetivos en cualquier situación que se presente y de escoger los medios más aptos para alcanzar esos objetivos. Dentro de esta visión es natural que

«no puedan aplicarse a la acción de los Estados principios morales de alcance general en su formulación abstracta, universal, sino que éstos deban ser filtrados a la luz de las circunstancias concretas planteadas en cada lugar y cada época».

Otro postulado de Morgenthau apunta a la autonomía de la esfera política con respecto a las demás variables que intervienen en la vida social e internacional (un postulado que será cuestionado seriamente por otras corrientes de pensamiento reseñadas al final de este capítulo). En suma, la política internacional «busca ya sea mantener el poder, aumentarlo o demostrar poder» (7).

Aron es otro de los fundadores de la disciplina. Aunque en su gigantesca obra se mezclan observaciones sociológicas e históricas, su contribución teórica es muy importante y él mismo declara su propósito de elaborar una teoría general a partir de los rasgos específicos de las relaciones internacionales:

«la multiplicidad de centros de decisión autónomos y por lo tanto el riesgo de la guerra» (8).

Adoptando un punto de partida que lo inscribe claramente dentro de la escuela realista, Aron considera que el sistema internacional se distingue de los demás sistemas sociales en que está formado por

«relaciones entre unidades políticas cada una de las cuales reclama el derecho de tomar la justicia en sus propias manos y ser el único árbitro en la decisión de luchar o no luchar».

De allí que dicho sistema se caracterice por

«una incesante rivalidad en que cada parte se reserva el derecho a recurrir a la última ratio, es decir, a la violencia» (9).

Como puede apreciarse, en la visión de Aron las relaciones internacionales están marcadas por el conflicto.

Sería difícil que una obra dotada de tanta penetración histórica no ofreciera una noción más rica y matizada acerca del poder. Para Aron el poderío relativo de un Estado se modifica de acuerdo con el cambio de las circunstancias económicas, las innovaciones tecnológicas y la transformación de las instituciones y las ideologías. Sus relaciones con otros Estados no sólo son el reflejo de

(7) H.J. MORGENTHAU, *op. cit.*, p. 4.

(8) Tomado de su obra principal, en francés, *Paix et Guerre*, Calman-Ley, París, 1962, p. 28.

(9) Citas tomadas de la misma obra, pp. 10 y 18, respectivamente.

su poder relativo sino también de las ideas, valores y emociones de sus sociedades y sus líderes. Por eso Aron propone dos modelos de sistema internacional, un llamado sistema homogéneo en donde «todos los estados pertenecen al mismo tipo y obedecen a una misma concepción política», y un sistema heterogéneo en el cual «los Estados están organizados de acuerdo con principios diferentes y apelan a valores contradictorios». Además de estos dos sistemas, también es posible distinguir entre un esquema bipolar y otro multipolar, dependiendo de si la mayoría de las unidades políticas están subordinadas a dos Estados homogéneos o si el poder está distribuido en forma más difusa.

Siendo la guerra un peligro permanente en un sistema internacional como el descrito, Aron propone tres tipos de paz, basados en el equilibrio, la hegemonía o el imperio según si el poder de las distintas unidades políticas se encuentra balanceado, si está subordinado al predominio de una de esas unidades o si ha pasado a depender incluso formalmente de una de ellas. En uno de sus últimos libros, sobre el imperio americano, Aron aplicó brillantemente estas ideas.

En sus últimos escritos Waltz intentó llevar la corriente neo-realista a un nivel altamente sistemático (10). Un sistema consiste en una estructura integrada por unidades que interactúan entre sí (en el caso de las relaciones internacionales, los Estados). La estructura es el componente que hace posible pensar en dichas unidades en términos de un sistema. El problema que ha impedido definir el sistema internacional y aislarlo de otros sistemas sociales consiste en definir esa estructura sin incluir los atributos de las unidades que interactúan dentro de ella. Waltz deja fuera de su definición no sólo los atributos particulares que presenta cada Estado, sino también la interacción entre ellos, a partir de una visión del concepto de «relación» que le asigna dos diferentes acepciones: relación como interacción entre distintas unidades y como la posición que cada una de ellas ocupa respecto de las otras dentro de una estructura. Por lo tanto, el análisis del sistema internacional supone ignorar los atributos de los distintos Estados y la forma como interactúan unos con otros, para concentrarse solamente en la posición relativa que ocupa cada Estado con respecto a los otros. La estructura que permite hablar de un sistema es definido así en términos del ordenamiento de sus partes.

Avanzando más por este camino Waltz considera que el análisis del sistema internacional debe incluir la identificación de sus principios ordenadores, de la función de sus distintas unidades y de la forma como están distribuidas sus capacidades. El principio ordenador de un sistema caracterizado por el desarrollo de relaciones políticas entre sus distintas unidades sin la autoridad de un gobierno central no es otro que las relaciones de predominio o subordinación existentes entre ellas, es decir, una relación jerárquica. La función que de-

(10) Ver su *Theory of International Politics*, ADDUSIB-WESKET MASSACHUSETTS, 1979 y, como antecedentes, sus escritos desde *Man, The State and War*, Columbia University Press, Nueva York, 1959. El resumen que sigue está tomado principalmente del capítulo V del primero de los libros mencionados.

sarrolla cada una de las unidades dentro del conjunto depende de su posición dentro de esa jerarquía. Como el sistema no es definido en función de los atributos de sus partes, sino a un nivel de abstracción más alto, éstas sólo se diferencian entre sí por la cuota de poder de que cada una dispone, esto es, por la distribución de capacidades observables entre ellas.

Como puede observarse, en la formulación de Waltz la visión realista de las relaciones internacionales alcanza un nivel de abstracción muy distinto del que presentan los trabajos de Morgenthau o Aron. Sin embargo, cuando uno quiere aproximarse al análisis de la realidad concreta a partir de unas variables definidas en forma casi tautológica, se encuentra una vez más con el predominio abrumador de las unidades representadas por el Estado soberano que constituirían un sistema sólo en la medida en que mantengan claras relaciones de jerarquía entre ellas, es decir, en términos de su poderío relativo. A nuestro juicio el intento teórico de Waltz es algo atípico dentro de la escuela realista, que se había caracterizado por presentar descripciones históricas y empíricas de determinadas situaciones entre las cuales dio especial importancia a las situaciones conflictivas, y por haber aportado importantes analistas a la vida política. Entre ellos cabría mencionar a Kennan, Kissinger o Brzezinski, pero sus aportes nos llevarían más allá de lo que es conveniente en un resumen como este.

2. El Estructuralismo y su Posición Contestataria

Es difícil definir y evaluar la contribución del pensamiento marxista y de otras corrientes contestatarias frente al *status quo* internacional, influidas o no por ese pensamiento, en el análisis de las relaciones internacionales. Una primera dificultad radica en la contradicción planteada por la confianza marxista en un proceso ineluctable que conduciría a una sociedad mundial en que el Estado desaparecería y el doble hecho de que, por una parte, el sistema internacional sigue siendo un mundo de Estados y, por la otra, el marxismo ha utilizado intensamente al Estado para defender, profundizar y expandir su ideología. Otra dificultad procede de que el carácter dialéctico del pensamiento marxista lo ha llevado a adoptar formulaciones alternativas, hasta el punto que las principales autoridades en la materia han declarado que la mayoría de las interpretaciones recientes del pensamiento marxista en el mundo occidental y en la Europa del Este son claramente revisionistas (11). Una dificultad adicional surge del hecho que, debido a su visión heterodoxa y no estado-céntrica de las relaciones internacionales, el pensamiento marxista por regla general no se ha dirigido sistemáticamente a las cuestiones fundamentales que aborda la teoría convencional de las relaciones internacionales: el papel del Estado, la soberanía, el nacionalismo, la guerra y la paz o el Derecho Internacional. Por dichas razones, y muy particularmente por esta última, muchos especialistas consideran irrelevante o

(11) Ver L. ALTHUSSER, *For Marx*, Londres, 1969 y T. ANDERSON, *Considerations on Western Marxism*, Londres 1976.

imposible examinar el aporte doctrinario del pensamiento marxista en el contexto de otros enfoques teóricos más habituales en el estudio de la política internacional. Sin embargo, la innegable importancia práctica que la visión marxista ha tenido en la evolución reciente de las relaciones internacionales y la existencia de importantes enfoques desarrollados fuera del pensamiento marxista pero también basados en una visión estructuralista y revolucionaria del sistema internacional, hacen necesario, a nuestro juicio, considerar junto con las demás esta corriente. Con todo, debido a la heterogeneidad del punto de partida ello es difícil. Por ello en esta síntesis se tratará este tema en forma aún más breve que los otros.

La visión internacional del marxismo se deriva de su interpretación acerca de la sociedad que, por razones de espacio, no es posible resumir aquí en forma adecuada. La sociedad, según Marx, se divide entre los que poseen la propiedad del capital y las grandes mayorías que viven bajo condiciones de explotación, debiendo transferir a los capitalistas la plusvalía generada por su trabajo, que configuran el proletariado. La dinámica social es impulsada por la lucha de clases a que esta situación obviamente da lugar. La posibilidad de que el proletariado logre inclinar en su favor dicho balance de fuerzas y lograr algunas conquistas que últimamente llevarán a la derrota de los capitalistas, a la abolición de la propiedad sobre los medios de producción (y del Estado como representante de los primeros y garante del *status quo*) y al establecimiento de una sociedad sin clases, depende de una concepción filosófica más honda, la del materialismo histórico. Según este, la infraestructura económica, las relaciones de producción y la base tecnológica de una sociedad constituyen la base que, al definir la posición de las distintas clases sociales en la división del trabajo, determina su superestructura social, religiosa o ideológica. Por lo tanto, conforme las bases materiales de la sociedad se alteran como consecuencia de fuerzas objetivas, el poder de la burguesía se debilita y aumentan las posibilidades del proletariado. Este proceso dialéctico supone necesariamente una acción revolucionaria, concordante con ciertas tendencias objetivas identificadas a la luz del materialismo histórico, acción que puede ser orientada y precipitada por obra de una élite activista y visionaria, de acuerdo con uno de los principales aportes efectuados por Lenin al pensamiento marxista.

Este movimiento contenía importantes supuestos internacionales que ulteriormente fueron desarrollados por el propio Lenin y por otros pensadores. Uno se refería a que las clases sociales —la burguesía y el proletariado— poseen intereses y desarrollan estrategias universales y no solamente nacionales. Otro a que, como consecuencia del triunfo del proletariado, el Estado, que en la etapa actual es el representante del capitalismo, tenderá a desaparecer dando lugar a una sociedad internacional libre de Estados. Otro supuesto apuntaba a que en el largo plazo la explotación de las clases trabajadoras produciría un empobrecimiento general que limitaría las oportunidades de inversión en los países ricos, promoviendo el éxodo del capital hacia otras áreas y dando lugar al imperialismo, considerado como la última fase del capitalismo, un proceso que tem-

poralmente contribuiría a la creación de una sociedad global marcada por la lucha entre los sectores capitalistas —nacionales e internacionales— y el movimiento proletario mundial.

Hobson, un economista británico liberal de principios de siglo, contribuyó poderosamente a poner los cimientos de la teoría del imperialismo al declarar que el capitalismo estaba condenado a ser una víctima de los intereses de sus representantes, a través de la progresiva explotación y pauperización de los trabajadores, lo que conduciría a la internacionalización del capital a través de la inversión extranjera y el imperialismo y, por lo tanto, a la unificación del mundo. Por su parte Kautzsky, en la misma época, estableció una conexión causal entre el modo capitalista de la producción, encarnado y protegido por el Estado burgués y la creciente propensión a la guerra entre las potencias coloniales, o sea, al conflicto entre esos mismos Estados en su lucha por la expansión económica. Hilferding subrayó la importancia de la relación entre el capitalismo industrial y el financiero, un nuevo fenómeno consistente en la exportación de capitales desde los centros industriales hacia otras regiones para desarrollar en ellas actividades productivas, que tendía a crear vinculaciones muy estrechas entre las industrias y los bancos, y a generar grandes conglomerados o carteles internacionales, con lo cual el poder del capital tendería a equilibrarse entre los países capitalistas y sus colonias.

La asociación entre el imperialismo, la difusión internacional de capitalismo y el aumento de prosperidad de las distintas sociedades nacionales, empujó a Hilferding y también a Kautsky hacia posiciones reformistas que fueron ardorosamente combatidas por Lenin, Bukharin y Rosa Luxemburgo. Esta estimaba que el capitalismo no puede formar un círculo mundial homogéneo y cerrado, dominado por sus propios intereses y sus propias leyes, pues siempre al lado de los factores económicos que podrían empujar en esa dirección habrá factores políticos que estimularán la explotación de los sectores más débiles y la desigualdad entre los distintos grupos. En todas estas visiones la sociedad internacional conforma una estructura relativamente rígida, cuya articulación pasa por la categoría de explotadores y explotados, y en donde el Estado nacional pierde importancia en comparación con las fuerzas universales que se encuentran en lucha o pasa a ser el vulnerable representante de una de ellas. El lógico corolario de esta visión es el llamado a la acción revolucionaria de los segmentos explotados como único medio de alterar el *status quo* (12).

Si bien, como se ha dicho, el pensamiento marxista sobre las relaciones internacionales ha permanecido un tanto al margen de las grandes corrientes teóricas predominantes en occidente sobre la política mundial, no puede negarse que, además de haber inspirado un movimiento político a nivel global, contribuyó a abrir camino a una serie de nociones que han alterado la visión clásica

(12) Ver J.A. HOBSON, *Imperialism: a Study*, Londres, 1948; K. KAUTSKY, *The Social Revolution*, Chicago, 1902; R. HILFERDING, *The Theory of Capitalist Imperialism*, Londres 1967, y R. LUXEMBURGO, *The Accumulation of Capital*, ROUTLEDGE & KEGAN, (2.ª edición), 1965.

de las relaciones internacionales, como las que se refieren a la atenuación del rol protagónico del Estado y al reconocimiento del papel de otros actores, a la importancia de la economía en la política internacional y a la conflictiva dinámica que inspira las relaciones entre los países desarrollados y los subdesarrollados.

La única contribución importante que ha efectuado América Latina a la teoría de las relaciones internacionales —un área donde el tradicional rezago de esta disciplina se ha visto agravado por un desalentador silencio— se inscribe dentro de éste último contexto. Desde fines de los años sesenta un conjunto de intelectuales latinoamericanos como Fernando Henrique Cardoso, Helio Jaguaribe y Osvaldo Sunkel desarrollan la teoría de la dependencia que más adelante es ávidamente asimilada por los Estados Unidos (13). La idea central de esta teoría, de la cual existen numerosas versiones, es la de que la evolución de los países ricos y de los países pobres es parte de un mismo proceso que produce desarrollo en los centros y subdesarrollo en la periferia (14). En otras palabras, la condición de los países subdesarrollados es una consecuencia de la evolución del capitalismo mundial. Aunque su situación no sea estática, y pueda registrar progresos a lo largo del tiempo, éstos representan un tipo de desarrollo dependiente —un reflejo de las necesidades e intereses de los países industrializados— que en algunos casos privilegiados (como el del Brasil o Corea del Sur) puede dar lugar a ciertas formas de desarrollo asociado. Un concepto central en la teoría de la dependencia es que tanto los países desarrollados como los subdesarrollados forman parte de una estructura internacional y que su situación sólo pueden entenderse a partir de ella, concepto que la hace considerar los procesos nacionales desde el punto de vista del funcionamiento de un sistema global, y que constituye su principal común denominador con las escuelas estructuralistas de origen marxista. Un aporte especial de esta escuela radica en su apreciación de que los engranajes a través de los cuales se produce la relación de dependencia incluyen la existencia de intereses comunes, alianzas políticas y estrategias convergentes entre los segmentos capitalistas (mayoritarios) de los países industrializados y los mismos sectores (minoritarios) de los países en desarrollo.

La teoría de la dependencia ha sido vinculada con el pensamiento marxista no sólo por sus detractores sino también por alguno de sus propios autores.

(13) FERNANDO H. CARDOSO y ENZO FALETTO, *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1967. HELIO JAGUARIBE et. al., *La Dominación en América Latina*, FRANCISCO MONCLOA, Lima, 1968, y OSVALDO SUNKEL, con la colaboración de PEDRO PAZ, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, Siglo XXI, México, 1970. Ver también CARDOSO, *The Consumption of Dependency Theory in the United States*, en *Latin American Research Review*, vol. 12, 1977.

(14) Esta terminología, así como los primeros análisis acerca de la relación centro-periferia, se deben a RAUL PREBISCH, principalmente a partir de *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, CEPAL, Santiago, 1949 y *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, CEPAL, México, 1951.

«La idea de la dependencia se inscribe en el campo teórico de la teoría marxista del capitalismo. Una vez que este último se establece, no es posible negar la existencia de un espacio teórico para la dependencia, pero este espacio está limitado y subordinado por la teoría marxista del capitalismo.»

Cuando hablamos de un

«desarrollo capitalista dependiente hablamos necesariamente y simultáneamente de explotación socio-económica, desigual distribución del ingreso, apropiación privada de los medios de producción y de subordinación de algunas economías nacionales a otras» (15).

A nuestro juicio, a pesar de compartir una visión estructuralista del sistema internacional que privilegia las relaciones de asimetría entre los países industriales y los países subdesarrollados, la adscripción de la teoría de la dependencia al pensamiento marxista es innecesaria, ya que los escritos citados más arriba y otros publicados en la misma época carecen de muchas de las presunciones en que se basaba aquella corriente (16). A continuación transcribimos algunos párrafos que sintetizan adecuadamente esta perspectiva en una de sus formulaciones iniciales.

«No puede admitirse que el subdesarrollo sea un momento en la evolución de una sociedad económica, política y culturalmente aislada y autónoma. Se postula, por el contrario, que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo, que el subdesarrollo y el desarrollo son dos caras de un mismo proceso universal, que ambos procesos son históricamente simultáneos, que están vinculados funcionalmente, es decir, que interactúan y se condicionan mutuamente, y que su opresión geográfica se concreta en dos grandes polarizaciones: Por un parte, la polarización del mundo entre los países industriales, avanzados, desarrollados o centrales, y los países subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos y dependientes; por otra, una polarización dentro de los países en espacios, grupos sociales y actividades avanzadas y modernas, y en espacios, grupos y actividades atrasadas, primitivas, marginadas y dependientes.

El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse entonces como estructuras parciales, pero interdependientes, que conforman un sistema único. Una característica principal que diferencia a ambas estructuras es que la desarrollada, en gran medida en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la subdesarrollada, debido en parte al

(15) Estas dos citas corresponden a CARDOSO, *As Ideias e seu Lugar*, CEBRAP, 1980 y *The Consumption...* respectivamente.

(16) Ver especialmente OSVALDO SUNKEL, *Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Externa*, en *Estudios Internacionales* n.º 1, 1967, en donde este último fenómeno no es explicado a partir de postulados ideológicos sino de la observación de situaciones concretas y procesos históricos.

carácter inductivo de su dinámica, es dependiente; y esto se aplica tanto entre países como entre regiones dentro de un mismo país» (17).

3. Los Enfoques de la Transnacionalización y la Interdependencia

El mundo descrito por la escuela clásica, un mundo marcadamente estado-céntrico y estructurado en torno a la rígida jerarquía existente entre sus diversas unidades, 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 bélica: 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 político, social y tecnológicamente más complejo, condujeron a un mayor entrelazamiento entre las distintas sociedades nacionales y a una profunda transformación del sistema internacional, con sus naturales consecuencias sobre la teoría. Surge así, gradualmente, una nueva visión de la política mundial que privilegia la interacción entre los distintos segmentos de las sociedades nacionales en función de múltiples intereses específicos, dentro de un mundo cada vez más transnacionalizado, en el que predominan los conceptos de «interdependencia» y «bienestar» (un concepto que anticipa las múltiples dimensiones en que se expresa la «calidad de la vida», para usar una noción que comenzó a emplearse ulteriormente).

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 nacionales, los cuales no reconocían la legitimidad de otros agentes dotados de capacidad de actuación internacional. No es

(17) La cita está tomada de OSVALDO SUNKEL, *Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina*, en *Estudios Internacionales*, n.º 16, 1971.

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 protagonistas 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 invadir aquellas presunciones (18).

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 polí-

(18) Uno de los libros que abrió camino a esta perspectiva es la obra editada por R.O. KEOHANE y J.S. NYE titulada *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, 1972, si bien en esa etapa los autores ponen el acento en la naturaleza no estatal o transnacional de algunos actores de la realidad internacional, un punto de vista que posteriormente ha sido superado, como se explicaría más adelante. Ambos autores dieron un paso adelante en su libro *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, LITTLE BROWN, Boston, 1977 y KEOHANE publicó posteriormente dos importantes obras: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984 y en otro libro editado por él bajo el título *New Realism and its Critics*, Columbia University Press, 1986. Dos colecciones interesantes y muy bien sistematizadas se encuentran en el volumen editado por R. MAGHROORY y B. RAMBERG, *Globalism versus Realism: International Relation's Third Debate*, Westview Press, 1982 y en el libro compilado por M. SMITH, R. LITTLE y M. SHACKLETON, *Perspectives on World Politics*, The Open University Press, Londres, 1981. Desde un punto de vista latinoamericano puede examinarse el libro editado por L. TOMASSINI titulado *Transnacionalización y Desarrollo Nacional en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984, y el artículo publicado por el mismo autor en *Revista de Estudios Políticos*, Santiago, volumen 7, 1985, titulado «Relaciones Internacionales: Teorías y Realidades», en el cual se basa la mayor parte de esta sección.

tica 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, no es de extrañar que se haya estructurado un sistema internacional más fragmentado y fluido.

La segunda consiste en la expansión de la sociedad civil y su relación con el Estado. A lo largo del período de posguerra contra el telón de fondo de una etapa 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. 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 dichos 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 (*burocratic politics*) (19).

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, el concepto del interés nacional como último criterio para definir una política exterior pierde operatividad y significado, y se fragmenta por una agenda internacional que cada vez se vuelve más amplia, más compleja y menos jerarquizada (20). 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 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,

(19) El concepto de «burocratic politics» fue difundido fundamentalmente por GRAHAM T. ALLISON, en *Essence of Decision*, op. cit., 1971.

(20) Ver la crítica del concepto de «interés nacional» realizada por L. TOMASSINI en Elementos para el análisis de la política exterior, *Estudios Internacionales*, n.º 78, 1987.

abre la posibilidad de establecer nexos o compromisos en el manejo de los diferentes 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*) (21).

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 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 compartimentalización 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 de 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» (22).

(21) 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), *op. cit.*, 1977.

(22) JOHN GARNETT, *Contemporary Strategy*, 1975, p. 42.

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 otros (23). 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. Esto, a su vez, representa una alternativa a la visión de una sociedad anárquica solamente regida por relaciones de poder que proponen las corrientes realistas, como a la rígida relación, de dependencia y de conflicto, con sus secuelas revolucionarias, que postulan los enfoques estructuralistas.

II. EL PROCESO DE FORMULACION DE POLITICAS

Es a la luz de estas distintas visiones sobre las relaciones internacionales, sea que éstas se encuentren explícitas o implícitas, como los países formulan su política exterior. En Iberoamérica se ha investigado poco acerca del marco

(23) 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.

en que se debe formular esa política. A continuación se presentan algunos elementos vinculados con el análisis de la política exterior.

1. Algunos aspectos conceptuales

A manera de introducción nos referimos a la importancia que reviste el tema, al estado actual de la disciplina y a algunas definiciones esenciales para abordar la materia.

Dentro de la evolución de las Ciencias Sociales en América Latina los estudios internacionales se iniciaron con considerable retraso y continúan estando relativamente poco desarrollados (24). Con todo, su tardío y precario desarrollo contrasta con la casi total ausencia de trabajos sobre análisis de la política exterior. Cabe señalar aquí desde un comienzo que el estudio de las relaciones internacionales de un país determinado (o a nivel global), no proporciona necesariamente antecedentes útiles para analizar su política exterior ni la de sus principales interlocutores.

Varios factores han contribuido a llamar la atención sobre la importancia de dicho análisis. Uno de los rasgos centrales de la evolución de los países latinoamericanos durante los últimos quince años radica en la creciente influencia que han adquirido en ellos los factores externos como resultado, por una parte, de la progresiva integración internacional de esos países y, por la otra, de la creciente complejidad que presenta el escenario internacional. De hecho los problemas más graves que enfrentan en la actualidad estos países inciden en el sector externo de sus economías y en su política exterior. Ello ha impuesto nuevas responsabilidades a las instituciones de servicio exterior de esos países con respecto a una gama de problemas mucho más amplia y más compleja que en el pasado. Como consecuencia de lo anterior, tiende a cerrarse la brecha que tradicionalmente existió entre el manejo de los asuntos políticos y el de las relaciones financieras, comerciales y tecnológicas con el resto del mundo, desdibujándose así aquella diplomacia de «doble vía» en virtud de la cual todas estas cuestiones que no constituían «la alta política» quedaban enteramente entregadas a agencias distintas de las cancillerías. Al mismo tiempo, el incremento de la interdependencia en las relaciones entre los estados ha dado lugar a una tendencia hacia el empleo de una diplomacia multilateral o el manejo colectivo de problemas internacionales, lo cual plantea desafíos adicionales a las cancillerías. Por último, debe señalarse el ensanchamiento de los márgenes de incertidumbre creados por las turbulencias registradas en el plano de la política internacional y de la economía mundial,

(24) Ver L. TOMASSINI (ed). *Relaciones Internacionales en la América Latina* (México, FCE, 1981), R. PERINA (ed). *Los Estudios Internacionales y América Latina y el Caribe* (Buenos Aires, GEL, 1985) y A. BARROS (ed). *Directorio de Centros Latinoamericanos de Estudios Internacionales* (2.ª ed. 1987).

como otro factor que hace necesario agudizar la capacidad de previsión de dichos organismos.

Todas estas circunstancias comprometen la capacidad de esos servicios para planificar la política exterior, para organizar sistemas adecuados de adopción de decisiones, y para implementarlas en forma eficaz, coherente y oportuna a las situaciones a que ellas se refieren.

En estas notas se postula la existencia de un estrecho vínculo entre (a) el análisis de la política exterior, (b) los sistemas de información de que disponen los servicios respectivos, (c) la planificación de esa política, (d) los procesos de adopción de decisiones y, (e) los mecanismos para implementar dichas decisiones.

En un documento reciente sobre la materia, un destacado experto sobre el tema formulaba las siguientes proposiciones:

- a) Los funcionarios de mayor rango a nivel decisorio, usualmente carecen del equipamiento cognitivo necesario para comprender y analizar las situaciones actuales y previsibles que podrían afectar la política exterior.
- b) Algunos conocimientos relevantes sobre la materia se encuentran disponibles y pueden ser canalizados hacia los que formulan la política exterior a un costo factible y razonable.
- c) Los responsables de dicha política, expuestos a esos conocimientos, por lo general responden favorablemente y los consideran muy útiles, dentro de los limitados propósitos de tales iniciativas (25).

En cuanto al estado de los estudios sobre política exterior, cabe señalar que no sólo existe una profunda brecha entre la experiencia acumulada en los países desarrollados sobre la materia y la falta de aportes que se observa en América Latina, sino también entre los países anglo-sajones y las naciones continentales europeas dentro del primero de estos grupos, caracterizándose estas últimas por un enfoque menos preciso y más generalista, histórico o político, de las cuestiones técnicas involucradas en este tipo de análisis.

También existen considerables diferencias entre la importancia asignada en los Estados Unidos y en Gran Bretaña al análisis de las políticas públicas, en general, y de la política exterior, en particular. «El análisis de las políticas como una disciplina separada —que involucra a cientistas políticos y economistas entre otros— no ha echado raíces en Gran Bretaña; el análisis de políticas no se enseña en las universidades británicas, al menos bajo ese nombre; los analistas políticos no constituyen una categoría reconocida dentro del servicio civil, como en los Estados Unidos —afirma un informe sobre la materia—. La pérdida, según sospecho, es para Gran Bretaña» (26).

(25) Y. DROR, *Advanced Workshops in Policy Analysis for Senior Decision-Makers*, documento preparado por el RIAL, noviembre de 1985.

(26) R. KLEIN, *Creating Problems*, New Society, n.º 53, p. 141.

Además de estas diferencias en cuanto a la importancia asignada al análisis de la política exterior entre ambos países, existen significativas diferencias de enfoque. Así, por ejemplo, se ha señalado que la naturaleza más cerrada del proceso de adopción de decisiones en Gran Bretaña, ha tendido a concentrar el análisis de las políticas dentro del ámbito de la Administración Pública, mientras que la mayor dispersión de las agencias que intervienen en este campo en los Estados Unidos, ha determinado que estos análisis incurrieren dentro de un espectro más amplio y se detengan mucho más en la dinámica de esa «política burocrática» (27). Por otra parte se ha señalado también que en el Reino Unido ha predominado un enfoque histórico, basado en el estudio de casos frecuentemente compartimentalizados por periodos, mientras que en los Estados Unidos se ha desarrollado un enfoque más comparativo, basado en la elección de un conjunto de variables claves, y de un estudio del comportamiento de la política exterior de los distintos países en relación con cada una de ellas (28).

Sin embargo, a nuestro juicio, en todas estas orientaciones existe un común denominador consistente en la tendencia a ofrecer una interpretación más descriptiva que analítica de la política exterior, ya sea en términos del número de actores que interviene en el proceso decisorio, ya sea en función de una visión histórica o comparativa de lo que ha sido de hecho la política exterior, de los países. Para fines no puramente académicos o ilustrativos, sino prácticos y operacionales, la formulación y aplicación de la política exterior a situaciones complejas, cambiantes y concretas, exige disponer de un marco conceptual más analítico.

Estas reflexiones no podría terminar sin decir algo acerca de qué debe entenderse por políticas (en este caso la política exterior) y en qué consiste el análisis de ellas.

Bajo el término «políticas», se entiende un conjunto de áreas más o menos relacionadas entre sí. Tal vez su sentido más usual se refiera a los distintos campos de la actividad del Estado, pudiendo hablarse así de una política exterior, económica, industrial, monetaria o cambiaria, sin distinguir mayormente entre la política como aspiración o como resultados de un programa. En otros casos se le da la connotación de expresar un propósito general, un estado deseable de cosas o un conjunto de proposiciones específicas destinadas a hacerlo realidad. Otras veces se alude a un programa como un plan de ayuda externa bajo la forma de préstamos o el retiro programado de armamentos y tropas de una zona conflictiva. Con frecuencia se emplea esta palabra para indicar una línea de acción que ha sido objeto de una aprobación formal por parte de la autoridad respectiva. Conviene no confundir, como ocurre algunas veces y como se verá a continuación, el concepto de política con el de decisiones de la autoridad

(27) S. SMITH, *Foreign Policy Analysis*, en el libro editado por él bajo el título *International Relations: British & American Perspectives*.

(28) J.E. ANDERSON, *Public Policy Making* (Londres: Nelson, 1975).

o el de resultados de un programa. Una política incluye algo de los varios significados que se han mencionado aquí, como se subrayará más adelante, y constituye siempre un proceso que se desarrolla en el tiempo a través de varias etapas.

Al respecto también puede ser útil señalar lo que no es una política. Desde luego, como se ha dicho, no debe ser confundida con la decisión que generalmente es más circunstancial y más estrecha y es adoptada dentro del marco más general de una política, como ocurrió con las decisiones de intervenir en Suéiz o de invadir las Islas Malvinas. Toda política involucra intenciones, sin reducirse a ellas, pues incluye también el comportamiento inspirado por esas intenciones. Anderson la ha definido como «un curso de acción intencional seguido por un actor o un grupo de actores para abordar un problema o un área de interés» (29). Sin embargo, dicho comportamiento puede involucrar acciones y omisiones. Al mismo tiempo, hay que tomar en cuenta que el propósito de una política puede ser definido retrospectivamente. Por otra parte, si bien toda política debe ser atribuida a una autoridad, o a una organización o un grupo, no hay que olvidar que en la práctica con mucha frecuencia intervienen en ella numerosas agencias, incluso ajenas a la organización o al grupo al cual se atribuye la política (30).

Por «análisis de políticas» (no existe una traducción satisfactoria para el término inglés *policy analysis*), también se suelen entender diversas cosas. La más común se refiere al contenido de la misma; militar, cultural o de expansión de las exportaciones. Otros enfoques ponen énfasis en sus resultados con el objeto de poder cuantificar sus costos. Otros más bien se refieren a estudios encaminados a evaluar ciertas políticas. Y muchas veces su análisis se identifica con el proceso mediante el cual se argumenta en favor de ella o se defiende una política (31).

En general, puede decirse que el análisis de la política exterior también es un proceso a través del cual se define el curso de acción más apropiado para enfrentar una situación suficientemente general o recurrente como para requerir una pauta de conducta, y no una decisión aislada con el objeto de lograr determinados valores, intereses u objetivos. El análisis de toda política debe tener una serie de características, entre las cuales cabe mencionar su carácter aplicado, su contenido interdisciplinario, su sensibilidad frente a los imponderables que suelen hacer necesaria una política y su carácter no desinteresado, es decir, su propósito de servir a un beneficiario.

Para los fines prácticos que persiguen estas notas, el proceso de formulación de la política y su análisis tienden a identificarse en la medida en que este último debe constituir el anticipo o el reflejo de ella. Por eso ya se ha señalado

(29) G.T. ALLISON, *Essence of Decision* (Boston: Little & Brown, 1971).

(30) Para una visión crítica, ver T. DYE, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, 1972).

(31) Para un análisis pormenorizado de estas categorías de análisis ver B.W. BROWN HOGWOOD y L.A. GUNN, *Policy Analysis for the Real World* (Oxford: Oxford University Press, 1984).

la indisoluble vinculación que existe entre el análisis, la planificación y la implementación de la política. En este proceso se han señalado etapas que, atendido el carácter preliminar de estas reflexiones, se sintetizarán en cuatro niveles principales: la definición del interés nacional o de la agenda internacional; la operacionalización de los intereses incluidos en la agenda; el establecimiento de objetivos y la identificación de cursos de acción alternativos; y los procesos a través de los cuales se adoptan las decisiones respectivas. Las cuatro secciones siguientes están dedicadas a cada uno de estos temas.

2. El Interés Nacional y la Agenda Internacional

El concepto de interés nacional se utiliza al mismo tiempo como un instrumento de análisis y como un componente de la política exterior. En la práctica, sin embargo, resulta mucho menos útil en el primero de estos roles, mientras que los estadistas parecen no poder prescindir de él en el segundo. Por lo tanto, aunque por su generalidad el interés nacional ha dejado de ser útil como herramienta analítica en un mundo tan complejo, debido a su carga emocional y a que su propia generalidad permite justificar objetivos muy diversos, el concepto sigue orientando (o pretendiendo orientar) la política exterior (32). Se plantea así la paradoja de que los analistas tienen que usar un concepto inadecuado para explicar las motivaciones y los objetivos de la política exterior, debido a la utilidad que posee su propia imprecisión, tratando de refinarlo, precisarlo y desagregarlo en la mejor forma posible, para acercarlo a los intereses reales que constituyen la agenda internacional de un país en un momento determinado.

El concepto de interés nacional tiene una larga historia. Prefigurado durante la época del absolutismo por «la voluntad del príncipe», los «intereses dinásticos» y la «razón de estado», conforme se consolidó la nación como expresión sociológica y la democracia como forma política, aparecieron otros conceptos como «la voluntad general» y el «interés público», antes de decantarse en la actual concepción de interés nacional. Sin embargo, si bien este concepto aparece en el discurso de los estadistas norteamericanos desde el establecimiento de la Constitución de los Estados Unidos, hubo que esperar hasta el siglo xx para que los analistas lo utilizaran sistemáticamente. Las conmociones creadas por las dos guerras mundiales al despertar el interés de las masas en la conducción de los asuntos internacionales, contribuyeron a hacer del interés nacional un concepto que podía ser usado para describir, explicar o evaluar la política exterior de las naciones (33).

(32) J.N. ROSENAU, *The Scientific Study of Foreign Policy* (New York: The Free Press, 1971), pp. 239 y ss.

(33) CH.A. BEARD, *The idea of National Interest: An analytical study in American Foreign Policy* (New York: Mc Millan 1934), p. 227

Desde entonces el interés nacional ha sido «el perenne patrón de acuerdo con el cual la acción política debe ser juzgada y dirigida» (34). Morgenthau fue probablemente el fundador de una teoría realista de la política internacional fundada en el concepto del interés nacional. Según él los objetivos de la política exterior debían ser definidos a la luz de ese concepto (35). Morgenthau reconocía que «los intereses que determinan la acción política en cada período histórico dependen del contexto político y cultural dentro del cual la política exterior es formulada» (36).

Sin embargo, en la práctica, en su análisis este autor descarta esos factores al definir el interés nacional exclusivamente en términos de poder: de hecho «los estadistas piensan y actúan en términos de intereses definidos como poder» (37). Para Morgenthau el poder de que dispone una nación en comparación con otras es el factor que en última instancia asegura su supervivencia y el interés nacional, por sobre todo, consiste en mantener esos recursos o ese balance de poder. Esta visión sume al concepto en una irremediable ambigüedad que ha sido objeto de numerosas críticas.

La primera se refiere, precisamente, a la confusión entre el interés nacional y el poder. Este último es, evidentemente, un medio (y para ser más precisos, uno de los medios) para alcanzar el interés nacional. La confusión del medio con el fin no sólo es lógicamente tautológica sino que también, en la práctica, oscurece la identificación de los intereses reales de una nación, al subordinarlos a un elemento instrumental como la acumulación de recursos de poder, exacerbando el nacionalismo en la política exterior y el conflicto en las relaciones internacionales.

Una segunda crítica se refiere a que el concepto de interés nacional supone la existencia de una nación unívoca, homogénea y monolítica. Esto pudo ser cierto en la época anterior a la revolución francesa, cuya característica esencial «fue la identificación de la nación con la persona del soberano» (38). La verdad, es que las sociedades nacionales son más heterogéneas de lo que esta presunción propone y que en el mundo moderno existe la tendencia hacia una creciente diversificación de la sociedad civil y del Estado, a través del surgimiento, la competencia y la articulación de múltiples grupos de interés organizados. Los realistas carecen de la inclinación a analizar los intereses reales que componen la agenda internacional de una nación y para hacerlo terminan por apoyarse en mecanismos procesales —las diversas formas que puede adoptar el proceso decisorio— eludiendo el definirlos en función de consideraciones sustanti-

(34) H. MORGENTHAU, *Politics among nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Knopf, 2.ª edición, 1954), p. 9.

(35) *Ibid.*, p. 528.

(36) *Ibid.*, p. 8.

(37) *Ibid.*, p. 5. Ver también, del mismo autor, *In Defense of the Nations Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy* (New York: Knopf, 1951), p. 242.

(38) E.H. CARR, *Nationalism and After* (Londres: St. Martin, 1945), p. 2.

vas (39). En último término esta visión conduce a un enfoque autoritario, subjetivo y acrítico. Como declaran dos destacados exponentes del pensamiento clásico «el interés nacional es lo que la nación, es decir, los que toman las decisiones en nombre de ella, deciden qué es» (40).

Todo ello significa que, en tercer lugar, el interés nacional constituye un concepto «no operacional»: no proporciona elementos de juicio para definir intereses específicos y para compararlos o jerarquizarlos entre sí, como no sirve para desagregar la imagen de un interés nacional altamente abstracto. Tampoco sirve para agregar los múltiples intereses específicos de una sociedad en una agenda internacional susceptible de orientar la política externa del Estado.

Otra fuente de dificultades radica en el hecho de que en el mundo actual la integración internacional y las vinculaciones externas de las distintas sociedades nacionales se han expandido extraordinariamente, dando lugar al surgimiento de múltiples intereses sectoriales, como se señalaba ya en la segunda de las consideraciones precedentes. Ello acentúa la inadecuación del concepto que estamos comentando para contribuir a la definición de esos intereses. Una de las expresiones de dicho fenómeno consiste en el progresivo desdibujamiento de la distinción tradicional entre política interna e internacional.

Por último, y sin intención de agotar las críticas formuladas frente a este concepto, cabe señalar que éste siempre ha sido usado en dos sentidos diferentes: primero, como un criterio para evaluar los intereses que están en juego en cada situación y las alternativas o cursos de acción más calificados para preservarlos y, segundo, como una justificación a decisiones ya tomadas. Es más, considerando su escasa utilidad como herramienta analítica, el interés nacional es invocado con mucho más frecuencia para justificar retrospectivamente acciones ya cumplidas que para diseñar lo que debería ser en el futuro una política. Este uso del concepto está preñado de consecuencias negativas.

Debido a estas características, el concepto de interés nacional ejerce una influencia reduccionista en virtud de la cual todos los demás intereses de una nación se subordinan en última instancia a unos cuantos intereses irreductibles que no son sino una visión nacional de la trilogía individual «vida, libertad y propiedad», a saber: la supervivencia física de la nación, la libertad de sus ciudadanos y su subsistencia económica. «En los Estados Unidos hubo un acuerdo sustancial durante muchos años después de la segunda guerra mundial en que esos tres valores fundamentales —o intereses nacionales irreductibles— debían modelar los propósitos y objetivos básicos de la política exterior de ese país» (41). En un plano algo más concreto, pero por lo mismo más contradicto-

(39) J.N. ROSENAU, *op. cit.*, pp. 146-147.

(40) E.S. FURNISS y R.C. SNYDER, *An Introduction to American Foreign Policy* (N.Y.: Reinhart, 1955), p. 17, citado en Rosenau, *op. cit.*

(41) Ver capítulo preparado con la colaboración de R.O. KEOHANE en el libro de A. GEORGE, *Presidential Decision Making. The effective use of information and advice* (Boulder: Westview Press, 1980).

rio, durante los años amenazados por dos riesgos principales: la expansión del comunismo internacional y el peligro de una tercera guerra mundial. Naturalmente, el temor a un nuevo holocausto frecuentemente inhibió a los Estados Unidos de emprender acciones encaminadas a contener a la Unión Soviética, lo que planteó la contradicción anteriormente señalada entre ambos objetivos y, por lo tanto, al interior del «interés nacional» tal como era entendido en esa época. De esta manera, el interés nacional demostró ser un concepto que se tornaba más ambiguo en la medida en que se diversificaran los valores y aumentara la incertidumbre en la vida internacional.

Lo anterior implica que la falta de precisión de este concepto tiende a verse agravada por las distorsiones que suelen afectar la percepción que tiene un país acerca de la naturaleza de un sistema internacional caracterizado como anárquico —esto es, como constituido por el enfrentamiento entre diversos Estados orientados a perseguir sus respectivos intereses nacionales— así como también acerca del interés nacional del adversario, distorsiones que se producen con tanta mayor facilidad cuanto más vagamente este concepto sea definido. Así, como por ejemplo, la visión que tuvieron los Estados Unidos durante la post-guerra acerca de un mundo dividido por la guerra fría y de un adversario expansionista y agresivo, actuó como una especie de profecía autocumplida, frustrando muchas oportunidades para crear un orden internacional mucho más estable y sembrando las semillas de la fragmentación y los conflictos que caracterizarían las relaciones internacionales a partir de los años 70.

Las críticas anteriores pueden resumirse en la conclusión de que el interés nacional es un concepto no operacional, que no proporciona criterios para identificar intereses específicos, compararlos y establecer una jerarquía entre ellos, para plantear opciones de política, ni para evaluar los costos ni los beneficios de cada una de ellas. Como se ha anticipado, esta falla se ve exacerbada por la creciente complejidad del sistema internacional contemporáneo con su proliferación de intereses contrapuestos y con un margen cada vez mayor de incertidumbre, agudizándose especialmente en tiempos de crisis. En esas circunstancias, lo más probable es que el interés nacional sea definido de acuerdo con los intereses del grupo gobernante o que incluso aquellos a quienes en un momento corresponde tomar las decisiones hagan depender esta definición de sus propios valores, particularmente si la decisión se toma bajo la presión psicológica propia de una situación de incertidumbre o crisis. Por otra parte, y paradójicamente, «el hecho de que el interés nacional sea un objetivo no operacional estimula la tendencia a que determinadas agencias o departamentos administrativos identifiquen las metas de la política exterior con sus propios intereses burocráticos, reemplazando una concepción más amplia y equilibrada de lo que exige el interés nacional», con lo que éste una vez más se confunde con aquello que desean las personas que se encuentran a cargo del manejo de la situación en un momento determinado (42).

(42) *Ibid.*, p. 237.

Además de su ambigüedad y su carácter no operacional, el concepto de interés nacional tiene el defecto de excluir del análisis la posibilidad de emplear formas de diplomacia colectiva para resolver o regular determinadas situaciones o procesos, o formas multilaterales de limitación al uso de la fuerza, mecanismos acerca de los cuales hay interesantes experiencias en el período más reciente. Uno de los componentes de la visión actual de las relaciones internacionales radica en la percepción de la complejidad del mundo moderno, del avance del proceso de transnacionalización, de la interdependencia cada vez mayor entre las distintas sociedades nacionales, el creciente entrelazamiento entre los aspectos políticos, económicos y tecnológicos que presentan esas relaciones, y de la progresiva sectorialización y tecnificación de la política exterior. Dichas tendencias han dado lugar al surgimiento de una serie de ámbitos, juegos o circuitos —políticos, ideológicos, religiosos, comerciales, financieros, tecnológicos, energéticos, militares o culturales— dotados de un alto grado de especificidad propia y definidos por un repertorio de intereses, actores y regulaciones que les confieren cierta autonomía frente a las clásicas relaciones de poder entre las grandes potencias. Una de las maneras de capturar este fenómeno, apunta a la emergencia de diversos regímenes internacionales estructurados para pautar la interacción entre diversos actores nacionales y transnacionales dentro de cada uno de los circuitos anteriormente mencionados (43). Estos regímenes representan ámbitos de articulación de las políticas exteriores de los distintos países y de manejo colectivo de determinados problemas internacionales. El concepto del interés nacional no permite comprender estas experiencias ni proponer políticas adecuadas para enfrentarlas.

Las críticas formuladas más arriba no deben hacernos perder de vista la importancia que vastos sectores políticos, diplomáticos y analistas, continúan asignando al concepto de interés nacional. Da testimonio de ello la aparición en los Estados Unidos de una nueva revista publicada por Irving Kristol precisamente bajo ese nombre, en cuya primera edición se declara que sus supuestos consisten en «que el propósito primordial y abrumador de la política exterior norteamericana debe ser el de defender y promover el interés nacional de los Estados Unidos (un interés que engloba los valores y aspiraciones del pueblo americano así como también su seguridad frente a las amenazas externas y su bienestar material); que, para mal o para bien la política internacional sigue siendo esencialmente una política de poder, y que la eficacia de la capacidad militar en la conducción de la política exterior permanece inalterada; y que la Unión Soviética constituye la principal amenaza importante para los intereses de los Estados Unidos y debe continuar siéndolo en el futuro previsible» (44). Nosotros, sin embargo, quisiéramos proponer un paso hacia adelante.

(43) A. GEORGE, *Presidential decision-making*, op. cit., pp. 127 y 85. Ver también S.P. KRASNER (ed.) *International Regimes* (Cornell U.P., 1983); M. STEWART, *The Age of Interdependence Economic Policy in a Shrinking World* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1984); R.O. KEOHANE, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (N.Y.: Princeton U.P., 1984) y J.G. RUGGIE (ed.), *The Antinomies of Interdependence* (New York: Columbia U.P., 1983).

(44) Ver nota de los editores en *The National Interest*, n.º 1, otoño de 1985.

El concepto de agenda internacional nos parece promisorio en tal sentido (45). Este concepto obedece a la percepción de que en un mundo cada vez más transnacional, más interdependiente y más complejo, en que proliferan los actores internacionales (gubernamentales y no gubernamentales), en parte porque las propias sociedades nacionales se desarrollan y diversifican generando múltiples grupos de interés que cada vez más frecuentemente buscan la satisfacción de sus aspiraciones en el frente externo, los intereses nacionales se vuelven mucho más sectorializados, desagregados y específicos —de tal manera que cada vez son menos susceptibles de ser englobados bajo el concepto abstracto del interés nacional— para constituir más bien una suerte de agenda internacional cuya elaboración pasa a representar una tarea central en la planificación de la política exterior. Tres rasgos han sido señalados, entre otros, como esenciales a la nueva agenda en torno a la cual se estructurará la competencia y la articulación internacional de los países: su carácter más diversificado, menos jerarquizado y más entrelazado que antes.

En efecto, a las tradicionales cuestiones geopolíticas, estratégicas y militares que monopolizaban la definición del interés nacional en el pasado, comienzan a agregarse nuevos temas de interés vital para las relaciones entre los Estados, como las relaciones económicas y comerciales, la competencia industrial y tecnológica, sus vinculaciones financieras, la energía, el medio ambiente, el terrorismo, el narcotráfico y los nexos raciales, ideológicos y religiosos entre las distintas sociedades nacionales.

Al mismo tiempo, el abrumador predominio de los asuntos relacionados con la seguridad estratégica de las naciones (identificadas, como hemos visto con su propia supervivencia), cede paso a una percepción menos jerarquizada de los distintos intereses nacionales, que permite que unos u otros tomen la primacía dependiendo de los países, los sectores o los períodos de tiempo involucrados.

Por último, no sólo se diversifican los intereses que persigue cada país en sus relaciones exteriores sino que se multiplican también los canales de que cada sociedad nacional dispone para competir, cooperar o negociar en torno a esos intereses. Toda una variedad de actores gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo la fragmentación del Estado en múltiples burocracias sectoriales que acompañan a los sectores privados en la persecución de sus intereses, (piénsese, en el caso de los Estados Unidos, en las posiciones contrapuestas de los Departamentos de Estado, de Defensa, de Comercio o del Tesoro, así como también entre las ramas del Ejecutivo y del Congreso, en relación con temas específicos que afectan de diversa manera a los distintos grupos de interés), multiplican también los canales de comunicación entre las diversas sociedades nacionales y facilitan el entrelazamiento entre los distintos temas.

(45) Entre los principales analistas de este concepto se cuentan R.O. KEOHANE y J.S. NYE, especialmente en *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little & Brown, 1977). Ver también la introducción al libro editado por L. TOMASSINI, *Transnacionalización y Desarrollo Nacional en América Latina* (Buenos Aires: GEL, 1984).

Todos estos factores contribuyen a erosionar la capacidad —no ya analítica sino legitimadora— del concepto de interés nacional en la formulación de la política exterior y atribuyen nueva importancia a la confección de la agenda internacional y a los mecanismos que intervienen en dicho proceso. Asimismo la capacidad de que disponen determinados organismos o sectores para vincular unos temas con otros en el curso de sus negociaciones y para lograr transacciones y compensaciones, se convierte en una fuente particular de poder en el plano de las relaciones internacionales (de ahí la expresión inglesa *linkage politics*). Uno de los aspectos abordados en la próxima sección se refiere, precisamente, a las distintas instancias a través de las cuales se define la agenda internacional de los países.

3. La Operacionalización de los Intereses Nacionales

La agenda internacional, tal como se describe más arriba, incluye un conjunto de intereses que responden en buena medida a la forma como está dividida la sociedad y el Estado, susceptibles de ser identificados con relativa claridad, jerarquizados, articulados o compensados, como ocurre cuando algunos de ellos tiene que ser total o parcialmente sacrificado para satisfacer otros de mayor importancia. El interés nacional, por la excesiva generalidad de este concepto, su ambigüedad y sus tautologías (como las de identificarlo con los medios empleados para alcanzarlo —el poder— o con las preferencias de la autoridad que lo proclama), no podía ser claramente definido, y no proporcionaba un instrumento analítico para optar entre alternativas de políticas, si bien muchas veces sirvió para justificarlas una vez adoptadas. La agenda internacional, en cambio, constituye un repertorio de intereses o temas más precisos y susceptibles de ser operacionalizados.

Dicho proceso incluye una serie de funciones que se podrían englobar en tres categorías: el establecimiento de la agenda, la fijación de los objetivos y la determinación de los cursos alternativos de acción apropiados para alcanzarlos (46). Esta sección se refiere a la primera de ellas.

El establecimiento de la agenda incluye la identificación de los temas que podrían integrarla, la selección de los más relevantes y la definición de los mismos.

El primer paso en el proceso de análisis de la política exterior consiste en identificar los principales problemas y oportunidades que enfrenta un país en las distintas áreas en que se desenvuelven sus relaciones externas. Todos los gobiernos disponen de mecanismos formales o informales para hacerlo. Estos temas pueden ser periódicos (los presupuestos anuales de defensa), recurrentes (la aplicación por parte de terceros de medidas proteccionistas contra los productos de exportación más competitivos) o emergentes (una guerra o una oferta

(46) Este esquema está tomado de B.W. HOGWOOD y L.A. GUNN, *Policy Analysis for the Real World* (Oxford: Oxford U.P., 1984), capítulos 5, 6 y 7.

de inversiones externas no previstas). Se ha señalado que para que un tema adquiriera relevancia generalmente se requiere que haya alcanzado una situación de crisis o al menos una marcada particularidad, ejerza un impacto suficientemente generalizado, tenga connotaciones emocionales o simplemente esté de moda (47). Naturalmente, los sectores que intervienen en la identificación de estos temas varían grandemente, yendo desde la opinión pública ilustrada (como en el caso de un conflicto limítrofe), hasta círculos muy especializados (como en la política científica y tecnológica internacional o en la política de defensa). Pero este último aspecto se examinará en la sección siguiente.

Lo anterior plantea la conveniencia de encontrar sistemas más activos para la identificación de estos temas. El mejor período para hacerlo es antes que den lugar a una crisis. Además, una vez planteados, los arreglos institucionales necesarios para enfrentarlos toman bastante tiempo. Por otra parte, y si la decisión es adoptada en plena crisis, hay mayores probabilidades de que resulte equivocada. Por cierto existen formidables obstáculos que dificultan un proceso de identificación de cuestiones internacionales más activo. Por un lado está la tentación de los gobiernos de concentrarse en la coyuntura, fortalecida por la inclinación de los políticos y burócratas de mayor importancia a privilegiar los temas que pueden influir hoy en su carrera, todo lo cual crea una brecha entre lo que es objetivamente racional y lo que es racional para un gobierno o para un dirigente en un momento dado, desde el punto de vista de su estabilidad y su suceso. Una dificultad todavía más estructural radica en el desigual acceso que tienen los distintos sectores a las instancias que deciden qué temas integrarán la agenda; este desequilibrio determina que aquellos que lo tienen en mayor medida impongan sus intereses, su visión o sus preferencias sobre ella. La rotación frecuente de las burocracias involucradas en este proceso y la excesiva concentración de responsabilidades sobre los eslabones más influyentes, lúcidos o eficientes de la cadena burocrática, que son precisamente los que deberían anticipar y escoger los temas, obstruyen también este proceso. Por último, resulta difícil desarrollar métodos que permitan interpretar y procesar señales demasiado novedosas, atípicas o débiles, o incluso, la ausencia de mensajes. Como dijo Holmes a Watson en un caso determinado, el hecho de que el perro no ladrara durante la noche le proporcionó la clave para descubrir la identidad del intruso.

No hay aquí espacio para señalar los principales métodos que pueden emplearse en el proceso de identificación de temas. Pero no podríamos dejar de hacer referencia a una discusión que se repite con frecuencia: si se debe asignar esta función, y por extensión la de sentar las bases de la planificación de la política exterior, a una unidad especializada o a los diversos departamentos de un servicio exterior y de los demás organismos vinculados con las relaciones externas de un país determinado. Esta última y más tradicional opción tiene desven-

(47) *Ibid.*, p. 68.

tajas, ya que no siempre hay manera de asegurar que estos departamentos, además de cumplir sus tareas rutinarias, estén atentos a la identificación de nuevos temas; también está el peligro de que privilegien aquellos que coinciden con los intereses del departamento; asimismo resulta difícil integrar la visión sectorial de cada uno de ellos; por último, no todos los departamentos logran hacerse escuchar en los escalones decisorios más altos. Pero también hay desventajas en el establecimiento de una unidad encargada de cumplir esta función en forma centralizada: no sólo se pierde contacto con los problemas reales que tiene los departamentos, sino que frecuentemente se crean resistencias dentro de ellos que impiden la aceptación de las conclusiones alcanzadas, se reduce la responsabilidad del personal superior en este campo y se reduce el peligro de que los problemas sean planteados desde una perspectiva más estrecha, impuesta por la composición del correspondiente mecanismo burocrático y por el espíritu de cuerpo que se crea en ellos. Probablemente los más apropiados sean sistemas mixtos, de los cuales por cierto se han ensayado varios, pero este es un tema que debería reservarse también para la sección siguiente.

La segunda función de este proceso consiste en la jerarquización de los temas identificados como relevantes y la selección de los que deben ser incluidos en la agenda. Hay aquí varias opciones administrativas que se examinarán más adelante. En general ellas se escalonan entre fórmulas organizativas y otras más intuitivas o políticas. Un especialista, al concluir un acucioso estudio, encuentra que «la mayor parte de las decisiones acerca de qué temas deben ser objeto de una planificación detallada se basan en criterios esencialmente políticos que con frecuencia no se apoyan en ningún análisis sistemático de la situación» (48). Por eso, nunca está de más reiterar que tarde o temprano es necesario tomar una decisión acerca de las estructuras institucionales más adecuadas para cumplir la función de identificar y seleccionar los temas que deben formar parte de la agenda internacional.

Pero junto a la cuestión institucional se plantea la de los criterios que deberían ser empleados para seleccionar estos temas. Uno de los autores que hemos seguido más de cerca en esta parte los agrupan en cuatro categorías (49). Los primeros tienen que ver con el contexto en que se plantea la situación: aquí se incluyen preguntas acerca de si hay tiempo para el análisis; sobre el grado en que el problema puede tener consecuencias políticas y la naturaleza de esas consecuencias; si ya se han adoptado posiciones relativamente rígidas acerca del problema, y sobre cuán central es éste desde el punto de vista de un servicio exterior y sus políticas. El segundo grupo de criterios se refiere a las características internas del problema: aquí se plantean varias preguntas acerca de que si existe un margen de opción; sobre el grado de consenso existente en torno a la definición del problema y sus posibles soluciones; acerca de su complejidad;

(48) C. WISEMAN, *Selection of Mayor Issues, Policy Sciences*, n.º 9, 1978.

(49) HOGWOOD y SUNN, *op. cit.*, pp. 92 y ss.

sobre el grado de incertidumbre que lo rodea; sobre la medida en que tiene connotaciones valorativas, y sobre cómo lo ven y qué importancia le asignan los interlocutores o adversarios del país respectivo. El tercer grupo tiene relación con las repercusiones del problema: con la escala o magnitud de sus consecuencias; en el número de actores afectados; por el poder relativo de los mismos; con la profundidad en que son afectados esos actores; con la probabilidad de que las consecuencias del problema puedan afectar la forma en que se plantean otros temas, y con la forma en que el gobierno pueda salir fortalecido o debilitado frente a otros países al abordar ese problema. La última categoría de preguntas se refiere a los costos de encararlo: su monto, en términos materiales y políticos; el período durante el cual podría ser necesario pagarlos; la probabilidad de que limiten la capacidad de ese gobierno para atender otros problemas, etc.

Estos criterios u otros similares deberían ser utilizados como un listado mental de aspectos que es conveniente tener en cuenta en forma más o menos sistemática para ponderar la importancia de los distintos temas. Cuán sistemático sea el procedimiento que se emplee para aplicar esos criterios, es una cuestión tan fundamental como el contenido de la lista anteriormente mencionada. En todo caso parece conveniente buscar procedimientos más racionales e institucionalizados que los de dar tiempo al asunto, llevarlo al gabinete del ministro o transferirlo a otras agencias sin mayores análisis, métodos que muchas veces se emplean en la práctica.

El análisis y la planificación de la política exterior comienzan con la operacionalización de la agenda internacional, y este proceso a su vez se inicia con la identificación y selección de los temas que deben integrarla, pero una vez cumplidas estas tareas aún falta definir con precisión los temas. Debemos advertir que el uso de la palabra temas (imperfecto equivalente del vocablo *issue*) es preferible y más amplio que otras palabras similares, porque un tema puede envolver problemas al igual que oportunidades. Hecha esta advertencia, recordemos que la identificación de los distintos temas se basa en una percepción o conciencia inicial, refinada por la aplicación de algunos criterios para jerarquizar la importancia de cada uno de ellos, lo cual aún no equivale a la definición del tema. Por ésta queremos significar «el proceso mediante el cual un tema (problema, oportunidad o tendencia), habiendo sido reconocido como tal y colocado en la agenda a que se refiere una política, es percibido por las distintas partes interesadas; es explorado con mayor detalle, articulado y, en la medida de lo posible, cuantificado; y, en algunos si no en todos los casos, es materia de una definición autorizada o por lo menos provisionalmente aceptable en términos de sus posibles causas, componentes y consecuencias» (50).

La definición del tema es importante porque, como hemos visto en la práctica, su identificación está fuertemente basada en la intuición, en la influencia

(50) *Ibid.*, p. 108.

de determinados grupos de poder y en la acción política. Ello suele conducir, en las primeras etapas señaladas hasta ahora, a serios errores de percepción acerca de la naturaleza, importancia y posibles consecuencias de un problema. Como lo han señalado otros autores, «una definición plausible pero incompleta a un problema puede ser más peligrosa que una definición equivocada» (y, agregaríamos nosotros, que la completa falta de percepción del mismo) (51). Así, por ejemplo, muchos observadores estiman que para la Argentina habría sido mejor desconocer o restar importancia al problema de las Malvinas, que definirlo en términos tan equivocados como los que condujeron al curso de acción que adoptó esa guerra.

La definición de un tema también incluye ciertas fases. La primera se refiere a la forma como el tema es «percibido». La segunda tiende a refinar esa percepción explicitando las motivaciones emocionales o políticas que subyacen tras ella, relacionándola con otros factores presentes en nuestro «mapa cognitivo», o estableciendo las concatenaciones o superposiciones del tema con otros conexos. Una tercera fase consiste en agregar a la percepciones oficiales, provenientes de las agencias formalmente autorizadas para manejar el tema, las de otros actores involucrados en el mismo para llegar a una visión más amplia, multidimensional y equilibrada. Una cuarta fase consiste en cuantificar las dimensiones del problema en el contexto de la política exterior del país de que se trate. Una más, consiste en reconocer la influencia que las instancias de poder tienen en la definición del tema y en precisar el grado y la dirección en que esa influencia puede distorsionar la definición del mismo.

Aquí también se podría confeccionar mentalmente un listado de los principales aspectos que deberían ser considerados en la definición de cada tema. ¿Quién plantea la existencia del problema? ¿Se trata de un problema real o imaginario? ¿Qué grado de consenso se puede esperar en torno a su naturaleza y soluciones? ¿Existen antecedentes o es demasiado pronto para definirlo? Si ya está definido ¿dentro de qué marco ideológico o de intereses se hizo? ¿Cómo es definido el tema por los demás actores internacionales? ¿Cuáles son los marcos de referencia o las visiones de los demás actores involucrados? ¿Hasta qué punto se le puede comprender en forma aislada o conectándola con otras cuestiones? ¿Cuál es la cadena causal que plantea del problema? ¿Cuáles son sus posibles consecuencias?

La operacionalización de los intereses nacionales —la identificación, selección y definición de los intereses específicos que componen la agenda internacional de un país determinado— es lo que permite establecer los objetivos, prioridades y opciones que enfrenta un país en las distintas áreas por las que discurre su accionar externo. La inclusión de un tema en dicha agenda, y la correcta definición de sus alcances, es condición necesaria para que la política exterior de un país fije sus objetivos en relación con este tema. El establecimiento de objetivos

(51) A.M. STEISS y G.A. DANEKE, *Performance Administration* (Lexington Books, 1980).

específicos ocupa un papel central en la formulación y aplicación de una política. Una parte de la literatura sobre el tema distingue entre el papel de los objetivos en las tareas de administración y el papel de los mismos en la dinámica de las organizaciones.

Dos tendencias o enfoques principales han predominado en el análisis de las funciones que cumple la administración en relación con el establecimiento de objetivos.

El enfoque racional presume que los encargados de tomar las decisiones tienen un alto grado de control sobre las circunstancias, y que deben desarrollar una conducta activa y manipulatoria, particularmente en relación con el establecimiento de sus objetivos. Estos permiten definir con gran precisión los cursos de acción más adecuados para alcanzarlos, sus costos y los recursos necesarios para impulsarlos. También permiten evaluar los resultados en función de los objetivos perseguidos (52).

Este enfoque contrasta con la tradición incrementalista, según la cual los que toman las decisiones tienen poco control sobre las situaciones y disponen de una capacidad de opción muy limitada. Para ellos la formulación de la política es más reactiva que activa y sus programas deben ser reexaminados constantemente a la luz de la experiencia más que a la luz de los objetivos iniciales. Es más, según ellos, las organizaciones y programas carecen de objetivos, y sólo deben evaluarse en función de sus resultados: son los individuos y los grupos los que fijan las metas. De acuerdo con esto, toda política podría ser evaluada en forma diferente según el grupo que esté en el poder en el momento de examinarla, retrospectivamente. Aquí la recomendación apunta a que una política sea lo suficientemente flexible y bien informada como para responder a la evolución de la situación a la que se refiere, antes que lo suficientemente racional y rigurosa como para asegurar el cumplimiento de determinados objetivos como originalmente se previeron. La mala ejecución de una política es mucho peor que la insuficiente precisión de el establecimiento de estos últimos (53).

Cuando se pasa de la fijación de los objetivos en la ejecución de una política —en forma más racional o más incrementalista— al papel de dichos objetivos en una organización burocrática, el tema se vuelve problemático. El análisis de las burocracias —como los servicios exteriores y las demás agencias vinculadas con ellos— desdibuja el papel de los objetivos que resaltaba tan claramente el analizar una política. Es más fácil establecer los objetivos de éstas que los de una organización burocrática. Ya se ha dicho que, según algunos, no son las organizaciones sino las personas que las dirigen las que realmente tienen objetivos. Como las burocracias son por definición compar-

(52) Ver R. ALBANESE, *Management: Toward Accountability for Performance* (Irwin, 1975) y también E.F. HARRISON, *The Managerial Decision-Making Process*.

(53) C.E. LINDBLOM, *The Intelligence of Democracy* (New York; Free Press, 1965) y *The Policy Making Process* (Prentice Hall, 1968).

timentalizadas y complejas, lo normal es comprobar que persiguen objetivos múltiples, y con frecuencia contradictorios. Al mismo tiempo, el comportamiento cotidiano de una burocracia permite apreciar crecientes brechas entre los objetivos declarados y los reales. Por último, es normal que los objetivos de una organización además de ser múltiples y contradictorios, cambien constantemente a lo largo del tiempo.

Aunque la importancia de los objetivos en el análisis de la política exterior puede ser exagerada, particularmente en la medida en que el enfoque sea más racionalista, el énfasis en los problemas que presenta el proceso de fijación de dichos objetivos implica a veces un escepticismo extremo. Por otra parte, una visión de las organizaciones burocráticas como entidades sin objetivos institucionales y cuyos miembros carecen de todo sentido o de propósito colectivo, parece ser una descripción exageradamente negativa. También aquí conviene llegar a un equilibrio entre las visiones más pesimistas y más optimistas sobre el tema. El establecimiento de objetivos estrechamente relacionados con los intereses incluidos en la agenda internacional de un país, es una condición necesaria para la formulación y la adecuada implementación de una política, así como también para que las organizaciones burocráticas encargadas de planificarla y de llevarla a cabo, puedan desempeñar sus tareas en forma moderadamente racional. Con todo, conviene liberar la función de fijar objetivos de la política exterior de las expectativas depositadas en este proceso por los enfoques más prescriptivos y racionalistas para apoyarse, en una medida apreciable, en aproximaciones más tentativas e incrementalistas.

Debido a que la agenda internacional de cada país es compleja y heterogénea, su política exterior debe perseguir con frecuencia objetivos múltiples y contradictorios. En estos casos, la tarea del analista y planificador de la política exterior consiste en definir sus prioridades de conformidad con técnicas similares a las mencionadas en otras partes de este ensayo y que no vale la pena volver a señalar aquí.

Pero tal vez su tarea más importante desde un punto de vista práctico, una vez fijados esos objetivos, consista en determinar las opciones disponibles desde el punto de vista del curso de acción que se debe seguir. La elección de uno de ellos, entre distintas alternativas, forma parte central del proceso de análisis y planificación de la política exterior.

De hecho existen dos aproximaciones básicas a este proceso. La primera consiste en identificar las opciones disponibles a través de un método predominante pasivo o reactivo, consistente en buscar básicamente esas opciones entre aquellas que ya hayan sido propuestas o ensayadas por el gobierno, el servicio exterior u otras agencias. Esta aproximación se basa en la tendencia a creer que el rango de opciones abierto a los que formulan la política es generalmente muy estrecho, que las más seguras desde el punto de vista de sus resultados son aquellas que ya han sido ensayadas y que cuentan con el respaldo de la «sabiduría convencional», y que invocar siguiendo cursos de acción antes nunca explora-

dos es particularmente peligroso en el campo de la política exterior. El otro enfoque consisten en «generar opciones considerando conjuntamente las antiguas y las nuevas, con el fin de que la elección se haga sobre la base de un espectro más amplio de posibilidades» (54). Aquí parece haber consenso en que, tratándose de generar opciones nuevas, la racionalidad juega un papel limitado, y es necesario apelar a la imaginación incorporando al proceso de análisis a personas que dispongan de una buena cuota de ella, confrontando las ideas de distintas personas en un ejercicio colectivo (*Brain Storming*), buscando inspiración en la conducta de otras naciones de otras agencias dentro del Estado o en las lecciones de la historia (55).

Al igual que en los niveles de análisis anteriormente mencionados, también se podrían confeccionar listas mentales de aspectos que deberían ser considerados en la identificación y elección de opciones. Así, por ejemplo, a manera de punto de partida deberían precisarse los temas o intereses que se encuentran en juego; a continuación, determinar los objetivos más compatibles con esos intereses o, mejor aún, más conducentes a darles cumplimiento; en seguida se deben definir todas las opciones abiertas con respecto a los cursos de acción más apropiados para lograr esos objetivos. Hecho esto, se deberían estimar los costos involucrados en cada acción en comparación con los beneficios esperados. También debería anticiparse la reacción de los interlocutores o adversarios frente a cada una de las opciones disponibles y el margen de incertidumbre que rodea a cada una de ellas desde el punto de vista de su viabilidad o de la seguridad de obtener los resultados deseados. Las consecuencias directas o indirectas de las distintas opciones, tanto para el país que está aplicando una política como desde el punto de vista de la reacción de otros actores, constituye otro aspecto que se debería considerar en este proceso. Con estos aspectos y otros similares a la vista, se pueden determinar cuáles de las opciones disponibles son las más aptas para maximizar el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos.

Se han desarrollado numerosas técnicas para la adopción de decisiones en relación con la selección de opciones adecuadas. En este ensayo preliminar sólo cabe mencionar, a título de información, algunas como la programación lineal, la programación dinámica, el uso de matrices costo-beneficio y el de esquemas centrados en torno al diseño de un «árbol de decisiones», junto con otras relacionadas con la apreciación de los aspectos financieros y presupuestarios de la elección de opciones, incluyendo técnicas encaminadas al control de los resultados de la decisión a través de su costo presupuestario (56).

(54) Ver H.A. SIMON, *Administrative Behaviour*, 3.^a edición, 1976, y también Y. DOR: *Public Policy Making Reexamined* (Chandler, 1968).

(55) Sobre los usos de la historia, ver G.A. CRAIG y A.L. GEORGE, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of our time* (Oxford: Oxford U.P., 1983) así como también R.E. NEWSTADT y E. R. MAY, *Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers* (New York: Free Press, 1986).

(56) HOGWOOD y GUNN, *op. cit.*, pp. 177 y ss.

III. EL PROCESO DE ADOPCION DE DECISIONES

El proceso de adopción de decisiones es, en definitiva, aquél durante el cual se construye la agenda internacional que en la práctica va a concitar la atención de la política exterior de un país, se van a operacionalizar los temas o intereses incorporados a la agenda y se van a determinar los objetivos y opciones de la política exterior. Su importancia no puede ser mayor. Incluso, dado el lugar que ocupa como una disciplina semiautónoma en el campo de los estudios internacionales y del estudio de políticas (*policy science*), desborda considerablemente las limitaciones de este ensayo y será tratado en forma todavía más sumaria.

Con todo, como se había advertido en un comienzo, no conviene confundir cada una de las etapas anteriores con el proceso de adopción de decisiones ni reducirlas solamente a este último: en los demás hay un alto componente analítico, según el cual el analista debe elegir constantemente por medio de decisiones conceptuales, que forman una especie de continuo con aquellas de carácter político mediante las cuales se adopta un curso específico de acción.

Conviene señalar, desde el comienzo, el conflicto que con frecuencia se plantea entre la calidad de la decisión y su viabilidad. Esta última depende, fundamentalmente, de tres cosas. En primer lugar, de que la decisión cuente con un nivel mínimo de apoyo. Las más esclarecidas decisiones se frustran por falta de consenso: a esto se refiere el grueso de esta sección destinada a analizar el proceso de adopción de decisiones. Una segunda dificultad deriva de la relación entre la calidad de decisión y el tiempo requerido para adoptarla y/o para llevarla a cabo: ese período, si es muy dilatado, puede comprometer sus resultados. Otro factor que atenta contra la viabilidad de una decisión consiste en la magnitud de los recursos necesarios para implementarla. Por eso, los que toman las decisiones con frecuencia tienen que entrar en compromiso entre la calidad de la decisión, por una parte, y su grado de consenso, el tiempo necesario para llevarla a cabo y a los recursos requeridos para su implementación.

Estos tres aspectos condicionan el elemento central en que depende la calidad de acción: la identificación adecuada de los intereses en conflicto y su operacionalización en términos de objetivos y de opciones. «Una decisión de alta calidad es aquella en que el Presidente (u otros funcionarios de nivel político) pondera correctamente el interés nacional en una situación particular y escoge la política u opción que más probablemente conducirán a satisfacerlo con un costo y riesgos aceptable.» (57). Ya se ha explicado como el concepto de interés nacional, que en esta definición sin duda se usa como un signo taquigráfico para expresar una gama de intereses más compleja, debe desagregarse en un conjunto de temas susceptibles de configurar una agenda internacional más amplia y realista.

(57) A.L. GEORGE, *op. cit.*, p. 3

Casi todas las listas mentales de criterios que deben ser tomadas en cuenta en las distintas etapas del proceso de análisis de la política exterior se aplican al proceso decisorio. Entre estos cabe destacar, resumiendo y enfatizando algunos de los criterios anteriormente mencionados, la necesidad de disponer del espectro más amplio posible de información a fin de poder efectuar un diagnóstico adecuado del problema; de basarse en una evaluación y definición correcta del mismo; de tomar en cuenta todos los otros aspectos con los cuales éste está relacionado; de establecer con claridad los objetivos que deben perseguirse para resolver el problema, y considerar y jerarquizar todas las opciones que se abren desde un punto de vista operativo; de anticipar cuidadosamente las dificultades que pueden obstaculizar la implementación de la política y, sobre todo, la reacción de los demás actores.

Se ha señalado que generalmente existen, con muy diferentes énfasis en el papel desempeñado por cada uno de ellos, tres subsistemas en el proceso decisorio: individual, de grupo e institucional. No sólo es interesante destacar la naturaleza, características y pautas de funcionamiento de cada una de estas esferas sino que también analizar las relaciones que suelen darse entre ellas: la psicología individual, la dinámica de grupo y las pautas que imperan en una organización compleja. También es interesante anticipar de qué manera cada una de ellas se complementa o entra en contradicción con los demás frente a factores propios del sistema internacional contemporáneo que tornan más difícil el proceso decisorio, tales como la complejidad de dicho sistema, la creciente dispersión de los valores e intereses nacionales, y la incertidumbre cognitiva.

La primera de estas esferas se refiere a los personeros que participan a título individual en adopción de decisiones. Desde diversos ángulos se ha subrayado en la literatura relativa a este problema los modos en que la personalidad, la experiencia o la formación de estos individuos influyen en la forma en que éstos perciben el problema y se inclinan a adoptar determinadas líneas de conducta frente al mismo (58). Aquí la tipología se extiende a través de tres polos principales: los factores pasivos (que prefieren que las situaciones se resuelvan por sí mismas), los que tratan de definir las o resolverlas a partir de paradigmas preestablecidos y los que se inclinan a utilizar y evaluar toda la información de que pueden disponer para fundamentar —y modificar si es necesario— su diagnóstico de la situación y sus posibles soluciones. Estas diferencias, en la medida en que el factor individual influya en la política exterior, determinan las distinciones observables entre aquellos que se limitan a reaccionar frente a los acontecimientos, los que se basan en las imágenes o los clichés que tienen acerca de la situación, y los que se esfuerzan por adaptarse efectiva y permanentemente a las cambiantes características del mundo real (59). El primer tipo de personaje es una especie de fatalista histórico, el segundo un maximizador de consistencia conceptual o ideológica, y el tercero un solucionador de problemas. Esta última

(58) *Ibid.*, pp. 61 y ss.

(59) *Ibid.*, capítulo III.

actitud supone dejar detrás la comodidad de descansar en el paso del tiempo y la intervención de otras circunstancias para resolver los problemas; así como también los prejuicios, preferencias y estrechez de miras del que repite pautas y experiencias previas.

Una sugerencia interesante desde el punto de vista práctico es la que considera que la cantidad de información no tomada en cuenta es lo que define una actitud pasiva, prejuiciada o analítica: la primera evita involuntaria o deliberadamente procesar nueva información; la segunda la emplea selectivamente para confirmar imágenes preestablecidas; mientras que la tercera centra la mayor parte de su atención en ella, la evalúa permanentemente y está siempre dispuesta a revisar conclusiones anteriores a la luz de nuevas evidencias. Tal vez la actitud más corriente en la diplomacia convencional es la intermedia. Se han dado múltiples ejemplos de decisiones en donde la información que iba llegando a los responsables de adoptarlas fue utilizada para confirmar profecías, expectativas o temores previos a través de un proceso mental que los norteamericanos llaman *wishful thinking*. El optimismo de las grandes potencias con respecto a su posibilidad de controlar la situación en Suéyz y el pesimismo norteamericano con respecto a la repetición de otras Cubas, el cual determinó la intervención en la República Dominicana, han sido citados por diversos autores en este sentido (60).

Particularmente importante en este campo resulta la imagen que un país tiene sobre la posición de sus interlocutores o adversarios. Aquí es donde con mayor frecuencia enraízan los clichés basados en nociones preestablecidas o en experiencias previas con grave detrimento para la adecuación y flexibilidad de una política. Así, por ejemplo, la política de los Estados Unidos durante la guerra fría estuvo jalonada de visiones distorsionadas acerca de las supuestas —y contradictorias— posiciones de agresividad o de debilidad soviéticas. Por eso los norteamericanos fueron sorprendidos por la aceptación soviética al plan Baruch, al armisticio coreano, a la conferencia de Berlín de 1954, al tratado austriaco y a la cumbre de Ginebra de 1960.

La segunda instancia que normalmente forma parte de los procesos de decisión, con mayor o menor peso, es colectiva: se refiere a los grupos asesores de los que deben tomar las decisiones. Desde los consejeros de los príncipes hasta los modernos grupos consultivos, esta práctica ha tenido numerosas expresiones en la historia (61). No obstante los numerosos análisis realizados acerca de las formas y roles que pueden adoptar estos grupos, todavía distamos mucho de comprender adecuadamente sus funciones, posibilidades y limitaciones.

Existe un amplio margen de opiniones acerca de los objetivos que debería perseguir la asesoría: satisfacer necesidades cognitivas que deben ser llenadas

(60) Ver A. LOWENTHAL, *The Dominican Intervention* (Cambridge, Mass.: Harvard U.P., 1972), p. 154, sobre la repetición de «otras Cubas», y también R. JAZVITZ, *Perception and Misperception in International Politics* (N.Y.: Princeton U.P., 1976), capítulo 4.

(61) H. GOLDBAMER, *The Advisor* (N.Y.: Elgenier, 1987).

antes de adoptar la decisión; asegurar la obtención de un consenso lo más amplio posible; legitimar la decisión una vez tomada, o diluir el *stress* generado por el proceso de adopción de decisiones, particularmente en una situación de crisis, compartiendo la responsabilidad de una instancia real o aparentemente colegiada. Se han señalado también muchos factores que pueden anular esas ventajas: las tensiones, la falta de imaginación o la rutina que puede producir el hecho de trabajar permanentemente juntos; el estrechamiento del ángulo de visión y de los márgenes de opciones que produce el hecho de confrontar constantemente distintos puntos de vista, generar convergencia y habituarse a encontrar áreas de consenso o mínimos comunes denominadores, y las distorsiones que afectan al proceso de decisión cuando éste se apoya en grupos colegiados en una atmósfera de presión psicológica generada por una situación de crisis (62). También se han señalado los peligros que enfrentan los grupos colegiados, al cifrar demasiadas expectativas en ese mecanismo, perdiendo contacto con los niveles tanto políticos como técnicos que tienen responsabilidad en la cima y en la base por la opción de decisiones y prestando más atención a la opinión del grupo que la cambiante información que sería posible considerar en un momento determinado. En general, se han subrayado los peligros de que el grupo quede absorbido por la jerarquización, la centralización y el ritualismo de la instancia colectiva.

Se ha procurado también identificar las condiciones y alternativas bajo las cuales los grupos asesores colegiados pueden cumplir más eficazmente sus funciones. Entre éstos se mencionan el tamaño del grupo, la composición de sus miembros, la jerarquía establecida entre ellos, la diferenciación de sus distintos roles, la cohesión entre sus miembros, la naturaleza y amplitud de las tareas encomendadas a ellos, las pautas adoptadas por el grupo para desempeñar su trabajo, los estilos empleados para administrarlo y la naturaleza del liderazgo desarrollado dentro de ellos (63). Incluso en el plano de la conducta de sus miembros se han mencionado, como factores que contribuyen a su menor o mayor eficacia, la frecuencia de sus intervenciones, el nivel que ocupan en el rango de prestigio, su base de representación, las ventajas y desventajas de una actitud más activa o más pasiva, y los beneficios de la moderación. Entre las funciones que dentro de estas condiciones pueden cumplir los grupos asesores se mencionan la posibilidad de ampliar la información y las opciones que se manejan en una situación determinada, su capacidad para estimar desde un punto de vista pluralista los riesgos y oportunidades encerrados en ella, su potencialidad para generar consenso y su papel morigerador frente a la influencia abrumadora de una autoridad personalista o elitista. Todo ello debería redundar en la reducción de la incertidumbre en el proceso decisorio (64).

(62) A.L. JANIS, *Victims of Group Thinking*, (Bostons, 1972).

(63) R.F. BATES, *Interaction Process Analysis*, Reading, 1950.

(64) Dos libros fundamentales para analizar estos aspectos son los de J.G. MARCH y H.A. SIMON, *Organizations* (New York: Wiley, 1958, y de A. DAWNS, *Inside Bureaucracy*.

En suma, las ventajas y desventajas de la asesoría colectiva frente a la competencia individual en el proceso de adopción de decisiones y sus funciones principales —solución de problemas y cálculo de riesgos— han sido ampliamente discutidas. Las principales fuentes de presiones que podrían limitar la autoridad de estos grupos radican en la tendencia a buscar cierta convergencia dentro del mismo, el *stress* derivado del manejo de situaciones complejas o críticas, o el peligro de quedar subordinado a la influencia de una organización o un líder. Sus posibles ventajas radican en su mayor capacidad para acumular y procesar información, para establecer una eficaz división del trabajo, para atacar problemas complejos desde un punto de vista interdisciplinario, para estimar los riesgos desde un espectro más amplio de puntos de vista, y para identificar un mayor rango de opciones.

El tercer nivel que interviene en el proceso de decisiones, con frecuencia en forma preponderante, es el de la dinámica burocrática. Es este un tema con amplia trayectoria en las ciencias sociales, que escapa en mayor medida aún a las limitaciones de un ensayo preliminar, como este. Las primeras ideas sobre las organizaciones burocráticas estaban vinculadas con su capacidad para desagregar tareas, establecer una buena división del trabajo y aplicar criterios de racionalidad al desempeño de esas tareas (Weber) o para encuadrar la irracionalidad o la emotividad individual (Freud). Estas ideas posteriormente han sido extensamente revisadas, acuñándose poco a poco y desde las vertientes más variadas el concepto de «política burocrática» cargado de nuevas connotaciones entre las cuales juegan un papel central las características de jerarquización, especialización y centralización de este tipo de organizaciones —inicialmente consideradas ventajosas— como posibles fuentes de distorsión en el proceso de recopilación de información, obtención de asesoramiento y adopción de decisiones (65). Ello es probablemente la consecuencia del crecimiento de las organizaciones burocráticas en el mundo contemporáneo. La proliferación de intereses en el plano nacional e internacional, el creciente entrelazamiento entre ellos, la necesidad de que en su manejo intervenga un número cada vez mayor de agencias, la proyección externa que ha adquirido un número cada vez más elevado de ella (más de treinta agencias principales en Washington) y el consiguiente desdibujamiento —ya anotado— entre política interna e internacional, contribuyen a crear una verdadera maraña burocrática. Esto genera un crecimiento exponencial de las necesidades de división y delegación del trabajo; interacción, consulta y coordinación entre las distintas agencias; competencia entre ellas o erosión de sus responsabilidades por la intervención de otras, y de utilizar la negociación y el consenso para poder adoptar ciertas decisiones (66).

(65) WILENSKY, *Organization and Intelligence* (Basic Books, 1967).

(66) Ver G.T. ALLISON, *Essence of Decision*, op. cit., y M. HALPERING, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington: Brookings Institution, 1974).

Si este fenómeno se observa no ya desde el punto de vista de la interacción entre las distintas agencias, sino de la dinámica interna de cada una de ellas, la tendencia central es la preferencia de cada organización a aplicar sus propias tradiciones, experiencias, valores, estilos, objetivos y procedimientos. La capacidad de procesar y analizar la información fue propuesta al comienzo de esta sección como el parámetro que permitiría distinguir una actitud más pasiva, más prejuiciada o más analítica frente a cada problema. La consecuencia de las características desarrolladas por las organizaciones burocráticas tiende a buscar los datos, efectuar los diagnósticos, identificar las opciones, apreciar los méritos o riesgos de las mismas, anticipar la reacción de los demás actores y establecer sistemas de evaluación de las acciones emprendidas que sean coherentes con sus propias visiones parroquiales. Otras limitaciones derivan de que frecuentemente entre sus métodos de negociación se cuentan la simplificación o la exageración de los problemas, la búsqueda de compromisos a niveles inferiores a fin de asegurar una decisión en los escalones más altos; las compensaciones (*trade-offs*) entre distintos departamentos con el objeto de dar solución a un problema; la rígida aplicación de las rutinas establecidas, y un enorme consumo de tiempo y recursos. Entre las consecuencias de una política organizacional y burocrática se cuenta el peligro de que las decisiones respondan más a los intereses de la organización que a los problemas que se busca resolver con ellas. Satisfacer los distintos intereses burocráticos puede traducirse en la ausencia de política, en fórmulas de compromiso, en una política de papel, o en una línea de conducta carente de liderazgo, débil o errática. El predominio de la organización en los servicios diplomáticos crea la necesidad de tratar con interlocutores más compartimentalizados y complejos; también hace más difícil enviar y recibir mensajes coherentes, y hace muy complicado identificar a los interlocutores para cada tema.