

327/N962A

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 1



ANALISIS Y FORMULACION DE LA POLITICA EXTERIOR

Octubre 1988

PNUD - CEPAL
Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina.

Casilla 179-D

Santiago - Chile
Telex 240079

Teléf.: 485051
FAX 480252

3 APR 1990

33547



INDICE

Pág. N°

1. William A. Hazleton: "Los Procesos de Decisión y las Políticas Exteriores". Publicado en Manfred Wilhelmy, editor: La Formación de la Política Exterior. Los Países Desarrollados y América Latina. Anuario RIAL. Buenos Aires, 6EL, 1987. 4
2. Alberto Van Klaveren: "El Análisis de la Política Exterior Latinoamericana: Perspectivas Teóricas". Publicado en Heraldó Muñoz y Joseph Tulchin, compiladores: Entre la Autonomía y la Subordinación. Política Exterior de los Países Latinoamericanos. Tomo I, Buenos Aires, 6EL, 1984. 25
3. Luis Maira: "Los Escenarios Internacionales y el Proceso de Formación de las Políticas Exteriores". Publicado en M. Wilhelmy, editor: La Formación de la Política Exterior. Los Países Desarrollados y América Latina. Anuario RIAL. Buenos Aires, 6EL, 1987. 61
4. Graham T. Allison y Morton H. Halperin: "Política Burocrática: un Paradigma y algunas Implicaciones de Política". Publicado en La Toma de Decisiones hacia América Latina, Cuadernos Semestrales del Instituto de Estudios de Estados Unidos, CIDE, Nr 10, 2º semestre 1981. 99
5. William Bacchus: El Contexto de la Elaboración de Política Exterior. Publicado en: La Toma de Decisiones hacia América Latina, Cuadernos Semestrales del Instituto de Estudios de Estados Unidos, CIDE, Nr 10, 2º semestre 1981. 127



PROLOGO

EL ANALISIS Y LA FORMULACION DE LA POLITICA EXTERIOR

Los estudios internacionales representan una disciplina académica relativamente nueva en América Latina. Con todo, durante los últimos diez años se registraron considerables avances en este campo, con la formación de un importante elenco de investigadores, el surgimiento de diversos centros especializados y la publicación de numerosos libros sobre la materia. El Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), una asociación de centros académicos latinoamericanos interesados en estos temas, contribuyó a ello en forma significativa.

No es casual el interés despertado durante los últimos años por los asuntos internacionales en América Latina. La configuración de un escenario externo cada vez más complejo y la creciente integración internacional de los países latinoamericanos los enfrentan con nuevos desafíos e incrementan su sensibilidad con respecto al acontecer mundial. De allí la necesidad de profundizar el estudio de dicho escenario. Dentro del avance incipiente de esta disciplina destacan dos grandes limitaciones o rezagos: la atención que se presta al estudio de los asuntos internacionales propiamente dichos es mucho mayor que la que se concede al análisis de la política exterior, que es el instrumento a través del cual los estados tratan de manejar esos problemas, e incluso dentro de los escasos esfuerzos realizados en este último sentido predominan estudios acerca de aspectos sustantivos o históricos y casi no existen aportes metodológicos que permitan perfeccionar el análisis y

la formulación de la política exterior. Estos desequilibrios son explicables si se considera que la mayor parte de los estudios internacionales realizados en los últimos años provienen del mundo académico cuyos representantes, por razones fáciles de comprender, prefieren dedicarse a temas relevantes y concretos, y no a abstractas cuestiones metodológicas. Sin embargo, éstas son necesarias.

En la reunión de Academias Diplomáticas, celebrada a comienzos de septiembre este año en Buenos Aires, con la colaboración del Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, se adoptó una resolución tendiente a promover la elaboración de textos y materiales latinoamericanos acerca de temas vinculados con el análisis de la política exterior, el empleo de técnicas modernas de negociación internacional y otros de carácter aplicado. Sin dejar de reiterar que es mucho lo que se ha avanzado en el estudio de las relaciones internacionales, hay que reconocer que esa recomendación es válida en los campos anteriormente mencionadas.

El análisis y la formulación de la política exterior constituye una de las áreas temáticas incluidas en el proyecto de cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina que desarrollan el PNUD y la CEPAL. Con el objeto de empezar a llenar el vacío que existe en la literatura latinoamericana en relación con esta problemática hemos decidido preparar dos volúmenes dentro de esta colección de Documentos de Trabajo, destinada a proporcionar materiales de apoyo para las actividades del proyecto. El primero incluye cinco trabajos extraídos de diversas publicaciones latinoamericanas. El segundo anticipa los tres primeros capítulos de un libro de Luciano Tomassini titulado Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales, que será publicado en el curso de este año.

I

LOS PROCESOS DE DECISIÓN
Y LAS POLÍTICAS EXTERIORES

WILLIAM A. HAZLETON

Desde la Segunda Guerra Mundial, las decisiones y acciones de los Estados que se consideran de "política exterior" han llegado a constituir un importante campo de investigación en los países industrializados occidentales. Este proceso refleja preocupaciones fundamentales, compartidas igualmente por los funcionarios y el público general, acerca de las peligrosas consecuencias de percibir erradamente las intenciones de otros Estados en un medio internacional altamente impredecible. Muchas veces también se expresa preocupación acerca de la prudencia, eficiencia y consistencia de las decisiones del gobierno del propio país. A diferencia de los países más pequeños que carecen de los recursos para alterar su medio externo de modo perceptible, los Estados industrializados —que se consideran a sí mismos como los principales actores de la escena mundial— pueden abrigar la expectativa de proteger y promover sus intereses fortaleciendo su libertad de acción por medio de mejoras en el proceso de elaboración de la política exterior. Al examinar la difícil pregunta acerca de las causas del comportamiento de los Estados, los científicos sociales se han concentrado en decisiones que son inherentes a la "asignación autoritativa de valores".¹ Por tanto, el remedio ideal para una política exterior insatisfactoria no es simplemente más recursos, sino la capacidad de tomar decisiones "mejores". Esta búsqueda de una política exterior más efectiva ha llevado a los analistas y los actores del proceso a desarrollar nuevos enfoques y teorías, especialmente en los Estados Unidos.

Aunque la formación de las políticas exteriores sólo recientemente ha llegado a ser un campo de investigación en sí mismo dentro de las relaciones internacionales, las políticas exteriores han sido analizadas desde los comienzos de la historia escrita. La mayoría de estos relatos han sido estudios de casos o historias diplomáticas, las que tienden a ser básica-

¹ David Easton, *The Political System*, Nueva York, Knopf, p. 129.

mente descriptivas. Generalmente trataban a los Estados como unidades monolíticas o unitarias, y por consiguiente daban escasas luces acerca de los factores externos e internos causantes de que los Estados siguieran determinados cursos de acción. Un ejemplo es Tucídides, quien en la *Guerra del Peloponeso* explicó el imperialismo ateniense en términos del carácter nacional y de la naturaleza humana.²

En la mayoría de los relatos históricos, sin embargo, la tendencia ha sido ignorar los participantes individuales (con excepción de unos pocos "grandes hombres"), así como los componentes internos de la política exterior. Los elementos humanos de la formación de la política se dejaban escondidos en una "caja negra" llamada el Estado. El resultado fue que se trató el Estado como un objeto o una persona —el Estado como el actor solitario en el sistema internacional— y que se le atribuyeron directamente todas las decisiones. Los historiadores diplomáticos muchas veces atribuyeron a los Estados un sentido de sus finalidades, así como emociones, para dar significado a los eventos del pasado. Al utilizar un modelo estratégico o racional, los Estados eran retratados como entidades que tratan de maximizar sus objetivos; sus necesidades eran dictadas por circunstancias históricas, geográficas, políticas, económicas y técnicas. Además, a pesar de la existencia de diferencias perceptibles de cultura y liderato, se suponía que todos los Estados tenían una visión común de la realidad. El producto final fue una concepción de las relaciones internacionales del tipo de "bola de billar", que enfatizaba la interacción estatal, dejando poco espacio para la motivación humana o la libertad de decisión.

Esta concepción de las relaciones internacionales "Estado-céntricas" se reflejó en las dos escuelas de pensamiento prevalentes en los siglos XIX y XX: idealismo y realismo. Ambos enfoques encontraron las determinantes cruciales de la acción estatal en la naturaleza del sistema internacional, específicamente la condición estructural de anarquía internacional. Aunque en el núcleo del idealismo y del realismo hay nociones encontradas acerca de la naturaleza humana, ninguno de estos enfoques enfatiza la necesidad de estudiar la política exterior. En cambio, el carácter anárquico de las interacciones estatales provee el principal punto focal de sus investigaciones, lo que deja la política exterior más en calidad de factor determinado que de factor determinante en las relaciones internacionales.

El idealismo, inspirado por las nociones liberales de la bondad inherente a la naturaleza humana y de una armonía natural de intereses, trató de superar la anarquía por medio de la cooperación internacional en orden a realizar el verda-

² Steven Forde, "Thucydides on the causes of Athenian imperialism", *American Political Science Review* 80, 1986, pp. 433-448.

dero potencial de la humanidad. Las principales tareas que se propusieron los idealistas fueron la construcción de mecanismos internacionales para la resolución de controversias y la promoción de la democracia, siendo esta última el medio para lograr la cooperación de Estados ilustrados y razonables. "Para los idealistas", concluye Steve Smith, "la política exterior debía explicarse a través de la comprensión del potencial del ser humano y de las razones por las cuales estructuras existentes, tanto internas como internacionales, obstaculizaban su realización."³

Los llamados de Woodrow Wilson en pro de una Liga de las Naciones, tratados abiertos y la autodeterminación nacional se basaron en tesis liberales. Pero los idealistas como Wilson no llegaron a abogar por la democratización de la política exterior. En parte, esto se debió a su concentración en la reforma de la arena internacional, esto es, la eliminación de la anarquía internacional, y en parte a la asociación de la política exterior con las amenazas externas a los intereses nacionales, que podrían verse expuestos a mayores peligros en caso de someterse a debates políticos abiertos. El legado del "Estado como actor" continúa viviendo en las democracias occidentales, al menos en el sentido del ideal de mantener un frente unido en la política exterior. Los Estados Unidos, por ejemplo, todavía adhieren retóricamente a la admonición de que la política debería terminar "en la línea costera", aunque sucesivos gobiernos no han logrado restaurar el consenso bipartidista de política exterior que se derrumbó bajo el peso de Vietnam.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el realismo llegó a dominar la teoría de las relaciones internacionales. Sin embargo, todavía es posible encontrar vestigios de idealismo en los Estados Unidos, y en menor medida en otros países. Una visión liberal de la naturaleza humana sigue sosteniendo la convicción de que los individuos pueden ser educados para tomar decisiones sabias e ilustradas. Este optimismo también se extiende a la creencia de que las instituciones políticas internas pueden ser mejoradas por medio de la implementación de procedimientos más racionales y eficientes. Estas convicciones liberales y racionalistas explican la persistente concentración en "mejores" maneras de manejar la política exterior, tanto en el aspecto organizacional como en el político, de modo que los valores públicos y el sentido común puedan obtener un mayor acceso a los círculos de formación de las políticas, permitiendo así un mejor diseño de las mismas (esto es, una participación internacional "responsable").

Los realistas se distinguen de los idealistas por el énfasis en lo que las relaciones internacionales "son" en vez de como

³ Steve Smith, "Theories of foreign policy: an historical overview", *Review of International Studies* 12, 1986, p. 14.

“deberían” ser. Para los realistas, una parte de esta realidad objetiva es una creencia en la inmutable naturaleza egoísta del hombre. Los Estados, tal como los individuos, atribuyen un alto valor a la autoconservación y la autoayuda cuando enfrentan condiciones de anarquía internacional. Por esta razón, de acuerdo con la concepción de Hans Morgenthau, los Estados —si han de sobrevivir— deben tratar de maximizar su poder definido en términos de intereses nacionales; la motivación y la dirección de la política exterior se encuentran esencialmente predeterminadas por las condiciones internacionales; la necesidad de mantener un “balance del poder” es la característica central del comportamiento estatal. Para los realistas no sólo hay una ausencia de alternativas de política exterior; su visión pesimista de la naturaleza humana inhibe cualquier cambio significativo o reforma en un mundo dominado por relaciones de poder de carácter conflictivo.

El realismo ha sido criticado como un enfoque estéril porque no contempla variaciones en el comportamiento estatal o humano. Pero la crítica principal es que sus conceptos centrales —poder e interés nacional— no se pueden definir objetivamente.⁴ Los intereses nacionales, por ejemplo, se tratan como datos de la situación; no hay vinculación entre objetivos internos y condiciones internacionales, salvo la necesidad de autoconservación. Sin embargo, las concepciones de los intereses nacionales ciertamente no son las mismas para todos los Estados ni son particularmente evidentes por sí mismas. Joseph Frankel ha señalado que el interés nacional puede asumir tres formas características: 1) aspiraciones de largo plazo, por ejemplo, una visión idealizada de una vida mejor; 2) la globalidad de los intereses y políticas que un Estado promueve realmente, y 3) una concepción utilizada para explicar, evaluar, racionalizar y criticar el comportamiento internacional de un Estado.⁵ El hecho de que el “interés nacional” pueda corresponder a cualquiera de estas categorías contradice la pretensión del realista de saber qué están haciendo los estadistas sobre la base de su concepción de la realidad objetiva. Una vez que entran elementos de subjetividad en las definiciones de términos claves, comienza a erosionarse la coherencia lógica y la estructura del realismo.

El fracaso del propósito realista de establecer un marco objetivo para analizar las relaciones internacionales planteó diversas cuestiones fundamentales en relación con las vinculaciones entre la colectividad política y el sistema internacional, así como sobre la naturaleza del proceso de formación de la política exterior. Aunque los realistas nunca sostuvieron que

⁴ S. Smith, op. cit., p. 15.

⁵ Joseph Frankel, *Contemporary International Theory and the Behaviour of States*, Londres, Oxford University Press, 1973, pp. 78-79.

la orientación hacia el poder era igual en todos los Estados, ellos acentuaron el rol determinante de la anarquía internacional en la imposición de un considerable grado de uniformidad en la acción estatal. Pero el hecho de que los Estados se comportan de diferentes modos, especialmente en el período de postguerra —incluyendo la Guerra Fría y la descolonización— llevó a los analistas a examinar las influencias de las estructuras internas, del liderazgo político y de las ideologías en la política exterior. Además, en la medida en que los analistas preguntaron quién o qué era el Estado, la imagen del Estado como actor unitario se disolvió en un mar de individuos y de engranajes y palancas organizacionales que comprendían el proceso de formación de la política exterior. La caja negra ahora estaba abierta, y el tema de investigación varió de las leyes universales que gobiernan el comportamiento estatal a cómo los Estados veían las situaciones internacionales y respondían a ellas.

Cuando la disciplina de la ciencia política se aglutinó en los años '50 alrededor de la definición de política de David Easton (esto es, "la asignación autoritativa de valores para la sociedad"), se llegó a considerar las decisiones como el núcleo de toda la acción política. En este contexto, se entendió que la "asignación" se refería al proceso social de decidir cómo debería tener lugar el proceso físico de asignación o distribución de beneficios. Aunque el concepto de toma de decisiones estaba muchas veces implícito en los escritos de los historiadores diplomáticos y en el estudio de las instituciones políticas, las primeras investigaciones sistemáticas del proceso de toma de decisiones tuvieron lugar en disciplinas fuera de la ciencia política.⁶ Los psicólogos, por ejemplo, estaban interesados en explorar las motivaciones subyacentes a ciertas decisiones; los psicólogos sociales se concentraron en el desarrollo cognitivo; los economistas construyeron modelos de elección racional; y los teóricos de administración de empresas procuraron mejorar la eficiencia del proceso de toma de decisiones. Aunque se suscitó mucho debate acerca de la validez y/o de la correspondencia de algunos de los métodos y conceptos empleados por los investigadores del comportamiento, es innegable que ellos ejercieron una fuerte influencia en la ciencia política.⁷ De hecho, la terminología de la toma de decisiones se ha impuesto en el vocabulario del análisis político, e incluso ha ga-

⁶ James Dougherty y Robert Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, Nueva York, Harper & Row, 1981, p. 468.

⁷ Robert Dahl, "The behavioral approach to political science: epitaph for a monument to a successful protest", *American Political Science Review* 55, diciembre 1961, pp. 763-772, y Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, MA., Addison-Wesley, 1979, pp. 42-79.

nado amplia aceptación entre quienes no manejan la jerga académica.⁸

El concepto de toma de decisiones resultó interesante para aquellos que deseaban establecer un nuevo punto de referencia para analizar las relaciones internacionales. Estos analistas rechazaban las nociones realistas e idealistas, según las cuales el comportamiento estatal era determinado exclusivamente por condiciones externas, y de hecho invirtieron el estudio de las relaciones internacionales. Para ellos, el sistema internacional meramente proveía el contexto —similar a un mercado— en el cual interactuaban las políticas exteriores, ajustándose a las demandas recíprocas. En consecuencia, “una comprensión completa de la política exterior, en el contexto del mercado en que ésta funciona, dará por resultado una comprensión completa de las relaciones internacionales”.⁹ Y ¿qué determinaba el contenido de la política exterior? Las decisiones autoritarias (esto es, estatales).

Como se expresó anteriormente, la política exterior consiste tanto en decisiones como en acciones. Si bien ambas están muy interrelacionadas, la distinción básica entre decisiones y acciones se relaciona con sus esferas de operación. Las decisiones tienen lugar principalmente en las mentes de sus autores, mientras las acciones se desarrollan en el medio físico. Las decisiones representan intenciones; en otras palabras, el curso de acción que han determinado los actores respectivos. Las decisiones se generan a través del proceso social más o menos deliberado de identificar un problema y producir un número de alternativas, de las cuales una en particular es seleccionada para ser implementada.¹⁰ La acción se refiere al comportamiento práctico, y la acción resultante de una decisión puede terminar siendo diferente a lo que sus autores pretendieron lograr.

En la medida en que los académicos investigaron la naturaleza de la elaboración de decisiones, descubrieron que el proceso era bastante complejo. Harold Lasswell, por ejemplo, identificó siete etapas o funciones en el proceso de elaboración de decisiones,¹¹ comprendiendo desde la *inteligencia*, en que un problema o información concierne al mismo llega a la atención de las autoridades, a la *prescripción*, o selección autoritativa de una alternativa, hasta —finalmente— la *terminación*

⁸ James Rosenau, “The premises and promises of decision making analysis”, en James Charlesworth, ed., *Contemporary Political Analysis*, Nueva York, Free Press, 1967, p. 203.

⁹ Roy Jones, *Analysing Foreign Policy*, Londres, Routledge, 1970, p. 33.

¹⁰ Richard Snyder, H. Bruck y B. Sapin, “Decision making as an approach to the study of international politics”, en mismos autores (editores), *Foreign Policy Decision Making*, Nueva York, Free Press, 1962, p. 90.

¹¹ Harold Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, MD., University of Maryland, 1956.

de la decisión. Consiguientemente, la expresión "elaboración de políticas" se usa de modo de incluir todo un conjunto de procesos activos y complejos de interrelaciones sociales entre individuos y organizaciones que puede dar por resultado decisiones. La toma de decisiones, por otra parte, es el proceso intelectual, o sea, el pensamiento que origina elecciones entre cursos de acción alternativos. Las decisiones claramente juegan un papel en la elaboración de políticas, pero su efecto individual es generalmente limitado en el sentido de que una política exterior comprende una serie de decisiones y acciones a través del tiempo.¹²

En atención al predominio de los académicos norteamericanos en este campo, se podría preguntar por qué el tema de la formación de la política exterior se ha estudiado tan ampliamente en Estados Unidos. Al respecto, hay diversas explicaciones.¹³ La primera se relaciona con las predisposiciones intelectuales de los analistas de los Estados Unidos y las oportunidades institucionales que éstos han tenido a su disposición. Después de la Segunda Guerra Mundial hubo un renovado sentido de optimismo que se hizo manifiesto en los círculos académicos y políticos. Los métodos modernos de investigación científico-social atrajeron a los académicos orientados a la acción y de tendencias reformistas y terapéuticas, que deseaban encontrar una llave maestra para liberar el secreto de la paz universal. Armados con una creencia en el progreso por medio de la aplicación práctica de la ciencia, muchos académicos norteamericanos se embarcaron en proyectos para hacer de la resolución de problemas una ciencia exacta, tanto en el ámbito interno como externo. Las universidades norteamericanas demostraron ser instituciones adaptables para hacer lugar a estos esfuerzos a través de nuevos programas que estimularon la investigación interdisciplinaria. Cuando el medio internacional se volvió más amenazante al estallar la Guerra Fría, los esfuerzos de investigación de los académicos ganaron más atención y financiamiento del gobierno de Estados Unidos y de las grandes fundaciones.

Muchos académicos obtuvieron una comprensión más acabada de la naturaleza pluralista y burocrática del proceso norteamericano de elaboración de políticas al rotar sus tareas de investigación con nombramientos en agencias gubernamentales en Washington. El carácter único del sistema norteamericano de distribución del poder entre diferentes instituciones dio por resultado la ausencia de normas firmemente arraigadas de discrecionalidad ejecutiva en los asuntos externos. Esto significó que los académicos del país no fueron desalentados

¹² William Bacchus, *Foreign Policy and the Bureaucratic Process*, Princeton, Princeton University Press, 1984, pp. 15-19.

¹³ Stanley Hoffmann, "An American Social science: international relations", *Daedalus* 106, verano 1977, pp. 41-60.

en su propósito de realizar una exploración abierta del proceso de formación de la política.

El surgimiento de los Estados Unidos al status de una superpotencia mundial también jugó un papel importante en el estudio de la política exterior. Los politólogos en Estados Unidos tienden a fascinarse con el poder. Así lo sugiere el hecho de que muchos de ellos adhirieron al enfoque realista de política del poder después de la Segunda Guerra Mundial. La aplicación de los nuevos enfoques de la ciencia social para la resolución de los problemas del mundo también podría considerarse, por esta razón, como un medio para ayudar a Estados Unidos a dominar el medio internacional de la postguerra. De hecho, al tratar que su investigación fuera "relevante", las prioridades de los académicos norteamericanos muchas veces fueron las de los responsables de la política, especialmente cuando había financiamiento. Roger Fisher, por ejemplo, llegó a referirse a la necesidad de crear teorías que "fueran útiles para alguien que tuviera que tomar una decisión".¹⁴ Según Hoffman, esta filosofía creó problemas para la investigación científico-social al provocar "tensión entre la necesidad de la llamada investigación básica, que formula los interrogantes más generales y penetrantes que derivan de la naturaleza de la actividad bajo estudio, y el deseo de respuestas rápidas a problemas urgentes por parte de aquellos que en el mundo real apoyan, demandan u orientan la investigación".¹⁵

Los estudios comprensivos de política exterior que emanaron de universidades norteamericanas tuvieron como pioneros a Richard Snyder y dos colaboradores en 1954. El marco general que ellos construyeron ha sido estimado "tanto modesto como ambicioso en gran escala" en cuanto estableció categorías en las que pudieran acomodarse los resultados de la investigación empírica de las que surgirían —según esperaban los autores— teorías generales altamente comprensivas.¹⁶ Snyder definió "el Estado" como "sus agentes oficiales de decisión" y así la acción estatal pasó a ser "la acción realizada por aquellos que actúan en nombre del Estado".¹⁷ Asumiendo una posición crítica de las verdades objetivas del realismo, Snyder y sus colegas trataron de trascender los juicios subjetivos de los observadores externos al recrear analíticamente la perspectiva del sistema internacional que tienen los agentes de decisión. De esta manera, el enfoque de toma de decisiones dio una solución operacional a un antiguo problema —la confusión de la interpretación subjetiva de los objetivos e intereses de un

¹⁴ Roger Fisher, "International relations theory and the policy maker", en Abdul Said, ed., *Theory of International Relations: the Crisis of Relevance*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1968, pp. 43-57.

¹⁵ S. Hoffmann, op. cit., p. 59.

¹⁶ R. Jones, op. cit., p. 40.

¹⁷ Snyder, Bruck y Sapin, op. cit., p. 65.

Estado por parte de un analista, con la realidad subjetiva—. Para Snyder y los que siguieron su enfoque, los intereses y aspiraciones del Estado se volvieron nada más —o nada menos— que la concepción de los mismos por parte de los agentes de decisión.¹⁸

Al reconstruir el medio de la toma de decisiones, Snyder clasificó una amplia gama de factores influyentes en los agentes de decisión, y dio contenido y estructura a sus opciones de política exterior. Estos estímulos cayeron en tres categorías principales: 1) aquellos que emanan de la sociedad (“medio interno”), 2) aquellos que surgen de eventos en el extranjero (“medio externo”) y 3) aquellos que son producto de las organizaciones gubernamentales de las que son parte (o sea, el “proceso de toma de decisiones”).¹⁹ Se distinguen además tres subcategorías —esferas de competencia, comunicación-información y motivación— que comprenden los roles, normas, objetivos y funciones de las organizaciones gubernamentales en general o cualquier unidad específica de toma de decisiones bajo análisis. Por medio de la incorporación de nociones obtenidas de la investigación científico-social, el marco de Snyder trató de integrar un conjunto complejo de procesos sociales, políticos y psicológicos, de modo que los analistas pudieran explorar el proceso de decisión en toda su amplitud, así como de manera precisa y profunda.

Aunque el enfoque de Snyder echó bases importantes para organizar la investigación de la política exterior, no llegó a presentar una teoría de la toma de decisiones. La contribución de Snyder consistió en identificar variables, sin tratar de teorizar sobre sus componentes o relaciones; esto implicó que a partir de su marco de toma de decisiones no era posible derivar lógicamente proposiciones para el estudio empírico. Gran parte de la crítica se ha concentrado en el desarrollo elaborado de las variables organizacionales, mientras las variables en los medios interno y externo fueron meramente identificadas. Rosenau sostiene que Snyder explícitamente omitió el análisis de las fuentes internas y externas de motivación porque “estaba ansioso de mostrar la relevancia de los procesos de toma de decisiones para el contenido de las decisiones de política exterior”.²⁰ Cualquiera que sea la razón, los estímulos provenientes de los medios interno y externo son elementos esenciales en la teorización acerca de cómo se toman las decisiones.

El alcance comprensivo del marco de toma de decisiones de Snyder, a pesar de tener la ventaja de presentar un esquema total, simplemente demostró ser excesivo para los analistas en un sentido práctico, debido al número de variables identifica-

¹⁸ J. Rosenau, *op. cit.*, p. 197.

¹⁹ Snyder y otros, *op. cit.*, p. 72.

²⁰ Rosenau, *op. cit.*, p. 209.

das y la gran complejidad de las interrelaciones citadas. De hecho, un proyecto que emplease este marco tendría que reunir y procesar enormes cantidades de datos, pero en último término aún sería deficiente debido a que algunos de los datos no se podrían obtener o no serían investigables. Por esto, no fue sorprendente que aparecieran muchos trabajos que tratan aspectos del enfoque de toma de decisiones de Snyder, pero que sólo se haya producido un estudio que intenta incorporar el marco entero.²¹

El foco de Snyder en la perspectiva del agente de decisiones —las limitaciones burocráticas, los intereses nacionales y los eventos internacionales— plantea otras consideraciones importantes. Steve Smith opina que la concentración “en las percepciones que los actores tienen de sus acciones y la derivación de una comprensión de la política exterior a partir de esto —si bien informada por nuestro conocimiento de ‘lo que pasó’— involucra un conjunto considerable de problemas epistemológicos”.²² Por ejemplo, para comprender cómo los agentes de decisión perciben el mundo es necesario tener una teoría de la mente y una idea clara de lo que significa afirmar que se ha obtenido una comprensión de las percepciones de otra persona. Además, si los determinantes de la política exterior son sólo aquellos aspectos que el agente percibe, ¿cómo trata el analista las limitaciones objetivas desconocidas para el agente? Lo que los agentes piensan que están haciendo puede ser útil para explicar sus elecciones, pero es de limitado valor para explicar la política exterior de un Estado, que puede ser determinada por factores no percibidos por actores individuales.²³ En consecuencia, gran parte de la literatura de esta escuela no especifica la vinculación entre el proceso de toma de decisiones y la política exterior, en cuanto no llega a informar al lector cómo determinadas percepciones limitarían el rango de posibles alternativas de política exterior.

La concentración exclusiva en la percepción del mundo de un agente de decisiones también es parte de un problema más general de niveles de análisis en las relaciones internacionales.²⁴ Para los teóricos de los sistemas, como Kenneth Waltz, que se concentran principalmente en las fuerzas que actúan en el medio internacional, los enfoques de toma de decisiones centrados en el actor son “reduccionistas” en cuanto tratan de

²¹ Richard Snyder y Glenn Paige, “The U.S. decision to resist aggression in Korea: the application of an analytical scheme”, en Snyder y otros, eds., op. cit., pp. 206-249.

²² S. Smith, op. cit., p. 26.

²³ Steve Smith, “Describing and explaining foreign policy behaviour”, *Polity* 17, 1985, pp. 605-606.

²⁴ J. David Singer, “The level-of-analysis problem in international relations”, en James Rosenau, ed., *International politics and Foreign Policy*, Nueva York, Free Press, 1969, pp. 20-29.

explicar el comportamiento de política exterior en términos de factores específicos que constituyen sólo una parte del sistema internacional.²⁵ Mientras el enfoque sistémico de Waltz es criticado por ignorar los modos de generación de la política exterior, las teorías reduccionistas tendrían el defecto de simplificar en exceso y de exagerar la influencia de ciertos elementos (en este caso, el impacto de los factores internos y la percepción de los agentes de decisión en la política exterior). Básicamente, los enfoques de toma de decisiones y sistémicos compiten entre sí; cada uno explica diferentes causas del comportamiento estatal mejor que el otro. Por esto, los analistas advierten —generalmente con poco éxito— contra el uso exclusivo de cualquiera de los dos enfoques, puesto que ambos se consideran necesarios para obtener una comprensión completa de las relaciones internacionales.²⁶

Snyder deliberadamente procuró emplear herramientas analíticas que pudieran aplicarse a la política exterior de cualquier Estado, porque su intención fue idear un método apropiado para estudiar la formación de ésta y así proporcionar una base para la comprensión global de las relaciones internacionales. Además se esperaba que las políticas exteriores de diferentes países pudieran compararse usando las categorías delineadas en su modelo. Así los analistas evitarían el método tradicional de estudios de casos. En poco más de una década, el estudio de la política exterior comparada surgió como un enfoque individual que “busca estructuras y procesos comunes en una variedad de países, utiliza un conjunto explícito de técnicas analíticas y enfatiza la necesidad de investigación acumulativa”, de modo que el trabajo emprendido por diversos autores pueda combinarse para aumentar la comprensión del comportamiento de política exterior.²⁷

Un artículo de Rosenau publicado en 1966 fue de gran importancia en el desarrollo de un enfoque comparativo.²⁸ Rosenau deseaba referirse a dos aspectos deficitarios. El primero era la ausencia de un nexo causal claramente especificado entre variables independientes y dependientes en las teorías existentes, y el segundo era la falta de conceptos aceptados para organizar los datos relativos al comportamiento de política exterior. Su pre-teoría intentó enumerar las causas de la política exterior, lo que hizo tratándola como una variable dependiente, siendo las independientes: el tamaño del país, el desarrollo de la economía y la naturaleza de la responsabilidad

²⁵ K. Waltz, op. cit., pp. 60-78.

²⁶ John Garnett, *Commonsense and the Theory of International Politics*, Albany, N.Y., State University of New York Press, 1984, pp. 37-39.

²⁷ S. Smith (Nota 23), p. 47.

²⁸ James Rosenau, “Pre-theories and theories of foreign policy”, en R. B. Farrell, ed., *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, IL., Northwestern University Press, 1966, pp. 27-93.

política (sistemas abiertos o cerrados). Estas variables se conectaban mediante una serie de "variables de origen", como las sociales, gubernamentales, sistémicas y de personalidad. El objetivo de Rosenau era hacer explícitos los tipos de factores causales del comportamiento de política exterior, y la "adaptación" fue una teoría que explicó diferentes combinaciones entre variables independientes, intervinientes ("de origen") y dependientes en el modelo.

Bajo el impulso de la "pre-teoría" de Rosenau, el enfoque de política exterior comparada ocupó un lugar destacado en la literatura de relaciones internacionales en Estados Unidos hasta mediados de los años '70. Las razones de su declinación provinieron en parte de cambios percibidos en el sistema internacional. El transnacionalismo, la interdependencia económica y la creciente importancia de los actores no estatales en las relaciones internacionales, pusieron en duda la capacidad de un enfoque concentrado en el Estado y sus agentes para explicar las características dominantes de la interacción entre las sociedades. Es cierto que la "pre-teoría" de Rosenau condujo a la realización de muchos estudios. Pero una sustancial inversión de tiempo y dinero en investigación cuantitativa no ha producido la esperada teoría general de la política exterior. El resultado ha sido una importante retirada del análisis comparativo de política exterior en Estados Unidos y un resurgimiento general de los intereses en un foco analítico concentrado principalmente en un país.²⁹

En términos simples, el estudio de la toma de decisiones de política exterior no ha tenido éxito como precursor de una teoría general de las relaciones internacionales. Por el contrario, la posición según la cual ninguna teoría de la toma de decisiones puede divorciarse del medio respecto del cual se toman las decisiones, ha encontrado creciente aceptación. Como señala Rosenau, "el agente de decisiones puede servir como el foco organizador, pero las proposiciones sobre su comportamiento son necesariamente tan diversas y discontinuas como los destinatarios de su comportamiento y las circunstancias bajo las cuales ejerce sus opciones. Una teoría unificada de la toma de decisiones políticas sería nada menos que una teoría de todo el proceso político".³⁰ Paradojalmente, los esfuerzos de Snyder para fomentar la coherencia en la investigación de la política exterior han dejado un legado de fragmentación en este campo. Cada vez más investigadores se han movido hacia teorías más modestas, de "alcance medio", todas las cuales tratan de describir y explicar ciertos tipos de comportamiento de política exterior en determinados tipos de Estado.

Estos enfoques menos ambiciosos pretenden, tal como

²⁹ S. Smith (Nota 3), pp. 19-21.

³⁰ Rosenau (Nota 8), p. 209.

Snyder, desagregar el concepto realista de un Estado monolítico o actor unitario. La concentración en un conjunto más limitado de fenómenos se debe a la convicción de que la mejor comprensión de la política exterior se obtiene examinando ciertos elementos en la estructura de elaboración de decisiones; por ejemplo, el rol de la percepción,³¹ o los procesos psicológicos en la formación de decisiones grupales.³² Aunque el alcance de su investigación es más estrecho, Smith observa que una gran parte de esta labor de alcance medio tiene "la implicación de que las variables investigadas operaron en combinaciones diferentes a niveles distintos de país a país y de problema a problema".³³

Una manera de cubrir los diferentes enfoques utilizados en el estudio de la toma de decisiones de política exterior es examinar las teorías de alcance medio en términos de los principales grupos de variables.³⁴ Primero, si el concepto del analista acerca de la toma de decisiones incluye la definición del problema o situación como una etapa en el proceso, entonces la "ocasión para la decisión" es tratada como una variable. Diferentes tipos de situaciones de decisión (por ejemplo, las que son amenazantes o que son anticipadas) involucran a los participantes y activan las organizaciones de diferentes maneras.

Snyder y otros observaron que algunas situaciones eran más estructurales y rutinarias que otras.³⁵ Varias de ellas eran de significación más obvia que otras, y algunas involucraban más tensión y presión para actuar.

La principal distinción que se ha hecho en esta área es entre situaciones de "crisis" y "no-crisis". Se considera que los agentes de decisión enfrentan una situación de crisis cuando ésta amenaza sus objetivos organizacionales, deja relativamente poco tiempo para responder, y no ha sido anticipada.³⁶ Las situaciones de crisis pueden afectar la toma de decisiones de política exterior de diversas maneras. Por ejemplo, en períodos de crisis el grupo de toma de decisiones es generalmente más pequeño, compuesto de funcionarios en los niveles más altos, dotado de mayor autonomía decisional y menos limitado por presiones burocráticas u otras externas del grupo. Además, la tensión y las limitaciones de tiempo de una crisis significan que no habrá buenas comunicaciones, que la información será

³¹ Robert Jervis, "Hypotheses on misperception", en Rosenau, ed., (Nota 24), pp. 239-254, y Jervis, *The Logic of Images in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1970.

³² Irving Janis, *Groupthink*, Boston, Houghton Mifflin, 1982.

³³ S. Smith (Nota 3), p. 19.

³⁴ James Robinson y R. Roger Majak, "The theory of decision making", en James Charlesworth, ed. (Nota 8), pp. 178-179.

³⁵ Snyder y otros (Nota 10), pp. 80-81.

³⁶ Charles Hermann, "International crisis as a situational variable" en Rosenau, ed., (Nota 24), p. 411.

incierta, que habrá menos búsqueda de alternativas, y que el pensamiento de los agentes de decisión será más rígido y estereotipado.³⁷

Segundo, las personalidades de los participantes son una variable importante en el proceso de toma de decisiones. La investigación en esta área se ha basado en gran medida en conceptos psicoanalíticos y psicológicos al concentrarse en los antecedentes sociales y las características personales de los agentes de decisión, así como en su socialización política y su reclutamiento a los roles de toma de decisiones. Estos factores influyen en la percepción que un agente de decisiones tiene de su entorno. Los analistas de la política exterior generalmente aceptan la distinción de H. y M. Sprout entre el “medio psicológico” y el “medio operacional”, o medio percibido y realidad objetiva, respectivamente.³⁸ Si bien el medio operacional debe ser considerado debido a su efecto en el resultado de las decisiones, la percepción de un agente de decisiones —en un sentido más general, la imagen— es la que le permite organizar, estructurar, evaluar y relacionarse con el medio. En el caso de una ocasión para decidir, el factor crucial sería la “definición de la situación” por el agente. Cabe agregar que existe un peligro real de error en la percepción debido al carácter limitado y personal del conocimiento que el agente tiene del mundo.³⁹

Los analistas de la política exterior tienden a dar prioridad a la información biográfica que les da una idea de la personalidad de un actor. Cuando un individuo muestra signos de una personalidad autoritaria, surge un factor de preocupación, en la medida en que este tipo de personalidad, una mente cerrada o una falta de autoestima muestran correlación con rasgos de rigidez, angustia y agresión, respectivamente. Los rasgos de personalidad de tipo aberrante, que llevan al cultivo de caprichos personales o a evidenciar paranoias extremas, son aún más problemáticos en el análisis de la política exterior. Aunque la personalidad y los antecedentes de un agente de decisión pueden ser significativos, muchas veces es difícil determinar un vínculo causal entre rasgos de personalidad y acción desviada. De hecho, las explicaciones psichistóricas pueden ser el resultado de un exceso de imaginación, o reflejar motivos ulteriores de un analista, y así no pueden reemplazar el análisis más riguroso de datos más objetivos.⁴⁰

La motivación es otro factor importante relacionado con la personalidad. Entre las fuerzas motivacionales claves para los dirigentes políticos se ha identificado la necesidad de po-

³⁷ Lloyd Jensen, *Explaining Foreign Policy*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1982, pp. 150-152.

³⁸ Harold y Margaret Sprout, “Environmental factors in the study of international politics”, en Rosenau, ed. (Nota 24), pp. 41-56.

³⁹ J. Frankel (Nota 5), pp. 71-74.

⁴⁰ Dougherty y Pfaltzgraff (Nota 6), p. 476.

der, afiliación y logro.⁴¹ Snyder creyó que sería posible encontrar múltiples motivos de diferentes intensidades, los que clasificó en dos tipos: motivos "para" y motivos "porque". Los primeros son conscientes e identificables: los individuos deben tomar una decisión para lograr un objetivo específico. Los segundos son inconscientes o semiconscientes; debido a una actuación particular en el pasado, los individuos están predispuestos a ciertas clases de orientaciones en sus políticas.⁴² Según Rosenau, "Snyder sostiene que el comportamiento de los funcionarios generalmente puede explicarse a través de una exploración de los motivos derivados de su organización, de sus interpretaciones de los objetivos sociales y de sus reacciones a las exigencias de situaciones en los medios interno y externo, y que por tanto usualmente no es necesario investigar sus motivos 'porque' ".⁴³

La organización de toma de decisiones es una tercera variable. Las decisiones políticas oficiales tienen lugar en un contexto organizacional; las excepciones son pocas. Por esto, los agentes individuales son influidos en diversos grados por las reglas y expectativas del grupo organizado a que pertenecen y en el cual tienen participación. Al investigar los efectos de las grandes organizaciones en los resultados (decisiones), los analistas se han concentrado en la identificación de características organizacionales claves, como el grado de centralización o descentralización. En todas las organizaciones existe una dimensión jerárquica, pero el proceso de toma de decisiones puede ser bien diferente dependiendo de las características de la jerarquía, que puede ser una estructura rígida o más bien fluida, donde las líneas de responsabilidad se mantienen deliberadamente vagas. Además, se considera que las normas, estructuras y expectativas organizacionales tienen relevancia directa para la dirección, control y responsabilidad política de una entidad: si es innovativa o sufre de inercia; si es flexible y adaptable o limitada por programas y procedimientos operacionales establecidos; y si es o no receptiva a la información y las recomendaciones, tanto externas como de quienes están en los escalones inferiores.⁴⁴

Un supuesto de los analistas de la organización de la toma de decisiones es que la política exterior puede ser evaluada en términos de la eficiencia del proceso y no en términos de la prudencia o de los objetivos de las políticas mismas. Por esto, su investigación es muchas veces motivada por el deseo de crear modos más efectivos de organizar la maquinaria que hace

⁴¹ L. Jensen (Nota 37), pp. 21-24.

⁴² Snyder y otros (Nota 10), p. 144.

⁴³ Rosenau (Nota 8), p. 201.

⁴⁴ Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971, y Francis Rourke, *Bureaucracy and Foreign Policy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1972.

la política, de manera que sirva más racionalmente las necesidades de los responsables de su elaboración e implementación. Por ejemplo, la aparente falta de dirección y de coherencia en la política exterior de Estados Unidos ha fomentado numerosos estudios sobre las relaciones entre la Casa Blanca, el Departamento de Estado, el Pentágono y el sector de inteligencia. Los fracasos en política exterior obviamente provocan llamados a la reorganización administrativa, más coordinación interagencias y una mejor planificación.⁴⁵ La planificación muchas veces se considera un elemento central en atención a que la política exterior se orienta hacia objetivos futuros.⁴⁶ La fe en la planificación y la reforma administrativa también refleja una combinación única de pragmatismo y optimismo prevaleciente en Estados Unidos. Esto es, se mantiene una creencia en que los problemas políticos, como los científicos y de ingeniería, tienen soluciones técnicas; en este caso, la aplicación del pensamiento racional y la organización.

El proceso de decisión es la cuarta variable; generalmente se considera como la más importante. Al preguntarse cómo se toman las decisiones, los académicos han debatido si todas las decisiones son necesariamente similares. Los analistas de la política exterior generalmente concluyen en que hay una diferencia básica entre decisiones "públicas" y "privadas". Las decisiones políticas se consideran públicas en el sentido de que —hipotéticamente— predominan los procesos colectivos, de grupo, mientras las decisiones privadas resultan de procesos no colectivos, individuales.⁴⁷ Dado el carácter colectivo de las decisiones de política exterior, surgen interrogantes acerca de si las elecciones en la asignación autoritativa de valores se efectúan a través de un proceso social que involucra negociación y compromiso entre influencias que compiten entre sí en el entorno.

El modelo clásico o racional de toma de decisiones asume que el proceso psicológico-intelectual funciona cuando los agentes de decisión seleccionan un curso de acción óptimo basado en la utilidad esperada de diferentes alternativas. Este modelo frecuentemente sirve como un ideal; por ejemplo, un analista como Thomas Schelling aboga por el uso de la teoría de los juegos y otras herramientas para mejorar la racionalidad y la lógica de las movidas de política en la negociación estratégica.⁴⁸

El modelo de Snyder, por otra parte, demostró que los agentes de decisión no operaban en un vacío social. Snyder

⁴⁵ Graham Allison y Peter Szanton, *Remaking Foreign Policy: The Organizational Connection*, Nueva York, Basic Books, 1976.

⁴⁶ Lincoln Bloomfield, *The Foreign Policy Process: A Modern Primer*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1982, pp. 165-192.

⁴⁷ Robinson y Majak (Nota 34), pp. 177-178.

⁴⁸ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press, 1960.

no asumió que los agentes eran necesariamente racionales, pero tampoco asumió que su comportamiento era totalmente aleatorio. Más bien, estimó que los agentes tenían preferencias definidas que no eran enteramente individuales ni se encontraban aisladas de experiencias organizacionales y personales del pasado.⁴⁹ Como se señaló antes, los psicólogos sociales y psiquiatras han planteado preguntas sobre los efectos de la tensión, la fatiga, la angustia y de diversos rasgos de personalidad en las decisiones. Aunque los analistas no siempre concuerdan en que una decisión determinada fue el resultado de comportamiento deliberado o de factores idiosincráticos, Sidney Verba sostiene que si el modelo racional se considera como "una aproximación", puede ser útil bajo ciertas condiciones asumir que los gobiernos "toman decisiones como si estuvieran siguiendo las reglas de la racionalidad medios-fines".⁵⁰

El emergente campo de investigación de la administración pública aportó a la discusión del modelo clásico del actor racional. H. A. Simon cuestionó los supuestos del comportamiento racional originarios del siglo XVIII.⁵¹ La teoría económica clásica supuso que los agentes de decisión conocían todas las alternativas existentes, que sabían la utilidad o valor de cada una y que tenían preferencias ordenadas entre las alternativas. Al introducir el concepto de "racionalidad limitada", que se acercaba más a las limitaciones conocidas —psicológicas y fisiológicas— de los agentes de decisión, Simon trató de modificar el modelo racional clásico para dar cuenta de la falta de certeza, información incompleta y otras situaciones fuera de los supuestos. En vez de "optimizar" decisiones, el modelo de Simon busca "satisfacer". La alternativa escogida no necesita ser la mejor, sino una que cumple con niveles satisfactorios de logro de objetivos.⁵²

Braybrooke y Lindblom concordaron con Simon en que los supuestos del modelo clásico nunca se podrían realizar plenamente, pero agregaron que el modelo racional-deductivo, incluso en versión modificada, era de escasa utilidad.⁵³ En su lugar, desarrollaron un enfoque alternativo, que en algunos aspectos es no-racional y mucho menos comprensivo. Su estrategia de "incrementalismo desarticulado" reevaluó la toma de decisiones en un contexto institucional y llegó a ser equivalente con "arreglárselas" al tratar un problema. El núcleo de su argu-

⁴⁹ Snyder y otros (Nota 10), p. 176.

⁵⁰ Sidney Verba, "Assumptions of rationality and non-rationality in models of the international system", en Rosenau, ed., (Nota 24) p. 231.

⁵¹ Herbert Simon, *Administrative Behaviour*, Nueva York, Free Press, 1947.

⁵² Herbert Simon, "A behavioral model of rational choice", *Quarterly Journal of Economics* 69, febrero 1955, pp. 99-118.

⁵³ David Braybrooke y James Lindblom, *A Strategy of Decision*, Nueva York, Free Press, 1963.

mentación es que los cambios en las políticas se producen en incrementos marginales, considerando un número limitado de alternativas reales y potenciales. Además, continuamente se redefine el problema o la ocasión para la decisión; los fines se ajustan a los medios disponibles y viceversa.

La dinámica de grupo en las decisiones de importancia histórica fue el foco de investigación de I. Janis, quien recurrió a la psicología social, la ciencia política y la historia para investigar por qué las acciones colectivas de los agentes de decisión de alto nivel a veces conducían a grandes fracasos.⁵⁴ El enfoque de dinámica de grupo se basa en la hipótesis de trabajo según la cual los miembros de grupos de elaboración de política están sujetos a las presiones ampliamente observadas en los grupos de ciudadanos comunes. Específicamente, los miembros tienden a desarrollar normas informales destinadas a conservar relaciones intra-grupo amistosas; estas normas eventualmente conforman una agenda oculta del grupo. Los dirigentes políticos, que comparten una responsabilidad excepcional y se sienten aislados del público, muchas veces dan una alta prioridad al consenso de grupo. Janis caracteriza este modo de pensamiento como "groupthink", cuando la búsqueda de unanimidad se impone sobre la motivación de los miembros del grupo para evaluar de manera realista los cursos de acción en situaciones de creación de política.

¿Qué constituye una decisión de política exterior? Generalmente, la respuesta es: una elección entre alternativas. Sin embargo, como observa Rosenau, "la conservación o modificación de situaciones en el exterior de ordinario no depende de una elección única entre cursos de acción alternativos, sino que es una consecuencia de una serie de decisiones, cada una de las cuales es en parte una función de los resultados de decisiones previas".⁵⁵ En otras palabras, se toman decisiones en todas las etapas del proceso, incluyendo la de implementación. También hay diferentes tipos de decisión, por ejemplo, de procedimiento y sustantivas. Hay "decisiones de decidir", decisiones incompatibles, y agentes de decisión que evaden las decisiones. Todo esto es parte del proceso de toma de decisiones.⁵⁶ En atención al contexto incierto e indeterminado en que se toman éstas (o se hacen elecciones), los analistas tienen la ventaja de mirar hacia atrás, a través del desarrollo de los eventos, para explicar qué decisión fue crucial o determinante. En cambio, los agentes de decisión no pudieron ver en el momento la naturaleza monumental de la misma.⁵⁷

⁵⁴ Janis (Nota 32).

⁵⁵ James Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Nueva York, Free Press, 1971, p. 40.

⁵⁶ Joseph Frankel, *The Making of Foreign Policy*, Londres, Oxford University Press, 1963, pp. 194-210.

⁵⁷ R. Jones (Nota 9), pp. 36-38.

Para volver a la pregunta inicial acerca de la naturaleza intelectual o social del proceso de decisión, Robinson y Majak sostienen que los aspectos "intelectuales", "sociales" y "cuasi-mecánicos" de la toma de decisiones hacen necesaria una combinación de tres perspectivas diferentes al investigar el proceso.⁵⁸ La parte intelectual (los procesos de pensamiento) puede incluir elementos específicos tales como visión, creatividad, intuición, percepción y cognición. Los procesos sociales incluyen la formación de coaliciones, interacción de grupos de interés, retroalimentación y comunicaciones. Estos pueden ser de particular significación en las etapas de prescripción y aplicación del proceso de toma de decisiones, cuando grupos sin articulación tienen que consolidar sus intereses y llegar a un consenso. Los procesos cuasi-mecánicos, aunque son menos específicos, pueden también estar presentes bajo la forma de agentes de decisión que no están conscientes de sus roles de toma de decisiones.

La última variable principal es el resultado decisional. Puesto que el proceso de decisiones comprende etapas o subprocesos distinguibles, el término "producto" se usa para referirse a los resultados intermedios de los diversos subprocesos, mientras el término "resultado" designa el producto final del proceso como un todo. A su vez, los resultados son proyectados bajo la forma de política o de acción externa hacia el medio internacional. Las consecuencias de la implementación de los resultados decisionales son sus "efectos".⁵⁹ Los análisis de política exterior generalmente se han concentrado en los "productos", decisiones y acciones en el proceso global, más que en la relación de procesos con resultados. Al parecer, las razones de la falta de investigación de este nexo provienen de la amplitud del enfoque decisional y del aumento de la complejidad de los procesos de toma de decisiones en los países industriales avanzados.

Al investigar las decisiones de política exterior es importante que los analistas decidan conscientemente qué enfoque o modelo utilizarán, ya que las conclusiones que se extraerán del estudio dependerán directamente de esta elección. En su análisis de la crisis de los cohetes en Cuba, Graham Allison muestra el efecto de los modelos en la comprensión de las decisiones utilizando tres paradigmas. El primero es el modelo clásico del actor racional, que considera la política como una elección racional y se concentra en el Estado como un actor unitario. El segundo, el modelo de proceso organizacional, ve la política como un producto de organizaciones, cambiando el nivel de análisis a un grupo imperfectamente coordinado de actores institucionales, sobre los cuales los líderes nacionales

⁵⁸ Robinson y Majak (Nota 34), pp. 180-184.

⁵⁹ Mismos autores, pp. 184-185.

suelen tener sólo control parcial. El tercer modelo, de política burocrática, sugiere que la política es el resultado de las maniobras políticas de actores individuales en cargos burocráticos claves que asumen importancia crítica en determinadas situaciones.

Lo que Allison demuestra es que, si bien los modelos guían la investigación del analista, también distorsionan sus hallazgos porque cada uno contiene una pauta dominante de inferencia que lleva a enfatizar ciertos factores y a ignorar otros. La pauta dominante de inferencia en el modelo del actor racional es que "si un Estado realizó determinada acción, ese Estado debe haber tenido objetivos en relación con los cuales la acción constituyó un medio"⁶⁰ La inferencia dominante del segundo modelo es la falta de innovación: si un Estado realizó cierta acción, se supone que previamente había establecido rutinas para una acción que era sólo marginalmente diferente.⁶¹ El tercer modelo, que —con diversas variaciones— es actualmente el más popular de los tres paradigmas en los Estados Unidos, infiere que la elaboración de la política es un juego del que emergen decisiones como un resultado del "tira y afloja" que caracteriza la negociación política.⁶² En el caso del último modelo, por ejemplo, los resultados son distorsionados porque el foco principal está en los individuos y sus personalidades, excluyendo las organizaciones de las que forman parte. Por esta razón, Allison presenta estos modelos no como alternativas, sino como modos complementarios de análisis que dan visiones de aspectos diferentes del proceso de la política exterior.

Los modelos de Allison también señalan otro problema serio. El análisis de política exterior tiene una clara etiqueta "*Made in USA*". No sólo se han desarrollado los enfoques y teorías en Estados Unidos. También se basan en gran medida —a pesar de los esfuerzos para asegurar objetividad y rigor analítico— en la experiencia política norteamericana de pluralismo, democracia y descentralización política y administrativa. La dificultad para extrapolar de Estados Unidos a otros contextos de elaboración de decisiones se vuelve especialmente aguda al tratar situaciones que son muy distintas de las democracias avanzadas de Occidente en los aspectos políticos, socioeconómicos, ideológicos y culturales. Cuando se sabe relativamente poco acerca del país y su proceso de formación de política exterior, los analistas occidentales suelen refugiarse en el modelo del actor racional, mirando el Estado en cuestión como un actor unitario y su gobierno como una "caja negra". El resultado consiste en demostrar cuán limitados están los gobiernos del Tercer Mundo debido a la ausencia de alternativas de

⁶⁰ G. Allison (Nota 44), p. 33.

⁶¹ Allison, p. 87.

⁶² Allison, p. 173.

política exterior. Así, los analistas tienden a acentuar la naturaleza determinante del medio externo; en otras palabras, las decisiones y acciones de los Estados industriales avanzados.⁶³

En conclusión, el campo de la toma de decisiones de política exterior es extremadamente amplio y complejo. Bacchus resume las características del proceso de elaboración de la política como sigue:

1) es colectivo, continuo e incierto; 2) involucra la interrelación de grandes organizaciones y de individuos, y muestra considerable complejidad en términos de los problemas que se enfrentan y de la multiplicidad de participantes; y 3) sus productos son desarticulados e incrementales.⁶⁴ La vastedad del campo y la cantidad de factores que deben ser explicados hacen que la tarea de formular una teoría general de la elaboración de la política exterior sea muy ardua; hasta ahora el problema no está resuelto. Como se advierte en las diversas categorías, tipologías y esquemas conceptuales presentados, la toma de decisiones es más un enfoque que una teoría. Es probable que este estado de cosas se mantenga en la medida en que los analistas muestran más logros en la descripción que en la explicación del proceso.

Esta relativa ausencia de teoría no significa, sin embargo, que no se hayan hecho progresos en la comprensión de elementos del proceso de toma de decisiones. De hecho, se ha logrado mucho en las áreas de la percepción, los sistemas de creencias, la política burocrática y la toma de decisiones en situaciones de crisis.⁶⁵ Por consiguiente, el futuro del análisis de política exterior parece encontrarse en la continuación del desarrollo de teorías parciales y de alcance medio, junto con un renovado interés en el enfoque de estudio de caso. Por esta vía, podemos alcanzar una mejor comprensión de los procesos de decisión fuera de los Estados Unidos y de los países industriales avanzados.

⁶³ Christopher Hill, "Theories of foreign policy making for the developing countries", en Christopher Clapham, ed., *Foreign Policy Making in Developing States*, Westmead, Saxon House, 1977, p. 11.

⁶⁴ W. Bacchus (Nota 12), pp. 30-38.

⁶⁵ S. Smith (Nota 3), p. 27 y Nota 23, pp. 606-607.

EL ANALISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR LATINOAMERICANA: PERSPECTIVAS TEÓRICAS

por ALBERTO VAN KLAVEREN *

Durante los últimos años se ha registrado un creciente interés en las políticas exteriores de los países latinoamericanos. Este hecho no parece muy sorprendente. Para comenzar, la región incluye a importantes actores internacionales. Cuba, uno de estos actores, fue el principal protagonista de una de las crisis internacionales más dramáticas después de la Segunda Guerra Mundial, y está desempeñando en la actualidad un papel crucial en el área de América Central y el Caribe, y también en África. Brasil, que ha sido caracterizado indistintamente como una nueva nación industrial (NIC o *New Industrializing Country*), un país de clase media alta en el sistema estratificado de naciones, una potencia regional o una potencia mundial emergente, es ahora uno de los diez países más ricos del mundo de acuerdo a su producto nacional bruto y ya posee un gran sector industrial comparable al de diversos países europeos desarrollados; igualmente, en una forma menos espectacular que Cuba, Brasil ha expandido significativamente sus relaciones exteriores, estableciendo vínculos culturales y comerciales con el África Negra, vendiendo equipos militares a países del Medio Oriente, y firmando acuerdos de largo alcance para la transferencia de tecnología nuclear de ciclo completo con Alemania Federal, a pesar de fuerte oposición norteamericana. La impor-

* El autor agradece los valiosos comentarios de Maurice A. East, Larman C. Wilson, Heraldo Muñoz y Kenneth M. Coleman a una versión anterior de este trabajo.

/ *La perspectiva teórica*

tancia estratégica de México como un exportador de energéticos resulta obvia, y su creciente papel en América Central y el Caribe ha sido reconocido no sólo por Washington sino también por los países de Europa Occidental. Y, para señalar el caso más dramático, otro país latinoamericano, Argentina, desafió a una de las principales potencias europeas, desencadenando una guerra de grandes proporciones, en contra de Gran Bretaña.

Desde una perspectiva teórica, el análisis de las políticas exteriores latinoamericanas también parece especialmente promisorio. Por una parte, la región es una de las más homogéneas del mundo¹, y por la otra, las unidades que la componen todavía exhiben marcadas diferencias en términos de sus elementos de poder, tradiciones y estilos de política exterior, regímenes políticos, y vínculos externos, que las hacen particularmente aptas para un estudio comparativo. Además, una larga aunque no demasiado exitosa experiencia en relaciones exteriores, y la existencia de comunidades y procesos de toma de decisión cada vez más sofisticados en materia de política externa, proveen al eventual investigador de una abundancia relativa de datos sobre el comportamiento externo de un grupo de países en desarrollo. En realidad, a la luz de estas condiciones favorables, lo que parece sorprendente es que sólo ahora el interés en esta área comience a hacerse evidente.

Aun cuando los estudios en el campo de las relaciones internacionales de América Latina han comenzado a proliferar en las dos últimas décadas, no se puede decir lo mismo en el caso específico de la política exterior². En realidad, en

¹ La mayoría de los autores que han estudiado las relaciones internacionales de América Latina ven a la región como un subsistema relativamente homogéneo o bien como un sistema de acción. En un estudio comparativo entre regiones, América Latina es considerada como un solo subsistema, mientras que África se divide en cinco y Asia en cuatro de estas unidades; véase Louis J. Cantori y Steven L. Spiegel (eds.), *The International Politics of Regions: A Comparative Approach*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1970.

² En este trabajo partimos del supuesto que se debe distinguir entre relaciones internacionales y política exterior. Aun cuando los criterios que se utilicen no son siempre claros, creemos que se trata de una distinción necesaria y útil. Mientras que los análisis de relaciones internacionales se centran en los procesos de interacción global que involucran por lo menos a dos unidades diferentes dentro del sistema internacional, los estudios de política exterior se refieren a aquellas

/ Alberto van Klaveren

este último campo es apropiado hablar de una "primera ola" de estudios que emergió en los años setenta. Esta ola inicial representó indudablemente una contribución significativa y muy necesaria pero, como suele suceder, fue de calidad desigual y no cubrió todos los casos. Como cabía esperar, algunos países recibieron más atención que otros, especialmente Brasil, México, Cuba, Venezuela, Argentina y Chile. Por otra parte, si bien varios estudios de casos han sido incluidos en volúmenes colectivos con un propósito comparativo, la verdad es que todavía no hay estudios estrictamente comparativos. Además, la diferencia entre la historia diplomática tradicional y el análisis de política exterior no siempre ha sido evidente en la mayoría de los trabajos publicados.

Los tres volúmenes más comprehensivos que han aparecido sobre la política exterior latinoamericana³ —todos editados o escritos por autores norteamericanos— muestran una preocupación teórica en el sentido de que intentan superar las perspectivas históricas, tradicionales y meramente descriptivas que son tan usuales en el área, pero a pesar de algunos aportes interesantes que incluyen queda la impresión de que no alcanzaron las ambiciosas metas que se habían fijado. Por otra parte, varios estudios de casos individuales son notables por su nivel de elaboración teórica, pero debido a su reducido alcance en términos de asuntos concretos, países y períodos de tiempo que abarcan, no son directamente utilizables para una perspectiva más comparativa. Fuera de estas excepciones, los estudios sobre políticas exte-

acciones que tienen lugar en un determinado país y que se dirigen a su medio externo. Véase Fred A. Sonderman, "The Linkage between Foreign Policy and International Politics", en James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, New York, Free Press, 1961, pp. 8-17.

³ Harold E. Davis, Larman C. Wilson et al, *Latin American Foreign Policies*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1975; G. Pope Atkins, *Latin America in the International System*, New York, The Free Press, 1977, traducido al español bajo el título de *América Latina en el sistema político internacional*, México, Ed. Gernika, 1980; y Elizabeth G. Ferris y Jennie K. Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions*, Boulder, Westview Press 1981. Un texto previo y más restringido desde el punto de vista geográfico es Carlos A. Astiz (ed.), *Latin American International Politics: Ambitions, Capabilities, and the National Interests of Mexico, Brazil, and Argentina*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1969.

/ La perspectiva teórica

riores latinoamericanas parecen fluctuar entre los niveles descriptivo y prescripto, incluyendo normalmente un largo resumen histórico, las principales tendencias presentes, y una propuesta para una nueva política. La orientación prescriptiva es especialmente evidente en aquellos autores que argumentan que, con la excepción de dos o tres casos (generalmente Brasil y Cuba, y algunas veces México o Venezuela), los países latinoamericanos no tienen "verdaderas" políticas exteriores, debido a que sus comportamientos externos no responden a una gran estrategia o un plan predeterminado, articulado y a largo plazo para obtener ciertos objetivos nacionales. Considerando la escasez anterior de buenas descripciones de política exterior y, también, la desalentadora experiencia histórica de América Latina en sus relaciones con el resto del mundo (y especialmente con su vecino del Norte), los estudios descriptivos y prescriptivos de buen nivel son dignos del mayor elogio. Sin embargo, parece necesario llenar el sensible vacío que subsiste en materia de estudios explicativos y de orientación más propiamente comparativa en esta área. El presente trabajo pretende demostrar que hay varios elementos sueltos disponibles para un esfuerzo de esta naturaleza, pero que todavía tienen que ser sistematizados e integrados en un enfoque coherente y más amplio. En realidad, aún estamos esperando un estudio que combine uno o varios análisis de casos con un marco teórico desarrollado y global, que no se limite a decir por ejemplo que los países latinoamericanos buscan ahora una mayor autonomía.

¿Dónde debemos buscar estas perspectivas teóricas que nos permitirán explicar al menos una parte del comportamiento externo de América Latina? En algunos círculos académicos esta interrogante ha sido contestada a través de un llamado a construir un enfoque nuevo, único y especial que se centre exclusivamente en la realidad de los países en desarrollo o del Tercer Mundo, como lo son los latinoamericanos. En este trabajo, partimos de la premisa de que esta argumentación debe ser tratada con la mayor cautela. En primer lugar, un requisito mínimo para cualquier enfoque general en las ciencias sociales es un razonable nivel de universalidad, en el sentido de que el enfoque sea aplicable a más de unos pocos casos. En segundo lugar, la conducción de la política exterior de varios países latinoamericanos es

/ Alberto van Klaveren

un proceso bastante complejo y sofisticado y no parece haber razón práctica alguna para darle un carácter único en el mundo. En tercer lugar, bien se podría argumentar que tal como los procesos latinoamericanos en materia de política exterior son muy distintos a, por ejemplo, los norteamericanos, ellos también se distancian de aquellos que prevalecen en otras regiones del Tercer Mundo, aunque sólo sea porque los contextos interno y externo en que se insertan son también radicalmente distintos. Esto no significa desconocer que algunas variables puedan ser más o menos relevantes en el caso latinoamericano o que haya diferencias importantes con respecto a otras áreas. Sin embargo, por importantes que sean estas diferencias, ellas no nos permiten excluir desde la partida determinados enfoques teóricos por la simple razón de que ellos fueron elaborados en y para los países desarrollados. No creemos que el "nacionalismo teórico" sea una orientación recomendable en esta disciplina, tanto en el Tercer Mundo como en los Estados Unidos u otros países desarrollados. Por lo demás, la mayoría de las perspectivas teóricas convencionales tienen algo que ofrecer en el análisis de la política exterior latinoamericana, como esperamos poder demostrar. Asimismo, muchas de las reservas que merecen algunas de estas perspectivas conocidas son tan válidas para América Latina como para Europa Occidental.

En el campo de la política exterior comparada, una perspectiva teórica es descripta como una orientación general que "postula la importancia de algún conjunto especificado e interrelacionado de variables para la explicación de comportamientos de política externa, y que provee una lógica explicativa que relaciona ese conjunto de variables al comportamiento de política externa" ⁴. Este trabajo tiene el propósito de esbozar aquellas perspectivas teóricas que son utilizadas con mayor frecuencia en el análisis de la política exterior latinoamericana, o bien que parecen más promisorias en esta área. Aunque, como se dijo más arriba, los estudios comprensivos y explícitamente teóricos son más bien excepcionales en este campo, hay diversos elementos teóricos valiosos tanto en los estudios de casos individuales como en

⁴ Charles F. Hermann y Maurice A. East, "Introduction", en Maurice A. East, Stephen A. Salmore y Charles F. Hermann (eds.), *Why Nations Act. Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Analysis*, Beverly Hills, Sage, 1978, p. 22.

/ La perspectiva teórica

los volúmenes colectivos que tratan el tema. Al mismo tiempo, es necesario aclarar que a veces resulta difícil delinear estas perspectivas, en parte porque tienden a tener límites más bien difusos, y en parte porque algunas de ellas son más implícitas que explícitas. Aunque este trabajo intenta una evaluación general de los estudios de política exterior en la región, no pretende asumir la forma de un ensayo bibliográfico exhaustivo. Solamente hemos incluido algunos de los trabajos más recientes y, considerando el estado todavía inicial de este campo, se ha estimado más útil ir algo más allá de la bibliografía existente.

Tal vez la clasificación más conocida y utilizada en las variables que afectan el comportamiento de política exterior sea aquella que distingue entre factores externos e internos. Si bien la mayoría de los autores coinciden en señalar que ambos tipos de variables son relevantes, no hay acuerdo sobre el peso relativo que tienen. En el caso de América Latina, por ejemplo, generalmente se asume que el comportamiento externo de los países es principalmente un reflejo y una reacción frente a eventos que se producen fuera de la región. El contexto externo, según esta argumentación, determina las opciones abiertas a estos países, relegando a un papel secundario a los factores internos que también ejercen influencia en el comportamiento de política exterior. Por el contrario, hay otros autores que tienden a tomar este comportamiento como el producto de importantes fuerzas y necesidades internas, dándoles así primacía como variables explicativas de las políticas exteriores de la región. Por supuesto, ambas visiones representan extremos, y la mayoría de los autores parecen favorecer un enfoque más ecléctico en este sentido.

Sea como fuere, la distinción entre variables externas e internas que influyen en la política exterior todavía es ampliamente aceptada, aun cuando las nuevas tendencias transnacionales tienden a hacerla menos clara de lo que era en el pasado. En este trabajo hemos mantenido esta distinción básica para facilitar una mayor sistematización de los enfoques, pero sin la inferencia de que las perspectivas teóricas agrupadas en cada sección adoptan necesariamente un criterio monocausal o son siempre mutuamente excluyentes.

/ Alberto van Klaveren

Perspectivas centradas en factores externos

Diversos enfoques bastante conocidos en los campos de las relaciones internacionales y políticas externas de América Latina coinciden en destacar aquellas variables externas que parecen imponer limitaciones y, también, que pueden eventualmente ofrecer nuevas oportunidades respecto al papel que desempeña la región en el mundo. Esta tendencia es especialmente evidente en el caso de los académicos latinoamericanos, pero también ha ganado terreno entre los analistas norteamericanos y europeos. Las tradiciones intelectuales en que se inscriben estas perspectivas son muy diferentes entre sí, y van desde los estudios convencionales de política del poder hasta el análisis de sistemas, desde la teoría de la dependencia latinoamericana hasta estudios cuantitativos realizados en Estados Unidos. *Lo que estos enfoques tan disímiles tienen en común es su tendencia a concentrarse en variables que se originan fuera de los países latinoamericanos para explicar sus comportamientos externos.*

Perspectivas sistémicas: Pocos especialistas en América Latina estarían en desacuerdo con la afirmación de que el sistema internacional determina en una gran medida el comportamiento externo de la región. En realidad, prácticamente todos los estudios sobre este tema se inician con una referencia a los cambios esenciales que se han registrado a nivel del sistema global y a las formas en que estos cambios han afectado las políticas exteriores individuales o regionales. Este interés en las variables sistémicas explica la relativa abundancia de trabajos que tratan la evolución histórica del sistema internacional, los componentes de este sistema (estados, regiones, organizaciones regionales y globales, corporaciones transnacionales, otras entidades transnacionales, etc.), y, la distribución de recursos económicos y políticos a este nivel sistémico global ⁵. Obviamente, el supuesto

⁵ Un esfuerzo pionero en esta dirección fue la obra de Gustavo Lagos, *International Stratification and Underdeveloped Countries*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1963. José A. Silva Mi-

/ *La perspectiva teórica*

básico en todos estos estudios es que América Latina aparece como una región extremadamente sensible a su medio externo y que su comportamiento de política exterior tiende a ser una reacción a estímulos que se originan a ese nivel.

Más específicamente, la mayoría de los analistas estima que las variables sistémicas tienen un efecto muy negativo en América Latina. En el campo económico, las condiciones adversas ya fueron analizadas en los años cincuenta a través del enfoque estructuralista, desarrollado principalmente por los expertos vinculados a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)⁶. Inicialmente, este enfoque se concentró en el creciente deterioro de los precios de las materias primas que exportaba América Latina, y que contrastaba con el fuerte aumento del valor de los bienes manufacturados y de capital que la región importaba principalmente de los países desarrollados capitalistas. Este deterioro de los términos de intercambio provocaba dificultades crónicas en las balanzas de pagos y contribuía a las tasas relativamente bajas de crecimiento de la mayoría de los países de la región. Posteriormente, este enfoque se fue extendiendo para cubrir temas tales como el impacto de las variables externas sobre la periferia capitalista, la dependencia financiera, la brecha científico-tecnológica, las corporaciones transnacionales, etc. De acuerdo a la CEPAL, los efectos negativos causados por estas tendencias sistémicas podían superarse a través de una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones; los procesos de integración y otros esquemas de cooperación regionales; la promoción de las exportaciones de manufacturas y otros rubros no tradicionales; y, por supuesto, la reforma del orden económico internacional. De

chelena, en su *Política y bloques de poder*, México, D. F., Siglo XXI, 1979, 2ª ed., también se concentra, aunque desde una perspectiva teórica diferente, en la evolución reciente del sistema internacional y en su impacto sobre América Latina.

⁶ Para un resumen de la visión original de la CEPAL, véase *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago, Ed. Universitaria, 1969. Para una versión actualizada y revisada de este enfoque a cargo de su más destacado representante, véase Raúl Prebisch, "Notas sobre el desarrollo del capitalismo periférico", en *Estudios Internacionales*, 11 (43), julio-setiembre 1978, pp. 3-25; y "La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo", en *Revista de la CEPAL*, 13, abril 1981, pp. 163-171.

/ Alberto van Klaveren

más está señalar que todas estas estrategias repercuten directamente en el campo de la política exterior.

A nivel político, la mayoría de los especialistas se concentra en variables sistémicas internacionales tales como el paso de un mundo bipolar a uno multipolar, la *détente*, los cambios recientes en la distribución de recursos en el sistema global, la crisis de la energía, el papel declinante de Estados Unidos en el mundo, etc. Helio Jaguaribe, uno de los especialistas latinoamericanos más destacados en este campo, ha analizado en varios de sus trabajos los cambios experimentados por el sistema político, económico y militar internacional y su impacto en la región. En especial, este autor ha tratado de evaluar el grado de "permisibilidad" resultante de estos cambios, concluyendo que sólo los países más viables de la región pueden alcanzar un grado relativamente alto de autonomía⁷. Otros autores destacan los efectos potencialmente positivos que pueden derivarse de las recientes modificaciones producidas en el sistema internacional, siempre que las políticas exteriores latinoamericanas enfrenten adecuadamente estos nuevos desafíos⁸.

Un enfoque algo diferente dentro de esta perspectiva general tiende a ver a América Latina como un subsistema regional caracterizado por la existencia de un conjunto de estados geográficamente próximos que se relacionan intensamente entre sí, que comparten un sentido de identidad regional, y que son percibidos en esta forma por otros actores externos⁹. Las inferencias que pueden derivarse de esta proposición general varían considerablemente. Algunos autores estiman que las políticas exteriores latinoamericanas son básicamente idénticas, en el sentido de que hay notables similitudes en sus objetivos y políticas concretas. Otros, sin dejar de reconocer que los países de la región forman un subsistema, también prestan atención especial a las diferencias internas en América Latina, destacando los papeles desem-

⁷ Helio Jaguaribe, *Desarrollo político: sentido y condiciones*, Buenos Aires, Paidós, 1972, caps. 11 y 12; y "Autonomía periférica y hegemonía céntrica", en *Estudios Internacionales*, 12 (46), abril-junio 1979, pp. 91-130.

⁸ Véase, por ejemplo Gerhard Drekonja, "Aproximaciones a la política exterior latinoamericana", en *Estudios Internacionales*, 14 (53), enero-marzo, pp. 89-104.

⁹ Atkins, *Latin America*, p. 10 y sgtes.

/ *La perspectiva teórica*

peñados por potencias locales tales como Brasil, México, Cuba, Argentina y Venezuela en los ámbitos regional y global. Finalmente, también hay especialistas que han evaluado las perspectivas para una política exterior común por parte de todos los países de la región, identificando las condiciones favorables y adversas para el logro de esta meta ¹⁰.

En general, los enfoques sistémicos han ofrecido aportes sumamente valiosos para el estudio de las relaciones internacionales de América Latina, en especial porque han demostrado la sensibilidad y vulnerabilidad de la región a las variables externas. Sin embargo, por su propia naturaleza, este enfoque puede llevar a un cierto desconocimiento de las funciones ampliamente diferentes que desempeña cada uno de los países de la región dentro del sistema y, también, de las formas divergentes en que éstos reaccionan frente a los estímulos externos. De ahí que nos parezca que el enfoque sistémico representa un claro aporte teórico para el estudio de las relaciones internacionales de la región, pero que por su mismo nivel de generalización debe ser complementado por otras perspectivas, incluyendo aquellas que toman en cuenta las variables internas que influyen en las políticas exteriores latinoamericanas.

Perspectivas de política del poder: En una excelente revisión de la literatura reciente sobre relaciones interamericanas, Jorge Domínguez identificó la existencia de lo que él llama una perspectiva "estratégica" en América Latina, que se caracteriza por su orientación racional, estratégica y calculadora, por su tendencia a considerar al estado como un actor unificado y racional, y por su énfasis en el conflicto internacional ¹¹. Este enfoque general, que se desarrolló inicialmente en Estados Unidos y Europa, todavía goza de una enorme popularidad en América Latina ¹², no sólo entre sus

¹⁰ Luciano Tomassini, "Tendencias favorables o adversas a la formación de un sistema regional latinoamericano", en *Estudios Internacionales*, 8 (29), enero-marzo 1975, pp. 3-46.

¹¹ Jorge I. Domínguez, "Consensus and Divergence: the state of the literature on Inter-American Relations in the 1970s", en *Latin American Research Review*, 13 (1), 1978, pp. 104-106. Los párrafos que siguen deben mucho al análisis de Domínguez.

¹² El clásico de Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations* (publicado por primera vez en 1948), que en su versión española fue intitulado *La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Ed. Sudame-

/ Alberto van Klaveren

académicos más tradicionales sino también entre algunos científicos sociales jóvenes que lo combinan con otros enfoques, tales como el marco de la dependencia, el imperialismo, la perspectiva sistémica, etc. Es frecuente encontrar aplicaciones de este enfoque de política del poder, sea en su forma "pura", sea en combinación con otras perspectivas, en revistas académicas latinoamericanas como *Estrategia* (Argentina) y *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, *Relaciones Internacionales* (México), *Mundo Nuevo* (Venezuela), y en forma más matizada, en *Estudios Internacionales* (Chile) y *Foro Internacional* (México).

El enfoque de política del poder considera a las acciones de otras naciones como los principales factores condicionantes de las decisiones de política exterior de un país dado. A su vez, los elementos del poder o atributos nacionales —en especial los recursos materiales, militares y culturales— son los factores internos predominantes que influyen en las políticas concretas. De acuerdo a este enfoque, los países pueden, e incluso deben, actuar en forma autónoma con respecto a las fuerzas políticas y sociales internas en la búsqueda de intereses nacionales que parecen evidentes: la protección física de sus territorios y ciudadanos, el desarrollo económico y el bienestar general de la población, el equilibrio regional del poder, etc. Aun cuando las opciones de política exterior abiertas a cada país dependen principalmente de sus elemen-

ricana, 1963, todavía parece ser el texto de relaciones internacionales más popular en las academias diplomáticas y militares latinoamericanas y, también, en muchas universidades de la región. Otros textos muy consultados son: Raymond Aron, *Paix et Guerre entre les Nations* (publicado por primera vez en 1962), traducido al español bajo el título de *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1963; y Georg Schwarzenberger, *Power Politics* (publicado por primera vez en 1941), cuya versión española se titula *La política del poder. Estudio de la sociedad internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960. La permanente popularidad de estos textos tan tradicionales contrasta con un relativo desconocimiento de las obras más actuales sobre el tema en algunos círculos académicos de la región, lo que ha implicado que muchas de ellas no hayan sido traducidas. Algunos han atribuido esta situación a una cierta preferencia por los enfoques europeos, aparentemente sin reparar que en la misma Europa ha habido una renovación natural de la disciplina, en que se ha dado importancia a las corrientes norteamericanas más actuales, e incluso a algunos aportes surgidos en América Latina, como el enfoque de la dependencia.

/ *La perspectiva teórica*

tos "objetivos" de poder (tamaño, población, dotación de recursos, etc.), se estima que el empleo eficiente de estos factores objetivos es igualmente importante para el logro de las metas nacionales; de ahí que una posición desfavorable en materia de recursos materiales pueda ser compensada en parte a través de un manejo diestro y eficaz de estos recursos escasos. Cómo y cuándo se logra esto no queda muy claro en el enfoque, pero generalmente se destaca la necesidad de un liderazgo eficaz y de una población unificada y cohesionada en torno a los objetivos nacionales que se han fijado.

Una de las perspectivas que caen dentro de esta descripción general es el análisis tradicional de equilibrio de poder, que ve a América Latina como un escenario típico de competencia regional, donde países como Brasil y Argentina rivalizan en la Cuenca del Plata (definida en términos muy amplios) y en el Atlántico Sur, mientras que Venezuela y México compiten por el liderazgo regional y control de América Central y el Caribe¹³. Similarmente, se estima que la competencia entre las potencias latinoamericanas repercute con especial fuerza en los países más débiles y pequeños de la región, tales como Bolivia, Paraguay, Uruguay y los estados centroamericanos, cuyos sistemas económicos y políticos son constantemente penetrados por sus vecinos más poderosos. Como cabía esperar, los enfoques latinoamericanos de equilibrio de poder comparten los mismos aciertos y ambigüedades del enfoque original de que derivan. Así, nunca queda muy claro si los autores que utilizan esta perspectiva están aludiendo a una situación de equilibrio local, a conflictos y guerras regionales, a una distribución específica del poder en una región, a las pretensiones hegemónicas de algunos países, o a un objetivo deseable para la política exterior de un país concreto. Por otra parte, si bien este enfoque puede dar cuenta de ciertas situaciones definidas en el tiempo

¹³ Algunos estudios sobre América Latina que emplean el enfoque de equilibrio de poder son: Norman A. Bailey, *Latin America in World Politics*, New York, Walker, 1967, Cap. 3; Robert N. Burr, *By reason of Force: Chile and the Balancing of Power in South America*, Berkeley, University of California Press, 1967; Atkins, *Latin America*, cap. 8; y Alberto Sepúlveda, "La dinámica de equilibrio de poder en Sudamérica y sus proyecciones en las políticas exteriores de la región", en Walter Sánchez (ed), *Las relaciones entre los países de América Latina*, Santiago, Ed. Universitaria, 1980, pp. 69-101.

/ Alberto van Klaveren

y el espacio, no nos explica por qué una relación de rivalidad entre dos potencias se transforma posteriormente en una relación de cooperación, como sucedió recientemente en el caso de Brasil y Argentina.

Las perspectivas tradicionales de política del poder también han dado lugar a estudios comparativos de los elementos o recursos del poder que poseen determinados países latinoamericanos. Al igual que los *capability analyses* que se realizan en Estados Unidos, las variables que normalmente se utilizan son: tamaño, población, situación geográfica, recursos naturales, capacidad industrial, armamentos, niveles educacionales, desarrollo científico-tecnológico, estabilidad política, etc. Aunque estas variables son de carácter más bien interno, hemos incluido el enfoque de los elementos del poder entre las perspectivas que privilegian los factores externos debido a que se trata de estimar el valor de estos elementos en relación a otros países, más que su valor intrínseco.

No cabe duda de que estos análisis prestan bastante utilidad cuando se trata de evaluar las fuerzas y debilidades de países individuales que pueden desarrollar un comportamiento conflictivo. Sin embargo, tanto en América Latina como en otras regiones, el análisis de los elementos del poder suele realizarse sin un marco teórico que especifique las condiciones bajo las cuales los recursos disponibles se utilizarán¹⁴, o bien, la ponderación relativa que debe asignarse a cada recurso.

Otra corriente que se relaciona con esta perspectiva general de política del poder va incluso mucho más allá, en el sentido de que ve al conflicto en la región no sólo como una realidad objetiva que a veces está presente, sino como el producto necesario y natural de la existencia misma de estados-naciones en América Latina. De acuerdo a esta argumentación, la política internacional es percibida como una lucha por el poder entre las naciones, en que las más fuertes tratan de dominar a las más débiles, y en que la expansión y la defensa deben ser los objetivos principales de la política exterior. Una versión extrema de esta perspectiva puede encontrarse en algunos enfoques geopolíticos latinoamericanos,

¹⁴ James N. Rosenau, "Comparing Foreign Policies: Why, What, How", en James N. Rosenau (ed.), *Comparing Foreign Policies. Theories, Findings and Methods*, New York, Sage, 1974, p. 13.

/ *La perspectiva teórica*

que tienden a considerar a los estados como organismos que nacen, viven y mueren de acuerdo a ciclos de vida más o menos precisos, y que deben combatir constantemente en una especie de lucha sin cuartel por la sobrevivencia¹⁵. A veces estas perspectivas utilizan los mismos términos acuñados por la escuela alemana de geopolítica y que han sido complementados por las concepciones estratégicas francesas y norteamericanas, tales como espacio vital, *hinterland*, fronteras vivas, etc., revelando así sus orígenes intelectuales. Aunque gran parte de este pensamiento geopolítico no merece ser considerado muy seriamente desde el punto de vista teórico, resulta bastante ilustrativo de las percepciones, cosmovisiones y de formaciones intelectuales de algunos grupos dirigentes en la región, especialmente en el Cono Sur, y en consecuencia puede ser útil para comprender las causas y la evolución de disputas y conflictos de carácter territorial en América Latina.

Perspectivas de la dependencia: En la literatura sobre política exterior comparada, el concepto de "dependencia" ha tenido significados e implicaciones bastante divergentes, que a veces han provocado intensos y confusos debates académicos que afortunadamente parecen haber disminuido en los últimos años.

En América Latina, y posteriormente también en otras regiones, esta perspectiva teórica ha sido utilizada como un marco teórico general y muy amplio que intenta describir y explicar el subdesarrollo económico y sus múltiples repercusiones en el campo social y político¹⁶. Por medio de un enfo-

¹⁵ Para un breve y muy útil resumen de estos enfoques, véase John Child, "Geopolitical Thinking in Latin America", en *Latin American Research Review*, 14 (2), 1979, pp. 89-111, que incluye una bibliografía anotada.

¹⁶ Sería imposible incluir aquí una bibliografía completa sobre el enfoque de la dependencia. En aras de la brevedad, remitimos al lector a las obras de los autores más representativos del enfoque en el caso latinoamericano: Fernando H. Cardoso, Theotonio Dos Santos, André Gunder Frank, Sergio Bagú, Osvaldo Sunkel, Enzo Faletto, Helio Jaguaribe, Aníbal Quijano. La lista no es exhaustiva y en caso alguno implica que los autores incluidos coinciden respecto de la mayoría de los temas que tratan. Buenas revisiones, introducciones o resúmenes del enfoque pueden encontrarse en Ronald M. Chilcote y Joel Edelstein (eds.), *Latin America - The Struggle with Dependency and Beyond*, New York, John Wiley and Sons, 1974, especialmente la In-

/ *La perspectiva teórica*

nacionales, y, por otra parte, son desafiados por grupos o clases locales dominadas¹⁷. En consecuencia, el subdesarrollo no es simplemente el resultado del impacto de variables externas sobre las sociedades dependientes, sino un proceso complejo y dinámico que incluye factores tanto externos como internos. De ahí que el enfoque sea usualmente calificado como comprensivo y global.

Esta breve y ciertamente poco original descripción del enfoque de la dependencia no da cuenta de su nivel de complejidad teórica y obviamente tampoco refleja las profundas divergencias que separan a muchos de los autores que lo utilizan, pero tal vez es suficiente para demostrar que se trata de una aproximación crítica a la teoría del desarrollo económico, a las implicaciones políticas que de ella se derivan, y a la economía política internacional. Definitivamente, no se trata de una teoría de política exterior. Aún más, hay muy pocas referencias a este tema en los escritos latinoamericanos sobre teoría de la dependencia, y las pocas que se pueden encontrar casi nunca se expresan en términos de proposiciones generales que relacionan dos o más variables entre sí. Por supuesto, la mayoría de los autores que utilizan este enfoque estarían dispuestos a reconocer que las estructuras de clase —que como se ha dicho están estrechamente vinculadas a estructuras internacionales— afectan en última instancia a todos los procesos políticos, incluyendo la política exterior, pero esta cadena causal es demasiado indeterminada, abstracta y mediatizada como para permitir hipótesis precisas susceptibles de comprobación empírica.

Estas observaciones sirven para explicar por qué algunos autores que usan el enfoque de la dependencia, al referirse a un tema como las relaciones interamericanas¹⁸, están dispuestos a reconocer que los países latinoamericanos han

¹⁷ Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, en el prefacio a la versión inglesa de su *Dependencia y desarrollo en América Latina*, publicada bajo el título de *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1979, p. xvi.

¹⁸ Para un resumen útil de los enfoques de la dependencia de las relaciones interamericanas, ver Domínguez, *Consensus and Divergence*, pp. 100-108. Sin embargo, cabe precisar que el artículo de Domínguez se refiere principalmente a enfoques de relaciones internacionales, mientras que este trabajo trata el tema más específico de la política exterior, que en general no ha sido abordado por los teóricos de la dependencia.

/ Alberto van Klaveren

que omnicomprendivo, histórico y dialéctico. la teoría de la dependencia intenta explicar la falta de desarrollo nacional en América Latina a la luz de la inserción histórica de la región en el sistema capitalista mundial. Subdesarrollo y desarrollo no son según este enfoque etapas sucesivas de un proceso unilineal por el cual pasan todos los países, sino que aspectos parciales y estrechamente vinculados entre sí de un mismo proceso simultáneo o, si se quiere, dos caras de un solo fenómeno.

La posición de la región en el sistema económico internacional y los vínculos que se establecieron históricamente entre las estructuras externas e internas condicionan, de acuerdo a este enfoque, los procesos económicos y políticos que tienen lugar en las sociedades latinoamericanas. Los mecanismos de la dependencia son múltiples y tienden a variar en el tiempo y de caso a caso; sin embargo, hay consenso en destacar el papel crucial desempeñado por las elites internacionalizadas de las sociedades dependientes que están estrechamente asociadas con los grupos centrales del sistema económico mundial, y que ejercen una función dominante tanto en la esfera económica como política de sus propias sociedades. La penetración externa en las naciones dependientes se materializa a través de vínculos directos tales como las inversiones directas en los sectores más estratégicos y dinámicos de la economía, relaciones comerciales asimétricas, una fuerte dependencia financiera respecto de fuentes basadas en o controladas por los países desarrollados, programas de cooperación y de entrenamiento militar y mecanismos culturales y educacionales específicos. Estos vínculos, sin embargo, no sólo proceden de formas externas de explotación y coerción, sino que están enraizados en coincidencias de intereses entre las clases locales dominantes y las inter-

roducción; Philip J. O'Bryen, "A Critique of Latin American theories of dependency", en Ivar Oxal, Tony Barnett y David Booth (eds.), *Beyond the Sociology of Development. Economy and Society in Latin America and Africa*, London, Routledge and Kegan Paul, 1975, pp. 7-27; James A. Caporaso (ed.), "Dependence and Dependency in the Global System", en *International Organization*, 32 (1), invierno 1978; Heraldo Muñoz, "Cambio y continuidad en el debate sobre la dependencia y el imperialismo", en *Estudios Internacionales*, 11 (44), octubre-diciembre 1978, pp. 88-138; y su volumen editado *From Dependency to Development*, Boulder, Westview Press, 1981.

/ Alberto van Klaveren

comenzado a adoptar políticas exteriores cada vez más autónomas con respecto a la potencia hegemónica en la región. Estas sociedades continúan caracterizándose por una situación general de dependencia estructural, pero las nuevas realidades del sistema internacional y, también, la autonomía relativa del Estado y su burocracia frente a los grupos o clases dominantes permiten una considerable independencia en el campo de la política exterior¹⁹. Similarmente, ni la política exterior de una potencia hegemónica puede ser considerada como el mero instrumento de las principales corporaciones transnacionales establecidas en ese país, ni aquella de un país dependiente puede ser identificada automáticamente con los intereses de los grupos sociales dominantes. Las relaciones en este campo son mucho más complejas y contradictorias, y también incluyen importantes elementos estratégicos, históricos y políticos. Es obvio que todos los autores que utilizan el enfoque estiman que la dependencia impone serias restricciones a las decisiones de política exterior en América Latina, pero parece pertinente preguntarse si estas restricciones no están más dirigidas a los procesos internos de transformación económica y social que a comportamientos específicos de política exterior. Por otra parte, diversos adherentes a este enfoque general también reconocen que estas restricciones varían constantemente y que por lo tanto es riesgoso extraer conclusiones generales basadas en algunos casos.

En suma, el enfoque latinoamericano de la dependencia sólo ofrece una guía muy general para el estudio específico de la política exterior en los países dependientes. Razones teóricas y metodológicas explican este vacío. En primer lugar, como lo dice Fagen, es casi obvio que la simple extrapolación de los principales elementos de la perspectiva de la dependencia, desarrollada primariamente para representar relaciones económicas y sus consecuencias, al campo de la

¹⁹ Ver por ejemplo, Marcos Kaplan, "Las relaciones internacionales y el enfoque de la dependencia", en Octavio Ianni y Marcos Kaplan, *América Latina y Estados Unidos. Relaciones políticas internacionales y dependencia*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1973, pp. 131-163. Véase también las contribuciones de Kaplan, Quijano y O'Donnell al volumen editado por Julio Cotler y Richard R. Fagen, *Latin America and the United States. The Changing Political Realities*, Stanford, Stanford University Press, 1974.

/ La perspectiva teórica

política internacional está condenada al fracaso debido a que los sistemas políticos no son dependientes entre sí en el mismo sentido que las economías²⁰. En segundo lugar, las unidades de análisis empleadas por el enfoque de la dependencia no se prestan con facilidad para estudios comparativos de política exterior. Así, esta perspectiva generalmente se centra en las relaciones entre una unidad externa muy "agregada", el sistema capitalista global, y, por otra parte, una sociedad dependiente fluida y fuertemente desagregada, compuesta de distintas configuraciones de clase, alianzas entre grupos externos y locales, etc. Por el contrario, el análisis de política exterior sigue utilizando como unidades básicas a los estados. En tercer lugar, la teoría de la dependencia no considera al comportamiento de política exterior como un indicador muy significativo de dependencia; así, el hecho de que varios países latinoamericanos exhiban un comportamiento independiente en las Naciones Unidas, e incluso de que se resistan a las presiones norteamericanas en negociaciones bilaterales y multilaterales, dice muy poco sobre los grados de dependencia estructural de sus sociedades con respecto a la economía mundial o aun la norteamericana. Finalmente, debe destacarse que, en general, el enfoque de la dependencia no se puede reducir con facilidad a la lógica de validación que es tan frecuente en las aproximaciones cuantitativas a la política exterior comparada. Por el contrario, los teóricos de la dependencia se han concentrado en situaciones específicas y concretas, utilizando hipótesis y datos apropiados para esas situaciones y no fácilmente aplicables a otros casos.

Perspectivas cuantitativas sobre dependencia y política exterior: El interés que ha despertado la teoría de la dependencia en los círculos académicos norteamericanos y europeos ha llevado en ocasiones a la realización de estudios que procuran comprobar el tipo de relaciones causales que se establecen entre dependencia económica y política exterior. Aun cuando hay obvios vínculos entre estos estudios y la perspectiva latinoamericana de la dependencia, en el sentido de que ambas se centran en desigualdades internacionales

²⁰ Richard R. Fagen, "Studying Latin American Politics: Some Implications of a Dependencia Approach", en *Latin American Research Review*, 12 (2), 1977, p. 17.

/ Alberto van Klaveren

y en las consecuencias que de ellas se derivan, se trata de dos tradiciones intelectuales esencialmente diferentes. Para evitar confundirlas hay que tener presente que mientras un grupo de autores, en su mayoría latinoamericanos y de otras regiones del Tercer Mundo, identifica el término dependencia con el proceso histórico de inserción de los países periféricos al sistema capitalista global, otros lo utilizan para denotar una posible subordinación de un estado a otro ²¹.

Esta segunda perspectiva que, como se dijo más arriba, pertenece a una tradición intelectual diferente, tanto desde el punto de vista sustantivo como del metodológico, ha intentado explorar y comprobar las consecuencias de las relaciones económicas asimétricas entre distintos países. Específicamente, en materia de política exterior esta perspectiva ha tratado de determinar las relaciones que se establecen entre estos vínculos asimétricos y el comportamiento de política exterior del país más débil. Esta asociación ha sido sugerida por la creencia común de que, dentro de una relación asimétrica, el país económicamente dominante puede obtener decisiones de política exterior favorables a sus intereses de parte de su socio dependiente gracias a los recursos de poder que le otorga esa relación bilateral. Así, se podría esperar un alto grado de coincidencia entre la política exterior del país dominante y aquella del país dependiente, coincidencia que derivaría de una actitud de sumisión y acatamiento del país débil, y no de una mera convergencia de posiciones.

Considerando la naturaleza intensa y a la vez asimétrica de las relaciones económicas entre América Latina y Estados Unidos, en términos de concentración geográfica y por producto del comercio exterior, flujos financieros, inversiones directas, programas de ayuda, etc., no resulta sorprendente que se haya intentado comprobar esta proposición general en el caso de América Latina. Los resultados de estos estudios empíricos, sin embargo, tienden a indicar que no hay relación tan clara entre subordinación económica externa y comportamiento de política exterior. Así, según un estudio, "el acuerdo con la posición norteamericana no es una función

²¹ James A. Caporaso, "Introduction to the Special Issue of *International Organization* on Dependence and Dependency in the International System", *op. cit.*, pp. 1-3.

/ *La perspectiva teórica*

positiva de la medida en que un país es dependiente”²². Otro trabajo concluye que “los análisis realizados apoyan claramente el argumento de que la subordinación de los países latinoamericanos, en la forma de votación concordante con los Estados Unidos en las Naciones Unidas, no parece estar asociado consistentemente con dependencia comercial, disparidades de poder o distancia de los Estados Unidos”²³. Por supuesto, se podría afirmar que las votaciones en las Naciones Unidas no constituyen un indicador muy relevante del comportamiento externo de América Latina en relación a la potencia dominante, en parte porque muchas veces incluyen problemas de baja prioridad y más bien simbólicos para los Estados Unidos, y en parte porque la Organización de Estados Americanos ha jugado históricamente un papel más importante que la ONU para América Latina, especialmente con respecto a sus relaciones con los Estados Unidos. Sea como fuere, es evidente que países económicamente muy subordinados a los Estados Unidos han demostrado durante largo tiempo un comportamiento de política exterior autónomo en relación a su socio principal. México es un buen ejemplo en este sentido. Por otra parte, como lo indican algunos estudios históricos, es posible para un país económicamente dependiente resistir presiones explícitas de sus socios principales. Argentina, por ejemplo, fue capaz de resistir la presión norteamericana durante la segunda guerra mundial y continuar sus relaciones amistosas con los países del Eje²⁴. México y Argentina son potencias regionales en América Latina y podría argumentarse que es mucho menos posible que países pequeños y todavía más dependientes en la región sigan ese camino de autonomía relativa. Sin embargo, Panamá, uno de los países más dependientes de la región, hasta el

²² Neil R. Richardson, *Foreign Policy and Economic Dependence*, Austin, University of Texas Press, 1978, p. 163. Este estudio incluye una muestra de veintitrés países, entre los que sólo hay cuatro no latinoamericanos.

²³ James Lee Ray, “Dependence, Political Compliance, and Economic Performance: Latin America and Eastern Europe”, en Charles W. Kegley, Jr., y Pat McGowan (eds.), *The Political Economy of Foreign Policy Behavior*, Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies, Beverly Hills, Sage, 1981, p. 123.

²⁴ Ver Michael J. Francis, *The Limits of Hegemony. United States Relations with Argentina and Chile during World War II*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1977.

/ *Alberto van Klaveren*

punto que su economía está integrada a la norteamericana en muchos aspectos, ha adoptado una política bastante independiente frente a América Central e incluso ha sido capaz de obtener de los Estados Unidos tratados más justos y favorables para sus intereses en torno a su Canal.

Perspectivas centradas en factores internos

En general, las variables internas han recibido menos atención que las externas en los estudios sistemáticos sobre política exterior en América Latina. Aun cuando esta omisión puede deberse en parte a una relativa subestimación de la importancia que asumen estos factores internos en el proceso de toma de decisiones de política exterior, creemos que ella se explica más que nada por la evidente escasez de estudios de casos detallados que tratan este tema.

Obviamente, es problemático identificar fuentes puramente domésticas de política exterior en una región donde actores transnacionales de naturaleza tan diversa han establecido vínculos estrechos con grupos locales. Sin embargo, el solo hecho de que estas fuerzas transnacionales actúen a través de agentes locales y que, en consecuencia, ejerzan una influencia mediatizada, indica que todavía es posible hablar de variables internas. Además, resultaría absurdo buscar fuerzas externas tras cada decisión de política exterior en la región; ni los enfoques más reduccionistas llegan a este extremo.

Resulta difícil clasificar las perspectivas que se centran en las variables internas por la sencilla razón de que tienden a confundirse entre sí. Sin embargo, variaciones de énfasis y matices permiten distinguir cuatro grandes categorías de perspectivas: orientación del régimen; proceso de toma de decisiones y política interna; política burocrática, y liderazgo. Esta clasificación sólo pretende ser tentativa.

Orientación del régimen: Esta perspectiva se centra en las características estructurales y orientaciones básicas de una sociedad, tanto en materia política como económica, con el objeto de evaluar su relevancia para el proceso de toma de decisiones de política exterior. Tres variables generales han recibido especial atención en este campo.

/ *La perspectiva teórica*

La primera se concentra en la forma de organización política y en el impacto que ésta ejerce sobre la política exterior de un determinado país. Como cabía esperar, la distinción primaria que se hace en esta área es entre regímenes democráticos y autoritarios, y plantea la interrogante si las diferencias internas de los regímenes afectan la política exterior, si hay diferencias básicas entre los comportamientos externos de los países democráticos y los autoritarios.

En América Latina esta relación ha sido explorada en una forma diacrónica, comparando al mismo país bajo diferentes regímenes políticos. Por ejemplo, varios autores han estudiado los principales cambios experimentados por la política exterior brasileña después de la caída del régimen democrático en 1964, concluyendo que durante sus primeros años el nuevo régimen autoritario alteró completamente las políticas de sus predecesores, adoptando una política exterior más bien pasiva, caracterizada por una actitud recelosa y altamente ideológica frente al resto del mundo ²⁵. El contraste con las políticas anteriores se hizo particularmente evidente debido a que los dos últimos gobiernos democráticos habían intentado seguir una política exterior activista y revisionista, orientada hacia el establecimiento de nuevas relaciones con otros países y regiones, especialmente en el Tercer Mundo, y la adopción de una política más independiente frente a los Estados Unidos. Sin embargo, y esto parece particularmente interesante, el abandono de la política exterior independiente y tercermundista no fue definitivo, y aun cuando el régimen autoritario se ha mantenido hasta ahora, ya a comienzos de los años setenta el Brasil retomó su política exterior activista, caracterizada por su pragmatismo y adaptabilidad a los cambios externos, y orientadas a buscar un papel intermedio entre el Primer y Tercer Mundo ²⁶.

²⁵ Ver Wayne A. Selcher, "Brazil in the World: Multipolarity as Seen by a Peripheral ADC Middle Power", en Ferris y Lincoln, *Latin American Foreign Policies*, p. 98; y Brady B. Tyson, "Brazil", en Davis, Wilson et al, *Latin American Foreign Policies*, pp. 221-236.

²⁶ Véase Wayne A. Selcher, *Brazil's Multilateral Relations: Between First and Third Worlds*, Boulder, Westview Press, 1978; y Wolf Grabendorff, "La política exterior brasileña entre el primer y el tercer mundo", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, N° 15, setiembre-octubre 1979, pp. 41-52.

/ Alberto van Klaveren

El caso de Chile, un país que sufrió un cambio de régimen particularmente drástico en 1973, también ha sido estudiado desde una óptica similar. Heraldo Muñoz, por ejemplo, ha analizado los efectos de este cambio de régimen en la política exterior, concluyendo que fueron especialmente profundos y duraderos²⁷. Otro especialista ha trazado la evolución de la política exterior chilena a través de la identificación de verdaderas subculturas políticas internacionales entre los participantes en el proceso de toma de decisiones de política exterior²⁸. La implicación de este análisis es que cada subcultura política tenía un conjunto más o menos cohesionado y permanente de integrantes consistente en sectores de la burocracia, partidos políticos, medios de comunicación, los militares, intelectuales, etc., y que cada subcultura conduce a una política exterior diferente.

Mas el caso chileno apunta a otra dimensión de la relación entre régimen político y política exterior, que también merece atención. En efecto, durante un período relativamente extenso antes del cambio de régimen de 1973, la naturaleza democrática del sistema político chileno no sólo influyó en sus procesos y resultados de política exterior, sino que se convirtió en sí misma en un "elemento del poder", para usar las categorías tradicionales de la perspectiva de política del poder. Así, el hecho de que antes de 1973 Chile haya sido una de las escasas democracias relativamente participantes en una región azotada por la inestabilidad crónica y los regímenes dictatoriales, le dio un prestigio muy especial en América Latina y el resto del mundo, transformándolo en un polo de atracción cultural, en la sede de diversos organismos internacionales y en un líder regional. Asimismo, esta particularidad parece explicar el hecho de que Chile, de acuerdo a varios indicadores, haya seguido una política exterior algo sobredimensionada con respecto a su tamaño, población y recursos físicos. Este caso de una presencia internacional basada más en el prestigio que en atributos "objetivos" de poder también puede observarse, en menor medida, en otras

²⁷ Heraldo Muñoz, "Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno: una interpretación económico-política", mimeo, Santiago de Chile, mayo 1981.

²⁸ Manfred Wilhelmy, "Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea", en *Estudios Internacionales*, 12 (48), octubre-diciembre 1979, pp. 440-471.

/ La perspectiva teórica

democracias latinoamericanas más pequeñas, tales como Costa Rica y Uruguay hasta fines de la década del 60. Sería interesante comparar estos casos con aquellos de Europa, África y Asia que también parecen incluir al prestigio del régimen como un importante elemento de la política exterior.

La segunda variable que puede señalarse en materia de orientación del régimen se refiere a la estrategia de desarrollo adoptada por un país. Tradicionalmente, en América Latina esta variable ha tenido una directa incidencia en el campo de la política exterior, lo que parece lógico considerando la prioridad que se asigna a los objetivos de desarrollo en la región. Como lo señalan Coleman y Quirós, "Para América Latina, donde los líderes políticos son juzgados por su habilidad para articular objetivos para la transformación económica nacional así como por su habilidad para producir esos cambios, la elaboración de la política exterior inevitablemente es en gran medida una función de las exigencias de la política de desarrollo"²⁹. De acuerdo con esta visión, la política externa no sólo es evaluada en términos de su contribución a la obtención de metas económicas tradicionales tales como la promoción del comercio, la búsqueda de asistencia financiera en condiciones más positivas, etc., sino también como un medio para modificar variables internacionales en un sentido más favorable a los objetivos de la estrategia de desarrollo. Esta orientación explica el importante papel que asume la política exterior en los procesos de nacionalización de empresas extranjeras emprendidos en América Latina.

La estrecha relación que se establece entre la estrategia de desarrollo económico y la política exterior ha sido destacada en estudios de casos sobre diferentes países latinoamericanos. Mario Ojeda, por ejemplo, ha señalado que durante un largo período la política exterior mexicana "debía cumplir el papel de promotora externa del crecimiento económico del país, ya fuera proyectando en el exterior la nueva imagen de estabilidad y progreso de México..., o actuando como "palanca" de negociación para un mejor tratamiento

²⁹ Kenneth M. Coleman y Luis Quirós-Varela, "Determinants of Latin American Foreign Policies: Bureaucratic Organizations and Development Strategies", en Ferris y Lincoln, *Latin American Foreign Policies*, p. 40.

/ Alberto van Klaveren

a los productos de exportación y para la apertura de nuevos mercados para éstos”³⁰. Aunque Brasil ha adoptado una estrategia de desarrollo diferente a la mexicana, su política exterior también ha sido concebida en parte como un elemento coadyuvante de su estrategia de desarrollo interno³¹. Y en el caso de Chile la adopción de un modelo económico monetarista, liberal ortodoxo y orientado hacia el exterior, también ha impuesto nuevas exigencias a su política externa.

La tercera variable de orientación del régimen se refiere a la existencia de un estilo, e incluso, de un enfoque característico de política exterior en un país, que proviene de una cierta tradición histórica que ha permeado todo su comportamiento externo. En algunos casos, esta tradición parece contribuir a la emergencia de una actitud consciente en las elites de política exterior, orientada hacia la perpetuación de este legado. Aun cuando la mayoría de los países latinoamericanos —y algunos de sus analistas— rinde tributo a su tradición internacional y a los “sagrados principios” de su diplomacia, las rupturas con el pasado y las innovaciones parecen mucho más frecuentes.

En realidad, prácticamente todos los países latinoamericanos han experimentado profundas alteraciones en materia de política exterior y, en consecuencia, las alusiones a sus políticas “tradicionales” tienen muchas veces un carácter más bien retórico, táctico y apologético. Por lo demás, es lógico que se produzcan estas alteraciones, ya que en una buena medida ellas se explican a la luz de los cambios que se van registrando a nivel del contexto externo y, también, de la alternancia de distintos regímenes internos. Estas inevitables discontinuidades se han manifestado en múltiples casos. Así, México, a pesar de su notable estabilidad política, cambió a comienzos de la década del 70 desde una política exterior pasiva, aislacionista y convencional a una activista y expansiva. El hecho de que un libro reciente sobre política exterior argentina lleve el título de “las políticas exteriores

³⁰ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México D. F., El Colegio de México, 1976, pp. 4-5.

³¹ Ronald M. Schneider, *Brazil Foreign Policy of a Future World Power*, Boulder, Westview Press, 1976, p. 40. Véase también Celso Lafer, *Comercio e Relações Internacionais*, Sao Paulo, Ed. Perspectiva, 1977; y “La política exterior brasileña: balance y perspectivas”, en *Estudios Internacionales*, 13 (51), julio-setiembre 1980, pp. 309-327.

/ *La perspectiva teórica*

de Argentina”³², ilustra la ausencia de una tradición externa consistente y permanente en este otro caso nacional. Exceptuando algunas cuestiones limítrofes, e incluso en esta materia habría que hacer reservas, Chile tampoco registra una política exterior invariable y permanente, como quedó demostrado en la última década. Incluso en el caso de Brasil, el único país latinoamericano en que en realidad es posible hablar de una cierta tradición de política externa, las innovaciones tanto en estilo como en sustancia han sido frecuentes. Es más, tal vez uno de los principales logros de la política exterior brasileña ha consistido en su capacidad de adaptación a un contexto externo en constante proceso de cambio. Después de todo, uno de los lemas favoritos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil es: *A melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se.*

Procesos de toma de decisiones y política interna: Esta perspectiva es similar a la anterior en el sentido que se concentra en las fuentes domésticas de la política exterior. Sin embargo, se diferencia de ella debido a que tiende a desagregar más el contexto interno, centrándose en participantes, tipos de procesos de toma de decisiones e influencias domésticas que intervienen en el campo de la política exterior.

En consideración al enorme poder detentado por la presidencia en casi todos los países latinoamericanos, diversos analistas ven al proceso de toma de decisiones en materia externa como esencialmente presidencial y unipersonal. Hay incluso autores que hablan en este caso de políticas idiosincráticas. Aun cuando la historia reciente registra algunos casos de procesos de decisión unipersonales en el campo externo, por ejemplo durante los regímenes de Duvalier (Papa Doc) y Trujillo en Haití y la República Dominicana³³, en general es erróneo ver al proceso de toma de decisiones de política exterior en América Latina como un proceso simple y restringido en que sólo participan unas pocas personalidades. Por una parte, los sistemas políticos de la región, tanto

³² Edward S. Milenky, *Argentina's Foreign Policies*, Boulder, Westview Press, 1978. Véase también Alberto Conil Paz y Gustavo Ferrari, *Argentina's Foreign Policy 1930-1962*, South Bend, University of Notre Dame Press, 1966.

³³ Larman C. Wilson, "The Dominican Republic and Haiti", en Davis y Wilson, *Latin American Foreign Policies*, p. 215.

/ Alberto van Klaveren

democráticos como autoritarios, incluyen burocracias muy institucionalizadas y redes complejas de grupos de interés que participan en el área de política exterior. Por la otra, niveles relativamente altos de desarrollo o, si se quiere, modernización económica, social y política en comparación a otras regiones del Tercer Mundo, se han traducido en nuevas demandas para lo que solían ser equipos tradicionales de política exterior.

La cantidad de actores que intervienen en las decisiones externas varía de país a país y en el tiempo. En general, los actores gubernamentales tienden a ser más numerosos en los países mayores y más desarrollados de América Latina, como Brasil, México, Argentina y Venezuela, pero incluso en los países más pequeños se ha producido un proceso gradual de diversificación y especialización de los actores que participan en la política externa. En cuanto a los parlamentos y partidos políticos, donde se permite su existencia, tienen un papel variable en la política exterior. Algunos autores tienden a asignarles un papel secundario³⁴; sin embargo, esta visión parece cuestionable en casos como el argentino, donde el Congreso, cuando ha sido disuelto, se ha resistido en múltiples ocasiones a ratificar tratados firmados por el Ejecutivo³⁵.

Los partidos políticos, especialmente en las sociedades más pluralistas, han desarrollado a veces un fuerte interés en asuntos internacionales y, cuando se les ha permitido hacerlo, han participado intensamente en el proceso de toma de decisiones. En su bien documentado estudio sobre las actitudes latinoamericanas hacia la Guerra Fría, Parkinson ha mostrado que ya en los años 50 algunos partidos políticos latinoamericanos estaban activamente involucrados en cuestiones de política exterior. En más de una ocasión, la presión ejercida por los partidos sobre el Ejecutivo fue suficiente para forzarlo a cambiar de actitud frente a un asunto espe-

³⁴ Edy Kaufman "Latin America", en Christopher Clapham (ed.), *Foreign Policy Making in Developing States. A Comparative Approach*, New York, Praeger, 1977, p. 152.

³⁵ Harold Eugene Davis, "The Analysis of Latin American Foreign Policies", en Davis y Wilson, *Latin American Foreign Policies*, p. 12.

/ *La perspectiva teórica*

cífico³⁶. Por otra parte, la mayoría de los partidos políticos de la región han cultivado vínculos especiales con otros partidos latinoamericanos y europeos con los que tienen alguna afinidad ideológica. Esto es especialmente cierto en los casos de los partidos demócrata-cristianos, social-demócratas y comunistas, pero también es aplicable al caso de partidos más autóctonos, como el APRA peruano o el Justicialista en Argentina.

Algunos grupos de interés también han desempeñado un papel relevante en el proceso de toma de decisiones de política exterior en América Latina. Por ejemplo, la poderosa Federación Nacional de Cafeteros de Colombia participa oficialmente en la administración de la política del café, tanto en su país como a nivel internacional³⁷. En Venezuela, Fedecámaras, la asociación nacional de empresarios, bloqueó durante varios años la participación del país en los esquemas de integración regional y subregional debido a que la percibía como perjudicial para los intereses de la naciente industria local³⁸.

Los estudios de casos sobre decisiones concretas de política exterior en América Latina no han sido frecuentes. Sin embargo, algunos autores han hecho aportes interesantes en este campo, concentrándose especialmente en asuntos de gran relevancia en la región en que han estado involucrados intereses norteamericanos, como los procesos de nacionalización de recursos naturales explotados por empresas extranjeras y los conflictos y tensiones a que éstos han dado lugar³⁹.

³⁶ F. Parkinson, *Latin America, The Cold War, and the World Powers, 1945-1973*, Beverly Hills, Sage, 1974.

³⁷ David Bushnell, "Colombia", en Davis y Wilson, *Latin American Foreign Policies*, p. 410.

³⁸ Véase Nelson Rodríguez, "Venezuela: actores y agentes políticos internos del proceso de integración andina", en Raúl Atria e Iván Lavados (eds.), *Variables políticas de la integración andina*, Santiago, Ed. Nueva Universidad, 1974, pp. 154-187; y Carlos Portales, "Democracia y políticas de integración; el caso de Venezuela", en Manfred Wilhelmy (ed.), *Sociedad, política e integración en América Latina*, Santiago de Chile, Ed. CINDE, 1982, pp. 149-168.

³⁹ Véase, por ejemplo, Theodore H. Moran, *Multinational Corporations and the Politics of Dependency. Copper in Chile*, Princeton, Princeton University Press, 1974; Eduardo Novoa Monreal, *La batalla por el cobre*, Santiago, E. Quimantú, 1972; Charles T. Goodsell, *American Corporations and Peruvian Politics*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1974; y Franklin Tugwell, *The Politics of Oil in*

/ Alberto van Klaveren

Por otra parte, también hay trabajos históricos que han tratado algunas decisiones cruciales de países latinoamericanos frente a los Estados Unidos y otras potencias mundiales en el campo más puramente político⁴⁰. En todo caso, estos estudios revisten un carácter más bien excepcional y todavía se detecta un notorio vacío en esta área.

Las relaciones entre las políticas interna y externa en América Latina han sido estudiadas en varios casos. México es probablemente el país que más atención ha recibido en este respecto. Más aún, parece haber consenso en que las relaciones entre política interna y política externa son particularmente estrechas en ese país. Olga Pellicer ha señalado que la oposición a las políticas norteamericanas en los foros interamericanos tradicionalmente ha sido presentada al público mexicano como la prueba suprema de los esfuerzos de sus líderes para defender la soberanía nacional, oponerse al imperialismo y, en suma, seguir las tradiciones de un gobierno que tiene sus raíces en una revolución nacionalista⁴¹. De acuerdo a otro autor, la política exterior es vista por los dirigentes mexicanos como un medio de contrarrestar políticas conservadoras en lo interno y así contribuir a la estabilidad del sistema político⁴². Dentro de este contexto no parece sorprendente que la Nueva Política Exterior iniciada por el Presidente Echeverría a comienzos de la década del 70 haya sido interpretada por muchos observadores como una respuesta a la crisis económica y política experimentada por México durante ese período.

Venezuela, Stanford, Stanford University Press, 1975. Para un caso menos reciente, ver Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero*, México, El Colegio de México, 1968.

⁴⁰ Ver Parkinson, *Latin America, the Cold War, and the World Powers*; Francis, *The Limits of Hegemony*; y Stanley E. Hilton, *Brazil and the Great Powers, 1930-1939*, Austin, University of Texas Press, 1975.

⁴¹ Olga Pellicer de Brody, "Mexico in the 1970s and Its Relations with the United States", en Cotler y Fagen, *Latin America and the United States*, pp. 316-317. Ver también su *México y la revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972, que la autora describe como un estudio de la utilización de la política exterior mexicana para fines de política interna.

⁴² Wolf Grabendorff, "Mexico's Foreign Policy-Indeed a Foreign Policy?", Review Essay, en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 20 (1), febrero 1978, pp. 85-92.

/ La perspectiva teórica

Por cierto, México no es un caso único en América Latina en lo que respecta al juego entre las políticas interna y externa. Por el contrario, en varias ocasiones esta relación también ha sido particularmente visible en países tan disímiles entre sí como Trinidad-Tobago, Bolivia, Argentina, Panamá y Jamaica. Sería interesante analizar estos casos mediante una perspectiva comparativa que permitiera evaluar la importancia de esta variable para toda la región.

Política burocrática: Como se sabe, esta perspectiva tiende a considerar a la política exterior como el resultado de procesos de negociación entre diversas agencias gubernamentales, dotadas de distintos valores, percepciones y estilos. De acuerdo a este enfoque, la política exterior no es vista como un proceso racional, coherente y orientado hacia ciertos objetivos generales, sino como el resultado de las interacciones y negociaciones entre agencias rivales⁴³. Obviamente, este verdadero proceso competitivo tiene lugar dentro de ciertos límites debido a que hay restricciones externas y, también, valores compartidos por todos los participantes.

Esta perspectiva no ha sido muy utilizada en América Latina, lo que quizá pueda explicarse por los altos niveles de centralización y concentración de poder que caracterizan a los sistemas políticos de la región. Ciertamente, sería un error considerar a las políticas exteriores latinoamericanas como el mero resultado de rivalidades y competencias dentro de la burocracia. Sin embargo el enfoque nos parece útil a un nivel más limitado. En primer lugar, no hay que olvidar que algunas burocracias externas de América Latina tienen un grado relativamente alto de complejidad, incluyendo agencias y grupos especializados y altamente diferenciados, dotados cada uno de sus propias percepciones e intereses. En el caso brasileño, por ejemplo, estas agencias comprenden desde la Presidencia hasta Nucleobrás, la agencia de energía nu-

⁴³ Ver Graham T. Allison, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown, 1971; y Morton M. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington The Brookings Institution, 1974. Para una discusión del enfoque de política burocrática en el contexto de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, ver Cotler y Fagen, *Latin America and the United States*, especialmente los artículos de May, Mitchell, Lowenthal, y sus comentaristas.

/ *Alberto van Klaveren*

clear, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores hasta el Banco Central o el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Y en México, el enorme poder de la Presidencia no ha sido obstáculo para el crecimiento de una burocracia altamente diversificada y autónoma, que ha tenido una presencia muy activa en el área de las relaciones económicas internacionales⁴⁴. En segundo lugar, incluso en aquellos casos en que sólo un sector de la burocracia parece dominar en alguna materia específica, este grupo no es necesariamente monolítico. En Argentina, por ejemplo, ha habido períodos en que los conflictos de límites han sido manejados directa y exclusivamente por los militares, pero ello no ha significado la adopción de políticas más coherentes y permanentes. Por el contrario, las divisiones internas dentro de las mismas Fuerzas Armadas han llevado a decisiones contradictorias y políticas ambiguas, que se podrían explicar por medio de un enfoque de política burocrática. Finalmente, ha habido claras indicaciones de luchas burocráticas en algunas decisiones cruciales en América Latina. La reciente decisión de México de no adherir al GATT es un buen ejemplo en este sentido.

En suma, si bien el enfoque de política burocrática no provee una explicación completa del comportamiento externo de América Latina, no cabe duda que a un nivel más restringido puede entregar aportes extremadamente útiles.

Liderazgo: En una región que se ha caracterizado por políticas personalistas y por fenómenos de liderazgo carismático, se podría esperar un número elevado de estudios de política exterior centrados en los rasgos personales de líderes destacados y en sus efectos en el campo externo. Paradójicamente, este no ha sido el caso. Prácticamente no hay publicaciones que utilicen este enfoque en el caso latinoamericano y, para bien o para mal, la psichistoria no tiene seguidores conocidos entre los especialistas de la región.

Ahora bien, el hecho de que las explicaciones psicológicas estén casi ausentes en el análisis de la política exterior

⁴⁴ Algunas implicaciones de este fenómeno en el campo de la política mexicana hacia la integración latinoamericana, son tratadas en Alberto van Klaveren, "Regímenes políticos e integración en América Latina. El caso de México", publicado en Wilhelmy, *Sociedad, política e integración*, pp. 93-123.

/ *La perspectiva teórica*

latinoamericana, no significa que se haya desestimado la importancia del liderazgo en sí. Por el contrario, diversos estudios han realizado esta dimensión. Así, el papel del presidente Perón en el diseño de la "Tercera posición" como principio rector de la política exterior argentina a comienzos de la década del 50, ha sido destacado en prácticamente todos los trabajos sobre el tema⁴⁵. Y en forma más reciente, varios observadores de la política exterior mexicana han señalado la influencia de la personalidad y aspiraciones del presidente Echeverría en la formulación y conducción de la "Nueva política exterior" emprendida por su país durante la década del 70⁴⁶. Interpretaciones similares han sido sugeridas en el caso de la política exterior venezolana bajo la presidencia de Carlos Andrés Pérez⁴⁷.

Otro estudio combina un enfoque de política burocrática con uno centrado en el liderazgo para explicar cambios recientes registrados en la política exterior cubana. De acuerdo a este enfoque, las contradicciones externas del régimen cubano a mediados de la década del 70 se derivaron de la existencia de tres tendencias diferentes en materia de política exterior: la tendencia económico-pragmática, encabezada por Carlos

⁴⁵ Sobre la política exterior argentina durante la era peronista ver Conil Paz y Ferrari, *Argentina's Foreign Policy*; Sergio Bagú, *Argentina en el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961; Harold F. Peterson, *Argentina and the United States 1810-1960*, New York, State of New York University Press, 1964; y Joseph Tulchin, "Foreign Policy", en M. Falcoff y R. H. Dolkart (eds.), *Prologue to Peron: Argentina in Depression and War, 1930-1943*, Berkeley, University of California Press, 1975, cap. 4.

⁴⁶ Según un autor, "con el paso del tiempo Echeverría fue tomando mayor interés y confianza en la acción política internacional y empezó a actuar en forma tal, que resultó difícil discernir hasta qué punto muchas de sus iniciativas y de sus actos respondían a una política de Estado y hasta qué punto respondían más bien a una política de prestigio personal"; Mario Ojeda, "El régimen de Echeverría y la nueva política exterior", en *Trimestre Político*, 2 (5), julio-setiembre 1976, p. 31. Yoram Shapira hace una observación similar en "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva", en *Foro Internacional*, 19 (1), julio-setiembre 1978, p. 67 y sigtes.

⁴⁷ De acuerdo a un autor, "la defensa de las demandas del Tercer Mundo claramente concordaba con el deseo del presidente Pérez de ser visto como un líder de estatura internacional"; Robert D. Bond, "Venezuela's Role in International Affairs", en Robert D. Bond (ed), *Contemporary Venezuela and Its Role in International Affairs*, New York, New York University Press, 1977 p. 247. Ver también el artículo de John D. Martz en el mismo volumen.

/ *Alberto van Klaveren*

Rafael Rodríguez; la tendencia político-revolucionaria, dirigida por Fidel Castro; y la tendencia de misión militar, encabezada por Raúl Castro y otros altos personeros del Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias⁴⁸. Las complejas interacciones entre las tres tendencias explicarían algunas importantes decisiones y cambios registrados a nivel de la política exterior cubana durante la última década.

En cuanto a los enfoques más psicológicos, que tratan de explicar ciertas decisiones a la luz de rasgos o condicionamientos de tipo personal que afectan a los líderes, no es muy probable que éstos adquieran relevancia en el futuro en el caso latinoamericano. En general parece haber consenso en que los factores de tipo estructural, tanto a nivel externo como interno, tienen un mayor potencial explicativo en el área de la política exterior.

Conclusiones

La investigación en el campo de la política exterior latinoamericana adolece todavía de muchas deficiencias y vacíos, pero sería erróneo estimar que ella no ha avanzado en los últimos años. Cualquiera que sea la validez y utilidad de algunos enfoques individuales, los estudios sobre el tema han ido creciendo, tanto en cantidad como en calidad, y, lo que nos parece todavía más alentador, toda esta nueva área de estudios está entrando ahora a una etapa más teórica.

La mayoría, sino todas, de las perspectivas teóricas que han sido esbozadas en este trabajo no constituyen enfoques que se excluyen mutuamente. Más bien, ellas tienden a complementarse, arrojando luz sobre nuevas dimensiones, o bien, permitiendo la reformulación de enfoques que han existido desde hace mucho tiempo. Este cuadro general sugiere una convergencia entre diferentes énfasis y preocupaciones. En una parte muy importante, esta conclusión deriva del hecho de que los enfoques reseñados privilegian distintos niveles de análisis, y, por lo tanto, presentan importantes variaciones en cuanto a sus objetivos, alcances y metodologías.

⁴⁸ Edward González, "Institutionalization, Political Elites, and Foreign Policies", en Cole Blasier y Carmelo Mesa-Lago (eds.), *Cuba in the World*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1979, pp. 3-36.

/ La perspectiva teórica

Esta conclusión más bien favorable no permite, sin embargo, trazar un cuadro demasiado optimista en esta materia. Por cierto, queda mucho camino por recorrer en el estudio de la política exterior latinoamericana. La mayoría de las perspectivas reseñadas son todavía muy incipientes, hasta el punto que a veces no consisten en más que algunas proposiciones implícitas basadas en un estudio de caso, en la experiencia de un solo país en un período determinado, o en una cierta intuición intelectual. De ahí que en este mismo trabajo hayamos preferido hablar de enfoques y perspectivas, antes que de teorías o incluso preteorías.

Por otra parte, ni siquiera una revisión realizada con el espíritu más conciliatorio posible podría desconocer algunas incompatibilidades básicas entre varias perspectivas. Un enfoque puramente sistémico, por ejemplo, lleva a subestimar la influencia de variables domésticas y sólo otorga un cuadro parcial de la política exterior de un país. Asimismo, una perspectiva que sólo se concentra en las interacciones que tienen lugar dentro de la burocracia, tiende a excluir una serie de tendencias relevantes que operan a nivel del sistema internacional en su conjunto y que restringen o expanden las opciones disponibles para los que toman las decisiones. Otras modalidades de análisis son tan confusas, desarticuladas y parciales, que cabe cuestionar su inclusión como perspectivas con ciertas pretensiones teóricas. Muchos trabajos geopolíticos pertenecen a este último grupo.

En todo caso, la revisión precedente permite sugerir algunas direcciones futuras para el estudio de la política exterior latinoamericana.

En primer lugar, se hace necesario construir esquemas conceptuales que faciliten la realización de estudios orientados en términos más teóricos. Estos esquemas deberían ser lo suficientemente amplios como para permitir explicaciones multicausales, pero al mismo tiempo no tan amplios como para convertirse en meras listas de variables, sin un intento de aclarar la forma en que interactúan y sin una jerarquización adecuada.

En segundo lugar, se requiere una metodología más explícitamente comparativa en esta área. Esto puede ser logrado mediante la aplicación de un marco teórico común a varios casos latinoamericanos, mediante proyectos colec-

/ Alberto van Klaveren

tivos en que se incluyan varias instituciones, áreas y países, o, por lo menos, mediante la presencia de una cierta sensibilidad comparativa en estudios de casos individuales. Las comparaciones cuantitativas entre países también podrían ser muy útiles en este campo, siempre que no consistan en la acumulación de listas interminables de datos, indicadores y variables, compiladas sin ninguna referencia al contexto histórico del que forman parte y a ciertas diferencias cualitativas que las simples cifras no logran expresar.

En tercer lugar, como varios autores han sugerido, parece necesario desarrollar más los análisis sectoriales, es decir, aquellos que desglosan la política exterior en distintas áreas con el objeto de estudiarlas separadamente. Como en el resto del mundo, los países latinoamericanos tienden a responder en forma diferente a determinados tipos de estímulos externos. Así, la clasificación de Ferris de tres sectores relevantes de política exterior en la región —el militar/estratégico, el económico y el de status/diplomático— aparece como un buen punto de partida para esta modalidad de análisis ⁴⁹.

Finalmente, antes de pretender una explicación, debemos determinar con exactitud *qué* es lo que deseamos explicar. Si, como lo afirma Kalleberg, “la comparación sólo se puede hacer después de haber completado la clasificación” ⁵⁰, entonces debemos avanzar primero en esa dirección. ¿Qué diferencias en el comportamiento externo de América Latina queremos explicar? ¿Es posible hablar de políticas exteriores innovadoras y tradicionales en la región? ¿Influye el tamaño de los países en su comportamiento externo? ¿Cómo diferenciamos una política exterior activa de una pasiva? ¿Hay países conservadores, reformistas y radicales en el campo externo? ¿Hay potencias revisionistas y partidarias del *statu*

⁴⁹ Elizabeth G. Ferris, “Toward a Theory for the Comparative Analysis of Latin American Foreign Policy”, en Ferris y Lincoln, *Latin American Foreign Policies*, pp. 242-245. Otro autor que destaca la utilidad de un enfoque sectorial es Yale H. Ferguson, “Through Glasses Darkly. An Assessment of Various Theoretical Approaches to Inter-American Relations”, en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 19 (1), febrero 1977, pp. 3-34.

⁵⁰ Arthur L. Kalleberg, “The Logic of Comparison. A Methodological Note on the Comparative Study of Political Systems”, en *World Politics*, 19 (1), octubre 1966, p. 75.

/ La perspectiva teórica

quo en materia territorial? Las respuestas a estas interrogantes no sólo son esenciales para avanzar nuestro conocimiento en este campo relativamente nuevo que se ha abierto, sino que además, y esto es quizá más importante, pueden ayudar a los países latinoamericanos en el diseño de nuevas estrategias que les permitan mejorar su participación en el sistema internacional.

17

LOS ESCENARIOS INTERNACIONALES
Y EL PROCESO DE FORMACIÓN
DE LAS POLÍTICAS EXTERIORES

LUIS MAIRA

Desde el término de la Segunda Guerra Mundial el sistema internacional ha vivido un proceso de constante complejización que se puede apreciar acudiendo a diversos indicadores.

El número de actores en el escenario mundial, sean éstos Estados nacionales u organismos internacionales, intergubernamentales o privados, ha crecido sin cesar. Para recordar sólo una cifra, los 51 países que fundaron la ONU en la reunión de San Francisco se han convertido en 159 Estados miembros en 1987.

Simultáneamente, se han reforzado las tendencias a la interacción y al acondicionamiento mutuo de los sujetos que concurren a formar las decisiones internacionales. La teoría de la interdependencia,¹ que estuviera tan en boga en el decenio pasado, da cuenta apropiadamente de esta situación.

Así, toda recesión o desajuste económico tiene un costo de transferencia hacia el sistema global que no sólo amplifica sus efectos, sino que dificulta una solución. En su más reciente trabajo, Lester Thurow² ha demostrado cómo el déficit comercial de Estados Unidos, que en 1986 fue de US\$ 170.000 millones, equivale a la pérdida de empleo de 4 millones de trabajadores industriales norteamericanos; de este modo, si ese país equilibrare su balanza de comercio, el resto del mundo perdería 4 millones de empleos, afectando un tercio de esta cifra a Japón, otro tercio a los países europeos y el último tercio al conjunto de naciones exportadoras del mundo en desarrollo. A su vez, en América Latina hemos aprendido en la última década, a la luz de la crisis centroamericana, lo que

¹ V. *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos*, vol. 2-3, "La estrategia trilateral y la coordinación de políticas de los países desarrollados", CIDE, México, 1978.

² "The black hole in the world economy", Lester Thurow, en *European affairs*, N° 2, verano de 1987, p. 30 y ss.

la humanidad y a sabía en función de los problemas del Medio Oriente o de la guerra en el Sudeste Asiático: que cualquier conflicto político regional que se prolongue, tiende a incorporar en su desarrollo a todas las grandes potencias y a globalizarse.³

Vemos que se han extendido también las esferas del quehacer internacional y que algunos ámbitos que hace 50 años estaban claramente subordinados a la actividad diplomática han cobrado una verdadera autonomía, originando circuitos de decisión específicos que tienden a hacer más complejo el proceso de ajuste de las políticas internacionales de los diferentes países.

Y, por si lo anterior fuera todavía poco complicado, hemos asistido a una modificación constante de las cuotas de poder y de los márgenes de hegemonía de las potencias centrales del sistema, lo que a su vez modifica la iniciativa de las restantes naciones, de un modo constante.⁴

Para los gobiernos latinoamericanos, situados en una posición de marginalidad en lo que se refiere al funcionamiento del sistema internacional, la percepción del impacto de estos fenómenos, a la vez variados y complejos, ha sido lenta, insuficiente y tardía. Esto ha originado una reducción complementaria de las capacidades de negociación internacional de la mayoría de nuestros países y ha dado origen a ese estilo reactivo que, con tan pocas excepciones, ha caracterizado a las políticas exteriores de los países de la región.

Un punto en que la acción de los gobiernos latinoamericanos ha sido especialmente débil es el de la comprensión de la forma en que se producen las decisiones internacionales de los países desarrollados.⁵ Un pesimismo esencial, en cuanto a nuestras capacidades para comprender estos mecanismos de decisión, seguirlos adecuadamente y poder diseminar en su interior las informaciones y propuestas que podrían favorecer el logro de nuestros propios objetivos ha sido, a este respecto, característico.

El presente trabajo intenta colocar algunos elementos que ayuden a la discusión que nuestros países comienzan a efectuar sobre este tema con miras a mejorar la planificación y ejecución de sus políticas exteriores. Para ello nos concentra-

³ V. *The Future of Central America*, Richard Fagen y Olga Pellicer, editores, Stanford, Stanford University Press, 1983 y *Centroamérica: Crisis y Política Internacional*, varios autores, México, Siglo XXI, 1982.

⁴ *¿Hacia una Nueva Era de Hegemonía Norteamericana?*, Luis Maira editor, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

⁵ En general las editoriales de habla hispana no han publicado los textos más importantes sobre la teoría del proceso de la toma de decisiones en la política exterior. Si revisamos la completa bibliografía sobre este tema incluida en las notas del artículo de William Hazleton, en este mismo volumen, veremos que no existe versión en nuestro idioma de los libros mencionados allí.

remos en tres aspectos importantes de esta temática. Primero examinaremos las diferencias existentes entre el escenario internacional de los años '70 y el que predomina en la década actual. Luego, intentaremos hacer un examen de las principales variables generales que resulta necesario explorar y seguir, en función de un examen comparativo de los procesos de toma de decisiones de la política internacional de los países centrales. Finalmente, reflexionaremos acerca de algunas acciones y criterios metodológicos que los gobiernos del área podrían adoptar para aumentar su eficacia en el decisivo terreno de las relaciones internacionales, de carácter bilateral, con las naciones más poderosas del Primer Mundo.

El escenario internacional en los años 70 y 80

Creemos que pocas veces el escenario internacional ha exhibido tendencias tan cambiantes y zigzagueantes como en las últimas dos décadas. Se trata de dos decenios dominados por racionalidades esencialmente distintas en lo que hace a las prioridades, los criterios de ordenamiento internacional, los actores dominantes y las iniciativas específicas, desarrolladas por gobiernos y otros actores no gubernamentales.

Cualquier análisis debe comenzar con lo que Stanley Hoffmann llamó el "fin de la post guerra",⁶ es decir el erosionamiento de las bases mismas del sistema internacional estructurado tras de la derrota de las naciones del Eje.⁷ Este fenómeno modificó las tendencias de expansión productiva y de aumento del excedente, que caracterizó a los diversos países desarrollados después de 1945 y que permitió el clima de euforia económica, paz social y armonía existentes en las dos décadas posteriores al término de la última guerra mundial. Fue necesario que transcurriera un buen tiempo para que se disipara la expectativa de "vuelta a la normalidad" y se asumiera el supuesto de que aquél constituía un período excepcional que permitió absorber buena parte de las demandas de los sectores sociales más pobres de Estados Unidos, Japón y de los países europeos, en función de la alta tasa de crecimiento de sus productos internos.

Dicho periodo se correspondió, en cuanto a las tendencias políticas internacionales, con el completo predominio de la lógica impuesta por la Guerra Fría, desatada en 1947, que contraponía a dos superpotencias con capacidad asimétrica, puesto que mientras Estados Unidos era un super poder global que

⁶ V. *Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War*, Stanley Hoffmann, Nueva York, McGraw Hill, 1978. Ver el ensayo de Manfred Wilhelmy en este volumen.

⁷ V. "¿Una Nueva Era de Hegemonía...?", op. cit., Introducción.

disponía del liderazgo de un bloque económico y militar en todos los continentes, la Unión Soviética constituía una potencia euroasiática, con capacidades regionales, especialmente importantes en el teatro europeo pero que no estaba en condiciones de amenazar con sus fuerzas a la supremacía norteamericana.⁸

La cadena de acontecimientos y tendencias, tanto internos como externos que modificaron esta situación, en relación a Estados Unidos, es compleja y suficientemente conocida para recordarla aquí.⁹ Lo importante es que la percepción de este cambio originó, a mediados de la primera administración Nixon, el significativo reacomodo de la estrategia internacional estadounidense que propiciara Henry Kissinger desde su posición de Asesor de Seguridad Nacional del Presidente.

Las razones que indujeron a este ajuste fueron básicamente la pérdida relativa de posiciones de Estados Unidos al interior del bloque económico de países capitalistas debido a la baja de competitividad de los productos manufacturados norteamericanos ante el ascenso de la producción japonesa y alemana principalmente, a las tendencias al resquebrajamiento de las alianzas militares que Estados Unidos había concertado en los años 40 y 50, que determinaron luego la paralización del SEATO y el CENTO, el aumento de las capacidades de presión política que ya mostraban los países en desarrollo junto a las tentaciones y oportunidades que ofrecía a la diplomacia norteamericana la agudización del conflicto chino-soviético.

En este contexto, el gobierno de Nixon abandonó audazmente la anterior racionalidad de la Guerra Fría, e inició la *detente*, mediante la cual el gobierno de Washington aceptó el advenimiento de un sistema internacional políticamente multipolar, tal como quedó claramente estructurado en las negociaciones que directamente realizaran Nixon y Brezhnev.

Con todo, esta remodelación del sistema internacional, a pesar de contar con la aprobación, más o menos activa y entusiasta, de los principales aliados de ambas superpotencias, no tuvo oportunidad de consolidarse, en parte debido a sus propias dificultades y en parte por las modificaciones no previstas que experimentó el propio escenario internacional.

Rápidamente se advirtió que la multipolaridad política no modificaba la bipolaridad militar que seguía haciendo descansar en las naciones líderes de ambos bloques —Estados Unidos y la Unión Soviética— el peso mayor del gasto militar y de las

⁸ V. Declaración del General Alexander Haig ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, Washington D.C., 9 de enero de 1981 en *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos*, vol. 9, 1981, p. 325 y ss.

⁹ V. "Ronald Reagan and Latin America: coping with hegemony in decline", Abraham Lowenthal, en *Eagle Defiant: United States foreign policy in the 1980's*, Kenneth Oye, Robert Lieber y Donald Rothchild, editores, Boston, Little, Brown, 1983.

investigaciones para la defensa. Este factor, a su vez, se convertía en una ventaja indirecta para aquellos países que, especialmente al interior del bloque capitalista, podían sacar beneficio de su escasa contribución a los esfuerzos comunes de seguridad para aumentar su peso relativo en las actividades industriales de punta, incrementando constantemente sus exportaciones y mejorando su posición en los mercados mundiales. Esta fue, en concreto, la situación de Japón, un país que no dedica a su gasto militar más del 1 % de su PGB, en tanto que Estados Unidos destina al suyo aproximadamente el 6 % de su producto.¹⁰

A esto se agregó el impacto de la crisis económica que afectó al mundo capitalista entre 1973 y 1975.¹¹ Este ciclo recesivo representó la mayor contracción económica después de la Gran Depresión de 1929, tuvo una duración mucho más prolongada que las anteriores recesiones de la post guerra, redujo el volumen productivo del mundo capitalista en unos US\$ 200.000 millones, y dio origen al desconcertante fenómeno de la concurrencia simultánea del estancamiento y la inflación (*stagflation*) que restó vigencia a las concepciones y al instrumental económico keynesiano, iniciando el ascenso de las políticas económicas monetaristas. Esta depresión afectó profundamente a los Estados Unidos, en donde el impacto político fue todavía mayor debido a la coexistencia de la crisis económica con otros dos fenómenos que también golpearon sensiblemente a la conciencia norteamericana: el *impeachment* que alejó de la Casa Blanca a Richard Nixon, luego de las investigaciones del escándalo de Watergate,¹² y la derrota militar en Vietnam que constituyó el primer revés experimentado por ese país en toda su historia.¹³

Casi simultáneamente se registró, luego de la guerra en el Medio Oriente de octubre de 1973, una cuadruplicación de los precios del petróleo, el embargo de las ventas de ese producto que los países árabes decretaron contra Estados Unidos y Holanda, y el ascenso de la importancia política de la OPEP en su condición de cartel de los principales países exportadores de hidrocarburos. Al ver hoy, en perspectiva, este fenómeno, se puede apreciar que su influencia política fue inmensamente mayor que su impacto puntual en ese momento, puesto que los estadistas de Occidente estaban previamente inclinados al

¹⁰ V. "Heritage of Weakness: an assessment of the 1970's", Elmo Zumwalt Jr. en *From Weakness to Strength*, W. Scott Thompson, editor, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1980.

¹¹ V. "Estados Unidos: perspectiva latinoamericana", Carta informativa mensual, CIDE, México, Vol. 1, N° 1, agosto de 1976.

¹² V. "Prospects and options for United States Society", Luis Maira en *United States-Mexico Relations*, Clark Reynolds y Carlos Tello, editores, Stanford, Stanford University Press, 1983, p. 83 y ss.

¹³ V. *The Lessons of Vietnam*, W. Scott Thompson y Donaldson Frizzel, editores, Nueva York, Crane, Russak, 1977.

pesimismo en cuanto al abastecimiento futuro de materias primas estratégicas, debido a las sombrías predicciones sobre ese tema realizadas en el famoso informe preparado para el Club de Roma acerca de "Los límites del crecimiento".¹⁴ De este modo, las graves pero concretas dificultades fueron planteadas en el funcionamiento del mercado del petróleo fueron vistas como la antesala de otras numerosas ofensivas de los países en desarrollo para "cartelizar" y aumentar los precios de sus materias primas.

De hecho, se advirtió un inusual ascenso de las iniciativas internacionales de los países periféricos. Éstos, actuando en torno al Movimiento de Países No Alineados y al Grupo de los 77, que en esos años vivieron sus momentos de mayor auge, "politizaron" el debate de los organismos internacionales y formularon sus demandas por negociaciones globales y por la configuración de un Nuevo Orden Económico Internacional.¹⁵

La respuesta de los grandes países de Occidente frente a este asedio demoró en acertar una estrategia eficaz para reabsorber estas nuevas amenazas. Durante varios años el Tercer Mundo pasó a una ofensiva que parecía estratégica. Solamente una vez que los gobiernos de los países centrales pusieron en marcha programas destinados a ahorrar energía y a diversificar sus fuentes, y que sus Cancillerías empezaron a implementar sistemáticamente una línea de tratamiento preferente para las naciones más influyentes en el mundo en desarrollo, para asociarlas a sus planes, este riesgo se pudo conjurar.

Otra tendencia que imprimió carácter al escenario internacional de los años 70, fueron los grandes cambios en las paridades militares de las dos grandes potencias. Como afirmara en su impactante trabajo el Almirante Elmo Zumwalt,¹⁶ la Unión Soviética aplicó, a partir del relevo de Nikita Krushev en octubre de 1964, una sostenida política para modificar en su favor el balance de las capacidades de defensa y seguridad. Esta decisión del gobierno soviético, que llegó a comprometer

¹⁴ V. *Los Límites del Crecimiento*, Informes del Club de Roma, varios autores, Colección Popular, C. de México, Fondo de Cultura, 1973. Debe aducirse, sin embargo, que en Estados Unidos hubo una temprana reacción en contra de esos enfoques. Véase al respecto: *The next 200 years: a Scenario for America and the World*, Herman Kahn y otros, The Hudson Institute, Nueva York, Quill., 1976, en el cap. IV de este informe: "Raw materials: The end of the beginning". Esta visión fue, pocos años después, consolidada y cuantificada en el informe de la OCDE, "Facing the future", *Interfutures*, OECD Publications, París, 1979. Ahí se propuso el reemplazo del concepto de "escasez física" por el de "escasez económica", dependiente de los cambios tecnológicos y los procesos de sustitución de uso de los minerales y energéticos, en una proyección hasta el año 2060.

¹⁵ V. *Balance Crítico y Perspectivas del Diálogo Norte-Sur*, Robert Mc Namara y otros, C. de México, Nueva Imagen, 1982 y *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, Eduardo Hill y Luciano Tomassini, compiladores, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982.

¹⁶ E. Zumwalt, op. cit.

el 15 % del PGB de la URSS en sus programas de defensa, tuvo también un impacto de largo plazo, en la medida que tal prioridad acentuó el envejecimiento de las plantas industriales soviéticas y provocó un retraso en la carrera por la creación de nuevas tecnologías, con aplicaciones civiles, por parte del bloque socialista. Pero no cabe duda de que las finalidades inmediatas de Brezhnev y sus colaboradores se cumplieron plenamente y llevaron a un notable incremento del poder naval, del armamento nuclear táctico para el teatro europeo y de las capacidades del despliegue rápido de sus fuerzas convencionales.

Los avances soviéticos en ese terreno fueron probablemente exagerados por los geopolíticos conservadores norteamericanos, que fundaron en este hecho sus propuestas de nuevos desarrollos militares por parte del gobierno de Washington. Pero no cabe duda de que el paso de la URSS a la condición de una potencia con capacidades militares completas y, por tanto, capaz de actuar directamente aun en los puntos más remotos del globo, era un hecho cierto.¹⁷

Otro factor nuevo de importancia sustancial fue el incremento de la autonomía externa de los principales países europeos durante este período. A este respecto no importa cuán exacto, en términos objetivos, haya sido el margen de reducción del poderío norteamericano; lo que cuenta es que la percepción por parte de los gobiernos de la Comunidad Económica Europea fue nitida en creerlo así,¹⁸ y ello determinó el incremento de políticas y acciones que desbordaron los límites bajo los cuales habían funcionado sus políticas exteriores desde la creación de la Alianza Atlántica. Esto tuvo variadas manifestaciones: la *Ostpolitik* de Willy Brandt en la RFA, la profundización de la construcción de una fuerza atómica propia por parte del gobierno francés, junto al desarrollo de una política internacional muy activa impulsada por los partidos políticos europeos social-demócratas, demócratacristianos y liberales en regiones del Tercer Mundo como América Latina que, hasta ese momento, eran conocidas como parte del área de influencia propia de los Estados Unidos.¹⁹

De este modo, de acuerdo a la tendencia a la propagación amplificada de los rasgos predominantes en el funcionamiento del sistema internacional —que se funda en el conocido ciclo de retroalimentación entre los datos objetivos de éste y las

¹⁷ V. "What Reagan does to our defense policy", Bodgan Denitch, en *What Reagan is Doing to Us*, Alan Gartner, Colin Greer y Frank Riesman editores, Nueva York, Harper & Row, 1982.

¹⁸ V. *América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos: ¿Un Nuevo Triángulo Atlántico?*, Wolf Grabendorff y Riordan Roett, compiladores, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

¹⁹ V. *La Alternativa Social Demócrata*, W. Brandt, O. Palme y B. Kreisky, Madrid, Blume, 1977 y *La Internacional Socialista y América Latina*, Felicity Williams, C. de México, UNAM, 1984.

percepciones subjetivas de los gobernantes— se produjo una acentuación de muchos comportamientos no concordados con los lineamientos de la potencia hegemónica del bloque capitalista, fenómeno que elevó la centralidad de otros actores internacionales, hasta ese momento periféricos. Tal cosa ocurrió claramente con el aumento de importancia que se reconoció a los países recientemente industrializados del Sudeste Asiático y las naciones con un liderazgo político del mundo en desarrollo en atención a sus capacidades diplomáticas o a sus iniciativas en el campo de la seguridad dentro de sus respectivas regiones. La atención que los círculos académicos y gubernativos de los países desarrollados prestaron al papel de los *NIC's* y de los *emerging powers*, que resultara tan clara en eventos como la Cuarta UNCTAD de Nairobi, en 1976, y la Conferencia Cumbre de Cancún en 1981, reflejó bien esta nueva situación.

Ciertamente, el paso desordenado de un sistema internacional monocéntrico a otro pluricéntrico tenía que producir una sensación de desorden generalizado. Más aún si ello ocurría en un contexto de recesión económica, de cambios y crisis políticas frecuentes en la cúpula de los países más influyentes, de modificaciones en el balance global de fuerza militar entre los bloques capitalista y socialista y de incertidumbre respecto de los abastecimientos más esenciales para el funcionamiento de las economías centrales.

El proceso de toma de decisiones sobre política exterior de los países capitalistas desarrollados apareció así, durante los años 70, caracterizado por la ausencia de un liderazgo claro, por la competición en cuanto a las iniciativas en algunos focos agudos de crisis, tales como la situación centroamericana, la del Medio Oriente y la de África del Sur. También se distinguió por la búsqueda competitiva de acuerdos bilaterales excluyentes con algunos países claves del Tercer Mundo con miras a mejorar las capacidades internacionales individuales de los diversos países. Como un mero ejemplo demostrativo de estas situaciones se puede recordar el desafío francés a la política de Estados Unidos en América Central, la relación especial del gobierno italiano con el régimen libio de Khadafi, la abierta competencia de Japón y los gobiernos europeos por asegurar una cuota en las nuevas exportaciones mexicanas de petróleo o el establecimiento de vínculos oficiales con la OLP por parte de diversos gobiernos europeos, desechando las presiones en sentido contrario efectuadas por el Departamento de Estado.

Este escenario internacional fragmentado y con tendencias entrópicas se ha modificado, en una medida importante, desde los primeros años de la década actual. Ciertamente estos cambios se vinculan, en primer término, con las modificaciones experimentadas por la hegemonía norteamericana, a partir de la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca, en enero de

1981.²⁰ Cualquiera que sea el juicio que merezca la estrategia internacional de la administración republicana, y con prescindencia también de la estabilidad que se asigne a sus logros, no cabe ninguna duda de que el gobierno de Reagan logró, en relación al período inmediato, una significativa remodelación de las pautas de funcionamiento del sistema internacional.

A diferencia de lo ocurrido en el decenio anterior, en que los cambios ya anotados se produjeron por una multiplicación de iniciativas desordenadas, originadas en un número muy extenso de actores, en el caso actual el reordenamiento ha tenido características de centralidad y ha originado como consecuencia un disciplinamiento en base a las presiones y al trabajo de la potencia central del sistema, los Estados Unidos.

Se discute mucho hoy si la estrategia internacional republicana es una expresión de voluntarismo político o un caso excepcional de audacia bien aplicada al campo exterior.²¹ No es éste el lugar para dirimir este punto, que en una medida sustancial sólo la historia despejará. Pero sí corresponde asumir el carácter coherente de la polémica fundamentación teórica que ha dado lugar a esta ofensiva.²² La estrategia internacional de Estados Unidos durante el gobierno de Reagan se ha fundado en el supuesto de la declinación norteamericana durante las décadas pasadas y de la necesidad de revertir drásticamente esa tendencia en base a una resuelta voluntad política para el ejercicio del poder imperial estadounidense y el aumento efectivo de su poder militar como el elemento material determinante para el cambio de la situación.

La plataforma programática republicana de la Convención de Detroit,²³ en 1980, partió del supuesto teórico de que Estados Unidos era "una fortaleza sitiada" a la que se le estaban restando sistemáticamente sus aliados en las áreas periféricas del mundo. En este sentido, el actual gobierno ha modificado considerablemente la percepción predominante en Estados Unidos

²⁰ V. *The Reagan Presidency: An Early Assessment*, Fred Greenstein, editor, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1983, espec. "The evolution of Reagan Foreign Policy", I. M. Destler, p. 117 y ss.

²¹ Véase la interesante confrontación sobre el tema de los márgenes de la hegemonía norteamericana entre María de Concepción Tavares y Sergio Bitar en la Segunda Parte de *Una Nueva Era de Hegemonía...*, op. cit., pp. 105 a 147.

²² V. espec. *World Power Trends and US Foreign Policy for the 80's*, Ray Cline, Boulder, Westview Press, 1980; *The Decline of US Power*, Bruner Nussbaum y otros, Boston, Houghton, Mifflin, 1980; *The United States in the 80's*, Peter Duignan y Alvin Rabushka, Stanford, The Hoover Institution, 1980; "Dictatorships and double standards: rationalism and reason in politics", Jeanne Kirkpatrick, American Enterprise Institute, Washington D.C., 1982 y *The Present Danger*, Norman Podhoretz, Nueva York, Simon & Schuster, 1980.

²³ V. Selección de la Plataforma del Partido Republicano en materia de política exterior en *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos*, Vol. 9, CIDE, México, 1981, p. 273 y ss.

respecto de cuáles eran las áreas claves del mundo capaces de alterar el balance de poder mundial. También se ha alterado la percepción acerca de la función que el factor tiempo desempeña en la estrategia de ambas superpotencias.

En lugar de confiar, como Carter lo hiciera, en las bondades de la coordinación de políticas de los diferentes gobiernos de los países centrales, Reagan parte del supuesto de que el orden internacional depende de la voluntad de poder y de la capacidad de dirección de la potencia principal de un bloque determinado, y que ésta debe ejercitar su liderazgo frente a todos y cada uno de sus aliados.²⁴ En este esquema, el gobierno de Washington cree que es él mismo quien debe definir los objetivos, asignar los recursos y arbitrar las diferencias para el correcto funcionamiento del Mundo Libre.

Esta "voluntad política", que es el punto de partida y la base de la actual estrategia internacional norteamericana, considera que el dramático "conflicto de civilizaciones" que hoy se libra en el mundo se caracteriza porque la URSS busca imponer el socialismo y aniquilar al capitalismo a escala global, sobre la base de una estrategia de desgaste en la que el tiempo corre a su favor.²⁵ Por eso mismo, los soviéticos esquivan el conflicto abierto en lugares como Europa Occidental y, en cambio, privilegian la lucha antiimperialista en África, Asia y América Latina puesto que ésta les permite subvertir el control de los gobiernos aliados de Estados Unidos e ir conquistando posiciones efectivas, en base al erosionamiento del poder norteamericano, en un manejo que corresponde a la lógica del dominó y que se dirige de la periferia hacia el centro.

Para impedir que esta estrategia triunfe, los teóricos de la geopolítica neoconservadora piensan que la reestructuración del sistema internacional, y en particular la del mundo capitalista, debe basarse en la unidad del mando por parte de Estados Unidos, en la firme aplicación de una política de enfrentamiento y contención del expansionismo soviético en todo el mundo, en un mejoramiento de su poder militar directo y del de sus aliados y en una firme decisión de imponer disciplina a éstos, poniendo término a todas las autonomías que sean disfuncionales con estos propósitos.

En la práctica, la más sorprendente demostración que ha logrado hacer la administración Reagan es que los "límites" a su acción colocados por los restantes gobiernos han sido mucho menores y menos firmes de lo que cabía esperar, posibilitando la implantación de un período de "segunda Guerra Fría" y un reajuste de toda la agenda internacional que ha pasado, en corto tiempo, de un eje ordenador Norte-Sur a uno prioritariamente Este-Oeste.

²⁴ V. *Eagle Defiant...*, op. cit.

²⁵ V. N. Podhoretz, op. cit.

Así, en los años 80, Estados Unidos, aunque no está en condiciones de asumir una conducción completa y en todos los terrenos del sistema internacional, al modo en que lo hiciera, por ejemplo, en el segundo quinquenio de la década del 40, sí ha reasumido en todos los frentes una dirección sistemática, en la mayoría de los casos unilateral, que se funda en la proyección de su propio interés nacional en los más variados terrenos.

Esta situación es la que explica la racionalidad fundamental del escenario internacional durante la actual década. En el campo económico el gobierno de Washington ha realizado una fusión de sus políticas económicas domésticas e internacionales y ha buscado imponer sus criterios a Europa, Japón y a los países en desarrollo tratando de hacer recaer, sin vacilaciones, sobre todos ellos los costos que han impuesto los ajustes recesivos.²⁶

En el plano militar, el gobierno republicano impuso rápidamente a los gobiernos de Europa Occidental la instalación de los misiles Pershing y Crucero, reestructuró los planes estratégicos del Comando de la OTAN y, en el momento en que se abrieron las negociaciones con el nuevo liderazgo de la URSS, ha manejado las conversaciones de desarme, incluyendo la propuesta de paridad 0-0, sin consulta ni coordinación con los gobiernos europeos, a pesar de que éstos serían indudablemente los afectados más directos en caso de concretarse un acuerdo sobre este punto.²⁷

Simultáneamente, la diplomacia norteamericana ha excluido en forma sistemática a sus aliados en el manejo de los diversos conflictos regionales tratando de imponer, también en forma unilateral, los esquemas de salida que ha juzgado apropiados. También en este terreno ha resultado sorprendente la facilidad con que ha logrado la marginación de gobiernos que, hasta hace un tiempo, mostraban un gran activismo e interés en situaciones como las del Medio Oriente o América Central.

Con todo, la persistencia de estas tendencias en el sistema internacional de los años 80, depende también de otros factores nuevos y ciertamente decisivos.

Uno de ellos es la nueva estrategia internacional de la Unión Soviética que Mijail Gorbachev formalizara a partir de la realización del XXVII Congreso del Partido Comunista de la URSS, en febrero de 1986.²⁸ El programa de Gorbachev tiene un alcance sistemático que involucra en un solo diseño las dimensiones internas y externas y que, en caso de que su imple-

²⁶ V. *U.S. Foreign Economic Strategy for the Eighties*, Timothy Stanley, Ronald Danielian y Samuel Rosenblatt, Boulder, Westview, 1982.

²⁷ V. *Newsweek*, 27 de abril, "Dealing at Last: Gorbachev offer make a historic treaty in Europe all but certain", p. 6 y ss.

²⁸ V. Mijail Gorbachev, *Informe político del Comité Central del PCUS al XXVII Congreso del Partido*, Moscú, Novosti, 1986.

mentación resulte exitosa, originará las mayores transformaciones que la URSS haya experimentado desde la Revolución de 1917. En lo fundamental se trata de un esfuerzo de modernización y cambio tecnológico que toma como base la capacidad industrial interna a partir de una reconversión técnica que incluye "la amplia electrificación y automatización integral de la producción", colocando como eje "el desarrollo de la industria de bienes de capital, puesto que la fabricación de maquinaria es la rama en que cristalizan las ideas científicas y técnicas fundamentales y en donde se crean nuevos incrementos de trabajo y los sistemas que determinan el progreso en otras ramas de la economía nacional".²⁹ Para lograr esto se hace necesario el abandono de las prioridades concebidas durante la era Brezhnev, puesto que la transferencia de los recursos aplicados en el sector de la defensa a las actividades "civiles" constituye la única fuente de recursos posible para enfrentar un salto tecnológico hacia adelante.

La nítida determinación de esta prioridad establece, a su vez, los otros cambios que singularizan al actual proyecto soviético. Se hace necesaria una apertura política graduada que ofrezca participación más activa a los ciudadanos y esto explica el programa de reformas políticas que acompañan a la "glasnost". Resulta igualmente imperioso, en este contexto, acabar con las trabas de una planificación centralizada asfixiante y ofrecer algún espacio a la economía de mercado; del mismo modo se explican las campañas contra la burocratización, el alcoholismo y el derroche, así como la nueva política de diálogo y vinculación privilegiada con la comunidad de científicos soviéticos.

Es en este marco que se explica el reciente reordenamiento de la política exterior de la Unión Soviética. La clara voluntad de Gorbachev de abrir un diálogo y encontrar acuerdos específicos con Estados Unidos en torno al curso de la carrera nuclear se funda en la necesidad del uso alternativo de los recursos, especialmente ahora que la administración Reagan desea abrir, con la Iniciativa de Defensa Estratégica, un nuevo y más costoso frente. Por ello también el actual gobierno soviético busca reducir los focos de conflictos en el Tercer Mundo, y ha avanzado diversas y prudentes prevenciones respecto al alto riesgo existente de transformar las guerras convencionales de la periferia en conflictos directos de las grandes potencias con el peligro de que se pase de allí a una escalada nuclear. Esto explica el carácter moderado del actual apoyo soviético a las fuerzas que combaten en contra de aliados nor-

²⁹ Para apreciar el impacto que la nueva propuesta soviética produce en sectores del "establishment" europeo occidental puede verse el artículo del Ministro de Relaciones Exteriores de la RFA, Hans Dietrich Genscher, "Gorbachov Needs a New Foreign Policy" en *European Affairs* N° 1/87, p. 79 y ss.

teamericanos en el mundo en desarrollo, así como los anuncios de una necesaria reducción de los programas de ayuda a gobiernos socialistas o nacionalistas avanzados en el Tercer Mundo.

Sin ser un terreno decisivo, América Latina aparece como un escenario en el que el nuevo proyecto internacional soviético tendrá una amplia repercusión. Esto se traducirá probablemente en progresivas reducciones en los volúmenes de ayuda que se entregan a Cuba, en un menor margen de respaldo al gobierno sandinista³⁰ y a las fuerzas político-militares de izquierda que actúan en la crisis centroamericana, así como en la búsqueda de relaciones privilegiadas de Estado a Estado con los nuevos gobiernos democráticos de la región con los que se busca intensificar los vínculos diplomáticos y comerciales.

Naturalmente, al igual que en el caso norteamericano, los nuevos diseños de la URSS no tienen un éxito garantizado ni están exentos de problemas. Gorbachev tendrá primero que ganar la difícil batalla por el cambio de los hábitos y valores entre los propios soviéticos, así como vencer las reticencias de sus aliados del CAME y el Pacto de Varsovia, donde inicialmente sólo cuenta con un apoyo activo del gobierno húngaro de Kadar y el polaco de Jaruzelski.

Pero, como quiera que sea, las ideas lanzadas en el último Congreso del Partido Comunista soviético dan cuenta de la implantación en la URSS de una nueva generación de dirigentes, con una larga perspectiva de sobrevivencia y con una nítida voluntad de imponerse que, en caso de prosperar, influirán abiertamente en las tendencias internacionales, lo que obliga a tomarlas en cuenta, no sólo al analizar la situación actual sino también al explorar las futuras.

Una última tendencia afianzada en la actual década con una perspectiva de largo aliento es la serie de cambios que derivan de la revolución científico-tecnológica en curso, tema al cual ya se ha dedicado en América Latina una especial atención.³¹

A fines de los años 70 y comienzos de los 80, se consolidó un ciclo de amplias transformaciones tecnológicas en diversas esferas de la actividad económica, las que representaron innovaciones radicales que condujeron a la implantación de un nuevo paradigma técnico productivo que, a su vez, ha actuado

³⁰ Para examinar, desde una óptica latinoamericana, el curso seguido por la política de la URSS hacia el continente puede verse *América Latina y la Unión Soviética: Una Nueva Relación*, Augusto Varas, editor, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987. Una interesante perspectiva del período anterior, sobre este mismo tema, puede hallarse en *The Giant's Rival: the USSR and Latin America*, Cole Blasier, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1983.

³¹ V. *La Tercera Revolución Industrial: Impactos Internacionales del Actual Viraje Tecnológico*, Carlos Ominami, editor, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

como el núcleo generador de cambios masivos y fundamentales en el comportamiento de los agentes económicos.³²

Esta revolución tecnológica, es decir, este conjunto radical y duradero de cambios que influyen en la estructuración del proceso productivo mismo, lleva a la implantación de nuevas ramas industriales de punta como la microelectrónica y, complementariamente, de las biotecnologías y de la industria de nuevos materiales; afianza la existencia de un nuevo insumo fundamental y barato como los microprocesadores, cuyo empleo se difunde en todos los nuevos productos; consagra una nueva pauta para la organización y el funcionamiento de la nueva empresa, basada en la automatización, la robotización, el empleo intensivo de la informática. Este conjunto de cambios tecnológicos conlleva el predominio de nuevos polos de concentración de las empresas más poderosas, junto a transformaciones socio-institucionales y en las condiciones de existencia cotidiana de la mayor importancia.

Esta suma de innovaciones y cambios de tan alta importancia estructural no pueden dejar de impactar al escenario internacional, máxime cuando, en su implantación final, se verifica un rol tan decisivo de países como Estados Unidos y Japón que asumen un liderazgo compartido de los nuevos desarrollos productivos. Naturalmente en esta Revolución Tecnológica lo que es un avance para unos es retroceso correlativo para otros, como lo prueba el dramático esfuerzo de la CEE para desarrollar planes conjuntos de sus asociados (como el Plan Eureka) que conduzcan al establecimiento de "una Europa Tecnológica", capaz de cerrar las brechas que abren la expansión norteamericana y japonesa.³³ Y, al lado de esta competición intracapitalista, habrá que inventariar los posibles cambios en la posición de la URSS, a la luz de sus nuevos planes, para establecer de qué manera se va modificando la posición relativa de los países líderes del sistema internacional, en función de las variaciones de sus capacidades productivas en esta década y en la próxima.

En cuanto a los países en desarrollo, y especialmente de aquellos que en el paradigma industrial anterior lograron avanzar importantes posiciones, habrá que ver cuál es la capacidad para ajustarse a los nuevos cambios y emprender esfuerzos de innovación y cooperación que les aseguren un espacio relativamente importante en la futura estructura política y económica internacional. Es en esta dimensión proyectiva que resultan más interesantes los nuevos programas de integración emprendidos por Brasil y Argentina, así como el Programa

³² "Las Nuevas Tecnologías: una visión de conjunto", Carlota Pérez en *La Tercera...*, op. cit., p. 43 y ss.

³³ V. "La Comunidad Económica Europea en la competencia tecnológica mundial", Philippe Lorino, op. cit., p. 347 y ss.

Latinequip que agrupa a estos dos países y a México en el esfuerzo conjunto para desarrollar sus industrias de bienes de capital.³⁴

Por ahora, las primeras repercusiones que la revolución tecnológica tiene en los países del Tercer Mundo son negativas y se reflejan en la sensible y generalizada caída de los precios del petróleo y de las materias primas de origen minero. Cuando en 1982, en el marco de la gran recesión económica registrada en el mundo capitalista, se acentuó el descenso de los precios de los productos de exportación de las naciones en desarrollo, la mayoría de los gobiernos de esta parte del mundo consideró que esta caída era solamente coyuntural y que el valor de sus recursos exportables aumentaría apenas se remontara la crisis económica.³⁵

Sin embargo, el significativo mejoramiento de las economías desarrolladas, producido en 1984, no sólo no modificó la situación anterior sino que la mantuvo agravada. Ello porque la baja de los precios estaba ligada a fenómenos estructurales que tenían que ver con las mismas transformaciones productivas de fondo. Por un lado, la universalización en el empleo de los *chips* conducía a una miniaturización y a un adelgazamiento de los diseños industriales, que originaba un ahorro considerable en el empleo de las sustancias minerales que los países en desarrollo producen, de la misma manera que la automatización de los procesos industriales iba acompañada de una reducción en el volumen de energéticos necesarios para activar las plantas productivas. Paralelamente, el desarrollo de nuevos materiales en el área de los polímeros, las cerámicas, las aleaciones especiales y los nuevos metales iba amenazando, por la vía de sustitución de usos, el empleo de recursos como el cobre y el estaño que hoy aparecen como los metales más amenazados por los nuevos materiales.³⁶

Esta situación impone severos desafíos a los países productores de materias primas, los que exigen una estrategia creativa y audaz que incluya la regulación de los volúmenes de producción y la concertación con otros países productores, además de los correspondientes esfuerzos en el área de la creación tecnológica, tanto para encarar la transformación de sus materias primas como para insertarse en los nuevos sectores líderes del proceso productivo. Pero, con prescindencia de lo anterior, se registra ya una situación nueva. Y esta es la tendencia estratégica al bajo precio de los energéticos y de las materias primas, que al igual que la reducción de la tasa

³⁴ V. El artículo de Rosario Green en este mismo volumen.

³⁵ En verdad, solamente hacia 1985, cuando los efectos de la crisis se habían profundizado considerablemente, los gobiernos latinoamericanos empezaron a advertir la dimensión estructural de este problema.

³⁶ V. "La aparición de nuevos materiales y su impacto sobre el uso de recursos naturales", Juanita Gana, op. cit., p. 127 y ss.

de incremento de sus demandas afecta ya a los márgenes de acción internacional de estos países de modo negativo.

En suma, se podría decir que el escenario internacional de los años 80 presenta tendencias casi diametralmente opuestas respecto de la década anterior. Ahora encontramos una reducción del número de actores influyentes con iniciativa decisoria, teniendo una especial significación el incremento del poderío de Estados Unidos y la nueva estrategia de la URSS. Muchas de las tendencias que han caracterizado los últimos años parecen llamadas a tener un impacto bastante duradero que obligará a una modificación de las conductas de los restantes países. En una situación tal el mejoramiento de las capacidades de planificación de las políticas exteriores de los países de América Latina —que debe incluir un sustancial mejoramiento de la comprensión de las tendencias de largo plazo del sistema internacional, así como del proceso de formación de las decisiones internacionales de los países centrales— puede constituir un paliativo para enfrentar situaciones que, al menos en el tiempo inmediato, seguirán siendo difíciles.

La formación de la política exterior de los países desarrollados: algunas variables decisivas

La mayor riqueza que deriva del estudio comparativo de los diferentes sistemas políticos, sea que éste se haga en forma genérica o en relación a algún segmento determinado del quehacer estatal, proporciona algunas claves metodológicas para una mejor aproximación al estudio de los fenómenos políticos concretos.³⁷ La política comparativa, por la vía de la acumulación y el desentrañamiento de los antecedentes factuales, permite establecer, en una visión de conjunto, los elementos de regularidad, como también los de excepcionalidad que caracterizan a una determinada situación. De esta manera, el paisaje científico de la política internacional se torna mucho más preciso en la medida que podemos conocer tanto las características predominantes en un determinado ámbito de la realidad social, como los factores irregulares y atípicos que también contribuyen a definir su carácter.

Estas consideraciones son perfectamente aplicables al proceso de la toma de decisiones de la política exterior de los países capitalistas desarrollados. Hemos estudiado la forma en que se elaboran los proyectos internacionales de Estados Uni-

³⁷ En la redacción de esta sección desarrollamos algunos puntos contenidos en nuestro trabajo anterior "La formación de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina: algunas consideraciones metodológicas", presentado al IV Simposio Internacional del Centro Peruano de Estudios Internacionales, Lima, noviembre de 1986.

dos, Japón, la República Federal de Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia y Canadá. Corresponde entonces, a partir de esta suma de experiencias nacionales construir un cierto marco de análisis más general en función de los elementos comunes que se desprenden de ellas.

Por ello, en los párrafos siguientes trataremos de sistematizar estos factores.

1. La diversidad y complementariedad de los ámbitos que hoy abarca la política exterior

Si examinamos el proceso de constitución y desarrollo del Estado nacional,³⁸ veremos que éste está marcado por una tendencia a la ampliación de las funciones públicas y que, al interior de cada una de ellas, existe también una complejización de las esferas que forman parte del esfuerzo estatal.

A partir de Maquiavelo, las primeras reflexiones teóricas sobre el tema del Estado propugnan el criterio de que éste cumpla las funciones mínimas y necesarias para hacer posible la existencia del cuerpo social. A este respecto encontramos una fundamentación autoritaria sobre su origen y tareas en el *Leviatán* de Hobbes³⁹ que, a partir de una visión pesimista sobre la naturaleza del hombre, plantea por primera vez la necesidad de un contrato social fundacional destinado a impedir el daño que el hombre, en cuanto lobo frente a los demás hombres, puede hacer en la vida en sociedad. De ahí se desprende la necesidad de un monarca absoluto que, sin límites en cuanto a su poder, pueda arbitrar ese difícil conflicto y establecer las pautas de la autoridad; se trata de una teoría que, *aggiornada*, ha servido de fundamento a todas las dictaduras y regímenes de fuerza posteriores.

En el extremo opuesto encontramos la visión optimista del pensamiento liberal que sostuvo la vigencia de la racionalidad humana y afirmó que la armonía social era posible.⁴⁰ Ésta constituía el resultado natural del ajuste de intereses que una visión individualista podía lograr, postulando la concepción del Estado Gendarme, cuyo rol consiste en cumplir las funciones estrictamente necesarias para favorecer la competitividad de los hombres en los mercados económicos y en la sociedad.

Por lo mismo, durante un tiempo históricamente largo las funciones del Estado fueron escasas y abarcaron sólo aquellos

³⁸ V. *La Evolución del Estado en el Pensamiento Político*, Joan Subirats y Pere Vilanova, Barcelona, POTREL, 1984.

³⁹ *Leviatán*, Thomas Hobbes, edición preparada por C. Moya y A. Escotado, Madrid, Editora Nacional, 1979.

⁴⁰ V. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, John Locke, Madrid, Aguilar, Madrid, 1969, espec. los cap. VII, VIII, IX, p. 58 a 97.

□ Luis Maira

aspectos irrenunciables y de su esencia. Entre éstas, naturalmente, se contaron siempre las relaciones exteriores que, junto a la administración de justicia y a la actividad de las Fuerzas Armadas han sido invariablemente consideradas como las funciones estatales *per se*.

En cuanto al desarrollo de las relaciones internacionales también se pueden encontrar, por largo tiempo, posiciones que buscaron reducirlas a un mínimo de la preocupación del Estado. Baste al respecto con recordar las recomendaciones del Presidente George Washington en el famoso *Farewell Address*, en 1796,⁴¹ y el enorme peso que tuvieron en Estados Unidos durante el siglo XIX las concepciones aislacionistas, del mismo modo que fue grande el impacto que recogieron en Europa los partidarios del neutralismo en esa misma época.

El siglo XX, al producir lo que Geoffrey Barraclough ha caracterizado como la existencia de *un* solo mundo en que todos los acontecimientos históricos son de importancia y repercusión globales,⁴² ha acabado con esta tentación haciendo de las culturas aislacionistas un anacronismo. Y esta tendencia, a su vez, se ha entrelazado con la intensificación de los vínculos de todo tipo que se producen en el sistema internacional, lo que ha acabado por hacer de las políticas exteriores un capítulo básico en la actividad de Estados y gobiernos, cuyos contenidos concretos no cesan de ampliarse.

En los hechos, al interior de los países desarrollados esto se traduce en una diversificación de los ámbitos de la política exterior que ha privado a los aspectos propiamente político-diplomáticos de la significación central y exclusiva que tuvieron en el pasado. De esta manera, el primer criterio fundamental para comprender el contenido de las estrategias internacionales de las grandes potencias es verlas, en su ejecución práctica, como la sumatoria de varias políticas exteriores especializadas.

Los ámbitos de especialización varían de un país a otro, pero hay algunos que por su importancia se encuentran en todos los casos, tales como las esferas político-diplomáticas, económica, militar y de inteligencia. Entre las eventuales hay algunas que tienden a cobrar cada vez más importancia en los últimos años y que tienen que ver con el surgimiento de problemas nuevos.

Tal es el caso de la política internacional sobre la incorporación de la mano de obra extranjera a las economías de los países centrales; este asunto en países como Estados Unidos se relaciona preferentemente con la cuestión del control real de las fronteras y con la entrada de varios millones de traba-

⁴¹ V. *Great Issues in American History*, Richard Hofstadter, Nueva York, Random House, 1958, vol. II, p. 214 y ss.

⁴² *Introducción a la Historia Contemporánea*, Geoffrey Barraclough, Madrid, Ed. Península, 1963.

jadores ilegales cada año, mientras en países como Francia y Alemania Federal tiene que ver, más bien, con la relación especial que es preciso mantener con los países de origen de estos trabajadores y con el status de su incorporación temporal al país huésped.

Otros temas nuevos son los del tratamiento al narcotráfico y a la proliferación del terrorismo. El primero de estos asuntos ha pasado rápidamente a tener un destacado lugar en la agenda de las relaciones de los Estados Unidos con América Latina y es un asunto verdaderamente crucial en las relaciones bilaterales con México, Panamá, Colombia, Perú y Bolivia, entre otros casos.⁴³ El segundo concentra igualmente la atención de los gobernantes europeos en función del dramático impacto interno que han tenido los diversos secuestros realizados en el Líbano, así como los casos que afectan a naves aéreas o marítimas; la relevancia de este punto ha quedado bien establecida por la atención que ha recibido en las últimas reuniones cumbres de los Jefes de Estado de las siete mayores potencias económicas del mundo capitalista.

Frente a este cuadro tan amplio resulta fundamental efectuar una cierta sistematización de los ámbitos de competencia que abarcan las diferentes políticas permanentes, puesto que esto permite entender mejor las contiendas y conflictos que se suscitan en aquellos temas que corresponden a más de una esfera.

En general se podría decir que cada política exterior especializada constituye un circuito específico en cuanto al proceso de toma de decisiones. Al interior de éste las jerarquías están claramente establecidas y el poder decisorio bien delimitado, puesto que normalmente un subsistema de determinación de la política exterior cuenta con una agencia burocrática hegemónica que coordina y cautela la armonía de las políticas, actuando como cabeza de sector. Tal es, claramente, en el caso norteamericano, el papel que el Departamento del Tesoro cumple, por ejemplo, en la coordinación de la intrincada red de Departamentos y agencias públicas que elaboran la política económica internacional de Estados Unidos o el papel decisivo que cumple el famoso Ministerio de Comercio Internacional e Industrias (MITI) al interior del sistema japonés, caso que sobresale por la sobredimensión de los aspectos económicos y, en particular, la importancia que la actividad destinada a conquistar mer-

⁴³ El ascenso del tema del narcotráfico se puede apreciar muy bien revisando los informes editados por el Diálogo Interamericano. Así, el Informe *Las Américas en una Encrucijada* no menciona este asunto al definir la agenda de las relaciones hemisféricas en abril de 1983. En cambio, el Tercer Informe *Para Reconstituir la Cooperación en las Américas*, de mayo de 1986, dedica uno de sus cuatro capítulos (Cap. 4) al "Control del narcotráfico".

cados para los productos japoneses tiene en el conjunto del quehacer internacional del Japón.⁴⁴

El conocimiento útil que los países latinoamericanos tienen que ganar sobre estos complicados temas puede ser visto así dentro de una constructiva gradualidad. Se trata de establecer, primero, cuáles son en forma permanente los distintos ámbitos especializados en la construcción de la línea de actividad internacional de un país determinado, para con posterioridad establecer cuál es el peso específico de cada uno de ellos y también cuáles son las esferas complementarias que, normalmente en forma temporal, constituyen "anillos" identificables en su actividad exterior.

A partir de allí es posible entrar a profundizar en las redes concretas que dan forma a las políticas en cuyo seguimiento exista mayor interés. A esta escala es posible hacer más completo y más complejo el diseño, integrando a los órganos e instancias de otros poderes públicos, y en primer término a los Comités especializados del Parlamento que, muchas veces, cumplen funciones más amplias que la mera fiscalización que constituye su actividad esencial. En regímenes parlamentarios como el de Gran Bretaña es fundamental atender al debate de la asamblea política de origen popular, en este caso la Cámara de los Comunes, puesto que al interior de dicho cuerpo se pueden conocer las propuestas del *Shadow Cabinet* opositor, que formaliza las propuestas alternativas sobre cualquier tema internacional, algo que reviste una importancia fundamental en un régimen que afronta, con frecuencia, la alternancia en el poder y en donde las cuestiones internacionales influyen considerablemente en las decisiones electorales de los ciudadanos.⁴⁵ Este mismo seguimiento, en cambio, tendrá menos importancia en otros regímenes parlamentarios, como el japonés, en donde la larga permanencia en el poder de un mismo partido dominante resta bastante importancia a la opinión de los partidos opositores.

En algunos casos habrá que considerar la competencia que en los asuntos políticos tiene el Poder Judicial y, en particular, el Tribunal Superior. A este respecto, son bien conocidas las amplísimas atribuciones que, en materia de contiendas de competencia, reconoce la Constitución Norteamericana de 1787 a los nueve integrantes de la Corte Suprema de ese país.⁴⁶

⁴⁴ V. "MITI and Japanese international economic policy"; Chalmers Johnson en *The Foreign Policy of Modern Japan*, Robert Scalapino, editor, Berkeley, University of California Press, 1977.

⁴⁵ V. *Política y Gobierno*, Karl Deutsch, C. de México, Fondo de Cultura Económica, 1976, el capítulo dedicado al sistema político de Gran Bretaña, y especialmente el ensayo de Michael Smith en este volumen.

⁴⁶ V. *La Suprema Corte de Estados Unidos*, Charles Evans Hughes, C. de México, Fondo de Cultura Económica, 1946; Manfred Wilhelmy, "El marco constitucional de la política exterior de Estados Unidos", por aparecer en *Revista de Ciencia Política*, Univ. Católica de Chile.

En un tercer nivel de análisis es posible integrar a estos esquemas las instancias y el papel que cumplen las entidades privadas que tienen algún interés en los asuntos internacionales. Esta clase de organizaciones también ha tendido a crecer sustancialmente en número e influencias en las últimas décadas hasta llegar a representar intereses extensos y, muchas veces, contradictorios.

En la actualidad esta actividad abarca a grupos tales como las grandes agrupaciones empresariales, las confederaciones de trabajadores, las iglesias, los representantes de la prensa, las diferentes organizaciones humanitarias, los colegios y agrupaciones profesionales y las comunidades académicas.

Todas estas instituciones realizan en los distintos países una actividad de defensa de intereses específicos que se parece mucho a la que la ley norteamericana reconoce a los *lobbies*, aunque a veces no tenga una finalidad tan explícita de presión frente a los integrantes de los poderes estatales.⁴⁷ Jerarquizar la significación de estas organizaciones en cada país, establecer cuáles son los procedimientos que emplean regularmente y conocer bien cuáles son los principios y doctrinas que defienden a través de su actividad es, hoy día, una condición básica para comprender adecuadamente cómo se deciden las líneas de política exterior en un país determinado.

En este sentido habría que concluir anotando que la política exterior de los grandes países tiende a ser cada vez más "nacional" y ya no solamente "estatal". Por lo mismo el correcto establecimiento de las articulaciones entre el Estado y la sociedad civil al interior de una nación determinada es un factor clave para entender la formación de su política exterior.

Si se tiene identificado al elenco de los principales actores públicos y privados que participan en la determinación de la política internacional de un cierto Estado, resulta mucho más fácil entender tanto las áreas de consenso como las de conflicto que estos asuntos plantean y es posible, también, discernir el alcance exacto del interés nacional frente a los más variados temas, como también las tendencias a una modificación de criterios respecto de este decisivo asunto.

En contraste con esta óptica y estos métodos, sin embargo, muchas veces los gobiernos latinoamericanos y sus Cancillerías han tratado de ver las políticas exteriores de los países centrales como algo coherente y monolítico, en donde las decisiones estarían mucho más simplificadas y tendrían una enorme estabilidad en el tiempo. Superar este enfoque reduccionista y reemplazarlo por la imagen de un mosaico de políticas exteriores especializadas, de difícil ajuste y con actores y conflictos

⁴⁷ Sobre el proceso político norteamericano del período más reciente ver *Política Interior de los Estados Unidos en la Década de los Ochenta*, Charles Bullock, III, James Anderson y David Brady, México, Gernika, 1986.

múltiples, es un primer requisito para empezar a tener un enfoque adecuado sobre estos temas.

2. El peso de la cultura y de las idiosincrasias nacionales

Una segunda variable fundamental a considerar es el conjunto de características específicas de las formaciones culturales de cada nación. A fin de cuentas, como lo ha expresado uno de los más conocidos especialistas de la política exterior francesa contemporánea,⁴⁸ el quehacer internacional está aprisionado en la vinculación entre lo interno y lo externo (*le dedans et le dehors*). Se actúa sobre el medio exterior, pero las consideraciones y esquemas que determinan esa actuación pertenecen por entero al campo de la cultura nacional. De este modo, la actividad internacional de cada Estado pasa a estar decisivamente condicionada por los valores a los que adhieren sus círculos dirigentes, por la naturaleza de su consenso interno, por las modalidades y características de sus instituciones y también por los elementos predominantes de sus procesos educativos y formativos. Es en este terreno que el conocimiento profundo de los sistemas políticos comparados deviene una clave para entender también la forma en que se estructura la política exterior.⁴⁹

Así, por ejemplo, se puede sostener que la notable capacidad para manejar situaciones de crisis que han mostrado los gobiernos británicos —que a través del *Inner Cabinet* fueron, durante la Segunda Guerra Mundial, precursores de los equipos de emergencia para el manejo de coyunturas difíciles⁵⁰— se corresponde con una tendencia de la educación británica que enfatiza la necesidad de que el proceso formativo capacite especialmente a las personas para dar respuestas apropiadas ante nuevos estímulos o situaciones, por difíciles que éstos sean.

También durante la última guerra mundial se podría explicar la tozuda disposición japonesa de resistir hasta el final, a pesar de la evidencia de su derrota, en la larga tradición de enclaustramiento de ese país y en el hecho de no haber sido nunca, hasta entonces, ocupado por otra potencia extranjera, algo que, obvio es decirlo, cambió sustancialmente después de la prolongada regencia norteamericana a cargo del general Mac Arthur.⁵¹ En la misma dirección, la mayoría de los autores que

⁴⁸ V. "Les conditionnements internes de la politique étrangère", Jacques Vernant, p. 13 y ss.

⁴⁹ V. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Maurice Duverger, Barcelona, Ariel, 1970.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Sato, en *The foreign policy...*, op. cit., p. 367 y ss.

han intentado explicar el surgimiento del fascismo europeo en el período de entre guerras, ha subrayado como un factor sustancial la tardía conformación de los Estados nacionales italiano y alemán y el verdadero complejo de inferioridad que existía en buena parte de sus círculos dirigentes, por el contraste entre la rápida modernización y poderío industrial interno de esos países y la ausencia de un "imperio colonial" que afanosamente buscaban establecer.⁵²

Como es obvio, estos factores de carácter nacional pueden tener un rasgo permanente o corresponder sólo a los objetivos ideales de una determinada etapa de su desarrollo político. Establecer este punto será justamente un aspecto de la mayor importancia para la mejor comprensión de sus políticas exteriores.

Pero el campo donde quizás resulta más fundamental la proyección de estos elementos es en la estrategia de negociaciones, puesto que la manera de aproximarse al establecimiento de acuerdos y desacuerdos está directamente relacionada con las idiosincrasias nacionales.

Así, por ejemplo, todos los niponólogos explican las singularidades de la política exterior japonesa y su gran eficacia en la mesa de negociaciones como algo inherente al carácter de ese país, que es parte de un singular estilo cultural que diferencia sustancialmente a Japón de las modalidades de los principales países occidentales.⁵³

Esto incluye una táctica inicial defensiva que concede la iniciativa al adversario con el ánimo de obtener el máximo de información disponible acerca de sus propósitos y límites, sin revelar los propios, pero buscando "amarrar" los acuerdos que se estimen convenientes. Luego, al abrirse los tratos formales, se busca presentar, de un modo nítido, el sólido núcleo de las demandas inalterables sin hacer concesiones anticipadas y afianzando todas las precondiciones favorables. Aquí se juega con el sobredimensionamiento de las expectativas iniciales, la postergación hábil de los tópicos consecuenciales que quedarían automáticamente resueltos al zanjarse algunos puntos centrales, así como la concesión, otra vez, de la iniciativa al interlocutor respecto de todos los puntos contingentes. Finalmente, al aproximarse a los mecanismos de acuerdo se buscará, con tenacidad y creatividad, manejar esta red de múltiples discusiones intencionadamente colocadas, de modo de garantizar los propósitos centrales de la estrategia seguida, combinando una secuencia de plazos fatales, invitaciones a realizar grandes esfuerzos

⁵² V. *La Política Exterior de Mussolini*, Luigi Villari, Barcelona, Ed. AHR, 1956 y *La Ascensión del Fascismo*, Francis L. Carsten, Barcelona, Seix Barral, 1971. Ver el ensayo de Manfred Mols en este volumen.

⁵³ V. "Probe, push and panic: the japanese tactical style in international negotiations", Michael Blaker en *The Foreign Policy...*, op. cit., p. 55 y ss.

mutuos para llegar a un acuerdo, negativas para realizar nuevas ofertas y la conclusión de las negociaciones en el contexto de sostener que no les queda otra alternativa. Todas estas modalidades tienen que ver con los valores que transmite el sistema educativo japonés y con las prácticas usuales en la vida social y de negocios de ese país, pero que resultan bastante distantes para el estilo occidental.

En el extremo opuesto podemos encontrar el estilo de negociación norteamericano. En un reciente manual publicado por el *Foreign Service Institute*, del Departamento de Estado, sobre "Negociación Internacional",⁵⁴ Thomas Colosi propone un modelo sobre negociación y mediación que parte de los supuestos "factualistas" y del enfoque sistémico que predominan en las ciencias sociales norteamericanas. Así, sus preocupaciones se concentran más bien en definir los niveles de la negociación, distinguiendo el intercambio horizontal en la misma mesa negociadora, el comportamiento de los equipos negociadores antagonistas (y la posibilidad de encontrar fisuras en el consenso de la contraparte) y el funcionamiento "vertical" del propio equipo, en el que se busca mantener, en todo momento, la vigencia de la jerarquía como un esencial criterio operativo. En el diseño norteamericano existe también una gran preocupación por la caracterización de los rasgos predominantes en la personalidad de la contraparte, distinguiéndose tres tipos de ellos: los "estabilizadores" que ponen énfasis en el afianzamiento de los acuerdos, los "desestabilizadores" que se caracterizan por sus actitudes disruptivas y los "cuasi mediadores" que propenden a desempeñar roles diversos y variables, dando las pautas respecto de los cambios de posición del equipo y desempeñándose como voceros del grupo.

La metodología estadounidense se ocupa de la negociación misma solamente a partir del desentrañamiento de estas categorías y roles previos. En tal contexto le interesa ir construyendo los consensos, pero sin olvidar nunca que "la negociación es un asunto de manipulación de las percepciones, que se realiza de muy diferentes maneras".⁵⁵ Las negociaciones no envuelven simplemente un intercambio de ofrecimientos y concesiones que lleven, finalmente, al ajuste de éstos. "Los ofrecimientos se miden frente a otras dos nociones: las expectativas de un resultado exitoso y las estimaciones de un desenlace sin acuerdo (puntos de seguridad)".⁵⁶

En síntesis: el conocimiento exacto de las políticas exteriores de los países desarrollados incluye el adecuado conocimiento del sistema político respectivo y de sus reglas de juego,

⁵⁴ V. "A model for negotiation and mediation", Thomas Colosi, en *International Negotiation*, varios autores, Foreign Service Institute, U.S. Department of State, Washington D.C., 1984, p. 15 y ss.

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ *Ibíd.*

así como la justa comprensión del carácter nacional de las personas que ejecutan esas políticas y de las pautas culturales en que han sido formadas.

3. Los conflictos entre las burocracias y los equipos políticos

A las dificultades de discernimiento que plantea el hecho, ya analizado, de que las políticas exteriores en el Estado contemporáneo tienden a ser múltiples y especializadas se agrega, en cuanto al manejo de cada una de ellas, la complicación derivada de los frecuentes desacuerdos entre los funcionarios de carrera que manejan un determinado asunto y los equipos políticos que originan su posición en su vinculación directa con el gobierno y el partido que se encuentran en el poder.

Max Weber describió la tendencia a la ampliación del predominio burocrático al interior del Estado liberal,⁵⁷ anticipando que el aumento en la influencia de las burocracias especializadas era un hecho inevitable, puesto que estaba vinculado al constante ensanchamiento de los recursos públicos y de las funciones estatales. Estas consideraciones resultan, hoy día, un dato esencial para comprender la manera en que se deciden y funcionan las políticas exteriores de los países avanzados.

En tiempos del Presidente Andrew Jackson, en Estados Unidos, la idea de que la administración pública originaba un "sistema de despojos" (*spoils system*) que daba derecho al partido político triunfante a disponer de todos los cargos públicos para sus militantes, modificando totalmente el plantel de servicios anterior, pudo tener aceptación y vigencia. Pero la propia evolución de ese país hizo, a comienzos del siglo actual, que estos criterios fueran abandonados, buscándose en su reemplazo dar estabilidad y profesionalismo a la función pública.⁵⁸ En este nuevo contexto, la supremacía de los administradores resulta inevitable: puesto que ellos alcanzan un dominio compuesto de los resortes más íntimos de la formación de las políticas públicas, construyen, en el curso del tiempo, doctrinas y visiones para el mejor manejo de éstas, las que son socializadas al conjunto del personal por medio de los procesos formativos y de capacitación que funcionan desde los más tempranos niveles de la carrera funcionaria y, finalmente, en virtud de su número aseguran un predominio cuantitativo que tiene también enorme impacto.

⁵⁷ V. *Economía y Sociedad*, Max Weber, La Habana, Ed. de Ciencias Sociales, 1961, tomo 2, cap. IX "La institución estatal racional y los partidos políticos y parlamentos modernos (Sociología del Estado)", p. 1.047 y ss.

⁵⁸ V. *Nueva Historia de los Estados Unidos*, William Miller, Buenos Aires, Nova, 1961.

□ *Luis Maira*

Frente a estos funcionarios de carrera, con una visión muy acabada y estable de lo que el país debe hacer en materia de política exterior, pragmáticos por su familiaridad directa con los hechos y empíricamente conservadores por su directo conocimiento de las dificultades que existen para cambiar el sistema internacional, los criterios que sustentan los cuadros políticos que entran directamente a desempeñar cargos altos luego de cada cambio de gobierno pueden ser muy disfuncionales.

En contraste con los cuerpos burocráticos, los equipos políticos se caracterizan normalmente por un menor conocimiento de los asuntos técnicos, que reemplazan por una concepción más ideologizada del mundo. Deben su posición de forma directa a factores de lealtad al gobernante o al partido del que forman parte y esto los hace completamente ajenos a las solidaridades construidas al interior de una burocracia especializada.

Todo lo anterior hace que sean muy usuales las pugnas y conflictos entre los responsables políticos de un gobierno y los funcionarios de carrera; esto puede ser más agudo y complicado en países donde los cuerpos burocráticos son muy numerosos y las funciones con responsabilidad política disminuyen cada día más.

Con todo, este conflicto también se rige por ciertas reglas y admite gradaciones que no es difícil establecer. En primer término, los mayores choques tienden a producirse en la fase de instalación de una nueva administración, cuando el prestigio del gobierno entrante es más alto y la voluntad política de sus colaboradores inmediatos más fuerte. En esa etapa se plantean también los problemas de ajuste de caracteres entre personas que no se han conocido previamente y juegan en toda su intensidad las desconfianzas que los políticos profesionales sienten normalmente por los especialistas.

Una segunda pauta es que las disputas tienden a ser mayores mientras más extremas e ideologizadas sean las plataformas del gobierno que asciende. Esto se debe al hecho de que las burocracias especializadas que manejan la política exterior se rigen por un programa no escrito, cuya inspiración se sitúa a mitad de camino frente a los planteamientos de las fuerzas políticas más influyentes (Laboristas y Conservadores en Gran Bretaña o Demócratas y Republicanos en Estados Unidos). De este modo, si llegan al gobierno equipos que representan las alas más radicales de los grandes partidos, las tendencias al conflicto serán mayores de la misma manera que habrá mayor armonía si quienes acceden a la dirección diplomática son grupos más próximos al centro del arco político nacional.

Como ejemplos de funcionamiento sin "turbulencias" burocráticas se podría señalar a la administración Nixon en su segunda fase, a la etapa avanzada del gobierno laborista de

Harold Wilson, a la mayoría de los gobiernos italianos y al régimen de Pierre Elliot Trudeau, en Canadá. En cambio, se puede considerar un paradigma de choque político-burocrático a los dos últimos gobiernos norteamericanos. En este sentido, la política de derechos humanos del Presidente Carter⁵⁹ y la de rígido encuadramiento de las actividades del Tercer Mundo dentro de una estrategia lineal de contención del expansionismo soviético,⁶⁰ encontraron, aunque por razones opuestas, una manifiesta resistencia entre los administradores más antiguos del Departamento de Estado, que iniciaron de inmediato una confrontación oblicua, pero muy eficaz, que condujo dentro de poco tiempo a la modificación de las pautas iniciales.

Un tercer criterio para el seguimiento de estas disparidades es que normalmente registran una estricta temporalidad. La asimetría de las fuerzas en pugna hace que usualmente prime el criterio de los equipos profesionales. Esto se debe a un doble factor: de una parte la capacidad de "catequización" en torno a sus puntos de vista por parte de los numerosos funcionarios de carrera, los que normalmente logran ir persuadiendo y cooptando a los cuadros políticos con el argumento de que los están adentrando en los secretos de la política exterior y haciendo también de ellos unos "expertos". Pero si esto no ocurre asistiremos entonces a un proceso de cerco y expulsión de los disidentes, en base al ejercicio de los múltiples canales del poder burocrático que van de la lenta ejecución o rebeldía a sus directivas e instrucciones, hasta la filtración o representación de los errores que cometen y que muchas veces obedecen a "celadas" que se les ha tendido con todo cálculo. Lo concreto es que la historia del Estado moderno nos muestra que, casi invariablemente, los cuerpos especializados tienen capacidad para reabsorber las propuestas que se les hacen por parte de los equipos políticos cuando ellas no cuentan con su aprobación.

Por ello, a los observadores exteriores, junto a la necesidad de detectar esta clase de conflicto por su incidencia paralizadora de determinados aspectos de la actividad internacional de los países centrales, les resulta fundamental establecer el "momento" en que se encuentra el desarrollo de este choque, puesto que este factor será una clave para ponderar el posible desenlace. Es importante tener en cuenta también que, una vez alcanzado éste, se restablece una normalidad casi completa en el manejo de la política exterior respectiva, reimplantándose las visiones de las burocracias profesionales.

⁵⁹ V. *O Modelo Corporativo na America Latina e a Latino-americanização dos Estados Unidos*, Howard Wiarda, Petrópolis, Ed. Vozes, 1983, cap. III y *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos*, N° 5 y 6, CIDE, México, 1979.

⁶⁰ V. "Redefinición del conflicto con la Unión Soviética: estrategia global y doctrina nuclear", Arturo Borja, en *Estados Unidos: una Visión Latinoamericana*, Luis Maira, editor, C. de México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 460 y ss.

4. La personalización o institucionalización del gobierno

Este tópico se encuentra en directa relación con los puntos anteriores. Aquí lo que interesa establecer concretamente es: ¿cuánto se ocupa de la política exterior un Presidente de la República o un Primer Ministro? Y luego: ¿de qué manera se armoniza su quehacer con el de los cuerpos especializados en el manejo de las actividades internacionales?

Un caso extremo, entre los analizados, es Francia. En una reflexión efectuada en 1968, Pierre Cot anotaba refiriéndose a la elaboración de la política exterior de su país: "En primer término hay que hacer una observación general. Antes de 1958 y también después la definición de la política exterior ha sido siempre un asunto del gobierno. En este caso, para hablar del gobierno se lo está asociando inequívocamente a la persona de su conductor, el Presidente".⁶¹

Como se ha asentado en el trabajo sobre las estructuras de la política exterior francesa publicados en este mismo volumen, luego de la gestión del general de Gaulle "la personalización del poder presidencial en el proceso de la decisión de la política internacional no ha hecho más que aumentar con sus sucesores".⁶² Esta tendencia no se ha modificado ni siquiera en el desconcertante cuadro de la "cohabitación" entre el Primer Ministro conservador, Jacques Chirac y el Presidente socialista, François Mitterrand, quienes han registrado un importante consenso en estos asuntos que ha permitido a Mitterrand un rol muy activo, tanto en las Conferencias Cumbres, como en los activos intercambios que ha seguido manteniendo con otros Jefes de Estado extranjeros. En el caso francés, también, las funciones que cumple el Parlamento pueden ser consideradas menores debido al carácter "embrionario" de los mecanismos de control parlamentario y a la total incapacidad de los cuerpos legislativos para elaborar pautas de política exterior alternativas.⁶³

En el extremo opuesto se podría señalar la situación de Italia.⁶⁴ En este país, el sistema político de la segunda post-guerra, emanado de la Constitución de 1947, parece casi elaborado para una situación de constante inestabilidad y crisis. Allí

⁶¹ "Les institutions" (Rapport de Pierre Cot) en *L'Elaboration de la Politique...*, op. cit., p. 119 y ss.

⁶² V. El artículo de Cot y Vignal, "Las estructuras de la política exterior francesa", en este mismo volumen.

⁶³ V. *Instituciones Políticas y Derecho...*, op. cit., p. 288 y ss.

⁶⁴ Ver el ensayo de Caichi Novati en este volumen.

existe un gobierno parlamentario con sistema de doble control, siete o más partidos políticos con representación en el Congreso y raíces definitivamente ideológicas entre los que se incluye al Partido Comunista más fuerte de Occidente. En este sistema hay una fuerza predominante, la Democracia Cristiana, pero ésta no cuenta con la fuerza propia necesaria para formar un gobierno estable debe realizar una difícil política de coalición con otras formaciones políticas, lo que origina las frecuentes crisis gubernativas, características de ese país.

En un régimen así, el peso de los administradores estatales crece considerablemente, puesto que ellos son los únicos capaces de dar continuidad a la gestión exterior y a la defensa del interés nacional. De ese modo, mientras el Parlamento y el Gobierno protagonizan los aspectos formales y públicos de la discusión política, el plano de las decisiones y su continuidad recaen consistentemente en la burocracia especializada en el ámbito de la política internacional.

En una situación intermedia respecto de las anteriores podríamos ubicar el caso norteamericano. En Estados Unidos hay varios actores fuertes en materia de competencia para formular o evaluar la política exterior. La Casa Blanca tiene la última palabra en los asuntos más trascendentales, especialmente a través de mecanismos como la sanción de los "*Executive Agreements*" y la capacidad para decretar la movilización de tropas al exterior sin previa declaración formal de guerra, en los términos que lo permite la "*War Powers Act*". Pero simultáneamente el Senado, en representación de los Estados de la Unión, se ocupa de la ratificación de los tratados internacionales, la confirmación de los nombramientos de Embajadores y altos administradores de la política internacional, así como de la fiscalización del contenido de ésta. Y, finalmente, hallamos un extenso circuito de cuerpos burocráticos con grandes poderes de decisión que participan cotidianamente en la determinación y ajuste de las decisiones internacionales.

En cualquier caso, la variable entre personalización e institucionalización de la toma de decisiones de política exterior no sólo tiene un valor teórico sino también uno práctico, puesto que a los observadores externos les indica en qué nivel deben ser presentados los argumentos y puntos de vista con que intenten incidir en la estrategia internacional de los países centrales.

5. El peso del sistema de partidos políticos frente a la política internacional

La teoría política ha establecido bien el carácter de "eslabones" que en los sistemas democráticos liberales desempeñan los

partidos políticos, al vincular al Estado con la sociedad civil, organizando y canalizando las demandas y propuestas que los ciudadanos hacen a las autoridades.

Pero en lo que hace a la determinación misma de la política exterior y sus contenidos la estructura de los partidos políticos, en cuanto tal, tiene un impacto propio para su configuración. Y aquí nos estamos refiriendo básicamente a la función y el peso variables que las instancias partidistas desempeñan en la gestación de las decisiones internacionales.

Sobre este tema interesa en primer término la cuestión de la alternancia efectiva en el poder. En países como Japón, donde el Partido Liberal Demócrata se ha mantenido en el poder por más de treinta años continuados, el debate internacional partidista hay que seguirlo prácticamente al interior de esa fuerza hegemónica, prestando atención más bien a las diferentes fracciones internas del partido dominante y a la singular vinculación que éstas mantienen con determinados núcleos empresariales. Las posturas de los partidos políticos secundarios en la Dieta, cuya acción en el caso del Komeito o del Partido Socialista interesa sólo para los efectos de una fiscalización, resultan poco eficaces en cuanto a proyectos alternativos.

En todos los demás casos que hemos analizado, en cambio, los partidos que se encuentran temporalmente en la oposición tienen perspectivas concretas de llegar al poder. En esos sistemas políticos, por lo mismo, además del control fiscalizador de lo que hace el gobierno, debe existir una preocupación por conocer las plataformas programáticas de los partidos opositores.

Un segundo punto tiene que ver con la amplitud del debate y la conflictividad que existe en torno a estas propuestas programáticas para el ámbito internacional. En Gran Bretaña la vida interna de los dos grandes partidos estuvo dominada, durante toda la década del 60, por la discusión en torno a la entrada a la Comunidad Económica Europea. Al interior de los partidos Laborista y Conservador se estructuraron una corriente europeísta y otra partidaria de mantener la adhesión a la Zona de Libre Comercio (EFTA), de la que hasta ese momento el Reino Unido formaba parte en el grupo conocido como "los siete de afuera".⁶⁵ En la actualidad la centralidad de los asuntos internacionales se mantiene, como lo probó la última Conferencia del Partido Laborista en donde se decidió que en caso de llegar ellos al poder se pondría término al emplazamiento de los misiles nucleares norteamericanos en suelo británico y se buscaría establecer una línea propia de negociaciones con el gobierno soviético.

⁶⁵ V. *El Gobierno Laborista: Informe Personal*, Harold Wilson, Barcelona, Grijalbo, 1974, espec. los cap. 17, 24 y 33.

Otro tanto ocurre en Francia, donde hay una larga tradición de impacto de los acontecimientos internacionales sobre el sistema de partidos y los programas de gobierno de éstos. Hace 20 años la afirmación nacionalista de de Gaulle y su política de autonomía frente a Estados Unidos, especialmente en materia de defensa nuclear y de participación activa en la OTAN, fue un factor determinante del respaldo popular que su gobierno consiguió, en tanto que acontecimientos internacionales del Este, tales como la invasión de Checoslovaquia en 1968, la ocupación de Afganistán por efectivos soviéticos en 1979 o la crisis polaca en 1981-1982, fueron elementos decisivos de los problemas surgidos en el funcionamiento de la *Union Populaire*, la alianza de partidos de izquierda formada por socialistas y comunistas.

En cuanto al grado de detalle y precisión de los programas internacionales, tiende a predominar en los partidos políticos de los países desarrollados el método afianzado en Estados Unidos, en donde las plataformas sobre asuntos internacionales sancionadas por las Convenciones Nacionales partidistas son cada vez más genéricas, constituyéndose en una especie de mínimo común denominador de los criterios existentes entre los diversos sectores de cada partido, de modo de evitar que estos asuntos se conviertan en una cuestión controvertida que dificulte el logro de los consensos internos.

En general podría decirse que, con escasas excepciones en los países desarrollados, las cuestiones internacionales son cada vez más un resorte de los gobiernos y menos de los partidos. Pero aun así, a esta variable hay que prestarle la atención relativa que se merece.

6. Las variaciones producidas entre las situaciones de normalidad y de crisis

El manejo de la política exterior de los países centrales —por la misma amplitud de los intercambios económicos así como por las vinculaciones políticas que mantienen prácticamente con todos los países del mundo— está sujeto a un criterio de “gradación” mucho mayor que la actividad internacional de las naciones en desarrollo.

Las grandes potencias imponen criterios de jerarquización tanto en la asignación de los recursos materiales como de las energías políticas. Por ello, en la planeación político-diplomática de los grandes países existen ciertos interlocutores que obtienen la más alta prioridad de forma permanente. Tal es el caso, para Estados Unidos, de sus relaciones con la Unión Soviética, con Japón, con los principales países europeos, con la República Popular China y con Canadá, su segundo socio comercial.

En términos más generales podría decirse que los siete países industrializados que participan, desde 1975, en las reuniones anuales en la cumbre reconocen recíprocamente en sus relaciones bilaterales esa alta significación y la extienden todos a la Unión Soviética y a China.

Muy distinta es su actitud frente a los países en desarrollo. Respecto de ellos tiende a hacerse en los últimos años una distinción que confiere una atención claramente mayor a los países medianos, calificados como "potencias emergentes" en el sistema internacional.⁶⁶ A éstas se les asigna la posibilidad de integrarse al círculo de naciones avanzadas en un período próximo. La inclusión en esta categoría de un determinado país periférico se rige por pautas bastante objetivas: tamaño territorial, peso económico creciente, influencia militar regional o subregional, o disponibilidad de petróleo o materias primas de valor estratégico para las economías industriales.

Estados Unidos reconoce este tratamiento preferente desde que se formulara la Doctrina Nixon en 1969, y lo propio fueron haciendo, en términos más empíricos, durante el decenio pasado, el *Foreign Office* Británico, los funcionarios del *Quai D'Orsay*, en París, o el Servicio del Exterior en Bonn. El pequeño listado de países latinoamericanos considerados en esta categoría incluyó siempre a México y Brasil, y en ciertas ocasiones se ha considerado también en éste a Venezuela y Argentina.⁶⁷

En los casos de potencias medianas se establece una relación bilateral especial que presta más atención a los intercambios y confiere un nivel más alto y representativo al tratamiento de estos países. Las relaciones se tornan cada vez más sistemáticas como un reflejo de la mayor importancia de los intercambios comerciales, la inversión extranjera o la transferencia de tecnología.

Frente al resto de los países en desarrollo las relaciones internacionales de las principales potencias son mucho más "planas" y presentan mayor discontinuidad. Es en estos casos, precisamente, donde la distinción entre situaciones de "rutina" y de "crisis" adquiere toda su significación.

Este cuadro que, en términos numéricos, es aplicable a la gran mayoría de los países latinoamericanos se caracteriza por un sistema de "señales burocráticas" —gráficamente se podría hablar de "luces y timbres" que se activan frente a determina-

⁶⁶ V. "Las relaciones de Estados Unidos con las potencias medianas de América Latina: México y Brasil", Mónica Hirst, *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos*, N° 17, CIDE, México, 1986 y *The Intemperate Zone: the Third World Challenge to U.S. Foreign Policy*, Richard Feinberg, Nueva York, Norton, 1983, espec. cap. 1.

⁶⁷ Así, en la administración Carter, Argentina fue excluida de este rango, mientras en el gobierno de Reagan se la ha reintegrado en un segundo nivel, junto a Venezuela, pero reconociendo a México y Brasil una significación internacional mayor.

dos estímulos— que lleva a prestar creciente atención a la situación nacional de países subdesarrollados que hasta ese momento habían sido vistos como muy secundarios.

Los factores que llevan a esta modificación de las pautas de decisión son casi siempre domésticos y tienen que ver con la coyuntura política de estos países en desarrollo. Entre ellos se cuenta la llegada al poder de un gobierno izquierdista con un programa sustancial de cambios sociales, la puesta en marcha de programas de nacionalización de bienes de propiedad extranjera, el acercamiento diplomático, económico o militar a la URSS o a algún país aliado suyo, la aparición de focos guerrilleros, el estallido de una guerra civil o la multiplicación de actos de terrorismo que amenacen a los nacionales de las grandes potencias.

En estos casos se produce una alteración en los mecanismos de definición de la política hacia las naciones que enfrentan algunos de los síndromes descritos. La aplicación de una política para las situaciones de crisis va acompañada de un aumento sustancial de los recursos dedicados al seguimiento del país afectado así como de la formulación de programas e iniciativas alternativos que favorezcan un cambio en la situación y conduzcan, de nuevo, a la normalización de las cosas.

Ejemplos como los que proporciona la crisis centroamericana en la última década pueden ser presentados como una cabal demostración del fenómeno que estamos describiendo. La aparición de un cuadro revolucionario en Nicaragua y, más tarde, en El Salvador y Guatemala, han hecho del istmo centroamericano el foco principal de atención de la política hemisférica de Washington y ha originado propuestas del rango de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el Informe Kissinger. Del lado europeo ha dado lugar a un notable aumento de la atención de los gobiernos de la CEE y a encuentros como la reunión de 21 Ministros de Relaciones Exteriores en San José, a la que asistieron los doce Cancilleres de esa agrupación de naciones europeas occidentales, en el acto de mayor significación política que hayan efectuado en toda la historia del continente.

Naturalmente la diferenciación entre “rutina” y “crisis” tiene más significación y es más nítida en las relaciones que maneja una gran potencia con países situados en sus esferas de influencia más próxima e inmediatas. Tal podría ser el caso de Francia en relación a algunos países de África del Norte con los que ésta mantuvo una relación de dominio colonial, como se ha comprobado recientemente en el conflicto del Chad. Y ciertamente esta es la situación entre Estados Unidos y América Latina.

Por lo mismo, el Departamento de Estado ha desarrollado una sofisticada metodología para explorar y prevenir todos los cambios domésticos que puedan originar, en un país del hemis-

ferio, una modificación de las políticas que se aplican. En otro trabajo hemos mostrado la importancia que tiene la calificación formal de "caso-prueba" (*test case*)⁶⁸ al interior de ese organismo, de qué manera se produce una graduación para el manejo de las situaciones difíciles que tiende a radicar las decisiones de política en un nivel cada vez más alto (pudiendo culminar en la misma Casa Blanca y el Presidente) y cada vez más centralizado (originando *task forces* y comités especiales que involucran al Consejo de Seguridad Nacional, a los Departamentos de Estado, Defensa, Tesoro y Comercio y a la Comunidad de Inteligencia). Un caso especialmente bien conocido y relevante es el de la política norteamericana frente a Chile durante el gobierno de Salvador Allende, debido a las sistemáticas investigaciones del Comité Church en el Senado, las que mostraron en detalle cómo funcionaron las diferentes instancias empleadas por la administración Nixon para coordinar sus presiones y, en especial, el decisivo papel que desempeñó el "Comité de los 40", bajo el mando del Asesor de Seguridad Nacional, Henry Kissinger.⁶⁹

Un seguimiento de este tema muestra que la inmensa mayoría de los países latinoamericanos ha sido en algún momento, durante las últimas décadas, considerada como un "caso crítico" para los Estados Unidos. Igualmente se aprecia que el enfrentamiento de estas situaciones está lleno de matices y que hay numerosas "estaciones intermedias" entre un cuadro de normalidad completa y uno de crisis global (a la manera de la que produjo Cuba en la crisis de los misiles, en octubre de 1962). Naturalmente nunca se subrayará suficientemente la importancia que tiene para nuestros países el exacto conocimiento de cuándo Estados Unidos comienza a percibir que se está creando una situación crítica, cuáles son las instancias burocráticas específicas que manejan estas políticas en cada etapa, cuál es el "set" de medidas que se aplican y cuáles son las soluciones o escenarios de salida de la crisis que el gobierno de Estados Unidos considera más apropiados. Sobre estos temas de las relaciones Estados Unidos-América Latina existen estudios interesantes que sería de la mayor importancia extender a los demás países cuyas políticas exteriores hemos estudiado.⁷⁰

⁶⁸ V. "La formación de la política exterior de Estados Unidos...", op. cit.

⁶⁹ V. "Informe de los asesores del Comité Especial del Senado de Estados Unidos para el estudio de las operaciones gubernamentales sobre las actividades de la Inteligencia en Chile", Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1976.

⁷⁰ El primer esfuerzo sistemático realizado por especialistas latinoamericanos acerca de este tema tuvo lugar en el Encuentro de Lima de 1972, en el Instituto de Estudios Peruanos, bajo la convocatoria de Richard Fagen y Julio Cotler. Los trabajos de ese encuentro se recogieron en un libro, *Las Relaciones Políticas entre Estados Unidos y América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973. Un seminario dedicado al tema específico

Tomar debidamente en cuenta las variables de política para el manejo de las crisis permite aprehender un factor de primer rango para superar la linealidad en el enfoque de las relaciones que América Latina mantiene con las grandes potencias que, ciertamente, nos enseñará a aumentar nuestra capacidad de previsión y manejo de las situaciones futuras.

Las implicancias para América Latina de estos temas

Tenemos la más firme convicción de que las cuestiones que hemos analizado en este trabajo tienen una importancia que excede largamente a las inquietudes académicas. Se trata de asuntos que afectan directamente a la capacidad internacional de América Latina como región y a la actividad de cada uno de sus gobiernos. Por lo mismo es necesario un esfuerzo coordinado en las esferas académicas y gubernativas para aumentar la preocupación y mejorar el conocimiento sobre los procesos de formación de las políticas exteriores de las grandes potencias.

En cuanto a los programas de educación superior podemos anotar que no hemos encontrado en los currícula de las principales universidades y centros académicos que forman a los especialistas en relaciones internacionales en la región, ningún curso o seminario permanente dedicado al estudio de este tema.⁷¹ Esto en parte se puede explicar por el hecho, complementario del anterior, de que hasta la fecha no existía en idioma español ninguna publicación sobre este tema, y que el estudio de casos se hallaba reducido casi únicamente al estudio de experiencias de relación bilateral con Estados Unidos.

Nos parece que este vacío debe ser superado de una manera creativa y en virtud de un esfuerzo conjunto. A partir de los trabajos y de la información que aquí se ha suministrado es posible abordar un conjunto de estudios referidos a experiencias recientes, importantes para nuestros países, en los cuales las grandes naciones capitalistas occidentales han tomado decisiones que afectan a uno o más países de la región.

Esta agenda de temas podría abarcar asuntos tan relevantes como los siguientes:

de la toma de decisiones en la política exterior norteamericana hacia América Latina se realizó en Guanajuato, México, en 1980, con el patrocinio del Instituto de Estudios de Estados Unidos, del CIDE. Las principales ponencias de esa reunión se publicaron en el N° 10 de los *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos* ("La toma de decisiones hacia América Latina"). Allí se incluye una cuidadosa selección de los textos clásicos sobre el tema producidos por académicos norteamericanos.

⁷¹ V. *El Estudio de las Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe*, Rubén Perina, compilador, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

- La gestación de la declaración franco-mexicana sobre El Salvador, de agosto de 1981, por parte del gobierno encabezado por el Presidente François Mitterrand.
- El quehacer del gobierno de la RFA en los acuerdos de colaboración con los programas nucleares de Brasil, en 1975.
- La consideración de América Latina en los nuevos programas de ayuda exterior del gobierno del Japón, iniciados en 1987 (cuyo volumen de U\$S 16.000 millones para el Tercer Mundo representa un incremento sustancial en relación a esfuerzos anteriores).
- El manejo de las decisiones de Gran Bretaña durante la guerra de las Malvinas, en 1982.
- La política de apoyo del gobierno italiano a las experiencias de transición democrática en el Cono Sur de América Latina.
- La política de Canadá frente a la inmigración haitiana y los programas de ayuda a ese país luego del término de la dictadura de Duvalier.
- El debate en los organismos económicos y financieros del gobierno de Estados Unidos para el manejo de los problemas de pagos en relación a la deuda externa de los países latinoamericanos (como ocurriera con México, en agosto de 1982).

Todos estos casos tienen una importancia decisiva para el presente y el futuro de América Latina. A través de ellos hemos conocido el impacto de decisiones ya adoptadas. Sin embargo ignoramos, a veces hasta en sus detalles más generales, el proceso de gestación que tuvieron estas decisiones y la manera en que actuaron los actores públicos y privados de los grandes países que participaron en ellas. Realizar este esfuerzo de aproximación y conocimiento, desde una óptica latinoamericana y en función de nuestros propios intereses, constituiría un ejercicio de gran valor, tanto en el ámbito académico como para la actividad futura de nuestros gobiernos.

La naturaleza misma del temario planteado, por otra parte, permitiría abordar este esfuerzo en forma complementaria, puesto que su contenido involucra en los diferentes casos, a los principales países de la región, que son precisamente aquéllos en donde los estudios internacionales tienen un mayor desarrollo.

A partir de este esfuerzo académico es fácilmente imaginable la transferencia de las lecciones y conclusiones que se extraigan a los funcionarios encargados del manejo de estos asuntos en las respectivas Cancillerías de la región. El progresivo avance del programa de capacitación de RIAL para los Servicios Exteriores de los países latinoamericanos asegura hoy día un vínculo, del que hasta hace algunos años no se disponía, para establecer un intercambio provechoso entre los principales especialistas académicos que estudian la política internacional y los encargados de manejar las relaciones que mantienen nuestros países con los

gobiernos de las naciones industrializadas. De este modo, se podría ir avanzando en un proceso de especialización efectiva del manejo de los nexos que mantenemos con los Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, áreas en las que se concentra gran parte de nuestro comercio y actividades diplomáticas.

Creemos también que cada uno de los países latinoamericanos debe pasar, en este terreno, del grado general de conocimiento de estos temas a una especialización mucho más concreta en función del perfil específico de sus intereses nacionales. Nuestros aparatos estatales son pequeños en número y tienen escasos recursos. Por ello no pueden proponerse un seguimiento eficaz de la toma de decisiones de los grandes países, en todos los ámbitos, por más que esto fuera en teoría interesante y deseable. Pero sí somos capaces, a partir del exacto conocimiento de los asuntos prioritarios para nuestro desarrollo, de realizar un seguimiento especializado de dichos temas en relación a los países más directamente vinculados con su manejo.

Un ejemplo aclarará mejor el sentido de lo que queremos afirmar.

En un cuadro de proteccionismo creciente de los países desarrollados, cada gobierno latinoamericano tiene una lista limitada de productos respecto de aquéllos cuya entrada a los mercados consumidores le interesa garantizar. Para cada uno de estos productos es posible elaborar, a partir de la metodología disponible, el trazado del circuito de toma de decisiones que nos aproxime lo más exactamente a la forma en que se gesta la política de un eventual país proteccionista. De este modo podremos actuar frente a los interlocutores adecuados y en forma oportuna. Éstos serán, en la mayoría de los casos, como se ha comprobado en los casos ya estudiados, funcionarios de nivel intermedio con los cuales es posible establecer una interlocución y a los que se podrían presentar en forma temprana los argumentos de nuestros gobiernos. La capacidad para incidir en el proceso de toma de decisiones, durante la gestación de éstas, permitiría también utilizar los canales públicos de información, la vinculación con los Comités y Subcomités especializados que manejan estos asuntos en el Parlamento e, incluso, la agitación temprana de estos temas por medio de seminarios y encuentros académicos que ofrezcan una oportunidad de diálogo entre los expertos y administradores de los países latinoamericanos y sus pares de las naciones industrializadas.

Finalmente, creemos necesario insistir en que para que estos esfuerzos no se empequeñezcan en el mero dominio de unas cuantas formalidades burocráticas es necesario vincularlos con un mejor conocimiento del mundo que permita a los países latinoamericanos trabajar en función de las tendencias que hoy se abren en el sistema internacional, tanto en sus esferas económicas, políticas o de seguridad. Aquí, de nuevo, contamos ya con

□ *Luis Maira*

los instrumentos básicos. Después de largos años en que el conocimiento de los países avanzados, especialmente en cuanto al conocimiento de sus dinámicas internas, fue considerado un tema tabú, que por definición era superior a nuestras capacidades, en la década pasada se inició una tendencia al desarrollo de estudios, primero sobre Estados Unidos⁷² y luego sobre Europa Occidental,⁷³ que es indispensable consolidar y diversificar en los años que vienen, aprovechando la extensa y valiosa red de relaciones que a la fecha se ha construido.⁷⁴

En tal perspectiva no resulta utópico pensar que, en un futuro próximo, los países de América Latina puedan aumentar sustancialmente en estos temas su capacidad de acción internacional elevando, a través de iniciativas dinámicas, el potencial de observación y conocimiento de sus centros académicos y haciendo mucho más específicas las propuestas y acciones concretas de sus gobiernos y Cancillerías frente a los países capitalistas desarrollados.

⁷² A partir de la creación del Instituto de Estudios de Estados Unidos en el CIDE de México en 1975, se ha desarrollado un conjunto de proyectos en los principales países de la región, dedicados a estudiar diversos aspectos de este tema. Entre estos centros se encuentran las sedes de COMONO en Buenos Aires, Santiago y San José, el Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, el Centro de Estudios de América de La Habana y el Programa de Seguimiento de Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPÉL) de Santiago de Chile.

⁷³ Una labor pionera y de gran valor ha correspondido en este campo al Centro de Investigaciones Europeo Latinoamericano (EURAL) de Buenos Aires, en donde se han promovido desde 1984 importantes encuentros para discutir las relaciones entre Europa Occidental y América Latina. El tema de las relaciones internacionales, en sus dimensiones económicas y políticas, del conjunto de los países capitalistas desarrollados constituye el quehacer del recién creado Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional (CLEPI), de Santiago de Chile.

⁷⁴ En el marco de las actividades permanentes del Programa de Estudios Conjuntos sobre relaciones internacionales de América Latina (RIAL) funcionan varios grupos de trabajo especializados que agrupan a los diversos investigadores de la región que trabajan acerca de un mismo tema. Entre éstos hay uno dedicado al estudio de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina y otro al de las relaciones de Europa Occidental con nuestra región.

POLITICA BUROCRATICA: UN PARADIGMA Y ALGUNAS IMPLICACIONES DE POLITICA*

Graham T. Allison
Morton H. Halperin**

Durante las fiestas del Tet en 1968, las tropas de Vietnam del Norte lanzaron ataques masivos sobre un gran número de ciudades sudvietnamitas. *¿Por qué?*

En diciembre de 1950, los comunistas chinos intervinieron en la Guerra de Corea. Hoy en día algunos senadores presentan el espectro de la intervención comunista china en la Guerra de Vietnam. *¿Intervendrán los comunistas chinos en Vietnam? Específicamente, si Estados Unidos reanudara el bombardeo de Vietnam del Norte en gran escala, destruyendo los diques y cerrando Haiphong, y las tropas sudvietnamitas invadieran Vietnam del Norte —ambas, contingencias improbables—, ¿entrarían grandes unidades de tropas de China comunista en la guerra?*

A mediados de los sesenta, Estados Unidos puso un tope definitivo al armamento estratégico norteamericano: 1 000 Minuteman, 54 Titans y 640 Polaris y una cantidad limitada de bombarderos. Los funcionarios de la administración anunciaron esos límites, reconociendo que los soviéticos podrían construir una paridad, pero deseando que Moscú no llegará a la superioridad. *¿Si a mediados de 1960 un secretario de la defensa hubiera querido persuadir a la Unión Soviética de que no desplegara una flota ICBM que hubiera amenazado seriamente las fuerzas de Estados Unidos, ¿cómo hubiera procedido?*

La primer pregunta requiere una explicación; la segunda, una predicción; la tercera, un plan. Son estas tres actividades centrales a las que se dedican tanto los analistas de política internacional como los formuladores de política exterior. En respuesta a la primera pregunta, la mayor parte de los analistas empiezan por considerar diversos objetivos que los norvietnamitas podrían haber tenido en cuenta; por ejemplo: impactar al público estadounidense y por lo tanto afectar la elección presidencial; derribar el gobierno de Vietnam del Sur, causar un levantamiento masivo de los mili-

* Esta presentación del enfoque de política burocrática en el estudio de la política exterior está basada en trabajos previos de ambos autores. Específicamente toma como punto de partida el "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *American Political Science Review*, LXIII, Septiembre de 1970, y *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, 1971, de Allison, y *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, de Halperin, de próxima aparición. Aquí enfocamos el mayor desarrollo del "Modelo III", reconociendo que las organizaciones pueden ser incluidas como actores en el juego de la política burocrática, tratando los factores enfatizados por un proceso organizativo como coacción, desarrollando la noción de actitudes compartidas e introduciendo una distinción entre "juegos de decisión" y "juegos de acción".

** Tomado de: Tanter, Raymond y Richard Hullman, *Theory and Policy in international Relations*, Princeton University Press, New Jersey, 1972.

tares y civiles en Vietnam del Sur, obteniendo así una victoria total; o tomar las ciudades y mantenerlas bajo su control. Examinando los problemas que enfrentaba Hanoi y el carácter de la acción que eligieron, los analistas eliminan algunos de esos objetivos como poco plausibles. La explicación consiste entonces en construir un cálculo que nos permita entender por qué, en una situación particular, con ciertos objetivos, se podría haber optado por lanzar la ofensiva de Tet. Al intentar predecir si los comunistas chinos intervendrían en la Guerra de Vietnam, y si fuera así en qué forma, la mayor parte de los analistas considerarían: 1) los intereses de seguridad nacional china en Vietnam; 2) la probabilidad del colapso de Vietnam del Norte en ausencia de la intervención comunista china; 3) la contribución de las tropas comunistas chinas a los esfuerzos de Vietnam del Norte, y 4) indicaciones de las intenciones de China Comunista, por ejemplo: avisos a Estados Unidos, compromisos con Vietnam del Norte, declaraciones acerca de los intereses chinos, etc. Estas consideraciones se combinarían luego en alguna forma intuitiva para producir una predicción. Al recomendar acciones de Estados Unidos para persuadir a los soviéticos de detenerse en la paridad aproximativa y no perseguir la "superioridad", muchos analistas habrían subrayado los intereses de seguridad nacional soviéticos. Luego considerarían las acciones norteamericanas que podrían afectar estos intereses, de modo tal que un despliegue de fuerzas estratégicas mayores fuere contraproducente.

Característico de cada una de estas tres respuestas es un enfoque básico: un conjunto fundamental de supuestos y categorías para pensar acerca de los asuntos exteriores.¹ Este enfoque depende primariamente del supuesto de que los sucesos en política internacional consisten de actos más o menos intencionales de los gobiernos nacionales unificados y que el comportamiento gubernamental puede ser entendido por analogía con los actos inteligentes coordinados de los seres humanos individuales. Siguiendo este enfoque, los analistas se concentran en los intereses y metas de una nación, los cursos alternativos de acción disponibles y los costos y beneficios de cada alternativa. Un suceso ha sido explicado cuando el analista ha mostrado, por ejemplo, cómo la ofensiva del Tet fue una opción razonable, dados los objetivos estratégicos de Hanoi. Las predicciones son generadas calculando la cosa racional por hacer en una determinada situación, con objetivos específicos dados. Los planes recomendados se concentran en el análisis de los intereses estratégicos de otras naciones y las formas de alterar sus cálculos acerca de las consecuencias de sus acciones.

Considérese, por ejemplo, como se podría explicar la invasión soviética de Checoslovaquia en 1968 o la actividad norvietnamita en Laos y Camboya. Típicamente, uno se pone en el lugar de la nación o gobierno nacional confrontado con un problema exterior y trata de figurarse cómo habría elegido la acción en cuestión. Si yo hubiera sido la Unión Soviética enfrentada con la amenaza de la liberación checa o la amenaza checa a la economía del Bloque, ¿qué habría hecho? Además, esta no es simplemente la forma en que reaccionamos frente a los acontecimientos actuales. Esta es la forma en que la mayor parte de los analistas, la mayor parte de las veces, estructuran sus explicaciones y predicciones más cuidadosas de los eventos internacionales importantes.

Pocos lectores encontrarán persuasiva la simple aseveración de este punto. Obviamente hay algunas variantes de este enfoque básico. El enfoque no captura el análisis total de aquellos que lo emplean. No todos los analistas confían en este enfoque todo

¹ Para una elaboración del argumento de esta sección introductoria, véase Allison, *op. cit.*

el tiempo. Pero como uno de nosotros ha argumentado con mayor amplitud en otro trabajo, este marco de referencia, al que se ha llamado Modelo I, ha sido el enfoque dominante del estudio de la política exterior y la política internacional.² Incluso los analistas primordialmente interesados en descubrir relaciones casuales entre variables —por ejemplo entre los factores medio ambientales o intranacionales— y resultados específicos, cuando son llamados a explicar o predecir, exhiben una tendencia a confiar en el supuesto de que son naciones unitarias con propósitos las que actúan dentro de las restricciones establecidas por estas relaciones casuales.

Este enfoque tradicional a la política internacional tiene mucho de recomendable. Como un “lente”, reduce las complicaciones organizativas y políticas del gobierno a la simplificación de un actor simple. La gama de detalles de un suceso puede ser vista como agrupada en torno a los elementos importantes de una acción. A través de este lente, los factores confusos e incluso contradictorios que influyen en un acontecimiento se convierten en una dinámica simple: la *elección* de la alternativa que alcanzó una meta determinada. Este enfoque permite una resolución rápida, imaginativa, del problema de la explicación o la predicción. Sirve como taquigrafía productiva, y requiere un mínimo de información. Por ejemplo, puede producir un resumen informativo de las tendencias, identificando el peso de costos y beneficios estratégicos.

Pero esta simplificación —como todas las simplificaciones— es tanto oscurecedora como reveladora. En particular, oscurece el dato persistentemente olvidado de la burocracia: el “que hace” la política gubernamental no sólo es un tomador de decisiones calculador, sino más bien un conglomerado de grandes organizaciones y actores políticos que difieren sustancialmente acerca de lo que su gobierno debería hacer sobre un tema particular y que compiten para afectar tanto las decisiones del gobierno como las acciones del mismo.

El propósito de este trabajo es presentar un enfoque alternativo que se centre en los factores intranacionales, en particular de política burocrática, para explicar el comportamiento nacional en las relaciones internacionales. El argumento es que estos factores son muy importantes, no han sido enfatizados en la literatura actual, y sin embargo son críticos cuando uno está interesado en la planeación de política. La sección I de este trabajo presenta el enfoque alternativo: un Modelo de Política Burocrática.³ Nuestra esperanza es que el marco de referencia sea lo suficientemente general para aplicarse al comportamiento de la mayor parte de los gobiernos modernos en las naciones industrializadas, aunque es obvio que nuestra base primaria es el gobierno de Estados Unidos. La sección II sugiere cómo se puede aplicar este enfoque para comprender cómo una nación influye en el comportamiento de otra. La sección III señala una serie de implicaciones políticas de este enfoque alternativo.

² Para una elaboración de este punto de vista (tema), véase Allison, *op. cit.*

³ Al argumentar que las explicaciones proceden en términos de modelos conceptuales implícitos, este trabajo no afirma que los analistas de política exterior hayan desarrollado ninguna teoría empíricamente comprobada y satisfactoria. En este trabajo, el uso del término “modelo” con cualificaciones deberá leerse como “esquema conceptual o marco de referencia”.

SECCION I

UN MODELO DE POLITICAS BUROCRATICAS

Nuestro propósito aquí es delinear un marco de referencia general para enfocar primariamente los individuos dentro del gobierno y la interacción entre ellos, como determinantes de las acciones de un gobierno en política internacional. Lo que hace un gobierno en cualquier caso particular puede ser entendido en gran parte como el resultado de negociaciones entre los actores colocados jerárquicamente dentro de él. La negociación sigue circuitos regularizados. Tanto la negociación como los resultados son afectados de manera importante por cierto número de restricciones, en particular, procesos organizacionales y valores compartidos.⁴

En contraste con el Modelo I, este modelo de política burocrática no ve un actor unitario, sino muchos actores como jugadores —jugadores que no se concentran en un solo asunto estratégico sino en muchos problemas internacionales diversos. Los jugadores no optan en términos de alguna serie consistente de objetivos estratégicos, sino más bien en función de diversas concepciones de seguridad nacional, intereses organizacionales, internos y personales. Los jugadores toman decisiones gubernamentales no por una sola selección racional sino por medio de empujones y tirones. (Esto no implica de ninguna manera que los jugadores individuales no actúan racionalmente, dados sus intereses.)⁵

La concepción de la política de seguridad nacional como resultado “político” contradice tanto las imágenes públicas como la ortodoxia académica. Los asuntos vitales para la seguridad nacional son considerados demasiado importantes como para ser zanjados a través de juegos políticos. Deben estar “por encima” de la política: acusar a alguien de “jugar a la política con la seguridad nacional” es una acusación muy seria. Así, las memorias tratan típicamente los detalles de tal negociación con guantes de terciopelo. Por ejemplo, tanto Sorensen como Schlesinger presentan los esfuerzos del Comité Ejecutivo en la crisis de los misiles cubanos esencialmente como deliberación racional entre un grupo unificado de pares.⁶ La exigencia pública se refuerza con la inclinación de los académicos a la elegancia intelectual. La política interna es caótica; además, según la doctrina prevaleciente, la politiquería carece de sustancia intelectual. Proporciona chismes para los periodistas pero no un tema para la investigación seria. Con la excepción de ciertas memorias ocasionales, anécdotas, recuentos históricos y algunos estudios de casos detallados, la mayor parte de la literatura sobre política exterior evita la política burocrática.

La brecha entre la literatura académica y la experiencia de los que participan en el gobierno nunca es más ancha que en este punto. Para aquellos que participan en el

⁴ Para un resumen de proponentes anteriores del enfoque de política burocrática, véase Allison, *op. cit.*

⁵ Con el fin de arrojar luz a las características distintivas del modelo de política burocrática (Bureaucratic Politics PPM), los contrastamos con el enfoque tradicional. Sin embargo, nuestro argumento no es que los enfoques son alternativas exclusivas. Las relaciones entre estos enfoques se discute en Allison, *op. cit.*

⁶ Arthur Schlesinger, Jr.: *A Thousand Days*, Boston, 1965; véase Theodore C. Sorensen: *Kennedy*, Nueva York, 1965.

gobierno, no es posible ignorar los términos del empleo cotidiano: los líderes del gobierno tienen intereses competitivos, no homogéneos; las prioridades y las percepciones son modeladas por los cargos; los problemas no son asuntos estratégicos directos, sino que tienen una variedad mucho mayor; el manejo de los flujos de decisiones fragmentarios es más importante que las opciones de estado regulares; asegurarse de que el gobierno haga lo que se decide —y no haga lo que no se ha ordenado— es más difícil que escoger la solución adecuada.

Esta orientación general puede ser planteada de modo más preciso formulando el modelo de política burocrática como un “paradigma analítico” en el sentido técnico desarrollado por Robert K. Merton para el análisis sociológico.⁷ La exposición sistemática de los supuestos básicos, conceptos y proposiciones sugerentes iluminarán el carácter distintivo de este estilo de análisis. Para formular el paradigma utilizamos, donde sea posible, las palabras en su sentido habitual. Pero los términos que constituyen este paradigma se definen a menudo de modo específico para mayor claridad.

1. Paradigma de política burocrática

a) *Unidad de análisis básica*

Cuando se piensan los problemas de política exterior, lo que interesa a la mayoría de los participantes y analistas son los *resultados* —es decir, situaciones selectivamente delimitadas del mundo real, afectadas de manera importante por las acciones de los gobiernos. Así, por ejemplo el problema de la proliferación, para la mayoría de los participantes o analistas es: cuántas naciones tendrán capacidades nucleares y cuáles serán éstas en algún momento del futuro. De manera similar, una explicación de la crisis de los misiles cubanos debe permitirnos entender por qué, en algún momento, los misiles soviéticos ya no estaban en Cuba. Estados Unidos se había comprometido públicamente a no invadir Cuba y todo esto se había logrado sin una guerra nuclear. La selección de las variables las hace el analista o el participante con referencia a su percepción de algún problema o asunto. Cuando un analista se explica, predice o planea, especifica, por lo menos implícitamente, alguna característica del mundo real —un resultado— que centre su atención.

La unidad básica de análisis del enfoque desarrollado aquí son las *acciones* de un gobierno, que definimos como los diferentes actos de los funcionarios de un gobierno en el ejercicio de la autoridad gubernamental, los cuales pueden ser percibidos fuera del gobierno. Según esta definición, la proclamación del presidente de una decisión de bombardear a Vietnam del Norte, el movimiento subsecuente de un portaviones a una posición cercana a Vietnam del norte y el propio lanzamiento de las bombas, son acciones de un gobierno. En cambio, un documento secreto enviado por el Secretario de la Defensa al Presidente y que recomienda el bombardeo de Vietnam del Norte, o una decisión privada del presidente de bombardear a Vietnam del Norte, no son acciones de un gobierno. Un supuesto del enfoque desarrollado aquí es que con el fin de explicar, predecir o planear resultados, es necesario identificar las acciones de los gobiernos particulares que los afectan, tratar estas acciones por separado (incluyendo cómo las acciones de una nación afectan a otra) y de esta manera tratar el hecho en su totalidad.

⁷ Robert K. Merton: *Social Theory and Social Structure*, edición revisada y aumentada, Nueva York, 1957.

Cuando se explican, predicen o planean las acciones de un gobierno, se deben identificar los *canales de acción* —es decir, los conjuntos regularizados de procedimientos para producir tipos particulares de acciones. Por ejemplo, un canal de acción para producir la intervención militar de Estados Unidos en otro país incluye una recomendación del embajador en ese país, una evaluación del comandante militar regional, una recomendación por parte del Estado Mayor Conjunto, una evaluación por parte de la Comunidad de Inteligencia acerca de las consecuencias de una intervención, recomendaciones por parte de los secretarios de Estado y de Defensa y los Jefes del Estado Mayor Conjunto al Comandante militar regional, la determinación de éste acerca de cuáles tropas emplear, la orden al comandante de esas tropas y las órdenes de ese comandante a los individuos que en concreto entran al país. El camino que va de la iniciación a la acción incluye frecuentemente cierto número de *decisiones*, es decir, la determinación autoritaria, interna del gobierno, de acciones específicas que tienen que tomar funcionarios específicos. Así, la decisión secreta del presidente de intervenir y la determinación por el comandante regional son, ambas, *decisiones*, pero una proclamación de cualquiera de los dos es una *acción* del gobierno.

El canal de acción para las principales decisiones de política exterior se puede dividir de manera útil entre la porción que conduce a decisiones por parte de los jugadores superiores y la porción que sigue a estas decisiones. A esta última la llamamos frecuentemente "implementación" pero nos resistimos a esta terminología por ser demasiado destructiva. Muchos elementos de implementación proceden de fuentes que no son las decisiones de los jugadores principales. Así, por ejemplo, la presencia de las tropas estadounidenses en la República Dominicana en 1965, provenía de una decisión por parte del presidente de mandar a la infantería de marina a ese país, pero las acciones de los 18 000 marines en la República Dominicana (por ejemplo, las posiciones que ocuparon) provinieron de decisiones de un nivel mucho más bajo, así como de otros factores. Además, muchas acciones de los gobiernos ocurren en ausencia de cualquier decisión de alto nivel. Por ejemplo, en la crisis dominicana anterior, que condujo al derrocamiento de Juan Bosch, el ofrecimiento del embajador John B. Martin a Bosch de enviar a la infantería de marina estadounidense, no fue precedido de ninguna decisión de alto nivel de hacer ese ofrecimiento.⁸ Las acciones también pueden ser afectadas por decisiones sobre otros asuntos y políticas (*policy*), es decir, aspiraciones autoritarias internas de un gobierno acerca de resultados. Por ejemplo, el comportamiento de Martin fue influido por la *política* estadounidense de apoyar a los gobiernos democráticos en América Latina. Las acciones de los marines, cuando sí intervinieron, fueron afectados por decisiones previas en materia de presupuesto. Para propósitos de análisis, identificamos la actividad de los jugadores que conduce a decisiones por parte de jugadores superiores, como *juegos de decisión*; las actividades que llevan a formular política como *juegos de política*, y las que provienen de, o corresponden a la ausencia de decisiones por jugadores superiores, como *juegos de acción*.

Hemos definido, por lo tanto, los términos siguientes: resultados, acciones, canales de acción, decisiones, política, juegos de decisión, juegos de política y juegos de acción.

⁸ John B. Martin: *Overtaken by Events*, Nueva York, 1966.

II. CONCEPTOS ORGANIZATIVOS

Los conceptos organizativos de este paradigma pueden ser ordenados como elementos para responder a tres preguntas centrales: A) ¿Quién juega? B) ¿Quién determina la posición de cada jugador? y C) ¿Cómo se agregan las posiciones de los jugadores para producir las decisiones y acciones del gobierno?

A. ¿Quién juega? Es decir: ¿quiénes afectan con sus intereses y comportamientos, de modo importante, las decisiones y acciones del gobierno?

En cualquier gobierno existe un círculo de *jugadores de mayor nivel (senior players)* en el juego de política de la seguridad nacional.⁹ Este círculo incluye a las personalidades políticas más importantes, a los jefes de las principales organizaciones de seguridad nacional —incluyendo a la inteligencia, los militares y, para algunos asuntos, la organización que maneja las asignaciones presupuestarias y la economía. Por lo general uno de estos jugadores es el jefe ejecutivo del gobierno, que puede tener una parte desproporcionada de influencia en las grandes decisiones. El presidente de Estados Unidos, por ejemplo, tiene una gama tanto de intereses como de poderes formales que lo aislan de los demás jugadores. Otros individuos pueden entrar en este círculo central, sea sobre bases regulares o estrictamente *ad hoc*, a causa de su relación con el jefe del gobierno. Para ciertos propósitos, algunas organizaciones y grupos pueden ser tratados como jugadores, por ejemplo cuando: 1) los documentos oficiales que surgen de una organización pueden ser resumidos como movimientos coherentes y calculados de un actor unitario; 2) las acciones del jefe de una institución cuyas metas son determinadas en gran parte por ella, pueden ser tratadas como acciones de la organización, y 3) los diferentes comportamientos de distintos miembros individuales de una institución pueden ser considerados como estrategias y tácticas coherentes en un solo plan.

Alrededor del círculo central de los *jugadores de mayor nivel* existen varios círculos de *jugadores menores (junior players)*. En Estados Unidos, los actores en el juego más amplio del gobierno (personas influyentes en el Congreso, miembros de la prensa, voceros de importantes grupos de intereses, especialmente el “establecimiento bipartidario de la política exterior” dentro y fuera del Congreso, y sustitutos para cada uno de estos grupos) pueden entrar en el juego de una manera más o menos regular. Otros miembros del Congreso, la prensa, los grupos de presión y el público, forman círculos concéntricos alrededor de la arena central —círculos que demarcan los límites dentro de los cuales se desarrolla el juego.

La mezcla de jugadores variará de acuerdo con el tema y tipo de juego. Los canales de acción determinan, en gran medida, qué jugadores entran en qué juegos, con qué ventajas y desventajas. Los actores de mayor nivel dominan en los juegos de decisión, pero en los juegos de acción del mismo tema otros jugadores menores en la organización, que están encargados de aplicar la decisión, pueden jugar un rol importante.

⁹ En la afirmación de este paradigma enfocamos principalmente las cuestiones de política exterior que surgen como asuntos de seguridad nacional. La extensión de este argumento a otras áreas de temas, por ejemplo comercio exterior, es fácil.

**B. ¿Qué determina la posición de cada jugador?
¿Qué determina las percepciones e intereses que
los conducen a una posición?**

Las respuestas a las preguntas “¿Cuál es el tema?” o “¿Qué se debe hacer?” están marcadas por la posición desde la cual se considera la pregunta.

Un jugador es un individuo en una *posición*. Sus percepciones y preferencias provienen tanto de sus características individuales (por ejemplo, actitudes compartidas con otros miembros de la sociedad y el gobierno, y actitudes especiales propios de él) como de su posición.

Los *intereses* que afectan los resultados deseados por los jugadores pueden ser caracterizados en cuatro rubros: intereses de seguridad nacional, intereses de la organización, intereses de política interna e intereses personales. Algunos elementos de los intereses de seguridad nacional son ampliamente aceptados, tales como el interés de que Estados Unidos evite la dominación extranjera, y la creencia de que si Estados Unidos se desarmara unilateralmente, otras naciones usarían la fuerza militar contra éste y sus aliados con consecuencias seriamente adversas. Pero en la mayor parte de los casos, hombres razonables pueden estar en desacuerdo sobre cómo serán afectados los intereses de seguridad nacional por un asunto específico. Otros intereses pueden afectar una percepción individual de los intereses de seguridad nacional. Los miembros de una organización, particularmente los funcionarios de carrera, llegan a creer que la salud de su organización es vital para los intereses nacionales.¹⁰ La salud de la organización, a su vez, se percibe como dependiendo del mantenimiento de la influencia, del cumplimiento de su misión, y de la retención de las capacidades necesarias. Los dos últimos intereses llevan a la preocupación por mantener la autonomía y la moral organizativa, protegiendo la esencia de la organización, manteniendo o expandiendo sus roles y tareas, y manteniendo o incrementando los presupuestos. Aun cuando muchos burócratas no se interesan por los asuntos domésticos o políticos y no se preguntan a sí mismos cómo un cambio propuesto en la política o la conducta afectaría los temas de política interna, algunos jugadores experimentados estarán casi siempre preocupados de las implicaciones internas. Finalmente, la posición de un jugador depende de sus intereses personales y de la concepción de su papel.

Cuando se presenta un tema ostensible, por ejemplo cuando se propone un nuevo sistema de armamentos, los jugadores observarán *aspectos bastante diferentes del tema*. Por ejemplo, una propuesta de retiro de las tropas norteamericanas de Europa es para el Ejército una amenaza a su presupuesto y tamaño; para la oficina de Presupuesto, una forma de ahorrar dinero; para el Tesoro, una ganancia en la balanza de pagos; para la Oficina de Asuntos Europeos del Departamento de Estado, una amenaza a las buenas relaciones con la OTAN; para el consejero del Presidente sobre asuntos del Congreso, una oportunidad para eliminar un factor enervante de importancia en la relación del Presidente con el Capitolio. Los jugadores de mayor nivel, especialmente, tienden a observar varias caras del tema simultáneamente. Dada la cara del tema que observe, cada jugador puede calcular cómo puede afectar sus intereses la resolución del tema. Esto define sus *apuestas* (ganancias o pérdidas eventuales) en el tema. A la luz de estas apuestas determina su postura sobre el tema.

¹⁰ Para una elaboración de la discusión de intereses organizativos, véase Halperin, “Why Bureaucrats Play Games”, *Foreign Policy*, primavera de 1971.

Proposiciones sugestivas

1. Existen importantes diferencias entre: *a)* los sistemas gubernamentales en los cuales muchos jugadores en el juego central mantienen sus posiciones con base en su influencia política y aspiran a la posición de jefe ejecutivo del gobierno, y *b)* sistemas gubernamentales en los cuales la mayor parte de los jugadores centrales no han pensando en transformarse en jefes del ejecutivo. En el primer caso, los intereses personales de la mayor parte de los jugadores respecto a permanecer en el juego y avanzar hacia la cumbre, dominan frecuentemente sus posturas sobre la mayor parte de los temas.

2. Fuera del círculo de jugadores de mayor nivel, ciertos individuos (funcionarios que no pertenecen a la carrera o que pertenecen a organizaciones sin misiones definidas corporativamente) están a menudo motivados por el deseo de participar *per se*. Es probable que estos individuos adopten posturas que les permitan entrar en el proceso del juego.

3. Hay importantes diferencias entre: *a)* sistemas gubernamentales que se encuentran relativamente cerrados a expresiones de interés y presiones del exterior del juego gubernamental, y *b)* sistemas gubernamentales que se encuentran relativamente abiertos como resultado de las elecciones. En el segundo caso, factores como depender de la aprobación o aquiescencia de un círculo más amplio de individuos y la vulnerabilidad a las presiones de este círculo, fuerza a los jugadores a concebir sus intereses de modo más general.

4. Los intereses organizacionales pesan mucho más en el juego total de intereses de algunos jugadores de mayor nivel que en el de otros. En el gobierno de Estados Unidos parece existir un espectro aproximado de tales pesos, de mayor a menor, por ejemplo: del Jefe de Operaciones Navales, al secretario de Defensa, al secretario de Estado, al consejero especial del Presidente para asuntos de Seguridad Nacional.

5. Los intereses organizacionales están a menudo dominados por el deseo de mantener la autonomía de la organización al perseguir lo que sus miembros consideran la esencia de la actividad de la organización, por ejemplo, el vuelo para la Fuerza Aérea.

6. Las organizaciones compiten incluso por papeles y misiones, tal vez particularmente en las crisis.

7. Las organizaciones rara vez toman posturas que requieren una coordinación elaborada con otras organizaciones.

8. La mayor parte de los jugadores, especialmente los jugadores de mayor nivel, tienen una tasa de descuento muy alta: es decir, un horizonte de corto plazo sobre cualquier tema. Los jugadores cuyas posturas están muy influidas por los intereses organizacionales, especialmente los que buscan hacer carrera, a menudo tienen un horizonte de más largo plazo con respecto a los intereses de la organización.

C. ¿Cómo se acumulan las posturas de los jugadores para producir decisiones y acciones de un gobierno?

Consideramos primero cómo se combinan las posturas para producir políticas y decisiones por parte de los jugadores experimentados; después, consideraremos cómo las políticas, decisiones y otros factores producen acciones gubernamentales.

1. *Juegos de política y decisiones*

Algunas veces un tema se presenta porque un jugador observa algo que él quiere que cambie, y se mueve. Más a menudo, sin embargo, el juego es empezado por la necesidad de que se haga algo, ya sea en respuesta de un plazo fatal (por ejemplo, el presupuesto anual) o un suceso (externo o interno). Cuando se entera de que ha empezado un juego, cada jugador debe determinar su postura y luego decidir si va a jugar (si es que tiene la opción) y, si es así, con qué intensidad. Estas decisiones requieren un cálculo (a menudo implícito) acerca de recursos y reputación. Los recursos son finitos y fungibles, por ejemplo: el tiempo y la reputación de los jugadores de alto nivel con el Presidente. La reputación depende del récord de la trayectoria de uno, y por ello el jugador considera la probabilidad de éxito como parte de sus apuestas.

Los juegos de decisión no proceden al azar, sino más bien de acuerdo con reglas fijas. Típicamente, los temas son reconocidos y determinados dentro de un canal establecido para producir políticas o decisiones. Cuando un plazo fatal o un suceso inicia el juego, este disparador influye en la selección del canal de acción. Sin embargo, en la mayor parte de los casos existen varios canales posibles a través de los cuales se podría resolver un tema. Dado que los canales de acción estructuran el juego, preseleccionando los jugadores importantes, determinando los puntos normales de entrada en el juego, y distribuyendo ventajas particulares para cada juego, los jugadores maniobran para traer el tema dentro del canal que ellos creen más susceptible de producir el resultado deseado.

La probabilidad de éxito de cada jugador depende de al menos tres elementos: ventajas de negociación, habilidad para y deseo de utilizarlas, y percepciones de los otros jugadores sobre los dos primeros ingredientes. Las ventajas de negociación provienen del control de la implementación, del control sobre la información que capacita a cada cual para definir el problema e identificar las opciones disponibles, persuasión respecto de otros jugadores (incluyendo jugadores exteriores a la burocracia) y capacidad de afectar los objetivos de los otros jugadores en otros procesos, incluyendo los de política doméstica.

Lo que emerge del juego está también afectado de modo importante por restricciones, en particular por la rutina de las organizaciones en proveer información y opciones, y por los valores compartidos dentro de la sociedad y la burocracia.

El juego consiste en que cada jugador se compromete en diversas maniobras para lograr los resultados que desea. Algunos jugadores desarrollan planes sofisticados, aunque la mayor parte parece planificar muy poco. Todos los jugadores pueden tratar de cambiar las posturas de los otros jugadores por medio de argumentos.

La resolución de un tema puede ser una política, una decisión o la evasión de una

decisión. Las decisiones pueden ser muy generales o bastante específicas. En algunos casos, los jugadores de mayor nivel no tendrán opción acerca de quién desarrollará la acción. Pero en otros casos, las reglas permiten elegir a los implementadores. Por ejemplo, las negociaciones con los gobiernos extranjeros son normalmente del dominio de la oficina de asuntos exteriores; pero pueden ser asignadas a un enviado especial del jefe del gobierno, o a los servicios de inteligencia. Las misiones de bombardeo deben ser asignadas a los militares, pero puede haber una opción entre los distintos servicios o dentro de un servicio, por ejemplo: entre la Armada, el Comando Aéreo Estratégico (SAC) y el Comando Aéreo Táctico (TAC). Las funciones de control pueden ser asignadas a una organización con interés en la acción pero que no tenga capacidad para desarrollarla.

2. Juegos de acción

Las acciones de un gobierno que afectan un resultado influyen típicamente en una gran cantidad de elementos distintos. Por ejemplo, las acciones recientes del gobierno de Estados Unidos que afectan la diseminación de los armamentos nucleares, incluyen: los esfuerzos del Departamento de Estado para ganar adherencia al Tratado de No Proliferación; ofertas presidenciales de garantías contra el chantaje nuclear a las naciones que no tienen ese tipo de armamento; las pruebas de la Comisión de Energía Atómica de explosivos nucleares con fines pacíficos (que proveen un escudo conveniente para el desarrollo de dispositivos nucleares en las naciones no nucleares); el retiro de las tropas de Estados Unidos del Lejano Oriente (lo cual puede incrementar la preocupación de algunos japoneses o hindúes acerca de su seguridad nacional); las declaraciones de la CEA (Comisión de Energía Atómica) acerca de las grandes perspectivas para los armamentos nucleares con fines pacíficos (que están diseñados para influir en los presupuestos de la CEA); el argumento de un comisionado de la CEA en ausencia de alguna decisión de alto nivel, esgrimido ante un científico brasileño acerca de las grandes ventajas de los explosivos nucleares con fines pacíficos, y la negativa del gobierno de Estados Unidos a confirmar o negar la presencia de armamentos nucleares en barcos que se encuentran en puertos extranjeros. Como lo sugiere esta lista, aquellas acciones que afectan los resultados pueden ser afectadas —de manera fundamental— por políticas relacionadas con esos resultados, por juegos de decisión en torno a esos resultados y por juegos de decisión acerca de otros resultados. Las acciones que afectan los resultados pueden también ser acciones que ocurren en ausencia de decisiones de alto nivel, formuladas para afectar las maniobras de juegos de decisión o compartamiento rutinario de las instituciones.

Para considerar las acciones de un gobierno que afectan un resultado, el analista necesita separar esos distintos cursos de acción y proveer explicaciones para cada uno de ellos. Obviamente la mayor parte de las acciones son una amalgama de varios cursos.

Si la acción es en realidad el resultado del comportamiento rutinario de las organizaciones, uno necesita explicar los procedimientos operativos organizacionales estándar (SOP) que producen este comportamiento.¹¹ Si la acción es una maniobra en un juego de decisión o de política, uno necesita identificar el juego y explicar por

¹¹ Para una elaboración de la discusión de las rutinas organizacionales, programas y SOP, véase Allison, *op. cit.*

qué se utilizó la maniobra. Si la acción fue tomada sin una decisión de alto nivel, uno debe identificar las circunstancias que permiten al jugador este margen, y explicar qué lo condujo a dar este paso. Si la acción es resultado de un juego de decisión o de política no relacionado con el resultado que se está analizando, uno debe identificar la decisión relevante o juego de política y proveer una explicación de la decisión y la acción que siguieron. Finalmente, si la acción fluye de un juego de decisión relevante, uno necesita una explicación de este juego de acción.

Los juegos de acción, que derivan de juegos de decisión, no proceden al azar. La decisión que inicia el juego y las reglas del mismo asignan la acción a un jugador y escogen el canal de acción. Sin embargo, es probable que haya varios subcanales. Los jugadores maniobrarán para traer el tema dentro del canal que creen que ofrece las mejores perspectivas de alcanzar el resultado deseado.

Como en los juegos de decisión, las probabilidades de éxito de los jugadores dependen de su poder. En este caso, las ventajas de negociación provienen de: autoridad formal, control sobre los recursos necesarios para desarrollar la acción, responsabilidad en el desarrollo de la acción, control sobre la información que capacita para determinar si la decisión está siendo aplicada y capacidad de persuasión hacia otros jugadores, especialmente hacia aquellos responsables de la aplicación. La acción también está afectada por las restricciones impuestas por los procedimientos operativos estándar de las grandes organizaciones.

En algunos casos, los jugadores responsables de aplicar las decisiones se sentirán obligados a hacerlo respetando tanto el espíritu como la letra de la decisión. Incluso en tales casos, la acción puede diferir de aquella que los jugadores de alto nivel esperaban como resultado de su decisión. Esto ocurre en parte porque las acciones son desarrolladas por grandes organizaciones de acuerdo a rutinas existentes, y en parte porque cuando especifican los detalles, los jugadores menores pueden distorsionarlas.

En la mayor parte de los casos, los jugadores sentirán que la decisión les deja un margen considerable en la aplicación. Los que la apoyan maniobrarán para verla aplicada. Ellos pueden ir más allá del espíritu si no de la letra de la decisión. Aquellos que se oponen a la decisión, o que se oponen a la acción, maniobrarán para demorar la aplicación, para limitarla a la letra pero no a su espíritu, o incluso para hacer que la decisión sea desobedecida.

La caracterización de los juegos de decisión y acción es el nudo del enfoque de política burocrática. Si los problemas de política exterior se presentan como temas aislados y las decisiones y acciones fueran determinadas en un juego por vez, este recuento resultaría suficiente. Pero la mayor parte de los "temas", por ejemplo Vietnam o la proliferación de armamentos nucleares, emergen fraccionadamente en el tiempo, un pedazo en un contexto y otro en otro. Cientos de temas compiten por la atención diaria de los jugadores. Cada jugador está obligado a concentrarse sobre sus temas para ese día, a tratarlos en sus propios términos y correr a los siguientes. Así, el carácter del tema emergente, y el ritmo con el cual se juega el juego, convergen para producir un *collage* de decisiones y acciones gubernamentales. Las opciones de un jugador (por ejemplo: autorizan la acción de su departamento, hacer un discurso, o abstenerse de obtener cierta información), las decisiones y "enredos" (por ejemplo: puntos que no se deciden por no haber sido reconocidos, por haberse

planteado tarde o ser mal entendidos) son todos trozos que, puestos en un mismo cuadro, constituyen acciones relevantes para un resultado.

Proposiciones sugestivas sobre las decisiones

1. Las decisiones de un gobierno rara vez reflejan un conjunto coherente, simple y consistente de cálculos acerca de los intereses de seguridad nacional.

2. Las decisiones asignan, por definición, acciones específicas a los jugadores específicos, pero típicamente dejan un considerable margen, tanto respecto a qué subordinados deben involucrarse como a qué acciones específicas deben adoptarse.

3. Las decisiones reflejan, por lo general, un nivel de compromiso considerable. El compromiso resulta de la necesidad de ganar adhesión, de evitar dañar intereses muy sentidos (incluyendo intereses organizacionales) y de protegerse contra las predicciones extremas de otros participantes.

4. Las decisiones rara vez están estructuradas de tal modo que faciliten su supervisión. Como resultado, los jugadores de mayor nivel tienen una gran dificultad para controlar la aplicación fiel de una decisión.

5. Las decisiones que ordenan cambios sustanciales en la acción resultan por lo general de la coincidencia de: a) un plazo fatal para el Presidente o los jugadores de mayor nivel, que los concentra en el problema y activa la búsqueda de una solución y b) los intereses de jugadores menores, comprometidos con una solución específica y en busca de un problema.¹²

Sobre las acciones

1. Las decisiones presidenciales serán fielmente aplicadas cuando: la participación del Presidente no sea ambigua y se publicite ampliamente, los hombres que la reciben tengan control de todo lo necesario para llevar a la práctica y esos hombres no tengan dudas acerca de su autoridad para tomar la decisión.¹³

2. Las modificaciones importantes en la política exterior provienen generalmente de alguna decisión por parte de jugadores centrales. Pero los detalles específicos de la acción son determinados en gran parte por el procedimiento operativo estándar y los programas existentes en las organizaciones en ese momento.

3. Los embajadores y los comandantes en terreno, se sienten menos obligados a aplicar fielmente las decisiones porque, generalmente, no se han inmiscuido en el juego de decisión. Ellos creen saber mejor qué acción es deseable obtener de otro gobierno y cómo conseguir esta acción.

4. Mientras mayor sea el número de jugadores que puedan actuar sobre un tema, menor será el reflejo de la acción del gobierno sobre las decisiones acerca de ese tema.

¹² Para esta proposición, estamos agradecidos a Ernest R. May.

¹³ Esta proposición fue tomada de Richard E. Neustadt: *Presidential Power*, Nueva York, 1960.

5. Donde una decisión deja margen de acción para la organización que está aplicándola, la organización lo utilizará para maximizar sus intereses organizacionales dentro de las restricciones.

III. RESTRICCIONES

Los factores destacados en este modelo suponen una cláusula de *ceteris paribus*.^{*} Otros rasgos, tratados aquí como restricciones, sesgan el resultado del juego de política burocrática. Para algunas clases de comportamiento gubernamental (por ejemplo, los detalles característicos del comportamiento de organizaciones grandes), estos otros factores pueden ser más importantes que aquellos subrayados por el modelo de política burocrática. En realidad, lo que se describe aquí como una "restricción organizacional", ha sido elaborado en otro lugar por uno de nosotros como un modelo alternativo.¹⁴ El tema de la tipología, es decir, qué factores pesan más para qué clase de resultados, es un tema central para investigaciones futuras.

A. Restricciones organizacionales

El juego entre los jugadores (y las organizaciones consideradas como jugadores) procede dentro de un contexto. Gran parte de este contexto es la configuración ya existente de grandes organizaciones, sus programas establecidos y los procedimientos estándares operativos para desempeñar varias funciones. Estas rutinas organizacionales son especialmente importantes para determinar: 1) la información disponible para los jugadores centrales, 2) las opciones que consideran los jugadores experimentados y 3) los detalles de todo lo que el gobierno hace.

¿Cómo se hace *disponible* la información acerca de la mayor parte de los problemas nacionales para los miembros del gobierno? Por ejemplo, ¿cómo se enteró el gobierno de Estados Unidos, de la construcción soviética de misiles en Cuba en 1962? En su mayor parte, la información es recolectada y procesada por grandes organizaciones. En la crisis de los misiles cubanos, la existencia de la CIA y la Fuerza Aérea, con procesos y capacidades existentes produjo un vuelo U-2 programado sobre Cuba, que descubrió los misiles en la segunda semana de octubre.

El menú de *opciones* definido por las organizaciones con el detalle suficiente como para ser consideradas opciones reales, está severamente limitado tanto en número como en carácter. El carácter de las opciones disponibles para un líder (o sea, la localización del juego de opciones relevantes para sus objetivos) en el Universo de opciones posibles, difiere significativamente del carácter de las opciones presentadas por un equipo de cinco expertos desinteresados. La diferencia es función de la configuración de las organizaciones establecidas y sus metas y procedimientos ya existentes. Aquellas opciones que son inherentes a las metas organizacionales existentes (por ejemplo, mejoras crecientes en el sistema primario de armamentos de cada servicio militar), serán adecuadas (o sea, comparadas favorablemente con la lista hecha por expertos, aunque con menos atención al costo). Sin embargo, las opciones que

* El supuesto de que todos los factores no considerados permanecen constantes. (N. del E.)

¹⁴ Véase el "Modelo II" de Allison. La discusión.

requieren la coordinación de varias organizaciones (por ejemplo, operaciones militares o sistemas de armamentos interservicios) y las opciones en áreas entre las organizaciones (por ejemplo, armamentos que no están representados por una rama importante), es probable que sean inadecuadas.

La *acción*, de acuerdo a procedimientos operativos estándar y programas, no constituye una adaptación flexible y con perspectiva al tema (como la concibe un analista). El detalle y complejidad de las acciones de organizaciones es determinado principalmente por rutinas organizacionales. Los procedimientos operativos estándar constituyen rutinas para tratar situaciones estándar. Las rutinas permiten a un gran número de individuos en bajos niveles organizacionales tratar numerosas situaciones día tras día, sin pensar mucho. Pero esta capacidad regularizada de desempeño adecuado se consigue al precio de la estandarización. Los casos específicos, particularmente los críticos que tradicionalmente no tienen características "estandar", a menudo se manejan torpe o inadecuadamente. Un programa, es decir, un grupo complejo de procedimientos organizacionales, rara vez está adaptado a la situación específica en la que es ejecutado. Más bien, el programa (en el mejor de los casos) es el más apropiado en el repertorio existente. Dado que los repertorios son desarrollados por organizaciones parroquiales para escenarios estándares que la organización ha definido, los programas disponibles para tratar una situación particular son a menudo inapropiados.

B. Actitudes compartidas

Las percepciones de los temas o argumentos acerca del interés nacional no comienzan *ab initio*. Bajo las diferencias que alimentan la política burocrática existe una base de supuestos compartidos acerca de los valores y hechos básicos. Estos supuestos subyacentes se reflejan en varias actitudes e imágenes que son dadas por sentadas por la mayoría de los jugadores.

Las actitudes e imágenes compartidas proporcionan respuestas comunes a preguntas tales como: ¿Quiénes son los enemigos reales o potenciales de Estados Unidos? ¿Cuáles son sus intenciones y capacidades? ¿Quiénes son nuestros amigos? ¿Cuáles son sus capacidades e intenciones? ¿Qué influye en el comportamiento de las otras naciones? Entre las actitudes e imágenes que han prevalecido recientemente en la burocracia de Estados Unidos, se encuentran las siguientes:

- Estados Unidos debería actuar para impedir la expansión del Comunismo.
- Solo la fuerza disuadirá a los chinos de realizar una agresión.
- La pérdida del oro americano a manos de los bancos centrales extranjeros es una amenaza para la prosperidad de Estados Unidos y debería evitarse.
- La capacidad de destrucción asegurada es necesaria para detener a la Unión Soviética.
- La unificación europea es deseable
- Las buenas relaciones con Japón son importantes para los intereses de seguridad de Estados Unidos.

La mayoría de los participantes acepta estas imágenes. Su idea del interés nacional es configurada por estas actitudes y sus argumentos se basan en ellas. Muchos de los participantes tienden a interpretar las acciones de otras naciones para hacerlas consistentes con sus imágenes previas, más que reexaminar los puntos de vista básicos. Incluso quienes en la burocracia no comparten algunos o todos estos valores e imágenes, se inclinan a actuar y argumentar como si creyeran en ellos, para evitar hacerse sospechosos a los ojos de otros miembros de la burocracia.

SECCION II

INTERACCION ENTRE NACIONES

¿Cómo afecta el comportamiento de una nación el de otra?

La mayoría de los analistas de política internacional abordan esta cuestión aplicando una versión del Modelo I al comportamiento de cada nación. Este enfoque los conduce a tratar la interacción entre las naciones como si fuera resultado de una competencia entre dos individuos deliberados. Las acciones de cada nación son observadas como si fueran un intento de influir en las acciones de la otra, afectando su cálculo estratégico. El comportamiento de cada nación es explicado como una reacción al comportamiento de la otra.

Considérese, por ejemplo, cómo los analistas que toman este enfoque explican la carrera armamentista. La nación A construye fuerzas militares con el propósito de influir en la nación B. Si teme que esta última sea más fuerte y pueda tentarse de atacar o explotar su superioridad militar, la nación A incrementará, por consiguiente, el tamaño de sus propias fuerzas. La nación B, observando esta acumulación y temerosa de la fuerza creciente de la nación A, a su vez incrementará sus propias fuerzas.

El modelo de Política Burocrática sugiere una respuesta alternativa a la pregunta de cómo el comportamiento de una nación afecta el comportamiento de otra. La explicación se enfoca primordialmente sobre los procesos internos de cada nación. Las acciones de una nación no resultan de un cálculo acordado de interés estratégico, sino más bien de forcejeos entre individuos con diferentes percepciones y apuestas. Estas provienen no solo de concepciones diferentes de los intereses de seguridad nacional sino también de los diferentes intereses internos, organizacionales y personales. La influencia de las acciones de una nación sobre otra es el resultado del impacto de tales acciones sobre las posiciones o el poder de los jugadores en los juegos de decisión o acción en la otra nación.

Desde esta perspectiva alternativa, la explicación de "una carrera armamentista" se encontrará principalmente dentro de cada nación —en particular en el proceso por el cual ésta obtiene y despliega las fuerzas militares. En cualquier momento, algunos jugadores en la nación A tomarán posiciones en favor de incrementar los gastos de defensa y procurar determinados sistemas de armamentos. Los intereses que los conducen a estas posturas serán diversos. Los oficiales de carrera en los servicios armados, por ejemplo, buscarán fondos adicionales para las fuerzas controladas por sus servicios. Las posiciones de otros jugadores serán afectadas por sus percepciones acerca de cómo ciertas decisiones particulares afectarán la influencia de ciertos jugadores. Las acciones de otra nación serán interpretadas por quienes buscan

armamentos adicionales para dar validez a sus argumentos e influencia. Estas acciones afectarán las decisiones de incrementar el gasto de defensa si afectan las percepciones de los jugadores de mayor nivel acerca de lo que es necesario para la seguridad nacional y apropiado para promover sus otros intereses.

Se puede confiar en el análisis del Modelo I para predecir que un gran incremento en el presupuesto de defensa de la nación A producirá un incremento del gasto de defensa de la nación B. Pero la magnitud de este incremento, y lo que es más importante, las características específicas de los armamentos comprados con dicho incremento, se explican o predicen mejor por medio del modelo de política burocrática. En general, el Modelo I es más útil para explicar acciones en las cuales predominan los intereses de seguridad nacional, los valores compartidos conducen a un consenso sobre los requerimientos de la seguridad nacional y las acciones siguen directamente a las decisiones. El modelo de política burocrática es más útil cuando existen datos sobre el interés de los jugadores y sobre las reglas del juego, cuando predominan los intereses organizacionales e internos o cuando se desea tratar los detalles de la acción.

El modelo de política burocrática sugiere una serie de proposiciones acerca de la forma en que las acciones de una nación afectan las acciones de otra. Intentaremos formular estas proposiciones de manera explícita. Pero antes de presentar las proposiciones, sería útil considerar en forma más general cómo se ve el proceso de interacción nacional a través del lente de la política burocrática.

El énfasis del modelo de política burocrática sobre los procesos intranacionales proviene no solo del hecho de que son los individuos dentro de las naciones los que actúan, sino también de la observación de que la satisfacción de los intereses de los jugadores se realiza principalmente en su propio país. Los líderes políticos de una nación se elevan y caen dependiendo de si satisfacen necesidades internas. Los individuos avanzan en la burocracia cuando cumplen los estándares fijados por los líderes políticos o por los escalones de la burocracia. Las organizaciones prosperan o declinan dependiendo del apoyo interno, en esa burocracia y más allá de ella pero dentro de la nación. Estas pugnas son las que preocupan a los jugadores en las burocracias de política exterior. Las amenazas a los intereses que provienen de organizaciones rivales o grupos políticos competitivos, son más reales que las amenazas del exterior.

Esto no quiere decir que los jugadores no tengan intereses de seguridad nacional. Ningún líder quiere ver atacada a su nación, y pocos desean enviar a sus soldados a pelear en guerras lejanas. Algunos líderes están comprometidos con una concepción del orden mundial. Algunos jugadores tienen una amplia gama de intereses más allá de las fronteras de la nación. Incluso cuando los jugadores están preocupados de los intereses de seguridad nacional, es probable que observen las batallas como si fueran pérdidas o ganadas principalmente dentro de su país. Para el presidente Harry S. Truman, el problema del Plan Marshall suponía cómo llevar al Congreso a establecer el programa y asignar los fondos. Y no cómo hacer que los gobiernos europeos los tomaran y obligaran de manera apropiada. Para el presidente Dwight D. Eisenhower el problema del control de armas suponía cómo obtener propuestas imaginativas de sus asociados. Para los planificadores del Pentágono, la lucha por conseguir las fuerzas necesarias para defensa de la nación es obstaculizada no por los gobiernos extranjeros sino por los servicios rivales, la secretaría de Defensa y el Presidente.

No decimos que las acciones de otras naciones no sean importantes, sino más bien que lo son siempre y cuando influyan en las luchas internas. Los esfuerzos de un jugador para alcanzar sus objetivos —ya sea para promover intereses de política interna, intereses organizacionales, personales o de seguridad nacional— son a veces afectados por lo que él y otros jugadores creen acerca de las acciones de las otras naciones. Un canciller alemán cuya posición interna depende de su reputación de ser capaz de conseguir lo que la República Federal Alemana necesita de Estados Unidos, estará preocupado por las acciones norteamericanas que conduzcan a sus colegas y oponentes a concluir que Washington ya no lo escucha. Un secretario de defensa o presidente norteamericano que desee reducir los gastos de defensa, verá que su posición requiere acciones soviéticas que le permitan argumentar que la seguridad nacional puede estar protegida con fuerzas reducidas. Un funcionario del departamento de Estado que crea que la seguridad de su gobierno requiere la unificación europea, temerá que sus esfuerzos por conducir a los Estados Unidos a promover esta causa podrían ser socavados por las políticas comerciales del Mercado Común, y que ofrecen a otros una oportunidad de señalar las consecuencias económicas adversas de la unificación de Europa. Debido a que las acciones de otras naciones pueden afectar las posturas de los que toman decisiones y de esa manera afectan las decisiones y acciones, debemos examinar cómo sus acciones entran en el proceso de negociación de decisiones y cómo afectan las acciones.

Muchas naciones están haciendo muchas cosas en un momento dado. Pero no todas esas actividades extranjeras se tornan relevantes para los juegos de decisión o acción dentro de una nación. Aquellas que lo hacen son las acciones reportadas por el ministerio de asuntos exteriores de la nación o las organizaciones de inteligencia, o directamente por los jugadores de mayor nivel. Las organizaciones de inteligencia no son cinturones de transmisión perfectos y neutrales. Ellas perciben aquello que, según su concepción del mundo, es importante para los jugadores de mayor nivel. Informan sobre sucesos y opiniones de acuerdo con los procedimientos establecidos y en formas diseñadas para proteger sus propios intereses organizacionales. Los jugadores de alto nivel captan lo que podría ayudarlos a ellos o a sus oponentes y se relacionan principalmente con lo primero. Si una nueva interpretación de las acciones de otra nación llega a ser aceptada entre los jugadores de mayor nivel, algunos jugadores verán nuevas oportunidades de buscar decisiones o acciones. Otros verán amenazas para las acciones en curso o futuras que desean; otros no estarán interesados.

Los informes de las acciones de otras naciones nunca serán más que una de las muchas influencias sobre las decisiones y acciones. Sin embargo, cuando los jugadores están igualmente divididos, o cuando una nueva acción sugiere a muchos un cambio sustancial en las acciones futuras anticipadas, estos informes de las acciones de otra nación pueden ser decisivos. El ataque japonés sobre Pearl Harbor, para tomar un ejemplo extremo, afectó las percepciones de muchos norteamericanos acerca de si la seguridad nacional requería comprometer fuerzas americanas en una guerra contra Japón. El despliegue soviético de los ABM bien puede haber inclinado la balanza en la controversia norteamericana sobre si desplegarlos o no. La estimación del presidente Lyndon B. Johnson acerca del efecto del no despliegue de un sistema ABM norteamericano, sobre sus perspectivas de reelección, puede haber sido cambiada sustancialmente por la posibilidad de ser acusado de permitir una "brecha ABM".¹⁵

¹⁵ En la discusión del ABM véase Morton Halperin: "The Decision to Deploy the ABM", *World Politics*, XXV, octubre de 1972.

Cuando las acciones de una nación cambian efectivamente el comportamiento de otro, la nueva acción rara vez es la que pretendía algún jugador en la primera nación. Los cambios en las posiciones llevarán a cambios deseados en la acción, que a su vez producirán deseos de cambios en la acción de otra nación sólo cuando se envíe una clara señal o alguien en la otra nación ya quiere tomar la acción deseada y ésta incrementa la influencia del jugador. Más a menudo los efectos son marginales o no intencionales.

Proposiciones acerca de la interacción nacional

1. Las acciones de la nación A que un observador exterior percibe como diseñador para influir sobre las acciones de la nación B, serán en realidad una combinación de: a) patrones rutinarios de comportamiento; b) maniobras en los juegos de decisión que son incidentales o deliberadamente visibles para otras naciones, ya que para ser efectivos deben aparecer como una "señal"; c) acciones de jugadores en ausencia de decisiones; d) acciones que siguen a un juego de decisión no destinado a influir en la nación B, o bien, e) acciones que siguen a un juego de decisión destinadas a influir a la nación B.

2. Los informes e interpretaciones de estas acciones que se proporcionan a los jugadores de mayor nivel por los participantes de la nación B (Relaciones Exteriores e Inteligencia) encargados de observar, informar, explicar y predecir las acciones de otras naciones, serán afectadas por: a) las tendencias perceptuales de todos los individuos; b) el uso del modelo I de análisis, o c) aun si no es así, la carencia de datos requeridos y comprensión y d) los procedimientos operativos estandar y los intereses de estas organizaciones.

a) Estos jugadores comparten las tendencias perceptuales de todos los individuos. Esto significa por ejemplo, que:

1) La nueva información será insertada dentro de sus actitudes e imágenes pre-existentes.

2) Los informes que deberían conducir a un cambio en los planes serán distorsionados para "salvar su teoría".

3) Los indicios que señalan un cambio significativo en las probabilidades de los sucesos se perderán en el ruido circundante.¹⁶

Ejemplos: la evidencia del ataque japonés sobre Pearl Harbor fué minimizada.¹⁷ Un funcionario militar de alto nivel urgió a que Estados Unidos procediera a invadir Cuba incluso después de que los soviéticos aceptaron retirar sus misiles.¹⁸

b) Dado que estos jugadores utilizan el Modelo I tienden a considerar que las acciones fueron:

¹⁶ Véase Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor* (Stanford 1962).

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Robert Kennedy, *Thirteen Days* (Nueva York 1969), p. 119.

- 1) Diseñadas y ejecutadas efectivamente, por un simple individuo.
- 2) Diseñadas cuidadosamente para influir en su nación.
- 3) Diseñadas con un punto de vista mundial similar al propio.
- 4) Diseñadas sin contemplar las políticas interna y burocráticas de la nación A.

Ejemplos: Krushev advirtió a Kennedy de la dificultad que tenía, durante la crisis de los misiles cubanos, de convencer a sus colegas de que el U-2 norteamericano que cruzaba territorio soviético no era un indicio de que Estados Unidos fuera a atacar.¹⁹ La comunidad de inteligencia norteamericana persiste en describir la estructura de fuerza soviética sobre la base del Modelo I de análisis.²⁰

c) Aun si emplean un modelo de política burocrática les faltarán datos y comprensión de los matices que determinan la acción de la nación B.

Ejemplos: tanto en la crisis de Suez de 1956 como en la crisis del Skybolt de 1961, los jugadores de alto nivel de los gobiernos británico y norteamericano frecuentemente interpretaron mal el significado de las acciones porque les faltaba una comprensión de los matices sobre el modo de trabajar del otro sistema.²¹

d) Los procedimientos operativos estandar y los intereses afectarán lo que se informa:

1) Los procedimientos operativos estandar conducirán a retrasos y a selecciones distintas de las que elegirían los jugadores de alto nivel. Por ejemplo: los procedimientos de la comunidad de inteligencia llevaron a un retraso considerable entre el momento en que la evidencia de los misiles soviéticos en Cuba entró al sistema y el momento en que esta evidencia llegó a los jugadores de alto nivel.

2) Los procedimientos operativos estándar y los intereses pueden llevar a disfrazar los desacuerdos burocráticos internos y a retener las malas noticias.

3) La información será presentada de modo que implique una recomendación de acción.

Por ejemplo: al presidente Eisenhower se le dijo durante el ataque chino de la Isla de Quemoy en 1958, que la caída de Quemoy tendría consecuencias más "perdurables y catastróficas de las que siguieron" a la caída de China. Estos informes señalaban claramente la acción favorecida.²²

4) Los procedimientos de recolección de información y los informes serán diseñados para proteger los intereses de las agencias de inteligencia, tales como proteger los papeles y misiones de la CIA en relación con otras organizaciones.

¹⁹ Para los ejemplos de la crisis cubana de los misiles, véase Allison, *op. cit.*

²⁰ Este punto de vista (comentario) ha sido usado frecuentemente por A. W. Marshall.

²¹ Para Suez y el Skybolt, véase Richard E. Neustadt, *Alliance Politics* (Nueva York 1970).

²² Dwight D. Eisenhower, *Waging Peace* (Nueva York 1965), p. 692.

5) Los procedimientos también serán diseñados para proteger los intereses organizacionales de una organización operativa de mayor nivel.

Por ejemplo: de acuerdo con un ex-analista de la Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA), las estimaciones de la DIA con respecto a Vietnam fueron escritas de modo que no socavaran las recomendaciones de acción del Comandante Militar de Estados Unidos en Vietnam y del Estado Mayor Conjunto.²³

3. La capacidad de los jugadores de mayor nivel de la nación B para perseguir sus intereses será afectada por las acciones de la nación A sólo en la medida en que dichas acciones, informadas por el Servicio Exterior, la Inteligencia y otros jugadores afecten: a) a quien esté en el poder en la nación B, b) el poder de los *participantes* en la nación A, o c) las percepciones de estos últimos sobre sus intereses de seguridad nacional.

Ejemplos: el presidente Lyndon B. Johnson puede haber creído que el despliegue soviético de un ABM dañaría sus oportunidades de reelección en 1968. Un fracaso de Kennedy en lograr el retiro de misiles soviéticos de Cuba habría reducido su influencia en el gobierno norteamericano. Se dice que el presidente Johnson pensaba que para obtener la aprobación por parte del Congreso de su legislación de Great Society, era preciso no dejar caer a Vietnam del Sur en el comunismo. La invasión por parte de Corea del Norte a Corea del Sur cambió el punto de vista del presidente Harry S. Truman sobre la importancia que para la seguridad norteamericana tenía mantener a Corea del Sur sin influencia comunista.

4. Si las acciones de la nación A afectan la posibilidad de un jugador de B respecto a lograr sus intereses, éste por lo menos informará de la acción y la interpretará de modo que avancen las posturas adoptadas anteriormente. Si la interpretación de la acción aceptada por la mayor parte de los jugadores de alto nivel afecta el cálculo sobre qué posición haría avanzar sus intereses, el jugador cambiará su posición y buscará promover su interés sin afectar las acciones de la nación A (si es que esto se puede hacer) o afectándolas si es necesario.

Ejemplos: cuando los norcoreanos invadieron Corea del Sur en 1950, el Departamento de Estado y el de Defensa estaban divididos sobre la conveniencia de concluir un pronto acuerdo de paz con Japón. El Departamento de la Defensa estaba a favor de una demora dado que a su juicio se requerían bases en Japón. Argumentó que la Guerra de Corea demostraba la necesidad de conseguir las bases y por tanto reforzó la idea de demorar la firma del tratado de paz. El Departamento de Estado argumentó que, debido al ataque, la preocupación japonesa haría posible negociar derechos sobre las bases después de la firma de un tratado de paz. De aquí que Estados Unidos debiera moverse rápidamente a firmar un Tratado de Paz.²⁴

El presidente Johnson cambió de posición y decidió desplegar un ABM en respuesta al despliegue del ABM soviético, para cancelar el posible efecto de ésta sobre la elección de 1968. Al prevenir una "brecha ABM", este camino logró su propósito sin necesidad de causar una reacción soviética específica. Por otra parte, la pro-

²³ Patrick J. McGarvey, "DIA: Intelligente to Please", *Washington Monthly*, II (Junio 1970).

²⁴ Para Corea, véase Glenn Paige, *The Korean Decision* (Nueva York 1968), y Joseph de Rivera, *Psychological Dimensions in Foreign Policy* (Columbus 1968).

puesta del secretario de defensa, Robert McNamara, de pláticas SALT para evitar el despliegue norteamericano de ABM, dependía de la voluntad soviética de participar en las negociaciones.

5. Los cambios en las posiciones de uno o más participantes en la nación A pueden afectar las acciones de la nación B. Pero es improbable que el cambio en el comportamiento de B esté bien diseñado para asegurar aquella acción de la nación A que desea cualquier participante individual. Ello porque: *a)* el generador de una propuesta no propondrá una señal óptima, *b)* la decisión se desviará de la propuesta de cualquier jugador individual, y *c)* las acciones se desviarán de las decisiones.

a) El generador de una propuesta de acción destinada a afectar la conducta de la nación A no propondrá una señal óptima.

i) Incluso si el único propósito de un jugador es diseñar una señal que afecta las acciones de la nación A, él tiende a hacer un mal trabajo porque: *a)* utiliza el modelo I, o porque *b)* utiliza el modelo de políticas burocráticas pero carece de los datos y la comprensión requeridos.

a) Tiende a emplear una estructura particular del modelo I que supone que la nación A:

1) Será ampliamente influida por el comportamiento de su nación.

2) Está escuchando cuidadosa y sofisticadamente y comprenderá el significado de señales complejas.

3) No está afectada por restricciones de política interna (los funcionarios de la embajada generalmente no caen en este error ni tampoco los jugadores de alto nivel con respecto a las naciones cuyos líderes conocen bien).

4) Comparten la visión del mundo que su nación acepta. Por ejemplo: el moribundo secretario de Estado John F. Dulles, dando su último consejo al entonces vicepresidente Richard Nixon sobre cómo entenderse con líderes soviéticos, le aseguró que "Krushev no necesita ser convencido de nuestras buenas intenciones. El sabe que no somos agresores y que no amenazamos la seguridad de la Unión Soviética. El nos comprende".²⁵

b. Incluso si un participante utiliza un modelo de política burocrática probablemente carecerá de datos y de una comprensión de los matices acerca de cómo funcionan los procesos en la nación A.

Por ejemplo: durante la crisis de Suez y Skybolt, los líderes británicos y norteamericanos fracasaron en diseñar señales óptimas debido a que no comprendían los matices de los sistemas de cada cual. Un raro ejemplo contrario se presenta en una memoranda preparada por Richard Neustadt sobre cómo vender el MLF a un nuevo gobierno laborista británico.²⁶

²⁵ Richard Nixon, *Six Crises* (Nueva York 1962), p. 241.

²⁶ Richard Neustadt, "Memorandum on the British Labour Party and the MLF", *New Left Review*, LI (septiembre 1968).

ii) Incluso si un participante se concentra solo sobre los intereses de seguridad nacional, estará preocupado acerca de otras audiencias en su país y en el extranjero.

Por ejemplo: durante la crisis de Quemoy de 1958, Dulles quería dejar absolutamente claro a los chinos que nosotros defenderíamos Quemoy. Pero se abstuvo de enviar una clara señal por temor de que otros también escucharan el aviso. Los críticos internos de la política de Estados Unidos podían usar esto para cuestionar efectivamente su política. Y los nacionalistas chinos podrían usar el aviso como un pretexto para provocar un choque entre Estados Unidos y los comunistas chinos.²⁷

iii) Un participante que desee enviar una señal tendrá otros intereses que influirán en su propuesta. Se da cuenta de que otras audiencias escucharán su señal. La reacción de éstas siempre será tomada en cuenta y puede, dependiendo de los intereses del participante, ser de mayor peso.

Por ejemplo: el Secretario de Estado John F. Dulles, en una conversación privada en la cual deseaba convencer al primer ministro británico Anthony Eden acerca de cual era la posición norteamericana respecto a Suez, sabía que el líder británico, por inquietud o aprecio, telefonaría a su viejo amigo el presidente Eisenhower para informarlo sobre la conversación. Dulles temía que esta información hiciera retroceder sus esfuerzos por establecer una relación verdadera con el Presidente. Por ello no fue muy explícito acerca de la política norteamericana.

b) La decisión de un gobierno en un juego diseñado para influir el comportamiento de la nación A, se desviará de la propuesta de cualquier participante individual. Algunos de los desacuerdos entre los participantes que afectan decisiones se relacionarán entre sí para influir en el comportamiento de la nación A: a) los participantes pueden diferir sobre el tipo de acciones que son deseables para la nación A, y b) los participantes pueden discrepar sobre cómo inducir el comportamiento deseado.

Por ejemplo: en un momento de la crisis de Suez, Dulles aparentemente propuso que Estados Unidos asegurase al gobierno británico que Estados Unidos asumiría el costo financiero del desvío del Canal de Suez si esto se tornaba necesario. Neustadt sugiere que Dulles habría concluido (según él, correctamente) que su promesa reduciría sustancialmente la oportunidad de que los británicos recurrieran a la fuerza, sin probabilidad real de que Estados Unidos tuviera que cumplir el compromiso. Fue incapaz de convencer de ello al secretario del tesoro, George Humphrey, no porque Humphrey no quisiera detener a los británicos sino porque (añade Neustadt) no aceptó completamente la compleja explicación de Dulles acerca de cómo funcionaba el gabinete británico y porque no quería abandonar el control de los fondos implicados.

c) Las acciones que siguen a una decisión destinada a afectar las acciones de la nación A, se desviarán de la decisión. En parte la desviación estará directamente vinculada con desacuerdos acerca de la influencia sobre las acciones de la nación A, en que: a) los participantes pueden diferir sobre qué acciones son apropiadas para

²⁷ En la crisis de 1958 de Quemoy, véase Morton Halperin y Tang Tsou, "United States Policy Toward the Offshore Islands", *Public Policy*, XV (Cambridge 1966).

la nación A, y b) los participantes pueden discrepar sobre cómo inducir el comportamiento deseado.

Ejemplos: cuando el general Douglas MacArthur se enteró de que Truman, deseando terminar la guerra por medio de un compromiso, iba a anunciar públicamente el deseo norteamericano de un armisticio en Corea, MacArthur, quien se oponía a un compromiso, difundió por radio una demanda de rendición al enemigo. El ex-embajador de Estados Unidos en la India, Kenneth Galbraith, relata en su *Journal* muchas ocasiones en que sus acciones se desviaban de sus instrucciones porque creía que sus acciones tendían más a llevar a la acción hindú deseada.²⁸

6. Los cambios en las acciones de una nación tendrán éxito en cambiar las acciones de una segunda nación en una dirección deseada, sólo cuando: a) las acciones de la primera nación envíen una señal clara, consistente y simple; b) algunos participantes en la otra nación quieran, al perseguir sus propios intereses, cambiar el comportamiento en la forma deseada, y c) la señal sirva para incrementar la influencia de estos participantes.

Por ejemplo: los esfuerzos del gobierno norteamericano por obligar al gobierno japonés a rendirse sin necesidad de una invasión, tuvieron éxito solamente porque: 1) Estados Unidos envió a Japón algunas de las señales más claras de la historia, incluyendo el estallido de dos bombas atómicas, la destrucción de Tokio con bombas incendiarias, el aniquilamiento de la flota japonesa y la formación de una fuerza de invasión; 2) había un fuerte grupo dentro del gobierno japonés (incluyendo al emperador, su principal consejero, y el ministro del Exterior) que se oponía a la guerra desde el principio y querían rendirse, y 3) las señales norteamericanas incrementaron la determinación y la voluntad de correr riesgos de este grupo mientras que desacreditaban y desmoralizaban a sus oponentes. Ninguna figura importante en los círculos gubernamentales japoneses cambió su opinión acerca de lo deseable de la guerra con Estados Unidos, desde el principio de la misma hasta el final. Quienes querían empezar la guerra se oponían ahora a la rendición.²⁹

7. Más a menudo, los cambios en las acciones de una nación tendrán efectos involuntarios e imprevistos sobre las acciones de otra.

Pearl Harbor y Skybolt

En los meses anteriores a Pearl Harbor, los grupos contendientes en Japón y Estados Unidos necesitaban diferentes acciones del otro gobierno para cumplir sus objetivos.³⁰ Quienes se oponían en Tokio a la guerra con Estados Unidos necesitaban demostrar que Estados Unidos no interfería con la expansión japonesa cortando las fuentes de

²⁸ John K. Galbraith, *Ambassador's Journal* (Boston 1969).

²⁹ Véase Robert Butow, *Japan's Decision to Surrender* (Stanford 1954), y Herbert Feis, *Japan Subdued* (Princeton 1961).

³⁰ Para Pearl Harbor, véase Dean Acheson, *Present at the Creation* (Nueva York 1969) Robert Butow, *Tojo and the Coming of the War* (Princeton 1961); Herbert Feis, *The Road to Pearl Harbor* (Nueva York 1962); Joseph Grew, *My Years in Japan* (Nueva York 1944); William L. Langer y S. Everett Gleason, *The Undeclared War* (Nueva York 1953); Y Wohlstetter (pie de página núm. 16). Para Skybolt, véase Neustadt (pie de página núm. 21).

acero, petróleo y otros materiales. También necesitaban que Estados Unidos evitara acciones que permitieran a sus oponentes argumentar que la Guerra con Estados Unidos era inevitable. Quienes favorecían la guerra tenían necesidades completamente diferentes.

En el gobierno norteamericano, los partidarios de la guerra con Japón buscaban acciones japonesas que demostraran que los objetivos japoneses eran ilimitados y amenazaban las posesiones británicas y norteamericanas. Roosevelt, quien deseaba evitar la guerra con Japón, tenía necesidades completamente diferentes y tuvo que resistir presiones dentro del gobierno por parte de quienes deseaban ir a la guerra. Al mismo tiempo no quería desmoralizarlos de tal forma que renunciaran o redujeran sus esfuerzos para prepararse para la Guerra con Alemania, que creía necesaria. Así, Roosevelt requería que Japón evitara: 1) violaciones flagrantes de las leyes internacionales, 2) vínculos con Alemania, de tal forma que hiciera imposible resistir los argumentos de que la guerra con Japón era parte de la guerra contra la alianza fascista y 3) amenazas a las colonias británicas y holandesas que podrían ser vistas como una amenaza a los aliados en Europa.

Las acciones de ambos gobiernos fueron diseñadas con una variedad de propósitos. Los desplazamientos militares japoneses siguieron las decisiones de expandir el área bajo directo control japonés, sin interés específico en dar señales a Estados Unidos. Por otra parte, las posiciones de negociación propuestas (y en algunos casos desarrolladas) por el departamento de Estado fueron diseñadas parcialmente para demostrar al Presidente que una solución negociada era imposible. La posición de los militares japoneses sobre las negociaciones probablemente tuvo un propósito similar. Roosevelt y el ministro Japonés del exterior, Togo, propusieron posiciones diseñadas para mantener abierta la posibilidad de negociaciones con la esperanza de llegar a un acuerdo.

En este contexto, los japoneses se movieron para ocupar toda la Indochina francesa. Esta maniobra japonesa no pretendió señalar algo a Estados Unidos o influir en las acciones norteamericanas. Sin embargo fue incompatible con lo que Roosevelt necesitaba del gobierno japonés. No se sentía ya capaz de resistir las presiones para tomar alguna clase de acción contra Japón. Resistiendo las demandas de un embargo total, transó requiriendo licencias a todas las exportaciones a Japón. Los que favorecían la guerra, incluyendo el entonces subsecretario de Estado para Asuntos Económicos, Dean Acheson, fueron capaces de controlar la aplicación de esta decisión, imponiendo un embargo total de embarques petroleros a Japón.

En este punto, los líderes japoneses que se oponían a la guerra no tuvieron lo que necesitaban de Estados Unidos para lograr sus objetivos. Comenzó un periodo de negociaciones intensivas a alto nivel. Aquellos que se oponían a la guerra en ambos lados, buscaban persuadir al otro de anular el comportamiento que hacía imposible resistir las presiones para ir a la guerra. Roosevelt, reconociendo que los intereses del departamento de Estado diferían de los suyos, utilizó a su Ministro de Correos como agente negociador. Intervino también directamente tratando personalmente con el enviado japonés. El partido de la paz en Tokio, con una dificultad considerable, envió a través del gobierno japonés dos ofertas diluidas. El Plan "A" prometía el retiro japonés de China a largo plazo. El Plan "B" ofrecía un retiro inmediato de Indochina del Sur en respuesta al levantamiento del embargo comercial. No obstante, quienes en las dos capitales veían la guerra como necesaria o inevitable fueron

capaces de resistir los compromisos propuestos. Y los dos gobiernos se encontraron en guerra.

El recuento de Richard Neustadt de la crisis del Skybolt, cuenta una historia completamente diferente de las relaciones entre los aliados, con una resolución relativamente exitosa. Sin embargo, los puntos básicos son los mismos.

Lo que el primer ministro británico Harold McMillan necesitaba de Estados Unidos, eran indicios de que los líderes norteamericanos lo tenían en alta estima. El era particularmente eficiente en conseguir de Estados Unidos lo que era adecuado a los intereses británicos. Necesitaba también el misil Skybolt, ya que hacía de éste un símbolo disuasivo nuclear independiente. McMillan buscaba el factor decisivo para satisfacer sus intereses nacionales. Si fracasaba en conseguir estas cosas de Estados Unidos, estaría amenazado tanto por los líderes alternativos potenciales en el Partido Conservador como en la siguiente elección.

Lo que Kennedy requería de McMillan era más modesto. Necesitaba evitar una demostración de brutalidad hacia los británicos, o de falta de apoyo a las necesidades de un gobierno conservador. Las necesidades de Kennedy provenían de su deseo de mantener el apoyo activo y entusiasta del establecimiento de política exterior del Este, el cual simpatizaba con los británicos en general y con los líderes del Partido Conservador en particular, especialmente con McMillan. También necesitaba evitar la evidencia de una discriminación extrema en favor de los británicos con el propósito de lograr su objetivo de mejorar relaciones con Francia. También necesitaba mantener una semblanza de consistencia con su política de no proliferación.

La aceptación de Kennedy de la recomendación del secretario de la defensa, Robert S. McNamara, de cancelar el Skybolt, no se propuso de ninguna manera como una señal destinada al Reino Unido. No fue pensada para sugerir una falta de amistad o respeto al gobierno británico, o a sus líderes, o algún deseo de quitar a los británicos su papel como potencia nuclear independiente. No obstante, la cancelación del Skybolt era incompatible con los intereses de McMillan. La primera esperanza de McMillan fue que la decisión se rescindiera. Si esto fracasaba, necesitaría de algún sustituto del Skybolt para continuar con algo que internamente podría presentar como una capacidad nuclear independiente. También necesitaba una demostración de apoyo norteamericano hacia él y una prueba de buena voluntad del gobierno norteamericano para responder a sus necesidades. Sin embargo, McMillan no podría, antes de la Conferencia de Nassau, pedir Polaris. La Armada Británica se oponía así como la Fuerza Aérea. La Armada se oponía porque temía que se distrajeran fondos de su programa básico (portaviones), y la Fuerza Aérea deseaba mantener su papel exclusivo de disuasión estratégica. Los dos servicios tenían partidarios importantes en el Parlamento. Lo que es más importante, McMillan era renuente a llevar el tema a su gabinete, donde los oponentes de la fuerza de disuasión independiente podían unirse con aquellos preocupados por el costo adicional del Polaris y derrotarlo.

Las necesidades de los funcionarios norteamericanos eran diferentes. El secretario de Estado, Dean Rusk, quien podría haber favorecido la continuación del Skybolt, no deseaba entrometerse en los asuntos de su colega el Secretario de Defensa, Robert McNamara, quien estaba decidido a cancelar el Skybolt; no obstante estaba dispuesto a darle a los británicos el Polaris como sustituto. Sin embargo, no estaba dispuesto a

batallar con los europeístas en el Departamento de Estado —algo que habría tenido que hacer para ofrecer el Polaris a los británicos antes de que lo pidieran.

Con el desarrollo de la crisis, Kennedy se vio directamente involucrado. Percibió que si el gobierno de Estados Unidos persistía en sus cursos corrientes de acción, aquello que él necesitaba de McMillan podría verse amenazado. McMillan estaba dispuesto a llegar a una ruptura sobre el tema; demostró a Kennedy que tenía que optar entre conseguir lo que necesitaba del Reino Unido y otros costos de sus intereses nacionales. El compromiso que resultó le dio a McMillan virtualmente todo lo que necesitaba, mientras que solo afectó marginalmente la posición interna de Kennedy. Los británicos obtuvieron el Polaris, que podría utilizarse independientemente en momentos de supremo interés nacional. Kennedy podría aludir al acuerdo británico para utilizar el Polaris como parte de una fuerza integrada de la OTAN. Las necesidades de ambos líderes quedaron satisfechas. Otros jugadores no estuvieron de acuerdo. La crisis llegó a su fin.

Los dos casos, en sus similitudes y deferencias, ilustran la utilidad de las proposiciones para analizar cómo el comportamiento de una nación afecta el comportamiento de otra.

En ambos casos, el suceso clave que desató la grave crisis no fue registrado como una señal para el otro. La ocupación japonesa de Indochina y la cancelación del Skybolt fueron resultado de juegos de decisión diseñados para afectar otros resultados. Los analistas en Washington, Tokio y Londres hicieron un deficiente trabajo de explicación del significado de éstas y otras acciones y de predicción de acciones futuras. Los jugadores de alto nivel intentaron interpretar las acciones para apoyar posturas previamente adoptadas. Por ejemplo, aquellos que en Estados Unidos creían que la guerra con Japón era inevitable, señalaron con alarma las acciones japonesas.

En el caso del Skybolt las apuestas para los líderes de ambas naciones fueron en gran medida de carácter interno. McMillan y Kennedy vieron como amenazas a su poder los cambios posibles en las acciones de otra nación. Para otros jugadores, particularmente las fuerzas armadas, la faceta del tema era de papeles y misiones. Otros veían los intereses de seguridad nacional relacionados con la proliferación y la unificación europea. En el caso de Pearl Harbor, las apuestas implicaron intereses de seguridad nacional de orden mayor —prevenir la guerra. Las acciones de la otra nación amenazaban la capacidad de los líderes para vetar las acciones de otros jugadores, que ellos temían que llevaran a la guerra.

Cambios en el comportamiento de cada nación en cada crisis, al menos al principio, llevan a cambios no pretendidos en el comportamiento de la otra. Esto incrementó la amenaza a los intereses de los jugadores de alto nivel en los dos lados. La maniobra japonesa hizo imposible para Roosevelt evitar un embargo. El embargo, a su vez, debilitó al grupo de paz en Japón de modo tal que la guerra no pudo impedirse. En el caso del Skybolt el primer movimiento —su cancelación— amenazó los intereses de McMillan y casi lo llevó a atacar públicamente a Kennedy. Esto habría requerido otras acciones norteamericanas. Los dos líderes, reunidos en Bermudas, fueron capaces de encontrar una solución, y con ello pudieron forzar a sus colegas renuentes a aceptar esta solución. En este caso el precio del fracaso habría sido una crisis interna y con ello problemas domésticos para los líderes. En el caso de Pearl

Harbor, las apuestas eran mayores. Uno se pregunta si un encuentro directo entre el FDR y el Primer Ministro japonés no podría haber producido una solución mutuamente compatible que cada uno podría haber impuesto en su respectivo país.

EL CONTEXTO DE LA ELABORACION DE POLITICA EXTERIOR

William Bacchus*

Siempre habrá situaciones confusas y no muy claras en el proceso de toma de decisiones; incluso aspectos misteriosos para aquellos que pueden estar más íntimamente involucrados en el mismo.

John F. Kennedy

Las nuevas tendencias y complejidades que enfrentan los que elaboran y ejecutan la política exterior norteamericana desde la Segunda Guerra Mundial, implican posiblemente el rasgo fundamental de la actual elaboración de política exterior: una prerrogativa compartida por un gran número de individuos y organizaciones que se encuentran en relación incierta. Así, se puede ver a la elaboración de política como un proceso complicado, en el cual estos actores trabajan con y en contra de los otros para llevar a cabo líneas de acción propuestas. Dado que el principal enfoque que utilizamos es el papel desempeñado por un grupo de actores individuales, las características generales de este proceso de política necesitan un examen detallado.

I. LA ELABORACION DE POLITICA, LA TOMA DE DECISIONES Y LA RESOLUCION DE PROBLEMAS

Una primera preocupación debe ser la de clarificar los conceptos ya que los términos elaboración de política, toma de decisiones y resolución de problemas se utilizan a menudo indiscriminadamente. La definición más común de la política vincula las metas con los resultados deseados. En este sentido, "la política opera en el futuro", definiendo los intereses, objetivos o responsabilidades de una nación; o, más bruscamente, planteando la pregunta, "¿Qué es lo que nos aporta"¹ Construida sobre metas amplias (por ejemplo, un mundo de naciones independientes, un mundo libre de agresión, un mundo en donde las libertades personales están aseguradas, un

* Cientista político norteamericano, autor de *Foreign Policy and the Bureaucratic process: the State Department Country Director System*, Princeton University Press 1974.

¹ Dean Rusk, "The Anatomy of Foreign Policy Decisions"; discurso ante la Asociación de Ciencia Política. Americana (American Political Science Association). Washington, D. C., septiembre 7, 1965; reimpresso en *Department of State News Letter*, núm. 54, (octubre, 1965); p. 4.

mundo de derechos y oportunidades iguales)² la política es vista como “cualquier principio, plan o línea de acción gubernamentales”³ diseñados para lograr tales metas. De manera semejante, la política puede ser más específica (por ejemplo, mejorar la posición de la balanza de pagos nacional), sin distorsionar la orientación futura o la vinculación de las metas y principios que la guían. Dicho de manera más formal, la política puede ser vista como “una decisión autoritaria del gobierno para buscar X o hacer Y”.⁴

Sin embargo, cierto número de especialistas encuentran tal definición muy limitada ya que —argumentan— implica una vinculación demasiado directa entre la intención y la acción. Para ellos, una política particular sólo puede ser determinada tomando en cuenta una serie de decisiones y acciones relacionadas, las cuales, en conjunto, definen la manera en que una nación aborda los asuntos de un área geográfica o una zona particularmente importante dentro de la misma.⁵ Esta interpretación permite que la política sea conceptualizada como resultado de la acción tomada por cierto número de individuos y organizaciones, más que como un pronunciamiento o decisión simple. Así, Braybrooke y Lindblom han sugerido la posibilidad de diferenciar entre toma de decisiones y elaboración de política basándose en:

“este último término abarca tanto la toma de decisiones como la línea que toman las políticas como resultado de las interrelaciones entre las decisiones, y/o en la cual el último término incorpora ciertos procesos políticos, además de procesos analíticos, en la determinación de las líneas de acción.”⁶

Desafortunadamente, esta interpretación nos priva del significado principal que le dan los políticos. Ellos se refieren constantemente a la existencia o a la ausencia de una “política” para una situación o nación en particular. Lo incompleto de ambos enfoques implica la necesidad de un uso combinado. Snyder, Bruck y Sapin argumentan que están involucrados dos componentes: la *acción* (pasada, actual o proyectada) y las *reglas* para guiar la acción (las cuales pueden esbozar la substancia de la respuesta a una situación, ocasión o condición futura bajo la cual se dará una res-

² Lista tomada del Departamento de Estado de Estados Unidos, *How Foreign Policy is Made*, U. S. Department of State Publication 7705, General Foreign Policy Series, 195 (Washington, D. C.: GPO, 1966), p. 20.

³ Esta definición de Webster es semejante al uso más común de este término.

⁴ Este significado fue sugerido por Morton Halperin.

⁵ A lo largo de este trabajo, la información obtenida gracias a las entrevistas se identificará por una abreviación que indica la agencia o departamento de esta fuente, seguido por el número asignado al individuo. Las abreviaturas que no se puedan explicar por sí solas, se encuentran en la lista de abreviaciones que está a continuación del índice. Las citas de los directores de país (CDs) son comentarios verbales de entrevistas grabadas, a menos que siga la palabra “paráfrasis”. En tal caso son reconstrucciones cercanas tomadas de las notas hechas durante la entrevista. Todas las demás respuestas citadas, incluso aquellas de los CDs que no se presentan como citas o identificadas como “paráfrasis”, reflejan lo esencial de lo que dicen, pero no necesariamente las palabras exactas.

⁶ David Braybrooke y Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process* (Nueva York: Free Press, 1963); p. 249.

puesta particular, o una interpretación de algún acontecimiento futuro). De esta forma:

“la política puede ser anticipatoria, acumulativa, específica y general. ‘Tener una política’ significa acción y/o reglas respecto a un problema; contingencia o acontecimiento que ha ocurrido, está ocurriendo o que se espera que ocurra.”⁷

En otras palabras, la elaboración de política es el término más general. El término “proceso de elaboración de política” se usará para denominar a todo el complejo patrón de interacciones entre funcionarios y organizaciones que dan origen a decisiones y líneas de acción específicas.

En el otro extremo, los problemas y la resolución de problemas se refieren a la ocasión en que se actúa o a la situación en que se decide;⁸ así como al estímulo que lleva a uno o más funcionarios a reexaminar una situación con una perspectiva de acción o a la preparación de guías para una acción futura. El problema puede ser visto como una amenaza o como una oportunidad en la cual las innovaciones y las reacciones pueden resultar de las mismas circunstancias.⁹ La ventaja de este significado es la semejanza que tiene con el de la mayoría de los funcionarios, incluyendo a los directores de país —*country director* (CD)— entrevistados para este estudio.¹⁰

El tercer término, quizá el que se utiliza con más frecuencia entre los que estudian la política exterior, es el de la toma de decisiones, el cual difiere conceptualmente de los otros dos. Mientras que las decisiones (selecciones entre alternativas) desempeñan un papel tanto en la elaboración de política como en la resolución de problemas, pueden ser diferenciadas en cuanto a su limitación en el tiempo (cuando una decisión se “hace” o se convierte en oficial), en tanto que la política continúa y está compuesta de una serie de decisiones y acciones. De manera semejante, la toma de decisiones puede distinguirse de la resolución de problemas:

“La toma de decisiones es aquel pensamiento que resulta de la selección entre cursos posibles de acción, la resolución de problemas es aquel pensamiento que conduce a la solución de los problemas.”¹¹

⁷ Snyder, Bruck y Sapin; *Foreign Policy Decision Making*; p. 85 (énfasis del original).

⁸ La terminología es de James A. Robinson y Richard C. Snyder, “Decision-making in International Politics”, en Herbert C. Kelman, editor, *International Behavior: A Social-Psychological Analysis* (Nueva York: Holt, Rinehart and Winston, 1965), p. 440.

⁹ Esta distinción fue sugerida por Arnold Kanter.

¹⁰ Dean Pruitt encontró que la mayoría de los funcionarios del Departamento de Estado que fueron entrevistados por él, declararon que no tomaban las decisiones, sino que resolvían problemas. La mayoría de los CDs entrevistados no se opuso cuando el término “decisión” fue empleado en alguna pregunta; sin embargo, se inclinaba a usar el término “problema”, al formular sus respuestas. Véase Dean G. Pruitt, *Problem Solving in the Department of State; Social Science Foundation and International Relations Department* (Fundación de Ciencias Sociales y Departamento de Relaciones Internacionales); Monograph Series in World Affairs, 2 (Denver: University of Denver, 1965).

¹¹ Donald W. Taylor, “Decision Making and Problem Solving” en James G. March, editor; *Handbook of Organizations* (Chicago: Rand McNally); p. 48.

Mientras que una selección entre varias posibilidades puede ser un elemento importante al enfrentar un problema, los dos conceptos se pueden separar en la teoría y en la práctica. Gran parte de la actividad es reactiva, y en tales situaciones habría pocas opciones si es que las hubiera. Una vez definido un problema, existe a menudo una decisión en el sentido de “decidirse” a llevar a cabo una acción particular. Esto es análogo a la “decisión programada” de Simon, en donde la acción sigue una rutina establecida, después que un problema está asignado a una categoría particular.¹² Aun si un problema no es rutinario, las restricciones pueden ser tales que hablar de una posibilidad significativa es engañoso. Como lo explicara un ex embajador:

“un problema de política exterior es como una roca que se despeña. Si tratas de detenerla, serás aplastado; pero si puedes colocar un bastoncito o una piedra en su camino, puedes influir en su detención, finalmente.” (CD 1, paráfrasis.)

II. CONCEPTOS DE SELECCION: LA RACIONALIDAD CONTRA *MUDDLING THROUGH*

A veces —por supuesto—, es posible una selección entre opciones para solucionar problemas o establecer políticas. Para tales casos los modelos racionales de toma de decisiones, generalmente derivados de la teoría económica, han sido aplicados. Lindblom ha sugerido (sin aceptarla) una imagen de toma de decisiones “racional” que es representativa de muchos de estos modelos:

- 1) Un hombre racional ante un problema determinado;
- 2) primero esclarece sus metas, valores u objetivos, y entonces los clasifica y organiza en su mente;
- 3) luego enlista todas las maneras posibles de políticas para lograr sus metas;
- 4) investiga todas las consecuencias importantes que resultarían de cada una de las políticas posibles;
- 5) en este momento, se encuentra en posición de comparar las consecuencias de cada política con las metas
- 6) y así escoge la política cuyas consecuencias son más acordes con sus metas.¹³

Esto describe el proceso mediante el cual un individuo racional llega a una decisión (hace una selección). Solamente aquellos que aceptan el enfoque racional sugieren variaciones menores en los casos en que una decisión está tomada por un proceso colectivo. Un ayudante del Presidente, consciente de las diferencias entre el ideal y la práctica, coloca al enfoque racional dentro del contexto de la política de seguridad nacional:

¹² Herbert A. Simon, *The New Science of Management Decision* (Nueva York: Harper and Row, 1960); pp. 5-6.

¹³ Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process* (Englewood Cliffs, N. J., Nueva York: Prentice-Hall, 1968); p. 13. Su crítica del modelo racional aparece en Braybrooke y Lindblom, y en Lindblom, *Intelligence of Democracy* (Nueva York: Free Press, 1965).

Teóricamente, sería deseable emprender, para cada decisión importante, una serie de pasos cuidadosamente medidos y espaciados; incluyendo idealmente a los siguientes:

- Primero: acuerdo sobre los hechos;
- Segundo: acuerdo sobre el objetivo general de la política;
- Tercero: una definición precisa del problema;
- Cuarto: un examen de todas las soluciones posibles, con todos sus matices y variaciones;
- Quinto: una lista de todas las consecuencias posibles que surgirían de cada solución;
- Sexto: una recomendación y la selección final de una posibilidad;
- Séptimo: la comunicación de esa selección;
- Octavo: la estipulación para su ejecución.”¹⁴

Los numerosos críticos de los modelos racionales generalmente pueden ser divididos en dos escuelas: aquellos que modificarían el modelo para dar cuenta de la falta de certeza, de la información incompleta y de otras presunciones irreales; y aquellos que sugieren que aun el modelo racional modificado no es descriptivamente exacto ni prescriptivamente deseado. Los más prominentes de la primera escuela son Herbert Simon y sus asociados. Sus dos principales alteraciones de los modelos racionales clásicos son las ideas de “racionalidad limitada” y “satisfacción”.¹⁵ Los principales elementos de sus modificaciones son:

1. Optimizar es remplazado por satisfacer: el requerimiento de que los niveles de satisfacción de las variables de criterio, debe ser logrado.
2. Posibilidades y consecuencias de acción son descubiertas secuencialmente por medio de procesos de búsqueda.
3. Repertorios de programas de acción son desarrollados por organizaciones e individuos, y éstos sirven como las posibilidades de selección en situaciones recurrentes.
4. Cada programa de acción específico trata con una gama restringida de consecuencias.

¹⁴ Theodore C. Sorensen, *Decision-Making in the White House* (Nueva York: Columbia University Press, 1963); pp. 18-19. De igual modo, Harold Lasswell ha identificado siete etapas o funciones de cualquier decisión, que siguen la secuencia sugerida en el texto anterior. Su formulación aparece en varias partes, particularmente en su *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, Bureau of Governmental Research, Studies in Government (College Park: University of Maryland, 1956). Una versión adaptada aparece en Lasswell y Daniel Lerner, *World Revolutionary Elites* (Cambridge: M. I. T. Press, 1965), pp. 10-12.

¹⁵ Como fue notado en Taylor (“Decision-Making”, p. 60), la idea de racionalidad limitada fue presentada primero en Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (Nueva York: Free Press, 1947); mientras que el concepto de satisfacción proviene de su “A Behavioral Model of Rational Choice” (*Quarterly Journal of Economics*, 69, febrero, 1955). Sin embargo, la mayor parte de la discusión de Simon en esta sección es tomada de su versión desarrollada de su pensamiento en *March and Simon, Organizations* (Nueva York: John Wiley & Sons, 1957).

5. Cada programa de acción puede ser ejecutado semi-independientemente de los demás, solamente están vinculados de manera vaga.¹⁶

La otra escuela, representada por Lindblom, está de acuerdo con Simon en que el modelo racional-deductivo es incapaz de realizarse completamente; pero va aún más lejos: argumenta que es, “en la mayoría de las circunstancias y en la mayoría de las conexiones, vano e inútil como (un) ideal”.¹⁷ Una complicación adicional es la afirmación por parte de los que aceptan el modelo racional de que el análisis de política, o la resolución de los problemas, es comprensivo o sinóptico,¹⁸ no es sorprendente, en vista del uso del modelo racional de proposiciones deductivas, que lógicamente deberían cubrir todas las situaciones. Desafortunadamente (según el punto de vista de Lindblom), el ideal sinóptico tiene cierto número de debilidades: no está adaptado a las limitadas capacidades del hombre para solucionar los problemas, a lo inadecuado de la información, a lo costoso del análisis, a los fracasos de construir un método de evaluación satisfactorio, a la cercanía de las relaciones observadas entre el hecho y el valor en la toma de decisiones, a lo abierto de los sistemas variables con los cuales contiene, a las necesidades del analista para tener secuencias estratégicas de los movimientos analíticos o a las diversas formas en las cuales los problemas de política surgen actualmente.¹⁹ Mientras que esta crítica es semejante a la de Simon, en gran parte no lleva a un modelo racional modificado, sino a un enfoque que es en algunos sentidos irracional y, ciertamente, no comprensivo. Esta estrategia —el incrementalismo desarticulado— tiene las características siguientes:

1. El analista compara y evalúa sólo las políticas que difieren marginalmente de las políticas existentes (selección marginal-dependiente).
2. Se considera un número o una variedad restringida de opciones.
3. Se considera solamente un número restringido de consecuencias importantes para cada opción dada.
4. El problema está continuamente redefinido, con los fines ajustados a los medios y viceversa. Esto es un medio de simplificación, puesto que el enfoque incrementalista permite ajustes sin número de ambas clases, haciendo que el problema sea más manejable.
5. Son posibles los análisis y evaluaciones seriados, lo cual significa que no existe una única solución correcta para siempre, sino que cualquier problema está sujeto a una serie de ataques sin fin.
6. Como consecuencia, el incrementalismo desarticulado tiene una orientación terapéutica, la cual está dirigida más al alivio de las imperfecciones actuales concretas que a la promoción de metas futuras.²⁰

¹⁶ March y Simon, *Organizations*, p. 169.

¹⁷ Braybrooke y Lindblom, p. 16.

¹⁸ *Ibid.*, p. 37.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 48-57.

²⁰ Estas características son presentadas en considerable detalle en Braybrooke y Lindblom (pp. 83-106) y están resumidas en Lindblom, *Intelligence* (pp. 143-147). La lista en el texto está “parafraseada”, con información de ambas fuentes. El término *muddling through* fue usado anteriormente por Lindblom para describir estas características en su “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, 19 (primavera de 1957), pp. 79-88.

Hasta aquí hemos tratado con individuos y con “factores intelectuales”²¹ que influyen en la toma de una decisión. Una vez que abandonamos la restricción de que una decisión es tomada por un solo funcionario, es necesario llegar a un acuerdo acerca de las complicaciones introducidas por participantes múltiples.

Plantear esencialmente el mismo proceso para grupos e individuos, es un enfoque asociado con la escuela racional-deductiva. Downs, por ejemplo, sugiere que una persona que toma decisiones enfrentado a una necesidad percibida de nueva acción, pasa por una serie de pasos relacionados con la formulación, el análisis, la evaluación de opciones, el desarrollo de una estrategia de acción, el impacto de la acción, la retroalimentación de resultados y la reevaluación del desempeño.²²

Mientras que la terminología difiere algo, el modelo sigue siendo un modelo de racionalidad. Argumenta que la toma de-decisión es organizacional, varía de este modelo a causa de los muchos individuos que están involucrados con las consecuencias siguientes:

- Los diversos pasos en el ciclo de decisión y acción son llevados a cabo por distintas personas.
- Una organización debe generar numerosos mecanismos para controlar los conflictos y crear un consenso, porque sus miembros tienen aparatos de percepción que varían de manera considerable, memoria, imágenes del mundo y metas.
- La toma de decisiones organizacional implica los siguientes costos significativos de comunicaciones internas que no tienen semejanza dentro de un individuo:
 - a) pérdidas de utilidad debidas a errores de transmisión;
 - b) pérdidas de utilidad (para los usos finales de los datos) debidas a la distorsión;
 - c) recursos (especialmente tiempo) absorbidos en las comunicaciones internas;
 - d) pérdidas de utilidad debidas a la sobrecarga de los canales de comunicación a corto plazo.²³

Los pasos del modelo racional existen todavía, aunque realizados por diferentes individuos dentro de la organización.

Pero si las acciones tomadas y los problemas solucionados son los asuntos de interés, puede resultar muy engañoso concentrarse en los elementos cognoscitivos emocionales del proceso de decisión individual como generalizados a un contexto de grupo. Estos resultados pueden surgir tanto por procesos sociales de acomodo y ajuste, como de análisis racional (fines-medios).²⁴

²¹ Este término es usado por Robinson y Snyder, (*loc. cit.*).

²² Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, pp. 175-176.

²³ *Ibid.*, p. 178.

²⁴ Un excelente estudio de caso que llega a conclusiones similares sobre la importancia del proceso social como determinante de los resultados con respecto a la política comercial, puede ser encontrado en Raymond A. Bauer, Ithiel de Sola Pool y Lewis Anthony Dexter, *American Business and Public Policy* (Nueva York, Atherton, 1967).

Además de substituir el incrementalismo desarticulado por el racionalismo en la caracterización de los aspectos cognoscitivos de la toma de decisiones individual, Lindblom ha sugerido que los procesos sociales de elaboración de política pueden ser planteados en una línea continua desde la centralización completa (el grupo análogo a la racionalidad individual) hasta la ausencia total de coordinación central. Los resultados provienen del “ajuste mutuo partidario” (AMP), en el cual una multiplicidad de personas interdependientes, que toman las decisiones, persiguen individualmente sus propias metas en lugar de buscar las que se comparten generalmente, excepto cuando son controladas por otras personas que toman decisiones (“partidarios”) o por una supervisión central.²⁵ El resultado final, descriptivamente, es un cambio incremental de política, realizado por la aplicación de una o más técnicas de ajuste adaptativo y manipulativo.²⁶ Así, el AMP es el homólogo colectivo de la estrategia individual sugerida por Lindblom y Braybrooke, discutida anteriormente. Las situaciones de la vida real —según Lindblom— exhiben una mezcla de coordinación central y de ajuste mutuo partidario, y “¿cuál de las dos opciones es más adecuada? Varía de una circunstancia a otra.”²⁷

Sin duplicar las diversas discusiones de Lindblom, dos puntos tienen una importancia particular aquí: primero, el ajuste mutuo partidario puede desearse más que la coordinación central, porque evita la centralización del poder y puede ser más eficiente:

La coordinación central puede imponer tareas analíticas y regulatorias a una autoridad central que están más allá de sus capacidades. . . Cada límite (a las capacidades analíticas del hombre)²⁸ es también un límite a la capacidad del coordinador central para analizar las relaciones deseadas entre los subordinados que elaboran políticas y para regularlos.²⁹

Esta preferencia de AMP se opone directamente al argumento de que un proceso totalmente racional de elaboración de política, aunque inalcanzable, debería seguir siendo la meta.

Segundo, no importa que tan extendidos sean los análisis de política racional,³⁰ son inadecuados en aplicaciones colectivas, de grupo o sistemáticas, ya que es imposible “encontrar a través del análisis, políticas que sean aceptadas en todos los lugares por ser correctas.”³¹ Sin embargo, hay que solucionar los problemas, tomar decisiones y desarrollar políticas para la sociedad, lo cual se logra mediante el “jue-

25 Lindblom, *Intelligence*, pp. 28-29 (*passim*).

26 *Ibid.*, pp. 35-84.

27 Lindblom, *Policy Making Process*, p. 82.

28 Estos límites fueron delineados en el texto anterior, identificado por el pie de página 19.

29 Lindblom, *Policy Making Process* (énfasis en el original).

30 Lindblom discute las estrategias o trucos utilizados por los analistas de política para sobreponerse a los límites impuestos a la racionalidad en varios lugares, de manera más sucinta, *ibid.*, pp. 24-27.

31 *Ibid.*, p. 28.

go de poder". Dado que el poder³² siempre es detentado por muchos individuos, "la política se hace a través de los complejos procesos por medio de los cuales estas personas ejercen poder o influencia entre sí."³³ Tal actividad es parte del proceso general de ajuste mutuo partidario. Mientras que el "juego de poder" señala la cooperación entre especialistas y procede —según las reglas— una tercera característica, es muy importante aquí:

"El juego de poder no es un sustituto para el análisis de política, ya que resuelve simplemente aquellos asuntos que se dejan sin solución por el análisis. El análisis de política está incorporado como un instrumento o arma en el juego de poder, cambiando también el carácter del análisis."³⁴

Así, cualquier modelo que únicamente transmite los procesos individuales de decisión, racionales o no, a un contexto de grupo, probablemente será incorrecto e incompleto porque los análisis de política por individuos diferirán del análisis hecho por colectividades.

En resumen, cualquier descripción del proceso de política deberá dar cuenta tanto de los límites de la racionalidad que el individuo enfrenta, como de los aspectos sociales y políticos de complejas interacciones colectivas. Como argumenta Bauer, la elaboración de política debe ser concebida como "un proceso social en el cual se inserta un proceso intelectual."³⁵ A causa de este entretrejo social e intelectual, los modelos racional y de ajuste mutuo pueden ser considerados como tipos ideales en los extremos de un *continuum*, con las situaciones del mundo real que tienden hacia uno u otro extremo.

En resumen, se puede decir que los modelos racionales de toma de decisiones son más aplicables cuando:

- Las metas pueden ser clarificadas y ordenadas de una manera aceptable a los participantes relevantes en el proceso.
- La elección real entre las opciones es posible en aquellos casos en que las circunstancias y los recursos permitan que uno de los cursos de acción pueda seguirse.
- La información disponible está completa o casi completa en las categorías relevantes.

³² Desde luego, existe un gran desacuerdo sobre el significado de poder, y Lindblom mismo escoge explícitamente no definirlo. Sin embargo, para estos propósitos, un significado general que incorpora los significados dados a poder, influencia, autoridad, fuerza y manipulación, es adecuado. Confróntese Peter Bachrach y Morton S. Baratz, "Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework", *American Political Science Review*, 57 (septiembre 1965); pp. 632-642. Y Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis* (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1963), pp. 39-54.

³³ Lindblom, *Policy Making Process*, p. 29.

³⁴ *Ibid.*, p. 30.

³⁵ Raymond F. Bauer, "The Study of Policy Formation: An Introduction", en Bauer y Kenneth J. Gergen (editores), *The Study of Policy Formulation* (Nueva York, Free Press, 1968); p. 5.

- Existe la certeza suficiente para predecir las consecuencias de cada opción con alguna exactitud.
- Se pueden hacer cálculos de utilidad para facilitar la opción.
- El problema es la principal responsabilidad de un funcionario o de una agencia cuyos intereses son generalmente aceptados como aproximación al interés nacional sobre el asunto en cuestión.
- Existe una autoridad superior reconocida, a la cual se dirigen los demás actores en casos de conflicto.

Cuando no es posible cumplir sustancialmente con todos estos requerimientos, es más probable que el proceso sea desarticulado y gradual. En contraste, cuando la toma de decisiones sea desarticulada y gradual, más fragmentado será el control de los recursos y otras fuentes de poder, y más probable será que la resolución llegue por medio del ajuste mutuo partidario, y no por la coordinación central.

III. EL PROCESO DE POLITICA: UN MODELO SENCILLO

Los estudiosos han sugerido una variedad de enfoques al proceso de elaboración de política (una de cuyas partes es la toma de decisiones).

Casi de la misma manera que los modelos racionales plantean pasos secuenciales claramente separables en la toma de decisiones, los analistas de los procesos de política tienden a dividirlos en pasos. London argumenta que “el proceso normal de formulación de política en los ministerios de asuntos exteriores, tiene cuatro fases: recomendación, modificación, cristalización y decisión final.”³⁶ Pruitt, en su estudio, utiliza el modelo de una “oficina geográfica” del Departamento de Estado de antes de 1966, y afirma que “la mayoría de los problemas pasa por cinco fases: a) iniciación, b) asignación de un coordinador, c) desarrollo de una solución propuesta, d) validación de la solución propuesta, y e) acción.”³⁷ David Vital, en su estudio del proceso de política exterior británica, desarrolla una lista similar, pero algo más compleja.³⁸ Mientras que tales ejercicios pueden ser analíticamente útiles, existe el peligro de confundir un modelo con los fenómenos reales; específicamente aquel modelo que asumirá que los procesos del mundo real pueden ser nítidamente divididos en componentes separados. Tales esquemas pueden también captar principios y finales claros en los episodios de política, más que visualizarlos como parte de una cadena continua de acontecimientos relacionados. Finalmente, tienden a su-

³⁶ London, *Making of Foreign Policy*, p. 210.

³⁷ Pruitt, *Problem Solving*, p. 9. Este autor le da crédito a las tres últimas fases del análisis hecho por Paul Nitze para el Subcomité Jackson en 1961.

³⁸ David Vital, *The Making of British Foreign Policy* (Nueva York, Praeger, 1968); pp. 105-106. Este autor lista los pasos más importantes tal como suceden en la práctica: recolección, consulta y evaluación por parte de los receptores; coordinación de las evaluaciones; formulación de las propuestas de política; coordinación de política externa con otras áreas de políticas; decisión; instrucciones a aquellos que tienen que llevar a cabo las decisiones; informes secundarios y retroalimentación; y así, sucesivamente, *ad infinitum*.

gerir que los problemas se mueven inmutablemente a través del proceso de política si cada participante desempeña ciertas operaciones. Esto no permite la mezcla de problemas aparentemente no relacionados en agrupamientos complejos y tampoco permite la disolución de los problemas después de cierto tiempo o porque las circunstancias han cambiado.

Al examinar los procesos de política, es esencial especificar los modelos conceptuales más generales que hay que utilizar, puesto que nuestras conclusiones dependen directamente de esta selección. En el análisis de la crisis de los misiles cubanos, Graham Allison mostró la importancia del modelo utilizado para la explicación que quiera lograrse. Allison utiliza tres paradigmas distintos:³⁹ el primero —argumenta— ha sido predominante, considera la política como una opción nacional, y es un modelo racional que concibe a la nación como el actor. El segundo considera la política como el producto de la organización, moviendo la unidad de análisis a las organizaciones como actores dentro de un gobierno nacional. El tercero sugiere que la política es el resultado político de la política burocrática, en la cual los jugadores individuales están comprometidos en posiciones críticas de una situación dada. Los tres paradigmas no son mutuamente excluyentes: “Cada uno ciertamente se concentra en una clase de variables, relegando otros factores importantes a una cláusula *ceteris paribus*.”⁴⁰

El modelo I es inapropiado si uno se interesa en el proceso político de un Estado individual, aunque puede servir para los propósitos de los estudiantes de política internacional si recuerdan sus limitaciones. El modelo II es particularmente importante a causa de su presunción de que las rutinas organizacionales disponibles actúan como restricciones sobre la gama de acciones posibles, y la presunción de procesos graduales de decisión. Sin embargo, no da bastante peso a los factores individuales y no da razón de aquellas decisiones y soluciones innovadoras que suceden a veces, o no se da cuenta de que los resultados son sociales e intelectuales. El modelo III es importante en virtud de su énfasis en el desempeño de las funciones (“jugadores en posiciones críticas”); pero presenta una posible distorsión, si su principal enfoque en los individuos resulta de una concentración indebida en la personalidad, que excluye a las organizaciones de las cuales los jugadores forman parte. El análisis que sigue, por lo tanto, emplea un marco que se encuentra entre el modelo II y el modelo III de Allison, manteniendo un énfasis tanto en el papel del individuo como en el de las organizaciones de las cuales forma parte y que definen gran parte de lo que

³⁹ Graham T. Allison, “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”, *American Political Science Review*, 63 (septiembre, 1969); pp. 689-718. Y Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown & Co., 1971). La importancia del marco de referencia conceptual escogido recibió atención anteriormente en J. David Singer, “The Level of Analysis Problem in International Relations” en Klaus Knorr y Sidney Verba (editores), *The International System: Theoretical Essays* (Princeton, N. J., Princeton University Press, 1961), pp. 77-92; y de manera más tangencial en Sidney Verba, “Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System”; también en Knorr y Verba, pp. 93-117.

⁴⁰ Allison, “Conceptual Models”, p. 716.

hacen.⁴¹ Esto está un poco desordenado; pero proporciona una imagen más generalizada de los procesos de elaboración de política "normales". Vital para este concepto es la presunción de que el proceso político está compuesto por muchas unidades, técnicas, subprocesos y parejas de interacciones; sin embargo, aunque son parte del repertorio disponible, no todos entran en juego en la resolución de un problema dado o en la determinación de una política particular.⁴²

IV. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROCESOS

Con estas salvedades introductorias en mente, el próximo paso será examinar las características del proceso de política exterior más directamente. Brevemente, es *colectivo y continuo*; tiene *atributos del sistema abierto*, puesto que no se puede aislar del ambiente externo; es puesto en marcha por la *insatisfacción* con los desempeños existentes, a causa de nuevas circunstancias (problemas u oportunidades) o análisis. Existe una *interacción* constante entre la *organización* y el *individuo*. La *complejidad* es la norma, debido a las muchas ramificaciones de los problemas a que se enfrentan y a la multiplicidad de participantes que los enfrentan. Dicho proceso funciona principalmente en *reacción* a los problemas percibidos, más que a programas diseñados para lograr metas abstractas. Finalmente, los productos de los procesos tienden a ser *desarticulados y graduales* más que *sinópticos e innovadores*. Consideremos ahora estos rasgos con más detalle.

Primero: este proceso es claramente colectivo, ya que involucra tanto a funcionarios de muchas agencias y departamentos, como a personas ajenas a éstos. Las interacciones de gran envergadura de los directores de país —que se discutirán a continuación— lo comprueban, ya que su propósito es resolver los problemas actuales o proporcionar antecedentes y relaciones personales que se podrían explotar más tarde. Sin embargo, no hay que confundir un proceso colectivo con un proceso de consenso, puesto que la formación de consenso es sólo una de las muchas maneras por las cuales un grupo o una organización toma decisiones o encuentra soluciones a los problemas. El consenso puede buscarse para construir un apoyo; pero los conflictos que se refieren a un "coordinador central" aceptado, pueden ser, por lo menos, igualmente frecuentes.⁴³

⁴¹ En un tratamiento ulterior, Morton Halperin se une a Allison para modificar el Modelo III, añadiendo algunos componentes del Modelo II (según las líneas sugeridas en el texto) pero de manera mucho más detallada. Véase Allison y Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications", *World Politics* 24 (primavera de 1972, suplemento), pp. 40-79. Esta sección y el resto del trabajo fueron elaborados antes de la aparición del artículo de Allison y Halperin.

⁴² Esto difiere de Robinson y Snyder ("Decision Making", p. 439), quienes sugieren una tipología de procesos separados. Afirman que la existencia de procesos separados y paralelos es una invitación a la misma distorsión que implica la clasificación de un proceso en fases o etapas; es decir, el fracaso para reconocer que éstas pueden confundirse en variedades híbridas, y de hecho se encuentran más frecuentemente en esta forma.

⁴³ El término entre comillas pertenece a Lindblom.

Segundo: el proceso es continuo. Para el análisis puede resultar deseable la observación de sucesos individuales; pero cada uno está vinculado con el suceso anterior y, a su vez, influye en los sucesos futuros. Un director de país, por ejemplo, dijo:

“muchas de las decisiones que yo tomaría bajo mi autoridad fluyen de una decisión más importante tomada ya hace tiempo. Yo sé, en vista de la decisión más amplia, que puedo aprobar cierto número de decisiones subordinadas secuenciales que fluyen de ella”.(CD, 2.)

La progresión, sin embargo, no es necesariamente de decisiones importantes a decisiones secuenciales menores. De Rivera sugiere:

“decisiones tempranas de bajo costo potencian el *momentum*, lo cual hace que las decisiones ulteriores de más alto costo sean más fáciles de tomar. Mientras que nos falta evidencia experimental, parecería que una decisión costosa se tomará más probablemente si una decisión menos costosa (basada en las mismas premisas) se toma en una fecha anterior”.⁴⁴

Tanto la confianza en un precedente como la gran preocupación de los políticos acerca de si una acción propuesta es consistente con la “política”, afirman la viabilidad de esta interpretación de una “red continua”.

Tercero: el proceso tiene características de un sistema abierto, puesto que la elaboración de política está íntimamente relacionada con un ambiente incierto e indeterminado. Esto puede llevar a una formulación ambigua del problema, así como a la incapacidad para prever todas las soluciones posibles o muchas de las consecuencias de cualquier solución potencial visible.⁴⁵ Vital capta a este rasgo en su discusión de la elaboración de política exterior en Gran Bretaña:

“El equipo de hombres responsables de la formulación y la aplicación de la política exterior está interesado —en la práctica— en asuntos sobre los cuales su control está severamente restringido, cuyo conocimiento nunca puede ser más que imperfecto y que generalmente deben abordar sin las ventajas tácticas e intelectuales de metas no ambiguas y totalmente apropiadas.”⁴⁶

⁴⁴ Joseph de Rivera, *The Psychological Dimension of Foreign Policy* (Columbus, Ohio: Charles E. Merrill, 1968), p. 139. Francis E. Rourke argumenta que el *momentum* de las decisiones previas pone en duda la afirmación de Lindblom y Braybrooke, de que el proceso “está protegido de la irracionalidad porque se mueve de un paso secuencial tras otro”, permitiendo “la discontinuidad del esfuerzo o el cambio de dirección en cualquier punto en el cual se considere deseable”. Rourke, *Bureaucracy and Foreign Policy* (Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1972), p. 54. Esta es una posición justificable, pero no invalida los aspectos descriptivos de su argumento. Si algo hace es reforzar la interpretación gradual que es la característica central del análisis de Lindblom y Braybrooke.

⁴⁵ La interpretación está tomada de James D. Thompson, *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory* (Nueva York: John Wiley & Sons, 1967), pp. 6-10.

⁴⁶ Vital, p. 13.

Una variedad de restricciones resulta de la permeabilidad del proceso. Estas restricciones, en conjunto, limitan la gama de acciones posibles.

Cuarto: lo que hace precipitar la acción es la insatisfacción creada por presiones que aumentan hasta que se percibe que el problema existe y que hay que considerar alguna acción. Esta fuente puede ser externa (del ambiente exterior o interior); o interna, cuando un actor decide que lo que ocurre no es deseable, cuando un conflicto se desarrolla entre unidades organizacionales o individuos con metas diferentes. Los esfuerzos para reducir estas tensiones y llegar a soluciones aceptables, constituyen el proceso de resolución de problemas y de elaboración de política. Muchos estudiosos sugieren algunas maneras para controlar el conflicto, como las siguientes:

La resolución puede lograrse mediante la persuasión, por procedimientos de "habilitación", por votación, negociación y por la autoridad superior.⁴⁷

Una organización reacciona frente a un conflicto por cuatro procesos principales: 1) la resolución de problemas, 2) la persuasión, 3) la negociación y 4) la "política".⁴⁸

La más comprehensiva es la descripción de Lindblom, la cual plantea la "coordinación central" y el "ajuste mutuo partidario" como los procedimientos básicos, y bosqueja muchas formas de dichos procedimientos que son semejantes y se extienden con las técnicas enlistadas anteriormente.⁴⁹ A veces, por supuesto, las técnicas de ajuste pueden eliminar completamente el conflicto, si surge en algún momento un objetivo común.⁵⁰ A veces, la clave para la solución de los problemas no es salir de un conflicto, sino, más bien, proporcionar la información pertinente a todas las partes involucradas.

Quinto: existe una interacción constante entre organización e individuo, o entre factores burocráticos y personales. A veces, la autoridad jerárquica y las prerrogativas de la dependencia determinan, en gran parte, los resultados, mientras que en otros momentos predominan las relaciones personales y la capacidad, talento y poder individuales. Lo que un director de país llamó "el poder personal institucionalizado" (que acrecienta el poder de un individuo a causa de su relación con otros individuos, cuyo ejercicio debe hacerse de manera "legítima"), se aplica a menudo. En determinado momento, un director de país podría amenazar con llevar un problema a niveles altos, si todas las personas involucradas estuvieran conscientes de que el resultado afirmaríala posición del director de país a causa de sus lazos íntimos con el Secretario Asistente (Country Director, 3). Otro afirmó que el Departamento de Estado es "en algunos aspectos muy burocrático y en otros, muy individualista", puesto que uno tenía que trabajar siguiendo los canales; pero, a veces "uno

⁴⁷ Robinson y Snyder, p. 450.

⁴⁸ March y Simon, p. 129.

⁴⁹ Lindblom, *Intelligence, passim*.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 69.

podía ver al secretario [...] sin tener que pasar por el Secretario Asistente y sin tener que pasar por sus asistentes” (CD, 4). La manera más importante que los directores de país resaltaron para ser efectivo en Washington, indicó que la pura racionalidad (o peritaje) era insuficiente para garantizar el éxito.

Sexto: la naturaleza de los problemas que enfrentan y la multiplicidad de los participantes, originan una gran complejidad. Hay gran necesidad de ajuste entre los participantes, al dar sustancia al argumento de que el proceso es social e intelectual. Como argumentó un director de país al explicar las diferencias de perspectiva entre Washington y la práctica:

“De lo que uno está más consciente es de la complejidad del proceso de toma de decisiones aquí. El número de intereses, a menudo conflictivos, de varias partes de nuestro gobierno tienen que ser conciliados. Los problemas en ocasiones parecen tan claros desde el extranjero, la respuesta parece tan obvia que nuestro gobierno debería hacer esto y esto otro mañana. Aquí, se encuentra que no es tan sencillo. Es posible que existan otras consideraciones de una clase y otra [...]” (CD, 5.)

Un derivado de la complejidad es que muchos problemas son resueltos en instancias más altas, porque las personas en los niveles más bajos no están dispuestos a tomar las decisiones (CD, 5), o porque las personas más altas quieren presentar personalmente el argumento de su dependencia (AID, 1).⁵¹ Al mismo tiempo, la complejidad hace necesaria la confianza en expertos y especialistas y la cooperación entre ellos.⁵² Esto introduce una posible patología, puesto que los que toman las decisiones no tienen el “tiempo de reflexionar mucho sobre la filosofía de los programas que persiguen” (CD, 6), con el resultado de que, cuando los problemas se toman críticos y complejos, los llevan hacia arriba para resolverlos.

“Uno tendería a sentir que a veces las personas en la cumbre se involucran demasiado en algunas de estas cosas sin un conocimiento adecuado del área y sin haber tenido realmente bastantes antecedentes [...]” (CD, 7.)

⁵¹ Esto ha recibido una atención considerable. El subcomité Jackson previno contra el compromiso prematuro en 1960, en el Subcomité de Seguridad Nacional y Operaciones, del Comité de Operaciones Gubernamentales, *Organizing for National Security* (Washington, D. C., GPO., 1960); y Sorensen (*Decision-Making*, pp. 3-4) argumenta que la maquinaria y procedimientos en niveles más bajos no deberían dictar decisiones, e incluye compromisos de niveles más bajos como una manera de obligar al Presidente. Henry Kissinger, como el asistente del Presidente Nixon para asuntos de seguridad nacional, aparentemente compartía la misma preocupación con sus referencias frecuentes a la necesidad de presentar al presidente opciones reales para futuros cursos de acción.

⁵² Como hizo notar anteriormente Lindblom, la cooperación entre especialistas es una de las tres características principales del proceso en general de la formulación de política norteamericana. Véase su *Policy Making Process*, pp. 28-32 y también Harold L. Wilensky, *Organizational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry* (Nueva York: Basic Books, 1967), *passim*.

Una opinión menos caritativa era que a medida que el sistema y los problemas se volvían más complejos, había más interpretaciones “interferentes” al nivel de secretarios asistentes en todos los departamentos, con expertos semi-preparados que citan al margen su larga experiencia como justificación (CD, 8). En resumen, la complejidad es una fuente de tensión que comentamos anteriormente, porque hace necesarios tanto a expertos que puedan analizar los problemas, como a funcionarios superiores con una visión más amplia que puedan acomodar estos análisis y hacer los ajustes indispensables para producir la acción.

Séptimo: el proceso, en gran medida, reacciona ante los problemas percibidos. Está más a tono con los hechos, las circunstancias o percepciones de las situaciones que con las metas. Como nota Vital, “Es el acontecimiento externo [...] el que tiende a dominar el pensamiento, más que la meta o propósito que el (gobierno) mismo quiere perseguir.”⁵³ Esta concepción de “lo que hace el proceso” como resolución de problemas (respuesta específica a estímulos específicos) más que como toma de decisiones (selección entre posibilidades que implica una libertad de acción), puede, en la mayoría de los casos, ser más exacta. Veremos que los directores de país se consideran como operadores más que como planificadores de largo plazo. Esto es un fenómeno más general, si juzgamos los numerosos intentos de mejorar la planificación de la política en los asuntos exteriores.⁵⁴ La naturaleza no planificada de la mayor parte de la actividad de las relaciones exteriores es una fuente adicional de sospecha. Dicha sospecha es acerca de que los modelos racionales son bastante imperfectos para explicar o predecir las consecuencias reales y el proceso que las produjo.

Un importante rasgo final del proceso lo constituye la tendencia de los resultados a ser desarticulados y graduales, más que sinópticos y nuevos. Esta característica está íntimamente relacionada con las demás. La naturaleza colectiva del proceso y su complejidad significan que los actores probablemente tendrán metas, valores y, como hemos visto, perspectivas muy distintas.⁵⁵ Si esto es verdad, probablemente el acuerdo sobre grandes proyectos es o bien inexistente o bien tan limitado —como lo era el caso de la mayoría de los *National Policy Papers* (NPPs) de las administraciones de Kennedy y Johnson, así como algunos *National Security Study Memoranda* (NSSMs) de la administración Nixon— que el acuerdo prácticamente no tiene valor. En relación con esto está la probabilidad de que cualquier acuerdo o ajuste probablemente diferirá sólo de manera marginal de lo que se había concordado anteriormente, a menos que el estímulo sea tan abrumador que todos los actores importantes estén convencidos de que únicamente un cambio sustancial puede producir resultados exitosos. El que la naturaleza del proceso sea de un sistema abierto

⁵³ Vital, p. 99.

⁵⁴ Tres de los más recientes fueron la revitalización por Kissinger del Sistema del Consejo de Seguridad Nacional; la reorganización del Consejo de Planificación de Política en 1969, cuando fue ampliado para convertirse en el Equipo de Política y Planificación; y su nueva reorganización en 1974 para convertirse en el Equipo de Planificación Política.

⁵⁵ Pero “aquellos que aceptan el ideal sinóptico suponen que las personas cuyos valores cuentan están de acuerdo”, Lindblom, *Intelligence*, p. 140.

y que lleve consigo incertidumbre y límites a la racionalidad, tiene un resultado algo semejante: diferentes actores interpretarán la situación y las respuestas apropiadas de manera diferente, forzando, una vez más, soluciones del estilo del denominador común que probablemente divergirán sólo de manera gradual en relación a la política y los programas anteriores (a menos que un actor dominante imponga sus deseos). Su énfasis reactivo está en contra de la planificación comprehensiva y alienta acciones desarticuladas. La interacción entre factores personales y organizativos también tiene un impacto conservador. La dependencia que el director de país sufre de sus jefes inmediatos y su estrecha relación de trabajo con el embajador norteamericano en el terreno —por ejemplo—, pueden llevarlo a dar una gran importancia al apoyo para sus propuestas, más que a una evaluación crítica de las mismas. Argyris ha comentado el estilo interpersonal de bajos riesgos del Departamento de Estado y de los funcionarios del Servicio Exterior (*Foreign Services Officers* — FSOs),⁵⁶ y Wilensky ha generalizado el mismo argumento con una referencia específica a los líderes administrativos, quienes son frecuentemente mudados de un puesto a otro (como es el caso de los FSOs).⁵⁷ Deutsch llama la atención sobre la importancia del precedente y la tradición en el Departamento de Estado, lo cual contribuye en la formación de un entendimiento compartido de lo que constituyen las recomendaciones aceptables e inaceptables. Así, existe una tendencia a someter sólo aquellas recomendaciones que, probablemente, recibirán aprobación. Esto proporciona alguna consistencia, pero hace que sean improbables importantes cambios.⁵⁸ Finalmente, Jones argumenta que un jefe debe ser consistente en sus acciones si quiere un buen trabajo de su equipo, pero que tal consistencia también impide la innovación.⁵⁹ Todo esto actúa para afirmar la interpretación gradual de resultados, como la que describe mejor el proceso de política bajo condiciones normales.

En resumen, los participantes en el proceso de elaboración de política no viven en un mundo nítidamente definido y regularizado, aunque gran parte de lo que hacen está determinado y canalizado por normas y patrones de operación burocráticos. Las características de este proceso complejo y desordenado definen el contexto en el cual funciona cada participante, actuando ocasionalmente como restricciones severas y, en otros momentos, como una fuente de oportunidades que pueden ser explotadas para avanzar hacia las metas individuales y personales.

V. EL ACTOR INDIVIDUAL

Cuando el enfoque cambia del proceso de política en su conjunto a los individuos dentro de él, es necesario preguntarse: ¿es razonable suponer que alguien como el

⁵⁶ Chris Argyris, *Some Causes of Organizational Ineffectiveness Within the Department of State*, Center for International Systems Research, Departamento de Estado, Occasional Paper, 2 (Washington, D. C.: GPO, 1967), p. 15-22, y especialmente la p. 16.

⁵⁷ Wilensky, p. 87.

⁵⁸ Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1968); p. 24.

⁵⁹ William Jones, *On Decision-Making in Large Organizations*, RAND Memorandum RM-3968-PR (Santa Monica, California.: RAND Corporation 1964), p. 12.

director de país, sumergido sólo en una de las muchas organizaciones involucradas en los asuntos exteriores, puede desempeñar un papel significativo o aun distintivo? Existe apoyo considerable a favor del punto de vista que afirma no sólo la posibilidad de especificar el papel desempeñado por los funcionarios de nivel de trabajo, sino la importancia vital que significa hacerlo. Acheson, por ejemplo, observó que:

“Por cierto, las grandes decisiones son, en su gran mayoría, tomadas en la cumbre, cuando no son tomadas durante los acontecimientos. Pero, en cuanto a la política —el total de muchas decisiones— hay que decir, como se ha dicho de la soberanía, que sus verdaderas fuentes son inescrutables. Sin embargo, un hecho es claro para cualquier persona con experiencia en el gobierno: los manantiales de la política brotan de abajo, no pasan gota a gota desde arriba.”⁶⁰

Esto se debe, en parte, a que los manantiales en cuestión, fluyen de costumbre en respuesta a problemas específicos y no en busca de metas abstractas. Es probable que los funcionarios de nivel de trabajo sepan más de las causas y de las posibles respuestas a tales problemas, puesto que “tienen un control directo sobre operaciones especializadas, (e) información detallada acerca de estas operaciones, junto con una fuerte influencia sobre la cantidad y forma en la cual esta información está disponible para otras personas”.⁶¹ En estas circunstancias, el funcionario de nivel de trabajo probablemente hará las propuestas iniciales acerca de lo que se debe hacer: “Así como el funcionario de redacción es, de costumbre, el primero en poner las ideas de política; sobre el papel, el funcionario “de escritorio” es en cierto sentido el iniciador de la política norteamericana hacia el país que le está asignado.”⁶²

Definir o estructurar una cuestión o problema es crucial, aunque frecuentemente puede ser tomado como algo dado. Sin embargo, comentaba Rusk: “En muchas situaciones la mera formulación de la pregunta afecta fuertemente la respuesta.”⁶³ Esta “capacidad de los funcionarios de carrera para moldear los puntos de vista de otros participantes”,⁶⁴ nos lleva directamente al director de país como un participante potencialmente importante en el proceso de política.

Una investigación de la actividad organizacional en otros contextos proporciona más apoyo. En un estudio de dos jerarquías administrativas municipales, Walter encontró que los subordinados eran relativamente más influyentes que sus jefes no sólo en la formulación y la ejecución de decisiones originales, sino, también (inesperadamente), en hacer que las premisas programadas fueran aceptadas (es decir, en definir que un problema concuerde con una rutina programada particularmente en

60 Dean Acheson, “Some Thoughts About Thought in High Places”, *New York Times Magazine*, octubre 11, 1959, pp. 86-87.

61 Destler, *Presidents, Bureaucrats*, p. 290.

62 Robert Ellsworth Elder, *The Policy Machine: The Department of State and American Foreign Policy* (Syracuse: Syracuse University Press, 1960), p. 22. Elder escribe desde hace más de una década, pero su afirmación es todavía aplicable sustituyendo “funcionario de país” o “director de país” por “funcionario de escritorio”.

63 Rusk, “Anatomy of Foreign Policy Decisions”, p. 4.

64 Rourke, *Bureaucracy and Foreign Policy*, p. 18.

la organización).⁶⁵ Gross ha atacado gran parte de la sabiduría convencional acerca de las grandes organizaciones, argumentando que afirmaciones tales como “el director es el hombre en la cumbre” y que “el poder y la autoridad fluyen desde la cumbre hacia abajo” constituyen una falacia.⁶⁶ Con respecto a la primera, observa que cualquier director enfrenta tres conjuntos de hechos: siempre hay alguien por encima de él; está limitado y presionado por todos lados; y está sujeto a un bombardeo constante desde abajo en forma de peticiones de acción, mensajes para estudio e intentos sutiles para dirigirlo.⁶⁷ En cuanto a la falacia de mirar el poder y la autoridad como flujo exclusivamente de arriba hacia abajo, encuentra que muchos puestos llevan consigo su propia autoridad, y que, de todos modos, “es imposible delegar el poder más allá de esta pequeña porción de poder que está incorporada a la autoridad formal. La autoridad formal es meramente una licencia que un administrador puede utilizar para movilizar el poder que necesita para hacer su trabajo”.⁶⁸

Dado que los organigramas probablemente no reflejarán de manera exacta los patrones complejos de autoridad y de influencia, ¿no es todavía posible que los directores de país y otros en nivel superior de trabajo sean administradores y operadores, pero no las personas que elaboran la política? Tal distinción no correspondería con los más recientes hallazgos de la administración pública que rechazan la separación de las áreas política y administrativa, introducida por Wilson, Taylor y Goodnow.⁶⁹ Es falso —según Gross— decir que los “administradores deberían ejecutar la política, no hacerla”, porque:

“la elaboración y la ejecución de la política están inseparablemente unidas. La verdadera política —a diferencia de generalizaciones carentes de significado— se originan a través de las actividades de toda una organización”.⁷⁰

De manera más directa para la elaboración de política exterior, un FSE a mediados de su vida profesional concluye:

“en nuestro país la línea entre el que hace y el que aplica la política se ha convertido en una línea muy difícil de distinguir, y la mayoría de los funcionarios del Servicio Exterior se encuentra, sucesiva o simultáneamente, en ambos lados de la línea”.⁷¹

⁶⁵ Walter Benjamin, “Internal Control Relations in Administrative Hierarchies”, *Administrative Science Quarterly*, 11 (septiembre, 1966), pp. 179-206.

⁶⁶ Bertram M. Gross, *Organizations and their Managing* (Nueva York, Free Press, 1964), p. 105.

⁶⁷ *Ibid.*, 102-103.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 104-105.

⁶⁹ Las exposiciones clásicas de la separación de la política y administración son de Woodrow Wilson, “The Study of Public Administration” reproducido en muchas partes, entre ellas *Political Science Quarterly*, 56 (diciembre 1941); y Frank Goodnow, *Politics and Administration* (Nueva York, MacMillan, 1900). Entre las abundantes críticas de esta idea ahora descartada, está la de Simon, *Administrative Behavior*, pp. 52-50.

⁷⁰ Gross, p. 107.

⁷¹ Jack Perry, “Sorensen and Schlesinger”, *Foreign Service Journal*, 43 (mayo 1966), p. 29.

Si se acepta la probabilidad de que los directores de país pueden influir en la política, entonces es verdad que algunos funcionarios son más influyentes que otros. Es necesario contar con una manera sistemática para establecer cuáles son más influyentes. Emmette Redford ha sugerido un enfoque que es compatible con el proceso de política colectivo, el cual está resumido por la afirmación de que “la influencia sobre las decisiones se asigna a las posiciones dentro de las organizaciones, que llamaré *posiciones estratégicas (o ubicaciones)*”.⁷² Argumenta que aquellos que obtienen más influencia (es decir, ocupan posiciones estratégicas) pueden hacerlo por medio de: 1) la delegación de autoridad a la posición que ocupan; 2) la práctica dentro de la organización, que afecta la influencia potencial de las posiciones; 3) la capacidad técnica, o las cualidades personales, que le da un estatus especial.⁷³

Redford continúa con la afirmación de que “la elaboración de política se logra si se enfoca la acción de los hombres a través de posiciones estratégicas en las organizaciones”, y que “la política resulta de la *interacción de los actores que ocupan las posiciones estratégicas*, más que del comportamiento de una persona simple.”⁷⁴

Obviamente, no todos los funcionarios operativos ocupan posiciones estratégicas. La influencia es en gran parte una función del papel asociado a una posición, y la manera en la cual un papel se desarrolla determina si la posición es estratégica o no.

El tercer punto de Redford (capacidad técnica o calidades personales) ayuda a darse cuenta de los factores de idiosincrasia y circunstanciales que hacen que algunas personas se encuentren en una posición dada, o en posiciones más estratégicas que otras.

⁷² Emmette S. Redford, *Democracy in the Administrative State* (Nueva York, Oxford University Press, 1969); p. 41 (énfasis en original).

⁷³ *Ibid.*, pp. 40-41.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 42-43 (énfasis en original).