

327/T655R

**DOCUMENTO DE TRABAJO No. 2**



**RELACIONES INTERNACIONALES:  
TEORIA Y PRACTICA**

**Luciano Tomassini**



Noviembre 1988

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

- 3 APR 1990

Casilla 179-D Santiago, Chile Telefono: 485051  
Télex 240079 FAX 480252

33548

## **PROLOGO**

## **P R O L O G O**

### **RELACIONES INTERNACIONALES: TEORIA Y PRACTICA**

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 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 mencionados.

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 incluye tres capítulos de un libro de Luciano Tomassini titulado *Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales*, que será publicado en el curso de este año.

## **INDICE**

# INDICE

## CAPITULO I TEORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

	Página
I. LA TEORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES	1
1. El papel de la teoría en las ciencias sociales	1
2. La necesidad de la teoría en las relaciones internacionales	3
3. Algunos antecedentes históricos	5
II. LOS PRINCIPALES DEBATES TEORICOS	11
4. Idealismo versus realismo en relaciones internacionales	11
5. La querella entre científicos y tradicionalistas	13
6. Los enfoques sistémicos y sus detractores	17
III. ALGUNAS TEORIAS DE ALCANCE MEDIO	23
7. Teorías de las decisiones	23
8. Teorías sobre el conflicto	27
9. Teorías de la integración	31
IV. PRINCIPALES VISIONES INTERPRETATIVAS	36
10. Realismo y neo-realismo	36
11. El estructuralismo y su posición contestaria	46
12. El funcionalismo y el enfoque de la interdependencia	61

13. Algunas consideraciones epistemológicas	73
---	----

**CAPITULO II  
EL ANALISIS DE LA POLITICA EXTERIOR**

I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS	81
1. Consideraciones preliminares	81
2. Antecedentes y conceptos básicos	85
3. El contexto y los agentes de la política exterior	92
II. ELEMENTOS DE ANALISIS	100
4. Principales variables	100
5. Los nuevos desafíos	103
6. Algunas experiencias	111
III. EL MARCO DE ANALISIS	121
7. El interés nacional y la agenda internacional	121
8. La operacionalización de los intereses nacionales	129
9. Modelos, incertidumbre y previsión	141

**CAPITULO III  
EL PROCESO DE  
ADOPCION DE DECISIONES**

I. ORIGENES DEL ENFASIS EN LAS DECISIONES	149
1. Consideraciones generales	149
2. El punto de partida	153
3. El impacto de este enfoque	163

<b>II. ALGUNOS ELEMENTOS DEL PROCESO DECISORIO</b>	<b>168</b>
4. Características generales	168
5. Factores individuales en el proceso decisorio	176
6. El marco organizacional	181
<b>III. PRINCIPALES MODELOS DESCRIPTIVOS</b>	<b>187</b>
7. El abandono del modelo clásico	187
8. Los tres modelos de Allison	192
9. El enfoque burocrático	197

## **CAPITULO I**

# **TEORIA Y PRACTICA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

## CAPITULO I

### TEORIA Y PRACTICA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

#### I. LA TEORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

##### 1. El papel de la teoría en las ciencias sociales

Lord Keynes decía que todo hombre práctico que actúa en el mundo es esclavo, sin saberlo, de algún economista difunto. Del mismo modo, el estadista que actúa en política internacional depende --explícita o implícitamente-- de alguna teoría sobre la naturaleza del contexto externo, y el curso de acción que tome frente a una situación determinada obedecerá a esa perspectiva. En esto hay dos posibilidades igualmente peligrosas: depender de una teoría excesivamente rígida o ignorar la que está detrás de nuestra percepción del mundo. El escaso cultivo de los estudios internacionales en América Latina, y el ínfimo desarrollo que ha tenido la teoría dentro de ellos, con frecuencia lleva a los dirigentes políticos, los diplomáticos, los militares y los hombres de negocios a caer en un de esos dos extremos.

La ciencia exige algo más que hechos y descripciones de los mismos. Exige una explicación de por qué y cómo han ocurrido y algunas predicciones (o, en el caso de las ciencias sociales, conjeturas) acerca de su comportamiento probable en el futuro. En el campo de las ciencias sociales, como en las otras ciencias, la teoría está llamada a suministrar esas explicaciones, poniendo orden en el mundo heterogéneo y a menudo incomprendible de los hechos aislados, y a aventurar algunas predicciones aunque fueren tentativas.

Es la ciencia la que ha permitido reconocer ciertas unidades en el abigarrado curso de la historia mediante proposiciones como la de Arnold Toynbee sobre el surgimiento, auge y decadencia de las civilizaciones; agrupar los hechos sociales dentro de determinadas categorías, como los tipos ideales imaginados por Max Weber y anticipados por Augusto Compte, quien los consideraba como unos "límites a los cuales se acerca cada vez más la realidad social sin poder alcanzarlos nunca", o encuadrar

la competencia por la conducción de los asuntos públicos dentro de un sistema político organizado para recibir demandas y transformarlas en respuestas, como lo hizo David Easton<sup>1/</sup>.

La base de toda ciencia es la observación de los hechos y cada observación permite formular una proposición según la cual, en un momento y lugar determinados, ha tenido lugar cierto fenómeno. La formulación de numerosas proposiciones de este tipo, fundadas en una rigurosa observación, es la condición necesaria de la ciencia, pero no es suficiente. Los hechos individuales a que ellas se refieren deben ser comparados, clasificados y vinculados a sus causas y posibles consecuencias. Ello permite agruparlos dentro de determinados tipos dotados de sus propias leyes y características que los distinguen de otras categorías diferentes. También permite anticipar hasta cierto punto el comportamiento de cada tipo de fenómenos y diferenciarlo respecto al comportamiento de otros.

El resultado de estos procedimientos lógicos es una generalización, según la cual determinado grupo de fenómenos forma parte de una cierta estructura, o cuando se presentan determinadas condiciones probablemente se producirán ciertos efectos. Una generalización no se refiere a un hecho aislado sino que se basa sobre muchos hechos. Es utilizada para revelar las vinculaciones existentes entre ellos o para predecir las consecuencias que se derivarán de esa constelación de circunstancias.

El nivel de generalización más alto es la teoría. Una teoría es un conjunto de generalizaciones que abarca un gran número de hechos, que están relacionados entre sí y presentan cierta coherencia, y cuya interacción produce determinados resultados que es posible anticipar con algún grado de confianza. La teoría además, cuando es fecunda, abre el camino a nuevas observaciones y generalizaciones que amplían el campo del conocimiento. Nos referimos a estas agrupaciones de fenómenos

---

<sup>1/</sup> Arnold J. Toynbee, Estudio de la Historia (12 volúmenes), Buenos Aires, Emece, 1952 y siguientes; Max Weber, Economía y Sociedad, México, FCE, 1944 y David Easton, The Political System: An Enquiry into the State of Political Science, Nueva York, Alfred Knopf, 1966, y A System Analysis of Political Life, Nueva York, Wiley, 1965.

cuando hablamos de dictadura o democracia, de autoridad racional o carismática, de sociedad moderna o tradicional, o de economía planificada o de mercado. Las ciencias sociales no se pueden desarrollar sin teoría<sup>2/</sup>.

## 2. La necesidad de la teoría en las relaciones internacionales

Por ser una de las disciplinas más jóvenes dentro de las ciencias sociales, el estudio de la política internacional sufrió de una prolongada indefinición en cuanto a su campo de estudio, indefinición que en su tiempo afectó a otras disciplinas más antiguas. Ello se debe a que la unidad de la realidad --y por lo tanto de la ciencia-- determina que en el universo todo se relacione con todo y sea difícil trazar fronteras claras entre los distintos compartimentos en que se divide el conocimiento. Esto es lo que determina que cuando sobreviene un cambio cultural, el tránsito de un época a otra, surja un nuevo paradigma científico que influye y revoluciona todos los campos del saber, como lo han observado diversos autores<sup>3/</sup>. En el tema que nos ocupa esa indefinición se acentúa pues, debido al número y variedad de las variables que intervienen en las relaciones internacionales, se trata de un campo de estudio que debe acudir a otras disciplinas como la historia, la ciencia política y la economía. Uno de los principales obstáculos a la consolidación de los estudios internacionales como disciplina académica, y a su ulterior modernización, radicó durante mucho tiempo en la imposibilidad de trascender una visión uni-

---

<sup>2/</sup> Ver Nicolás S. Timascheff, La Teoría Sociológica, México, FCE, 1961 (publicada por primera vez en inglés en 1955); Pitrim Sorokin, Sociedad, Cultura y Personalidad, México, UNAM, 1956; L. Coser y B. Rosemberg (editores), Sociological Theory: A Book of Readings, Nueva York, Macmillan, 1957.

<sup>3/</sup> Ver T.S. Khun, The Structure of Scientific Revolutions, University of Chicago Press, 1970. En el plano de la historia contemporánea, Paul Johnson, en A History of a Modern World, Londres, Weidenfeld and Nicholson, 1983, cifra el comienzo del siglo XX en la emergencia del relativismo en la ciencia (Einstein), la sociedad (Marx) y en la propia mente humana (Freud).

disciplinaria, ya fuera ésta proveniente de la diplomacia, la historia, el derecho o la geografía. Esa dificultad también revela la ausencia de teoría, esto es, de una visión lo suficientemente general acerca de la estructura de los fenómenos que comprende la política internacional como para poder analizar sus diversas concatenaciones, aunque para ello fuere necesario echar mano de distintas perspectivas.

Incluso una vez que los estudios internacionales se establecieron como disciplina académica, su visión tendió a quedar fuertemente limitada por el predominio de teorías construidas en torno a una sola variable fundamental, en desmedro de la consideración prestada a otros factores. La teoría convencional de la política internacional, que es la que bajo distintas versiones más ha influido hasta ahora en ella, sostiene que ésta está constituida por las relaciones entre estados que persiguen su interés nacional maximizando su cuota de poder a expensas de otros. Como se verá más adelante, esto representa una simplificación que sirvió para describir los rasgos esenciales del sistema de relaciones interestatales en la época moderna, si bien la cambiante realidad internacional contemporánea ya no se presta a este tipo de simplificaciones, lo cual plantea diversos problemas a la teoría de las relaciones internacionales.

Uno de esos desafíos radica en la necesidad de contar con predicciones relativamente confiables acerca de la evolución probable del sistema internacional contemporáneo y de sus principales actores. Ya hemos visto que ésta es una de las funciones que generalmente se atribuye a la teoría en el campo de las ciencias sociales. En nuestra disciplina esta necesidad se vuelve particularmente imperiosa debido a que, como se reconoce desde las más diversas vertientes, el sistema internacional atraviesa por serias turbulencias, está experimentando transformaciones muy profundas y se caracteriza por grados crecientes de imprevisibilidad e incertidumbre<sup>4/</sup>. Como estamos

---

4/ A.E. Woodman, The Unexpected in the International System, in Governance of the Western Hemisphere, The Aspen Institute, 1982 y W. Ascher y W.H. Overhold, Strategic Planning and Forecasting: Political Risk and Economic Opportunity, Nueva York, John Willey and Sons, 1983.

hablando de teoría, no nos referimos aquí a la necesidad de predecir acontecimientos singulares, sino a la de extrapolar correctamente las tendencias que predominan en la actualidad o las inflexiones que es posible anticipar en ellas, a fin de prever los más probables escenarios y ajustar a ellos la conducta de los estados, las empresas y los individuos en el mediano y largo plazo. En este punto el papel de la teoría consiste en presentar una interpretación correcta de la estructura de la realidad internacional contemporánea que permita identificar sus tendencias principales. Las predicciones basadas en la estructura descrita por la teoría convencional de las relaciones internacionales han fallado en cuestiones tan fundamentales como la evolución de la guerra fría, la proximidad de un tercer conflicto mundial, el porvenir de la multilateralidad, la continuación o el restablecimiento de la hegemonía de los Estados Unidos y la posibilidad de mantener indefinidamente el congelamiento del poder mundial (incluyendo no sólo sus aspecto políticos y militares, sino también otros de carácter económico, tecnológico y cultural).

He aquí tres de los aportes que nuestra disciplina espera de la teoría: definir su campo de estudios, proporcionar un mapa cognitivo que permita describir adecuadamente la estructura y el funcionamiento del sistema internacional contemporáneo y sus tendencias dominantes, y ofrecer, con base en ellas, proyecciones relativamente confiables.

### 3. Algunos antecedentes históricos

La teorización sobre las relaciones internacionales ha surgido, aunque fuera en forma incipiente, cada vez que se afirma la presencia de los estados nacionales. Al acentuarse el conflicto entre las ciudades-estados de la Grecia Antigua, la visión idealista de Homero, que creía en la posibilidad de una confederación y la pregonizaba contra el enemigo común que era Troya, fue reemplazada por la visión más realista o trágica de Tucídides, el cual trató de racionalizar esos conflictos, explicando de una manera general las causas de la guerra y sus desastrosas consecuencias para la sociedad griega. El resurgimiento del estado como resultado de la superación de la sociedad feudal y el debilitamiento del Sacro Imperio dio lugar a un contrapunto similar entre los que creían firmemente en la posibilidad de sujetar las relaciones entre estas nuevas pero

pujantes unidades políticas a un orden moral comúnmente admitido, desde Marsilio de Padua hasta Hugo Grotius, y los que llegaron a la conclusión de que el único imperativo en las relaciones interestatales consistía en aumentar el poderío y la seguridad del príncipe (el estado) siguiendo la tradición intelectual que va de Machiavello a Hobbes. Es interesante notar que si bien la comunidad internacional continúa sujeta en buena medida al estado de anarquía descrito por estos últimos, no fueron vanos los esfuerzos realizados por los primeros para proponer un orden internacional (ya sea global o parcial, como en el caso del uso de los mares), basado en principios morales, "la mayoría de los cuales han sido aceptados y puestos en práctica en las relaciones internacionales desde la época de Grotius"<sup>5/</sup>.

Con todo, como hemos dicho, lo que prevaleció en el mundo moderno fue la anarquía y el conflicto en las relaciones interestatales, dando lugar a una práctica que, constituida en doctrina, fue a nuestro juicio el primer antecedente de la teoría convencional de las relaciones internacionales: la del balance del poder. Esta doctrina, que inspiró las relaciones entre los estados europeos durante los cuatro siglos que median entre la guerra de los treinta años y la primera guerra mundial, tuvo distintos significados. "En un sentido se refiere a una situación de equilibrio en que el poder es distribuido entre distintos estados. El segundo sentido surge cuando ese equilibrio es perturbado: si un estado toma la primacía, y otros forman una coalición contra él, esa coalición es considerada como un 'balance', aunque en realidad es el contrapeso mediante el cual dicho balance puede ser restaurado. En un tercer sentido se puede hablar del que 'controla' el balance del poder: aquel balance se refiere al decisivo incremento de peso o de poder que un estado puede aportar al equilibrio entre las naciones, convirtiéndolo en un elemento esencial para articular una

---

<sup>5/</sup> Esta apreciación está tomada de la obra dirigida por el historiador Max Savelle, La Humanidad a través de los Tiempos, Barcelona, Editorial Praxis, 1959, Tomo II, página 267.

coalición"6/. De esta práctica nació "la más antigua, más persistente y más controvertida de todas las teorías de la política internacional"7/.

La controversia se debe a la ambigüedad que rodea a este concepto. Hass ha encontrado ocho significados diferentes para el término: (1) cualquier tipo de distribución de poder; (2) un equilibrio o balance de poderes; (3) una situación de hegemonía; (4) estabilidad entre un concierto de poderes; (5) inestabilidad y guerra; (6) la política del poder en general; (7) una ley universal de la historia, y (8) una meta para los que formulan la política8/.

En suma, aunque el balance del poder es un concepto que dominó la política internacional durante cuatro siglos, hoy resulta insuficiente. Ante todo, por su ambigüedad o acepciones múltiples. En seguida, por estar circunscrito a un periodo histórico, aunque prolongado, y a un mismo escenario: el concierto de las naciones europeas. Por último, por explicar la política internacional en función del esfuerzo realizado por los distintos estados para incrementar su cuota de poder en relación con otros, sin prestar suficiente atención a las fuentes de dicho poder ni a sus objetivos. Con todo, esta doctrina de alguna manera sirvió de base a la teoría clásica de las relaciones internacionales.

La era de la expansión europea y del imperialismo atrajo la atención hacia los factores geopolíticos en las relaciones internacionales y éstos, a su vez, contribuyeron a fortalecer la

---

6/ R. R. Palmer y J. Colton, A History of the Modern World, Nueva York, A. Knopf, 5a. edición, 1978, página 154. Véase también el Capítulo II del presente libro.

7/ De acuerdo con el capítulo introductorio de la importante obra de James E. Dougherty y Robert F. Pfaltzgraff, Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey, Nueva York, Harper and Row, 1981, 2da. edición, página 23.

8/ Ernst. B. Haas. "The Balance of Power: Prescription, Concept or Propaganda?", en World Politics, junio 1953.

concepción clásica de la política mundial. Este enfoque, difundido desde mediados del siglo pasado, subraya la importancia de la geografía, la población, los recursos naturales, la situación estratégica de los estados, los transportes y las comunicaciones. Uno de los iniciadores de esta escuela fue Alfred Thayer Mahan, un oficial de marina e historiador norteamericano que, basado en la observación del surgimiento del imperio británico como un poder naval, dio gran importancia a los mares, las comunicaciones marítimas y el papel de los estrechos en la política internacional. Mahan señaló que en esa época Gran Bretaña controlaba todos los accesos marítimos de importancia estratégica mundial, excepto el Canal de Panamá. Sus ideas influyeron en el Presidente Theodore Roosevelt, quien contribuyó decisivamente a convertir a los Estados Unidos en una potencia naval. Pocos años después de la publicación de su obra, en 1904, Halford Mackinder presenta ante la Royal Geographic Society otro libro en que plantea que la tecnología --los ferrocarriles, el motor de combustión interna y las modernas carreteras-- pueden dominar el hinterland y que el "área pivotal" de la política internacional son los vastos territorios que se extienden entre Europa Oriental y las llanuras siberianas. Mackinder hizo notar que Roma, un poder territorial, derrotó a la naval Cartago y convirtió el Mediterráneo en un lago imperial. Del mismo modo Giulio Douhet, un ingeniero italiano, anticipó la importancia de la fuerza aérea y más recientemente los Sprouts trataron de rescatar el papel del medio ambiente transformado por la tecnología desde el punto de vista de las relaciones internacionales 2/.

La búsqueda permanente del balance del poder durante la edad moderna, y las condiciones creadas por la expansión imperialista durante el siglo pasado, prepararon el camino a la política del

---

2/ Alfred Thayer Mahan, The Influence of Seapower Upon History, 1660-1783, Boston, Little Brown, 1897; Halford Mackinder, "The Geographical Pivot of History", en Geographical Journal, Londres, abril de 1904; Giulio Douhet, The Command of the Air, traducción de D. Ferrari, Nueva York: Coward-Mc Cann, 1942; Harald and Margaret Sprout, The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Politics, Princeton University Press, 1965.

poder que inspiró las relaciones entre los estados a partir de la primera guerra mundial y, muy particularmente, en el período comprendido entre los años 30 y los 60. Su expresión fue la escuela clásica o realista de las relaciones internacionales, que hasta ahora continúa ejerciendo una influencia preponderante. Esta escuela parte de la base de que el sistema internacional es una sociedad de estados que carece de una autoridad central que resuelva sus disputas y distribuya los recursos entre ellos, por lo cual cada miembro debe asegurar la consecución de sus propios intereses. En dicha situación de anarquía es evidente que lo que un estado puede lograr en la política internacional depende del poder que tenga. Por eso cada uno de ellos procura acumular tanto poder cuanto pueda. Naturalmente un estado tiene diversos intereses, pero el poder es el medio universal para alcanzarlos. No es de extrañar, entonces, que en esta concepción el medio (es decir, el poder) se confunde fácilmente con los fines (englobados bajo el concepto del interés nacional). Hans Morgenthau, el más conspicuo exponente de esta escuela, declara "que todo estadista piensa y actúa en términos de intereses definidos como poder". En una perspectiva histórica, como la que se adopta en esta introducción, es evidente que la tradicional lucha por el balance del poder contribuyó decisivamente a fortalecer este concepto.

"El solo acto de corregir el balance de poder lleva con él los elementos de nuevas perturbaciones. La dinámica de la política del poder hace esto inevitable. El antiguo defensor del statu quo se transforma, por su victoria, en el agresor de hoy, y el enemigo de quien se vengarán mañana los que ahora sean derrotados. La ambición del victorioso que se alzó en armas para restablecer el balance del poder, así como el resentimiento del perdedor que no pudo rechazarlo, tienden a hacer del nuevo equilibrio un punto invisible de transición desde una perturbación a otra"<sup>10/</sup>.

El surgimiento de múltiples estados soberanos y su ulterior expansión imperial, la ausencia de una autoridad central en la comunidad internacional, y la búsqueda constante del balance del poder, generaron una visión que hizo de este concepto el

---

<sup>10/</sup> Tomado de Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations, Nueva York, A. Knopf, 1973 (5a. edición), página 211.

elemento central de la política mundial, que con frecuencia permitió explicar con considerable realismo el acontecer internacional y prescribir la conducta que debían desplegar los estados frente a determinadas circunstancias, dando lugar a una sólida escuela de pensamiento. La escuela clásica o realista es considerada aquí como la perspectiva dominante en la política internacional aun cuando las tendencias desarrolladas a partir de los años 70 hayan determinado que perdiera una parte no despreciable de su valor explicativo.

No es fácil clasificar las diversas perspectivas teóricas de la política internacional propuestas durante el último medio siglo a partir de estos antecedentes históricos. Ello se debe a su heterogeneidad, a la ausencia de principios generalmente admitidos (con la posible excepción de aquellos proporcionados por la escuela clásica), y a la falta de un desarrollo conceptual acumulativo. Esto se explica, a su vez, porque estos planteamientos casi siempre han surgido de la turbulenta experiencia del quehacer internacional, o la han seguido desde cerca, sin tomar la distancia necesaria para una adecuada reflexión teórica. Esto ha determinado que con frecuencia dichas perspectivas se basen en la experiencia empírica sin ayuda suficiente de aquellos principios filosóficos y epistemológicos que tan esenciales son a la teoría. Con todo, como se ha dicho, la escuela clásica o realista es considerada aquí como la perspectiva dominante en la política mundial, aun cuando las tendencias registradas a partir de los años 70 hayan determinado que perdiera una parte no despreciable de su valor como interpretación de la estructura y funcionamiento del sistema internacional.

De alguna manera este capítulo está organizado en torno a dicha perspectiva. La primera sección se refiere a los principales debates en que esta escuela estuvo involucrada, algunos de los cuales se refieren a aspectos de sustancia, mientras que otros giran aparentemente en torno a opciones metodológicas. La segunda incluye algunas teorías de alcance medio que complementan la visión global de la teoría convencional. La tercera se centra en las principales escuelas interpretativas acerca de la naturaleza del sistema internacional que mayor preponderancia han tenido en el período más reciente, un período en que dicho sistema empezó a sufrir cambios profundos, dando lugar así a interpretaciones contrapuestas.

## II. LOS PRINCIPALES DEBATES TEORICOS

4. Idealismo versus realismo en relaciones internacionales

La segunda guerra mundial debilitó considerablemente la credibilidad de la teoría clásica de la política internacional. La falta de restricciones a la actuación de los estados y la búsqueda permanente del balance del poder pasaron a ser considerados como una grave amenaza contra la paz mundial, mientras surgía una nueva escuela de pensamiento, cuya principal expresión política en las negociaciones consiguientes estuvo representada por el presidente Wilson de los Estados Unidos. Este exigía la renuncia a la guerra como instrumento de la política exterior, el reemplazo de la búsqueda del balance del poder por la adopción de mecanismos de seguridad colectiva y el establecimiento de un orden internacional garantizado por la creación de instituciones multilaterales dotadas de facultades para salvaguardarlo.

El enfoque idealista dominó el estudio de la política internacional entre las dos guerras<sup>11/</sup>. Su primera presunción consistía en que el fortalecimiento de la autodeterminación nacional conduciría a eliminar una de las principales causas de la guerra, y que esto se lograría organizando bajo la forma de un estado independiente a cada uno de los distintos grupos nacionales europeos hasta entonces oprimidos dentro del marco de organizaciones políticas mayores, lo que efectivamente constituyó uno de los objetivos fundamentales del Tratado de Versalles. La segunda, en que otra de las causas de la guerra son los tratados secretos entre los estados, por lo cual los idealistas reclamaban el fin de la diplomacia secreta y una mayor participación pública en la conducción de los asuntos internacionales. Por último, los idealistas rechazaban la política del balance de poder y propiciaban la adopción de un sistema internacional de seguridad colectiva, basado en la reducción del poderío militar de los estados al más bajo nivel posible y en el establecimiento de una capacidad militar conjunta por parte de

---

<sup>11/</sup> Uno de los mejores análisis de esta etapa se encuentra en Edward H. Carr, The Twenty Year's Crisis, 1919-1939, Nueva York, Harper & Row, 1964 (edición original por Macmillan, Londres, 1939).

la comunidad internacional, la cual garantizaría su seguridad contra la agresión armada de cualquiera de sus miembros. La materialización de estos postulados requería la creación de un organismo político mundial en donde estuvieran representadas todas las nacionales, se discutieran pública y multilateralmente los problemas, y se adoptaran medidas colectivas para preservar la paz y la seguridad internacional en caso de amenazas graves. En la práctica este último punto era el fundamental. Su cumplimiento suponía que dicho organismo mundial debía tener facultades para determinar el surgimiento de una agresión por parte de un estado y para coordinar la respuesta de los otros, así como también para aglutinar la voluntad de éstos de participar en una respuesta colectiva. La Sociedad de las Naciones fue la expresión de estos conceptos y la falta de voluntad política de los estados vencedores en la primera guerra mundial para oponerse colectivamente a los sucesivos desafíos de la derrotada Alemania fue la causa de su crisis.

No es de extrañar que el debate entre idealistas y realistas se centrara, entonces, en el tema de la seguridad colectiva. Los idealistas rechazaban la descripción clásica del sistema internacional porque consideraban que sus consecuencias eran inaceptables. Los realistas se mofaban de la visión de los primeros, al presumir que los estados podrían estar dispuestos a dejar de lado sus propios intereses para ayudar a una nación amenazada aun cuando ellos mismos no corriesen peligro inmediato. De esta manera estaban reiterando su apreciación de que la búsqueda del interés nacional mediante el uso de sus recursos de poder es la conducta natural de todo estado, y de que ello conduce lógicamente a que éste busque acrecentar su cuota de poder, por lo que la teoría y la práctica de la política internacional deben ajustarse a esta realidad. Según ellos, eran los idealistas los que estaban poniendo en peligro la paz mundial al proponer una fórmula utópica basada en el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva, y al abogar por el desarme de los estados nacionales<sup>12/</sup>. El fracaso de la Sociedad de las Naciones, la incapacidad de los aliados para detener la expansión alemana y el estallido de la segunda

---

<sup>12/</sup> Sobre este concepto de seguridad colectiva, ver, Inis L. Claude, Swords into Plowshars, Nueva York, Random House, 1971 (4a. edición), capítulo 12.

guerra mundial, fueron atribuidos a la ingenuidad de los idealistas y contribuyeron poderosamente a la restauración del pensamiento clásico.

##### 5. La querella entre científicos y tradicionalistas

Después que el debate entre realistas e idealistas perdió su vigencia surgió una nueva querella, que dominó la disciplina durante los años cincuenta y sesenta, entre el enfoque "tradicionalista" y una nueva escuela que pronto se autodenominó "científica". Varias diferencias la distinguen del anterior debate. El primero se había originado específicamente dentro del campo de las relaciones internacionales y se mantuvo confinado a él, en tanto que el segundo fue una consecuencia de la revolución "behavioralista" en las ciencias sociales e incluso penetró tardíamente en el dominio de la política internacional. Además, mientras que el primero se refería a cuestiones de sustancia, aparentemente la nueva querella se centraba en problemas metodológicos (aunque en el fondo, como se verá en el capítulo III, haya comprendido importantes cuestiones sustantivas). Por último, las posiciones involucradas en el anterior debate demostraron ser irreconciliables por apuntar a la naturaleza misma del sistema internacional, al mismo tiempo que tradicionalistas y científicos terminaron entendiéndose y produciendo un virtual sincretismo entre sus respectivos enfoques<sup>13/</sup>.

Después de la segunda guerra mundial un creciente número de investigadores comenzó a emplear métodos científicos, a evitar la aplicación de nociones generales y a utilizar conceptos operacionales, y a proponer teorías explicativas, sustentadas en una base empírica, en lugar de las teorías normativas que habían dominado la disciplina en el pasado, para emplear la distinción con que comienza uno de los primeros libros de

---

<sup>13/</sup> Dos análisis excelentes de esta controversia se encuentran en Chadwick F. Alger, "International Relations", en International Encyclopedia of the Social Sciences, Nueva York, Macmillan, 1968, páginas 61-18 y en Quincy Wright, The Study of International Relations, Nueva York, Appleton, 1955.

Hoffman<sup>14/</sup>. Su método se basaba en la formulación de hipótesis de trabajo cuidadosamente definidas acerca de determinados hechos o comportamientos sociales y en su verificación empírica basada en el análisis de una abundante información. Ella permitía proponer hipótesis más refinadas, relacionarlas entre sí e integrarlas en el marco de generalizaciones más amplias. Esto a su vez hacía posible anticipar el comportamiento de los fenómenos estudiados a partir del conocimiento de su frecuencia estadística y sus relaciones causales y pasar, de esta manera, de una teoría descriptiva a otra más probabilística. Cuando la escuela "behavioralista" penetró en el estudio de la política internacional sus cultivadores tradicionales --más apegados a la historia, a la geopolítica, a la diplomacia o al derecho-- cerraron filas contra los invasores quienes, considerándose los primeros portadores de un enfoque verdaderamente científico, respondieron menospreciando a los primeros<sup>15/</sup>.

El debate mantuvo permanentemente un alto nivel de discusión. Los tradicionalistas nunca pudieron demostrar por qué la defensa de sus fuentes de información y sus métodos de análisis los debían llevar necesariamente a rechazar los procedimientos basados en la verificación empírica. Los científicos nunca pudieron ponerse de acuerdo acerca de si sus procedimientos consistían en disponer de una amplia colección de datos, en formular hipótesis rigurosamente verificables o en proponer grandes teorías. Incluso el motivo de la controversia permaneció bastante oscuro: los científicos denunciaban la insuficiencia del enfoque intuitivo de los tradicionalistas, pero usaban generosamente los resultados de sus investigaciones, y los tradicionalis-

---

<sup>14/</sup> Stanley H. Hoffmann, Contemporary Theory in International Relations, Nueva York, Prentice Hall, 1960, Madrid, versión española de Editorial Tecnos, 1963, pág. 27.

<sup>15/</sup> La controversia llegó a su punto álgido después de un documento presentado por Hedley Bull en la London School of Economics en enero de 1966 y publicado en el número de abril del mismo año de World Politics. Las consiguientes reacciones favorables y adversas fueron recogidas en un libro editado por Klaus Knorr y James N. Rosenau bajo el título Contending Approaches to International Politics. Princeton University Press, 1970.

tas no sabían si criticar a sus contendores por su tendencia a emplear métodos de verificación empírica que limitaban extraordinariamente la escala de los fenómenos analizados o por su inclinación a construir teorías demasiado abstractas y grandiosas. Tratando de establecer alguna línea divisoria en medio de esa ambigüedad podría decirse que el contraste entre ambas posiciones estriba, por un lado, en la confianza en el juicio bien informado por parte de los tradicionalistas y en la desconfianza de ese procedimiento por parte de los científicos, así como en su necesidad de comprobar empíricamente todos los hechos susceptibles de conducir a una generalización (que inicialmente es planteada en forma de hipótesis). En otras palabras, para los tradicionalistas el juicio es el final del análisis y lo emiten después de haber revisado toda la información razonablemente disponible, tomado en cuenta los prejuicios que influyen en la consideración del tema y haber descartado otras explicaciones alternativas, con base en su formación y experiencia académicas. Para el científico, por el contrario, su propio juicio es sólo un punto de partida que le permite proponer una hipótesis acerca de la naturaleza o comportamiento de un fenómeno, hipótesis que él debe corroborar o corregir mediante una exhaustiva acumulación de datos acerca de ese caso, sometiendo así su juicio inicial al veredicto de los hechos, de tal manera que su conclusión sea lo más objetiva e impersonal posible.

Detrás de las encarnizadas discrepancias epistemológicas que aparentemente explican esta controversia se encuentran con frecuencia factores vinculados a la formación intelectual y a las características psicológicas de los distintos investigadores. Algunos tienen la propensión a pensar en términos prescriptivos mientras que otros necesitan dar una base empírica a sus aseveraciones. Algunos deben disponer de certidumbre mientras que otros pueden vivir en un mundo de probabilidades. Unos prefieren las grandes generalizaciones pero otros se inclinan a desagregar los fenómenos que estudian. Algunos pueden aceptar la incertidumbre que significa suponer que las demás cosas permanecerán iguales mientras se concentran en el análisis de un fenómeno específico, en tanto que otros no pueden hacerlo, y atribuyen mucha importancia a ese contexto y a las variaciones que pueden ocurrir en él. Unos necesitan comprender las tendencias generales del sistema internacional aunque sea a costa de un margen considerable de incertidumbre y conjetura,

en tanto que otros prefieren lograr un mayor grado de precisión mediante la observación de fenómenos más estrechos y delimitados.

Durante este período los "behavioralistas" reclamaron el monopolio de la observación científica de la política internacional y sostuvieron que la única manera de formular predicciones plausibles consistía en utilizar toda la evidencia empírica posible y en proyectar hacia el futuro las tendencias y los comportamientos dominantes a la luz de la información estadística disponible. Entre los primeros trabajos que dieron pie a estas conclusiones se cuentan algunos en el campo de los sistemas de adopción de decisiones, del análisis de situaciones de conflicto y de los procesos de comunicación e integración entre distintas sociedades nacionales<sup>16/</sup>. Los tradicionalistas, en su réplica, sostenían que la complejidad de la vida internacional contemporánea no permite centrar el análisis en hechos o variables aislados; que el método científico no es adecuado para captar los aspectos cualitativos que presentan las situaciones claves; que el necesario secreto en que se desenvuelven las relaciones entre los estados impide durante largos períodos el acceso a la información relevante; que la urgencia con que se plantean los problemas internacionales hace imposible esperar hasta disponer de toda la información necesaria, de las últimas series estadísticas o de los estudios de casos de los que dependen los "behavioralistas" para entregar sus conclusiones, y que en todo caso siempre se necesita realizar un "salto intuitivo" entre la evidencia empírica disponible y las conclusiones más sobresalientes para el que formula la política.

Como se anticipaba, esta nueva controversia también terminó perdiendo su virulencia inicial, y se llegó así a una especie de sincretismo que combinaba las distintas posiciones "Allí donde las diferencias entre los enfoques científicos y tradicionales

---

<sup>16/</sup> R. Snyder, H.W. Bruck y Burton Sapin (editores), Foreign Policy Decision Making, Nueva York, The Free Press, 1963; Thomas C. Schelling, The Strategy of Conflict, Nueva York, Oxford University Press, 1963 y Karl W. Deutsch et.al., Political Community and The North Atlantic Area, Princeton University Press, 1957. Estas perspectivas se examinarán más adelante.

parecían en un comienzo plantear una drástica opción entre premisas y procedimientos mutuamente excluyentes, ahora se observa la existencia de elementos complementarios junto a los conflictivos que predominaron al comienzo, y por lo tanto se ha aceptado la existencia de varios caminos para el estudio de las relaciones internacionales"<sup>17/</sup>.

Conviene por último explicar por qué, en la práctica, se llegó a este compromiso. El "behavioralismo" constituyó un intento por aplicar el método científico al campo del comportamiento humano. De hecho, no sólo cambió el método de análisis, sino el material mismo utilizado por los investigadores. El énfasis se desplazó desde el estudio de las instituciones hacia la observación de conductas específicas. Esto enfrentaba a los internacionalistas con un grave problema: los protagonistas de la política internacional, particularmente dentro de la teoría clásica, eran los estados y no los individuos. Y como el estado era y en gran medida sigue siendo una abstracción, la participación de los ciudadanos en la política exterior quedaba filtrada por una serie de instancias institucionales y mediatizada por los círculos dirigentes en una medida mucho mayor que en otras esferas de la vida política. El papel de la tradición histórica, el sentimiento nacional y las instituciones formales sigue siendo importante en el análisis de la política internacional, pero los intereses organizacionales, la competencia o la negociación entre distintos grupos o individuos, una personalidad fuerte o el azar, tienen también importancia en ese análisis. De allí la necesidad de buscar cierta complementariedad entre los métodos propuestos por ambas escuelas.

#### 6. Los enfoques sistémicos y sus detractores

El debate entre los que han intentado explicar la evolución de las relaciones internacionales en términos del funcionamiento de un sistema y sus detractores se sitúa a medio camino entre los aspectos sustantivos que dividieron a realistas e idealistas durante la primera post-guerra y las cuestiones metodológicas

---

<sup>17/</sup> James Rosenau, "International Politics and Foreign Policy as a Subject of Study", en, J.N. Rosenau (editor), International Politics and Foreign Policy, Nueva York, The Free Press, 1969, página 1.

que enfrentaron a tradicionalistas y científicos durante la segunda. La idea de aplicar conceptos tomados del análisis de sistemas al estudio de las relaciones internacionales comenzó a abrirse paso en los años cincuenta. Su principal diferencia con el enfoque convencional consistía en que éste concebía las relaciones internacionales como un conjunto de interacciones entre unidades independientes y soberanas --los estados-- no sujetas a pautas ni a previsibilidad alguna, mientras que los enfoques sistémicos entendían que la forma que adopten dichas relaciones es influida o determinada por la estructura y las tendencias de una unidad más amplia, que sería el sistema internacional en su conjunto.

La controvertida e incompleta transición desde una visión atomística hacia una visión sistémica en la realidad internacional parecería estar influida por la evolución de la ciencia moderna. El pensamiento atomístico se basa en la idea de que para conocer la realidad es necesario descomponer cualquier conjunto complejo en sus partes integrantes: la comprensión del conjunto puede ser alcanzada mediante la acumulación de información sobre cada una de sus partes. Como se verá al final de este capítulo, este enfoque se basaba en una epistemología extraída de la física. El avance de las ciencias biológicas generó un enfoque interpretativo que privilegiaba la capacidad de los distintos elementos de un conjunto más amplio para adaptarse a ese contexto o cumplir una función dentro del todo. A partir de los años 50 ambos enfoques comenzaron a coexistir en el estudio de las relaciones internacionales estimulando el empleo de interpretaciones sistemáticas acerca de estas relaciones.

Un sistema en general --así como también en el campo de las relaciones internacionales-- puede definirse como algo que "es percibido como consistente en un conjunto de elementos o partes interconectadas unas con otras mediante un principio claramente identificable" o, más simplemente aún, como una "pauta de interacción hipotética" entre sus distintos componen

tes<sup>18/</sup>. Puede decirse, pues, que un sistema es un conjunto de unidades que interactúan entre sí de acuerdo con patrones relativamente regulares y perceptibles, algunos de los cuales pueden configurar subsistemas que se relacionan con el conjunto siguiendo el mismo tipo de patrones, y cuyos límites o parámetros también son reconocibles, pero que en general permanecen abiertos a influencias provenientes de un medio ambiente externo. La tendencia a identificar las regularidades observables en la interacción entre las distintas unidades, a "investigar las relaciones entre insumos y respuestas, a moverse sistemáticamente entre diferentes niveles de análisis reconociendo las vinculaciones existentes entre subsistemas y sistemas, a estar alerta a la existencia de fronteras y de esferas dentro de las cuales aquellos operan normalmente, y a tomar en cuenta tanto los 'parámetros' como las 'perturbaciones' impuestos por el medio ambiente en que está inserto un sistema", son otros tantos componentes del análisis sistémico de la política exterior<sup>19/</sup>.

Las tentativas efectuadas para imprimir un enfoque sistémico al estudio de estos fenómenos resultan bastante ajenas a la teoría clásica de la política internacional, con su énfasis en la autonomía del estado nacional y por su visión de éste como un actor que, por vivir en una sociedad anárquica, se ve obligado a maximizar poder para preservar su seguridad y a usarlo discrecionalmente para defender sus intereses sin exhibir regularidades ni sujetarse a pautas proporcionadas por un sistema u organización más amplia. Es cierto que al elevar la búsqueda del balance del poder a la categoría de un principio universal esta escuela hace de él un "mecanismo autorregulador" de las relaciones entre los estados y parece imprimir un cierto carácter global --algunos dirían sistemático-- al estudio de la

---

<sup>18/</sup> Definiciones tomadas, respectivamente, de N. Jordán, citado en Trevor Taylor (editor), Approaches and Theory in International Relations, Nueva York, Longman, 1978, página 189, y de Doughery and Pfaltzgraff, Contending Theories, op.cit., página 136.

<sup>19/</sup> Charles A. McClelland, "Systems Theory and Human Conflict", en E.B. McNeil (editor), The Nature of Human Conflict, Nueva York, Prentice-Hall, 1965, página 258.

política internacional emprendido desde esa perspectiva. Sin embargo, se trata una vez más de un paradigma epistemológico tomado de las ciencias físicas cuyo carácter mecánico, incapaz de hacer lugar para actores no estatales o para variables diferentes de las vinculadas con el concepto del poder, se asemeja mucho a la simplicidad de un sistema de vasos comunicantes en donde la propia presión del líquido tiende a hacerlo alcanzar un nivel de equilibrio o (para evocar un símil utilizado muchas veces) al juego que se desarrolla sobre una mesa de billar. En un conjunto anárquico, carente de autoridad y de pautas de comportamiento, buscar regularidades en el comportamiento de las partes representa un peligro, pues ofrece una ventaja al agresor o desviacionista, mientras que limita la capacidad de respuesta de los estados comprometidos con crear un clima de cooperación o con mantener las regularidades mencionadas.

Incluso muchos autores que emplearon un enfoque sistémico en el estudio de la política internacional lo hicieron de tal manera que, al aplicarlo a un solo subconjunto o al seguimiento de interacciones y correlaciones particulares, no alcanzaron a iluminar el funcionamiento del sistema en su conjunto. Eso es lo que sucedió con Deutsch al estudiar los procesos de integración a través del análisis de los flujos de comunicación; con Rosecrance, fundamentalmente interesado en analizar la capacidad de los sistemas para controlar perturbaciones a través de diversos mecanismos regulatorios; con Modelski, que se dedicó a estudiar la composición de las elites y su influencia en las pautas de interacción entre los estados, o con el propio McClelland --uno de los pioneros de esta perspectiva-- que concentró gran parte de su análisis en el impacto de los grupos domésticos sobre el sistema internacional<sup>20/</sup>.

---

20/ Ver, Karl W. Deutsch, et.al., Political Community in the North Atlantic Area, Princeton University Press, 1957; Richard Rosecrance, Action and Reaction in World Politics, Boston, Little Brown, 1963; George Modelski, "Agraria and Industria: Two Models of the International Systems", en K.Knorr y S. Verba (editores), The International System: Theoretical Essays, Princeton University Press, 1961, y Charles McClelland, op.cit.

No es fácil escoger un ejemplo de esta corriente intelectual tan diversificada y tan compleja, pero uno de los más valederos es el que proporciona Morton Kaplan<sup>21/</sup>. Kaplan sostiene que los estados desarrollan diferentes tipos de conducta dependiendo de la estructura del sistema internacional a que pertenecen. Además, a diferencia de Morgenthau y de los clásicos (aunque éstos nunca fueron explícitos al respecto), Kaplan considera posible que el sistema internacional pueda adquirir una variedad de formas a través del tiempo, y que la tarea del analista consiste en mostrar de qué manera estas distintas estructuras influyen en la conducta de los estados. Para ilustrar su argumento, Kaplan define seis tipos de sistema internacional, cuatro de ellos hipotéticos, y un conjunto de cinco variables en relación con las cuales --y con su diferente comportamiento-- se estructuran esos sistemas. Estas variables consisten en los principios básicos del sistema, sus reglas de transformación, las variables que sirven para clasificar a los distintos actores, las que sirven para medir sus capacidades y las que determinan las características de los procesos de información.

La actitud de los distintos actores frente a este conjunto de variables determina, según Kaplán, la posibilidad de que emerjan seis tipos de sistemas internacionales: (1) un sistema caracterizado por el balance de poder que, bajo distintas versiones, rigió el concierto internacional desde la paz de Westfalia hasta la segunda guerra mundial; (2) un sistema bipolar de características flexibles que en muchos aspectos se parece al que imperó en el sistema internacional durante la segunda post-guerra; (3) un sistema rígidamente bipolar, que se diferencia del anterior en que el alineamiento de los distintos actores con cada uno de los grandes bloques debe ser absoluto y no da lugar para la existencia de países neutrales; (4) un sistema internacional de alcance universal, generado por el fortalecimiento de alguno de los actores de un sistema moderadamente bipolar hasta el punto de ser capaz de imponer sanciones y otorgar premios y prestigio a los demás actores, y de encuadrar así al resto de la comunidad internacional; (5) un sistema internacional jerarquizado, en donde una instancia predominante rige el comportamiento de los distintos actores, sea en forma directa o

---

<sup>21/</sup> Ver principalmente Morton A. Kaplan, System and Process in International Politics, Nueva York, J.Wiley, 1957.

indirecta (esto es, pasando o no a través de la mediación de otros estados semi-autónomos) y el cual, no teniendo como competidor a ningún otro sistema, goza de un alto grado de estabilidad, y (6) un sistema de vetos basado en una sociedad internacional de carácter Hobbesiano, caracterizada por la contraposición de los intereses de todos los actores y por la deseable observancia de la regla de no infligir a otros daños que un estado no querría para sí, en donde los conflictos se resuelven por la medición de fuerzas o el veto. Demás está decir que Kaplan considera su proposición infinitamente más rigurosa y más científica que la de Morgenthau y los otros clásicos.

Su ambicioso pero abstracto y complicado análisis no ha dado pie a que esta pretensión se vea confirmada. De hecho ha inspirado muy pocos trabajos empíricos y en cambio ha generado virulentos ataques basados, precisamente, en la rigidez de sus tipologías. "Los bastiones no representan nunca un buen camino para la exploración y aquellos que han sido mal seleccionados ni siquiera proveen un punto de partida", expresa uno de sus críticos. El profesor Kaplan "parece estimar que es correcto ser poco científico cuando uno es lo suficientemente pro científico. Yo pienso que él tiene una visión ignorante de la ciencia"<sup>22/</sup>. Como puede apreciarse, estos intentos por dar un carácter "sistémico" al análisis de la política internacional han provocado reacciones tan disímiles como las registradas en los otros debates.

En todo caso, los enfoques sistémicos de las relaciones internacionales han servido para percibir mejor las regularidades a que se sujeta la integración entre las distintas unidades nacionales; las pautas que enmarcan las relaciones entre éstas y el sistema internacional o sus diversos sub-sistemas; las funciones que desempeñan estas estructuras y su influencia sobre el comportamiento de las distintas unidades; la necesidad de trabajar con distintos niveles de análisis; los límites entre un sistema internacional y sus elementos contextuales; la naturaleza cerrada o abierta del sistema frente a ese contexto, y la

---

<sup>22/</sup> Marion J. Levy, Jr., "Does it Matter if He's Naked?", en K. Knorr y J.N. Rosenau, Contending Approaches, op.cit., páginas 88-89.

interacción observable entre el sistema y los diversos segmentos que lo integran. En particular, estos enfoques permitieron comprender mejor las relaciones existentes entre las distintas unidades nacionales, el sistema internacional en su conjunto y los diversos subsistemas que operan al interior del mismo, abriendo el camino para una visión más desagregada de la realidad internacional, en que el estado dejaría de ser el único protagonista y comenzaría a actuar dentro de una estructura transnacional integrada por una multiplicidad de subsistemas. El intento de aplicar enfoques sistémicos al análisis de la realidad internacional, situados a medio camino entre el terreno de la interpretación y el de la metodología, dio lugar a divergencias similares a las que generaron las otras escuelas en torno a las cuales se desarrollaron los debates reseñados en la presente sección de este capítulo. A continuación se examinarán algunas teorías de alcance medio que complementan las visiones globales anteriormente analizadas.

### III. ALGUNAS TEORIAS DE ALCANCE MEDIO

#### 7. Teorías de las decisiones

Las teorías de alcance medio se basan en generalizaciones relativas al comportamiento de elementos, variables o conjuntos parciales de fenómenos pertenecientes a un sistema más amplio. Ya hemos visto que las corrientes escépticas con respecto a los enfoques sistémicos consideran más fácil alcanzar una comprensión relativamente global de la realidad internacional a partir del examen de sus principales variables y de generalizaciones parciales circunscritas a una sola de ellas. El estudio de los mecanismos decisorios no sólo iluminó uno de los procesos fundamentales dentro del juego de la política internacional sino que además contribuyó a dar concreción y relevancia a muchas de las aspiraciones de la escuela "behavioralista".

Para comprender la importancia que tuvo el análisis de los procesos decisorios hay que recordar los postulados en que se basaba el estudio de las relaciones internacionales hasta los años cincuenta. El primero se refería a que el estado era el principal --cuando no el único-- protagonista de la política internacional. El segundo presumía que los gobiernos, que representan a los estados en este campo, siempre despliegan un comportamiento racional y unívoco, y deben ser considerados

como un actor monolítico. El tercero, fuertemente enraizado en la escuela clásica, postulaba que el objetivo fundamental de los estados en un mundo anárquico es aumentar su margen de seguridad, para lo cual deben conjugar todos sus recursos a través de una política coherente o unitaria: la coherencia del estado soberano era considerada como una condición necesaria para sobrevivir en una situación de permanente anarquía. A partir de esos postulados, el estudio de la política exterior ponía énfasis en sus "imperativos contextuales" --los desafíos históricos, geográficos, económicos y políticos a los cuales debía responder dentro de una concepción casi determinista-- suponiendo la existencia de un estado monolítico, inspirado en una visión más o menos clara del interés nacional y guiado por un solo propósito.

En un libro publicado con otros autores en 1962, Snyder fue uno de los primeros en desagregar el análisis de los procesos decisivos<sup>23/</sup>. El paso dado por Snyder forma parte integral del movimiento "behavioralista", y representa uno de los primeros intentos de aplicar el método científico al análisis de un fenómeno importante dentro de la política internacional. El objeto de estudio deja de ser una abstracción reificada --el estado-- y pasa a estar constituido por los grupos o los seres humanos que toman las decisiones en representación del mismo: "el estado X como actor es traducido en términos de las personas que toman por él las decisiones como actores"<sup>24/</sup> .

De acuerdo con esta nueva definición, el estado se encarna en los que toman las decisiones. Este importante cambio conlleva las siguientes implicaciones: (1) la presunción de que la política internacional consiste en "decisiones" adoptadas por grupos o personas y está formada de conductas que deben ser explicadas como tales; (2) la "definición de la situación" como una función central de los que toman las decisiones y como un concepto clave en el análisis de la política exterior, que le imprime un elemento subjetivo muy diferente de la supuesta objetividad que

---

<sup>23/</sup> R.C. Snyder, H.W. Bruck y B. Sapin (editores), Foreign Policy Decision Making: An Approach to the Study of International Politics, Nueva York, The Free Press, 1963.

<sup>24/</sup> Snyder et.al. op.cit., 1963, página 65.

exigía la descripción de los "imperativos contextuales" mencionados más arriba, y (3) el descubrimiento de que existen "fuentes internas" de la política exterior, es decir, de que ésta es el resultado de un juego en que intervienen diversas agencias del estado y numerosos grupos de interés. Puede decirse que el reemplazo de la visión estado-céntrica de la política internacional por esta otra, en que la política exterior es concebida como el resultado de una serie de decisiones particulares adoptadas por una gran multiplicidad de actores, abre el camino para una concepción enteramente diversa acerca del funcionamiento del sistema internacional, como se aprecia en la última sección de este capítulo y, muy particularmente, en los dos que siguen.

Desde mediados de los años cincuenta comenzó a acumularse una abundante literatura basada en el análisis de decisiones tomadas en casos relevantes, como la respuesta militar de los Estados Unidos a la agresión comunista en Corea en 1950, la decisión británica de intervenir en Suez en 1956 o la crisis de los misiles en Cuba en 1962<sup>25/</sup>. Allison, en la obra mencionada en la última referencia bibliográfica, da un importante paso hacia adelante en el análisis del proceso de adopción de decisiones al proponer tres modelos diferentes. En el modelo clásico, basado en el comportamiento de un actor racional unitario, las opciones políticas son consideradas como decisiones teleológicas de un gobierno completamente unificado, fundadas en la estimación de los medios adecuados para alcanzar objetivos perfectamente claros, como las que adoptaría el estadista ideal de Morgenthau, al considerar las acciones que requiere el interés nacional en un momento determinado. El otro modelo centra el análisis en el "proceso organizacional" y no define tanto la política exterior en términos de una opción deliberada adoptada por un actor unitario sino más bien como el resultado de la interacción entre diversas organizaciones gubernamentales coordinadas por sus líderes. El tercer modelo, que pretende

---

<sup>25/</sup> R. C. Snyder y G.D. Paige, "The United States Decision to Resist Aggression in Korea: The Application of an Analytical Scheme", en *Administrative Science Quarterly*, No.3, 1958; E.B. Childers, *A Road to Suez*, Londres, McGibbon, 1962, y G.T. Allison, *Essence of Decision*, Boston, Little Brown, 1971.

estudiar más de cerca la "política burocrática", parte del anterior, pero en lugar de presumir que los líderes de un gobierno controlan las relaciones entre sus diversas agencias, supone que las decisiones de política son el resultado de una intensa competencia entre ellas, y no son susceptibles de encuadrarse dentro de un plan estratégico, sino que reflejan las percepciones contrapuestas acerca del interés nacional de las distintas organizaciones burocráticas y los discrepantes objetivos personales de quienes las dirigen. Aquí la fragmentación del pretendido actor racional unitario --el estado-- es más completa y la dificultad para encuadrar las distintas decisiones particulares en una estrategia coherente o racional es más aguda<sup>26/</sup>. Otro paso clave hacia adelante fue dado por Keohane y Nye al ampliar el círculo de los agentes que intervienen en la adopción de una decisión para incorporar actores no gubernamentales, como los círculos económicos y financieros, los sindicatos, las iglesias y otros grupos de presión. Sin embargo, en la visión de estos autores, dichos grupos no deben ser clasificados sólo entre las fuentes internas de la política exterior sino que han desarrollado una auténtica capacidad para proyectarse como actores transnacionales en la política mundial, por lo que las perspectivas que abrió este trabajo son examinadas con mayor detalle en otras secciones de este capítulo<sup>27/</sup>.

Los numerosos enfoques propuestos para estudiar el proceso de adopción de decisiones combinan de diferentes formas distintas categorías analíticas --o etapas en el proceso decisorio-- que suelen incluir, según los casos, la identificación, desagregación y operacionalización del interés nacional en una situación

---

<sup>26/</sup> Ver también el libro de Morton H. Halperin, Bureaucratic Politics and Foreign Policy, Washington D.C., The Brookings Institution, 1974 y los trabajos elaborados por Alexander L. George a partir de su artículo "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy", en American Political Science Review, Vol LXVI, 1972. Estas interpretaciones se analizan más detalladamente en el capítulo III.

<sup>27/</sup> R.O. Keohane y J.S. Nye (editores), Transnational Relations and World Politics, Harvard University Press, 1972.

determinada; la definición de la situación por los actores, un proceso cuya importancia ya fue subrayada; la identificación de los objetivos perseguidos y el cálculo de los recursos necesarios y de los medios más adecuados para alcanzarlos; los distintos mecanismos organizativos que intervienen en el proceso de adopción de decisiones (individuales, colectivos o institucionales), y las distintas combinaciones de elementos psicológicos y organizativos involucrados en el mismo; los métodos más adecuados para hacer frente a situaciones rutinarias, excepcionales o de incertidumbre y crisis, y otras alternativas similares sobre las cuales existe una abundante literatura<sup>28/</sup>.

## 8. Teorías sobre el conflicto

A pesar de que el conflicto está en el centro de las relaciones internacionales, y de que existe una antigua y muy abundante literatura sobre el tema, su análisis no ha tenido la importancia que hubiera sido de esperar desde el punto de vista de la teoría de las relaciones internacionales. Aunque uno de los textos clásicos dedicado a sintetizar las diferentes escuelas teóricas dedica la mitad de sus páginas a las teorías del conflicto, la mayor parte de los enfoques reseñados al respecto son predominantemente casuísticos o anecdóticos, siendo difícil extraer de ellos generalizaciones importantes<sup>29/</sup>. Si se deja aparte el papel que desempeña el conflicto en la escuela realista o clásica de las relaciones internacionales, o en la visión marxista, puede decirse que el análisis de este tipo de fenómenos raramente ha alcanzado un verdadero nivel teórico, y ha sido escasa su contribución al desarrollo de la teoría.

---

<sup>28/</sup> Parte de ella está revisada en L. Tomassini "Elementos para el Análisis de la Política Exterior", en Estudios Internacionales, Santiago, No. 78, abril-junio de 1987, así como al final del capítulo II de este libro. Al respecto ver especialmente B.W. Hogwood y L.A. Gunn, Policy Analysis in the real World, Oxford University Press, 1984 y Alexander George, Presidential Decision-Making: The Effective Use of Information and Advice, Boulder, Colorado, Westview Press, 1980.

<sup>29/</sup> Nos referimos a J.E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, Contending Theories, op.cit., Capítulos V al IX.

Todos los estudiosos de las relaciones internacionales, cualquiera que sea su respectivo enfoque, reconocen que la guerra es uno de sus temas centrales, aunque no todos hacen de la guerra y de la paz el objeto casi exclusivo de sus preocupaciones, como ocurre con la escuela realista en sus versiones más extremas. Pero la guerra es sólo una de las formas posibles del conflicto a nivel internacional (la más grave de todas), el cual, a su vez, es una expresión del conflicto social entendido en un sentido amplio.

Desde esta perspectiva algunos sostienen que la violencia es una forma natural de comportamiento político, y que la amenaza de utilizar la fuerza constituye un instrumento normal de negociación, así como también un indicador de la seriedad con que una de las partes plantea sus demandas a sus adversarios-30/.

Como ya se ha anticipado, la escuela realista, con su visión del sistema internacional como una búsqueda permanente, inevitable y automática de un cierto balance del poder, contribuyó mucho a hacer del conflicto algo natural y de la amenaza del uso de la fuerza una forma normal de diplomacia. Otras escuelas, al destacar las funciones que cumple cada actor o cada subsistema en el sistema internacional, y al mostrar como en muchos casos éstos persiguen intereses comunes o procuran concertar intereses divergentes, asignan un lugar más destacado a las relaciones de cooperación que a las de conflicto.

Junto a esta cuestión de énfasis, uno de los problemas fundamentales en el estudio del conflicto consiste en determinar si éste, en sus diversas manifestaciones, constituye la expresión de un fenómeno universal o es simplemente un nombre genérico atribuido a situaciones radicalmente diferentes. Una primera distinción a este respecto es la que se plantea entre el conflicto a nivel micro-analítico, en donde la atención se centra en sus aspectos subjetivos, y a nivel social. Otra se refiere a la diferenciación que podría formularse entre el conflicto social, en general, y los conflictos internacionales propiamente dichos (muchos de los cuales tienen un origen social enraizado en

---

30/ H.L. Nieburg, Political Violence, Nueva York, Saint Martin Press, 1969.

divisiones registradas al interior de las sociedades nacionales). Una distinción más separa aquellos conflictos internacionales que enfrentan fundamentalmente a dos o más estados (como las guerras árabe-israelí y entre Irán e Irak), de aquellos en que hay divisiones internas dentro de los estados contendientes (como la guerra de Vietnam), y de aquellos otros que en el fondo constituyen una guerra civil con proyecciones internacionales (como la de España o la del Líbano). Aunque muchos estudiosos han tratado de clasificar y comparar estos distintos tipos de conflictos y de correlacionar sus diversos niveles de análisis, hasta ahora no han podido enmarcarlos dentro de categorías comúnmente admitidas y el análisis de estos fenómenos permanece en un nivel relativamente primitivo, debido a que "la mayor parte de los investigadores empíricos se han limitado a acumular información en forma exhibicionista sin tratar de poner analíticamente el tema en orden"<sup>31/</sup>. Una de las más importantes zonas grises entre estos distintos tipos de conflictos es la que se despliega entre la guerra en un sentido internacional propiamente dicho, por una parte, y la revolución o subversión interna por la otra. Por eso resulta difícil estudiar desde un punto de vista teórico el conflicto sin un conocimiento profundo de los procesos subversivos, sus orígenes, su dinámica y sus métodos, y sus comunes denominadores con la guerra, así como también sus diferencias<sup>32/</sup>.

Hecho esto, el especialista en política mundial debería concentrarse en el conflicto a nivel internacional, un tema de suyo complejo. El carácter descriptivo y poco sistemático de la mayor parte de los análisis sobre situaciones conflictivas ha

---

<sup>31/</sup> Michael Haas, International Conflict, Nueva York, Bobbs Merrill, 1974, página 4.

<sup>32/</sup> Ver, por ejemplo, Chalmers Johnson, Revolutionary Change, Boston, Little Brown, 1966; Peter Calvert, Revolution, Nueva York, Praeger, 1970; Jacques Ellul, Autopsy of Revolution, Nueva York, A.Knopf, 1971 y Anthony Burton, Revolutionary Violence, Nueva York, Crane, 1978. Sin embargo puede decirse que poco se ha añadido al análisis histórico de Crane Brinton en Anatomy of Revolution, Nueva York, Norton, 1938. (Traducción castellana en Aguilar, Madrid, 1962).

sido compensado en los últimos años por una creciente literatura sobre cuestiones relacionadas con la "resolución de conflictos" y los "estudios sobre la paz", de tipo normativo. Una característica de estos estudios es su carácter interdisciplinario, ya que generalmente incluyen análisis sobre las bases socioeconómicas del conflicto, la sicología de sus líderes, las imágenes y percepciones que se encuentran detrás de ellos y las diferencias culturales entre los antagonistas. Otra característica, en la práctica, consiste en que, además de las instituciones académicas tradicionales, en estos estudios interviene un creciente número de organismos políticos o técnicos, sean gubernamentales o no-gubernamentales.

Sin embargo, tradicionalmente, el grueso de la literatura está centrada en la guerra, sus causas y los medios para prevenirla<sup>33/</sup>. Singer y Small reunieron información sobre 93 conflictos internacionales producidos durante el siglo y medio a que se refiere su obra, cincuenta de ellos entre los miembros del sistema internacional y cuarenta y cuatro entre algunos de sus miembros y otras agrupaciones, como entidades coloniales o comunidades religiosas o étnicas dotadas de cierta independencia.

Descubrieron, entre otras cosas, que ha aumentado la proporción de conflictos entre estados pertenecientes al sistema (sin duda por la simple razón de que con el fin del colonialismo éste se amplió extraordinariamente); que, dentro de dicho sistema, las potencias mayores han tendido a involucrarse en un mayor número de guerras por un periodo más largo para mantener su status-quo; que la guerra surge en ciclos, o con cierta periodicidad discernible, aunque sólo se trate del periodo necesario para "olvidar la última guerra"; que la formación de alianzas, al polarizar el sistema, hace más probable la guerra, y otras tendencias similares.

---

<sup>33/</sup> Estas obras se escalonan desde estudios de tipo clásico como el de Quincy Wright, A Study of War, Chicago, 1942, hasta investigaciones de carácter cuantitativo como las de Lewis F. Richardson en Statistics of Deadly Quarrels, Pittsburg, Boxwood, 1960. Ver especialmente J. David Singer y Melvin Small, The Waves of War, 1816-1965; A Statistical Handbook, Nueva York, Willey, 1972.

Como puede apreciarse, se trata de generalizaciones bastante vagas que, por lo demás, no ayudan mucho a buscar fórmulas que permitan prevenir la guerra. La literatura sobre este último tema, no menos abundante por cierto, se ha centrado en el estudio del derecho internacional, de los métodos pacíficos de solución de controversias (como la negociación, el arbitraje, la mediación y otros similares), en las distintas experiencias de diplomacia multilateral o de seguridad colectiva (como las funciones desarrolladas por las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, en casos de conflictos menores y con resultados muy variable, sin intervenir en conflictos que involucran a algunas de las grandes potencias con la notable excepción de Afganistán en que intervino como negociador un distinguido latinoamericano) o, más recientemente, en las diversas estrategias de disuasión mutua surgidas del avance de la tecnología bélica y basadas en la acumulación de poderosos armamentos nucleares que pueden ser transportados con gran precisión por medios aero-espaciales. Sería difícil concluir esta sección sin reiterar la apreciación de que a pesar de la importancia del tema y de la abundancia de la literatura que se ha ocupado de él, el estudio del conflicto ha aportado muy poco a la teoría de las relaciones internacionales y ha influido mucho menos en la realidad que algunos esfuerzos centrados en otros fenómenos, lo cual se debe seguramente a que, en razón de su virulencia, el conflicto no se deja analizar fácilmente y su prevención no depende de recomendaciones académicas.

### 9. Teorías de la integración

El estudio de las fuerzas que contribuyen a la formación e integración de comunidades políticas es otro elemento central en el estudio de las relaciones internacionales. Al igual que el análisis del conflicto --y también el de las decisiones-- el estudio de los procesos de integración a nivel internacional forma parte de una preocupación más amplia, esencial en la ciencia política, que ha llevado a estudiar los procesos de integración a nivel comunal, urbano, nacional e internacional. Como en casos anteriores, nos detendremos en este último plano.

La pregunta acerca de cómo se forman las lealtades que integran a los individuos, a un conjunto de unidades sociales o

a un cierto número de estados, en una comunidad más amplia, puede ser respondida de dos maneras. La escuela realista piensa que la causa de este proceso radica en el empleo de la fuerza, o en la amenaza de usarla, por parte de una autoridad central --o en ausencia de esa autoridad, como ocurre en la vida internacional, por un estado o una coalición de estados premunidos del poder suficiente para utilizar la fuerza o dar credibilidad a su amenaza de hacerlo contra otros menos poderosos. Otras corrientes estiman que la constitución de comunidades políticas se debe fundamentalmente a la acumulación de valores e intereses compartidos a través de la cooperación, los contactos y las comunicaciones. Se diferencia claramente así la formación de comunidades políticas mediante la coerción y su formación a través de la interacción y del consenso entre las partes. Aquí nos centraremos en las teorías de la integración que adoptan esta última perspectiva.

Las teorías de la integración deben mucho al pensamiento funcionalista, que adquirió gran fuerza en el campo de las ciencias sociales gracias a la obra de Robert Merton, así como también en los estudios realizados por David Mitrany y sus diversos seguidores<sup>34/</sup>. Los funcionalistas, en general, se preguntan por el papel que cumple cada uno de los actores dentro de un sistema, lo cual no sólo implica describir la actividad que desempeña sino también el propósito a que aspira y su aporte al funcionamiento del sistema en su conjunto, e incluye la suposición de que este último, en lugar de estar aglomerado por la fuerza, es el resultado de la interacción entre sus diversas partes, cada una de las cuales desempeña un rol necesario para el todo, así como de su capacidad para desarrollar pautas de cooperación y establecer una adecuada división del trabajo entre esas partes. Pero el pensamiento funcionalista, no obstante constituir tal vez la principal fuente de inspiración de los estudios sobre los procesos de integración, trasciende con mucho este fenómeno y sirve de base a otras

---

34/ Robert Merton, Teoría y Estructura Sociales, FCE, México, 1964 (primera edición en inglés correspondiente a 1947) y David Mitrany, "The Functional Approach to World Organization", en International Affairs, Vol XXIV, 1948 y también A Working Peace System, Chicago, Quadrangle Books, 1966.

corrientes que representan una revisión más radical de la teoría convencional de las relaciones internacionales, por lo que su aporte se examina en la sección correspondiente a esos enfoques, al final de este capítulo. Otros autores, entretanto, aunque inspirados en los funcionalistas, han partido de definiciones más precisas: de un concepto de la integración como un proceso "mediante el cual los actores políticos pertenecientes a distintos sistemas nacionales se persuaden de la conveniencia de trasladar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones pasan a poseer o reclamar jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes"35/.

Entre estos aportes vale la pena destacar el de Karl Deutsch, que basa la explicación de los procesos de integración en el fenómeno de las comunicaciones utilizando, a su vez, los análisis de Norbert Wiener sobre cibernética y la clásica contribución de Talcott Parsons sobre los distintos tipos de sistemas sociales. "La existencia de la ciencia social está basada en la capacidad de considerar un grupo social como una organización y no como un conglomerado. Las comunicaciones constituyen el cimiento de las organizaciones. Sólo las comunicaciones capacitan a un grupo para pensar unido, para percibir unido y para actuar unido. La sociología necesita comprender el fenómeno de la comunicación"36/.

Deutsch analiza las relaciones entre el proceso de integración de comunidades políticas y las comunicaciones. Para él los países son conjuntos poblacionales unidos por flujos de comunicación y de transporte y separados por territorios vacíos o poco poblados. En general las fronteras corresponden a áreas donde las comunicaciones disminuyen drásticamente. Por eso la interacción al interior de los estados nacionales tradicio-

---

35/ Karl W. Deutsch, The Analysis of International Relations, Nueva York, Prentice-Hall, 1978, página 198-199 (2a edición).

36/ Esta apreciación de Wiener está citada en Karl W. Deutsch, The Nerves of Government, Nueva York, The Free Press, 1964, página 77. Ver K.W.Deutsch et.al., Political Community and the North Atlantic Area, Princeton U.P., 1957.

nalmente ha sido mayor que entre los distintos estados. La principal contribución de Deutsch a la teoría de la integración radica en su trabajo sobre las condiciones en las cuales se formó una comunidad de seguridad en el área del Atlántico Norte. Buscando similitudes entre la formación de una comunidad política (y también de seguridad) en los Estados Unidos durante el siglo pasado, y la formación de la NATO y la Comunidad Europea a partir de los acuerdos franco-germanos sobre el desarrollo conjunto de su industria del hierro y el acero después de la segunda guerra mundial, Deutsch analiza cuantitativa y detalladamente todos los flujos de comunicación generados en esos distintos ámbitos en sus respectivas épocas. Deutsch comprueba que junto con resultados del incremento de las comunicaciones entre las distintas unidades que participaron en dichas experiencias se cuentan una creciente proporción de valores compartidos; el desarrollo de un estilo de vida distintivo; la percepción de la posibilidad de formar una comunidad internacional mediante la coordinación de la conducta de sus distintos miembros; una aceleración del desarrollo económico de la comunidad en su conjunto, y un fortalecimiento de la capacidad política y administrativa de cada uno de los miembros como consecuencia de la creciente coordinación de sus políticas. Según Deutsch, estos logros se basan en el incremento de las comunicaciones y las transacciones entre los nacionales de los distintos estados u otras partes integrantes de una comunidad en formación más amplia, en la mayor movilidad de las personas, en los abundantes intercambios culturales y en la integración de las elites de cada una de las correspondientes unidades. En su trabajo, Deutsch comparó distintos casos históricos de integración y desintegración de comunidades nacionales.

Siguiendo este camino Etzioni examinó cuatro esfuerzos recientes para formar unidades políticas integradas por varios estados nacionales; la Asociación Europea de Libre Comercio entre 1953 y 1964; la Comunidad Económica Europea entre 1968 y 1974; la República Árabe Unida entre 1958 y 1961, y la Federación de las Indias Occidentales entre 1958 y 1962. En cada caso este autor se plantea las siguientes preguntas: "¿Bajo qué condiciones (la integración) se inicia? ¿Qué fuerzas dirigen ese movimiento? ¿Qué caminos sigue?, y ¿Qué estructura tiene el sistema que se forma una vez que dicho proceso ha ter-

minado?"<sup>37/</sup>. Etzioni también subraya el papel de las comunicaciones en los procesos de integración y llega a la conclusión de que éstos son más probables entre países desarrollados que entre países en vías de desarrollo debido a que el bajo nivel cultural de estos últimos impide generar corrientes importantes de comunicación y de intercambio. Otra de sus conclusiones apunta a que la integración es más factible mientras mayor sea el número de unidades o sectores que se consideren beneficiadas por dicho proceso. Sus investigaciones demuestran también que la integración es más difícil en la medida en que las unidades que se integran posean elites más numerosas y más fuertes, un elemento que torna la negociación más complicada. En definitiva, Etzioni estima que, como consecuencia de los procesos de integración desarrollados en el mundo actual, el sistema internacional tenderá a articularse en un número limitado de subsistemas globales<sup>38/</sup>.

Haas da nuevas perspectivas a la teoría de la integración al profundizar el concepto de spill-over que ya Mitrany había utilizado bajo el nombre de ramificación. Este concepto implica que todo proceso concreto de integración posee una "lógica expansiva" que contribuye a extrapolar esas experiencias, sus beneficios y sus métodos, hacia otros sectores. Un ejemplo es la transformación de la Comunidad del Carbón y del Acero en una Comunidad Europea mucho más amplia. Dentro de esta visión, las decisiones encaminadas a crear ámbitos de acción colectiva nunca son aisladas, sino incrementalistas, ejerciendo un efecto de demostración que estimula a los participantes a ensayar fórmulas similares en otros sectores<sup>39/</sup>.

---

<sup>37/</sup> Amitai Etzioni, Political Unification, Holt, Nueva York, Richart and Winston, 1965, página 14.

<sup>38/</sup> Amitai Etzioni, The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes, Nueva York, The Free Press, 1958, página 585 y siguientes.

<sup>39/</sup> Ver Ernst B. Haas, Beyond the Nation State, Stanford University Press, 1964, así como también The Uniting of Europe, de la misma editorial, 1958.

## IV. PRINCIPALES VISIONES INTERPRETATIVAS

10. Realismo y neo-realismo

Sería difícil subrayar suficientemente la importancia de la teoría clásica o realista en el estudio de la política internacional. En el plano filosófico se entronca directamente con Hobbes, quién extrapoló al terreno internacional su visión de una sociedad dominada por un permanente estado de anarquía. El consideraba que "los convenios, sin la espada, son meras palabras y carecen de fuerza para infundir seguridad". Para Hobbes la vida internacional es una continua lucha por el poder, carente de valores, en lo cual se diferencia sustancialmente del gran filósofo que, tiempo después, proporcionaría los antecedentes de que se valieron más tarde los más refinados panegiristas del poder: los estados totalitarios. Hegel no absolutizó tanto el Estado como un mecanismo coercitivo cuanto la "idea del Estado" como el principal agente y encarnación de los valores que se despliegan en la historia, dando lugar al cambio y a la sucesión de las civilizaciones<sup>40/</sup>.

Por otra parte puede decirse que la visión realista es el origen de los estudios sobre las relaciones internacionales considerados como disciplina académica y que ese origen estuvo vinculado a una particular coyuntura histórica y política. Hoffmann ha sostenido que los estudios internacionales son una ciencia norteamericana originada en las predisposiciones intelectuales, las circunstancias políticas y las oportunidades institucionales que presentó ese país en este siglo y, muy particularmente, después de la segunda guerra. Las predisposiciones anteriormente mencionadas se basan en la importancia de la ciencia en una sociedad en rápido proceso de expansión y desarrollo como era la sociedad norteamericana, en el prestigio de las ciencias exactas dentro de ellas, y en la abundante inmigración de intelectuales europeos que desde su nueva patria americana fueron capaces de observar con mayor independencia u objetividad los asuntos mundiales. Las circunstancias políticas

---

40/ Ver principalmente, de Thomas Hobbes, Leviathan, escrita en el exilio, Oxford, Basil Blackwell, 1946, y de G.W.F. Hegel, La Fenomenología del Espíritu (1807) y su Filosofía del Derecho (1821).

fueron proporcionadas por la posición de preeminencia que adquirieron los Estados Unidos a partir de la última guerra, posición que hizo posible y hasta necesario desarrollar una visión global acerca de la política internacional; por las repercusiones que pasó a tener en todo el mundo el ejercicio del poder por parte del gobierno americano, lo cual proporcionó un excelente laboratorio a los analistas internacionales, que habían hecho del poder su principal campo de estudio, y por el interés demostrado periódicamente por los políticos y los gobernantes norteamericanos en obtener asesoramiento de parte de los académicos en cuestiones relacionadas con la política exterior de ese país. Las oportunidades institucionales fueron suministradas, ciertamente, por el rico y flexible sistema universitario norteamericano y por la posibilidad de colaboración que le brindaron las instituciones gubernamentales<sup>41/</sup>.

Los elementos centrales del pensamiento realista son el poder como factor fundamental en las relaciones internacionales, el interés nacional como el criterio que inspira las decisiones de política al margen de todo compromiso moral o colectivo, y el concepto del balance del poder como una situación que es necesario preservar a cualquier precio, acumulando y poniendo en juego para ello, precisamente, los recursos de poder de que disponen los estados.

La "política de poder" es la columna vertebral de la teoría clásica de las relaciones internacionales. Morgenthau define la política internacional como una "lucha por el poder". Spykman sostiene que "toda vida civilizada descansa en última instancia en el poder". Burton declara que "probablemente no hay ningún común denominador más importante en el estudio de las relaciones internacionales que la presunción de que los estados dependen del poder para su subsistencia, y de que logran sus objetivos por medio del poder, haciendo así de la administración de ese poder el principal problema que debe ser resuel-

---

41/

Stanley Hoffmann, Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics, Boulder, Co., Westview Press, 1987, páginas 10 y siguientes.

to<sup>42/</sup>. En general el poder es concebido como la capacidad de lograr que otros actúen de determinada manera a través de "la persuasión, el trueque, la compra o la coerción". Sin embargo, en la práctica, esa última suele ser la vía --o al menos el recurso de última instancia-- a que generalmente apela el pensamiento realista cuando analiza el concepto del poder o lo aplica a determinadas situaciones.

Los realistas y sus críticos más imparciales sostienen que esta escuela nunca ha definido el poder en términos exclusivamente militares. Muchos análisis subrayan la importancia de la situación geopolítica de un país determinado, de su capacidad económica medida en términos de su producto nacional o de sus exportaciones, de su prestigio, de su carácter nacional o de la solidez de sus instituciones. Se ha dicho que la fuerza consiste en la utilización de medios físicos para obligar a tomar ciertas decisiones, que la influencia es la capacidad de lograr el mismo objetivo por medios diferentes, y que el prestigio es el respeto debido a los que detentan el poder, sugiriendo que este último concepto está integrado por todos estos elementos. También se ha hecho una distinción entre la fuerza de que dispone una nación y su capacidad de utilizarla eficientemente<sup>43/</sup>. Por otra parte el poder no sólo ha sido definido como la capacidad de lograr ciertos resultados sino también como el control de

---

<sup>42/</sup> Nicholas J. Spykman, America's Strategy in World Politics, Nueva York, Harcourt Brace, 1942; Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations, Nueva York, Knopf, 1958, y J.W. Burton, International Relations: A General Theory, Cambridge University Press, 1967, pág. 46. Burton no puede considerarse, ciertamente, un "realista". La definición siguiente procede de la obra de Spykman citada en este libro.

<sup>43/</sup> Ver principalmente Charles P. Kindleberger, Power and Money: The Politics of International Economics and the Economics of International Politics, Nueva York, Basic Books, 1970 y Klaus Knorr, The Power of Nations: The Political Economy of International Relations, Nueva York, Basic Books, 1975.

una cierta cuota de recursos que permite influir sobre esos resultados y que dé preponderancia a un actor sobre los otros<sup>44/</sup>.

Con todo, es difícil desconocer la centralidad del concepto del poder en la visión realista de las relaciones internacionales y el hecho de que, en última instancia, este fenómeno tiende a ser definido en términos de capacidades militares. Ya uno de los pioneros del pensamiento clásico vincula esta centralidad del concepto del poder a la naturaleza misma de las relaciones internacionales. En medio de la anarquía creada por la ausencia de una autoridad mundial, las relaciones entre los estados tienden a ser competitivas, conflictivas e incluso agresivas, conforme cada uno de ellos procura mantener o reestablecer el equilibrio del poder o llenar los vacíos que éste deja, y sobrevive sólo en la medida en que es más fuerte que los otros o en que otro estado más poderoso lo protege. En este contexto, para asegurar su supervivencia, los estados "deben hacer de la preservación o del mejoramiento de sus posiciones de poder el principal objetivo de su política exterior". En último término la supervivencia de un estado se pone en juego en los casos límites representados por el estallido de una guerra y, en tales casos, dicha supervivencia depende de su capacidad para ganarla utilizando recursos militares<sup>45/</sup>. De allí el énfasis de la escuela realista en el conflicto como estado normal de las relaciones internacionales, su excesivo interés en el papel de los recursos militares en la política mundial en desmedro de otros factores que intervienen en ella, y su inevitable confusión entre fines y medios en la política internacional (en la medida en que se considere el poder como un medio para alcanzar ciertos objetivos). Esta confusión atraviesa el pensamiento clásico desde los escritos de uno de los pioneros de la ciencia política moderna, Lasswell, quién hablaba del "uso del poder para la adquisición de más poder o de otros valores" hasta el verdadero fundador de los actuales estudios internacionales, Morgenthau, quién afirmaba que los estadistas actúa en tér-

---

<sup>44/</sup> Jeffrey Hart, "Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations", en International Organization, vol. 30, 1976.

<sup>45/</sup> Nicholas J. Spykman, op.cit. pág. 7

minos de "intereses definidos como poder" --una visión en donde la acumulación de recursos de poder (que debería ser un medio) reemplaza la sustancia de los intereses supuestamente perseguidos<sup>46/</sup>.

En todo caso los realistas, sus predecesores y sus epígonos, han dominado la visión de las relaciones internacionales en el mundo moderno desde la Paz de Westfalia hasta la declinación del prestigio de Reagan. Todos los intentos por presentar una imagen de la política internacional como un proceso más regulado, racional y predecible han ocupado en definitiva un lugar más o menos marginal, desde la propuesta de Grocio en su tratado De Iure Belli ac Pacis, publicado en plena guerra de treinta años, hasta la Paz Perpetua, redactada por Kant en 1795. Las dos conflagraciones mundiales que tuvieron lugar durante la primera mitad del presente siglo y su inmediata consecuencia, la guerra fría, tendieron a convalidar y congelar la validez de esta perspectiva. Morgenthau tuvo la capacidad de hacer de esos principios, que durante siglos habían inspirado la práctica de la política internacional, la base de una ciencia de las relaciones internacionales. Ya hemos visto que en su obra principal, publicada en 1948, define la política internacional como una lucha por el poder. La maximización del uso del poder es lo que proporciona un común denominador a la conducta internacional de unos estados que desde otros puntos de vista deberían presentar características y perseguir intereses diferentes y con mucha frecuencia conflictivos.

La reducción de la política internacional al empleo de este común denominador se justifica en la medida en que se considere que todos los demás intereses de las distintas sociedades nacionales se subordinan a su necesidad de supervivencia. De esta manera el interés nacional, que podría desagregarse en múltiples aspectos de acuerdo con los intereses específicos de los distintos segmentos de las sociedades nacionales, se identifica con el concepto de supervivencia, y con el poder considerado como el último medio para garantizarla. Sólo en la

---

<sup>46/</sup> Harold Lasswell, Power and Personality, Nueva York, Norton, 1948, pág. 30 y Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations, op.cit., pág. 5. Los subrayados son nuestros.

medida en que se asegure el interés nacional --entendido como supervivencia-- un estado puede perseguir otros intereses de menor jerarquía. En definitiva, la acumulación de recursos de poder, que podría considerarse como un medio para lograr ciertos objetivos, se convierte en la finalidad fundamental de la acción internacional de los estados. La puesta al día y ulterior incorporación a esta escuela de la doctrina del balance del poder como objeto permanente de la preocupación de los estados es una natural consecuencia de los postulados anteriormente señalados.

Al mismo tiempo Morgenthau estima que en la prosecución del interés nacional el estado actúa siempre como un actor racional y unitario, capaz de definir con claridad sus objetivos en cualquier situación que se presente y de escoger los medios más aptos para alcanzar esos objetivos. Dentro de esta visión es natural que "no puedan aplicarse a la acción de los estados principios morales de alcance general en su formulación abstracta, universal, sino que éstos deban ser filtrados a la luz de las circunstancias concretas planteadas en cada lugar y cada época"47/. Otro postulado de Morgenthau apunta a la autonomía de la esfera política con respecto a las demás variables que intervienen en la vida social e internacional (un postulado que será cuestionado seriamente por otras corrientes de pensamiento reseñadas al final de este capítulo). En suma, la política internacional "busca ya sea mantener el poder, aumentarlo, o demostrar poder"48/.

Aron es otro de los fundadores de la disciplina. Aunque en su gigantesca obra se mezclan observaciones sociológicas e históricas, su contribución teórica es muy importante y él mismo declara su propósito de elaborar una teoría general a partir del rasgo central de las relaciones internacionales: "la multiplicidad de centros de decisión autónomos y por lo tanto el riesgo de la guerra"49/. Adoptando un punto de partida que lo inscribe

---

47/ H.J. Morgenthau, op.cit., pág. 10.

48/ H.J. Morgenthau, op.cit., pág. 36

49/ Tomado de su obra principal, en francés, Paix et Guerre, Paris, Calmann-Levy, 1962, pág. 28.

claramente dentro de la escuela realista, Aron considera que el sistema internacional se distingue de los demás sistemas sociales en que está formado por "relaciones entre unidades políticas, cada una de las cuales reclama el derecho de tomar la justicia en sus propias manos y ser el único árbitro en la decisión de luchar o no luchar: de allí que dicho sistema se caracterice por una incesante rivalidad en que cada parte se reserva el derecho a recurrir a la última ratio, es decir, a la violencia"<sup>50/</sup>. Como puede apreciarse, en la visión de Aron las relaciones internacionales están marcadas por el conflicto.

Sería difícil que una obra dotada de tanta penetración histórica no ofreciera una noción más rica y matizada acerca del poder. Para Aron el poderío relativo de un estado se modifica de acuerdo con el cambio de las circunstancias económicas, las innovaciones tecnológicas y la transformación de las instituciones y las ideologías. Sus relaciones con otros estados no sólo son el reflejo de su poderío relativo sino también de las ideas, valores y sentimientos de sus sociedades y sus líderes. Por eso Aron propone dos modelos de sistema internacional, uno llamado sistema homogéneo, en donde "todos los estados pertenecen al mismo tipo y obedecen a una misma concepción de la política", y un sistema heterogéneo en donde "los estados están organizados de acuerdo con principios diferentes y apelan a valores contradictorios"<sup>51/</sup>. Además de estos dos sistemas, también es posible distinguir entre un esquema bipolar y otro multipolar, dependiendo de si la mayoría de las unidades políticas están subordinadas a dos estados homogéneos o si el poder está distribuido en forma más difusa.

Siendo la guerra un peligro permanente en un sistema internacional como el descrito, Aron propone tres tipos de paz, basados en el equilibrio, la hegemonía o el imperio, según si el poder de las distintas unidades, políticas se encuentra balanceado, si está subordinado al predominio de una de esas unidades o si ha pasado a depender incluso formalmente de una de

---

<sup>50/</sup> Citas tomadas de la misma obra, págs. 10 y 18, respectivamente.

<sup>51/</sup> Op.cit., pág.102

ellas. En uno de sus últimos libros, sobre el "imperio americano", Aron explicó brillantemente estas ideas.

En sus últimos escritos Waltz intentó llevar la corriente neo-realista a un nivel sistemático<sup>52/</sup>. Un sistema consiste en una estructura integrada por unidades que interactúan entre sí (en el caso de las relaciones internacionales, los estados). La estructura es el componente que hace posible pensar en dichas unidades en términos de un sistema. El problema que ha impedido definir el sistema internacional y aislarlo de otros sistemas sociales consiste en definir esa estructura sin incluir los atributos de las unidades que interactúan dentro de ella. Waltz deja fuera de su definición no sólo los atributos particulares que presenta cada estado, sino también la interacción entre ellos, a partir de una visión del concepto de "relación" que le asigna dos diferentes acepciones: relación como interacción entre distintas unidades y como la posición que cada una de ellas ocupa respecto de las otras dentro de una estructura. En última instancia, el análisis del sistema internacional supone ignorar tanto los atributos de los distintos estados como la forma en que éstos interactúan entre sí, para concentrarse solamente en la posición relativa que ocupa cada estado con respecto a los otros. Esa posición es definida en términos del poder relativo de cada uno de ellos. La estructura que permite hablar de un sistema es definida así en términos del ordenamiento jerárquico que existe entre sus partes en función de su poderío relativo.

Avanzando más por este camino, Waltz considera que el análisis del sistema internacional debe incluir la identificación de sus principios ordenadores, de la función de sus distintas unidades y de la forma como están distribuidas sus capacidades. El principio ordenador de un sistema caracterizado por el desarrollo de relaciones políticas entre sus distintas unidades sin la

---

<sup>52/</sup>

Ver Raymond Aron, Theory of International Politics, Massachusetts, Addison-Wesley, 1979 y, como antecedentes, sus escritos desde Man, the State and War, Nueva York, Columbia University Press, 1959. El resumen que sigue está tomado principalmente del capítulo V del primero de los libros mencionados.

autoridad de un gobierno central no es otro que las relaciones de predominio o subordinación existentes entre ellas, es decir, una relación jerárquica. La función que desarrolla cada una de las unidades dentro del conjunto depende de su posición dentro de una jerarquía estructurada de acuerdo con el poderío relativo de cada una de las partes. Como el sistema no es definido en función de los atributos de sus partes, sino a un nivel de abstracción más alto, éstas sólo se diferencian entre sí por la cuota de poder de que cada una dispone, esto es, por la distribución de capacidades observables entre ellas.

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

Para concluir esta sección con una síntesis, vamos a enumerar las presunciones básicas del escuela realista. La primera se refiere a que los estados son los actores más importantes en el plano de las relaciones internacionales, o incluso los únicos. El estado representa la unidad de análisis del especialista. Cada estado es soberano y autónomo --como las esferas que giran en una mesa de billar o las mónadas que integra el universo según Leibnitz-- relacionándose con los demás por medio de relaciones externas de cooperación o de conflicto. A los realistas les cuesta usar el concepto de sistema y cuando lo emplean lo hacen para referirse a una relación entre diferentes partes, a un sistema internacional de estados soberanos, en que generalmente esa relación no es fluida sino que marcadamente

jerárquica y estática. Los actores no estatales tienen escaso lugar en su concepción del mundo: los realistas no se sienten cómodos al analizar las organizaciones internacionales, y consideran que son creaciones relativamente recientes que se han quedado a medio camino en su búsqueda de un status internacional generalmente aceptado, mientras que otros actores como ciertas agrupaciones ideológicas, las empresas transnacionales o las organizaciones terroristas internacionales son considerados de menor importancia<sup>53/</sup>.

En segundo lugar, en un mundo de estados soberanos, la regla es la anarquía. Por anarquía se entiende la ausencia de una autoridad jerárquica. Eso es lo que diferencia el escenario internacional de los sistemas políticos internos. En ausencia de una autoridad mundial cada estado debe defender sus intereses nacionales y tratar de influir o controlar el comportamiento de los otros mediante el uso de sus recursos de poder. Es cierto que los distintos estados tienen diferentes cuotas de poder y distinta capacidad para emplearlo, pero ninguno puede reclamar el derecho de dominar sobre los otros. Por eso, pese a esos desequilibrios, el sistema internacional continúa caracterizándose por un estado de anarquía. En esta situación, la supervivencia o la seguridad del estado pasa a monopolizar la concepción del interés nacional en cada etapa.

Los realistas siempre han estado abiertos a considerar que en el interés nacional pueden intervenir en un momento determinado otros objetivos, pero estiman que todos ellos están subordinados a la seguridad del estado que, en última instancia hacen coincidir con su supervivencia. Por lo tanto, en la práctica, para ellos todas las prioridades de la política exterior están centradas en el concepto de seguridad. A esta escuela pertenece la distinción implícita o explícita, pero siempre muy a flor de piel en sus análisis, entre "alta política" y "baja política", siendo esta última el campo al cual se relegan las relaciones económicas, comerciales, tecnológicas o culturales entre los estados.

---

<sup>53/</sup>

Ver Hedley Bull The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, Nueva York, Columbia University Press, 1977.

El medio a través del cual se puede garantizar la seguridad del estado es el poder. Este es el concepto fundamental de la visión realista de las relaciones internacionales. Resulta curioso, por lo tanto, que entre los realistas no haya un claro consenso --ni siquiera definiciones bien precisas-- acerca de lo que debe entenderse por poder, de qué elementos lo integran (suponiendo que aparte de la capacidad militar se incluyan otros factores) o de la jerarquía existente entre éstos. Puede decirse que la mayoría de los representantes de esta escuela tienden a concebir el poder como la suma de las capacidades militares de que dispone un país en un momento determinado; algunos van más allá al entenderlo como una combinación de las capacidades militares, económicas, tecnológicas, diplomáticas y de otra naturaleza con que cuenta un estado; otros incluso no conciben tanto el poder en términos absolutos como en términos de la capacidad relativa de un estado en su vinculación con otros. Sin embargo, a nuestro juicio, el concepto del poder en la escuela clásica ha encerrado siempre una pendiente reduccionista que lleva a identificarlo en forma más categórica o más sutil, según los casos, con las capacidades militares, o bien a asignar a estas últimas un peso abrumador en el contexto de los demás factores. De ahí los graves problemas que la escuela realista ha tenido siempre para "medir" el poder de los estados.

La quinta presunción fundamental de la escuela clásica postula que el estado es un actor racional unitario. Esto significa que los representantes de esta escuela suponen que el estado es un actor coherente y monolítico, que puede albergar discrepancias y tensiones a nivel subalterno, pero que en la cúpula siempre llega a una decisión unificada. Significa, además, que esta decisión es generalmente racional, es decir, se basa en un claro conocimiento de la situación y de las opciones disponibles para enfrentarla y generalmente opta por la mejor alternativa. Sobre esta presunción, y sus críticos, se volverá en los dos capítulos siguientes.

#### 11. El estructuralismo y su posición contestaria

Es difícil definir y evaluar la contribución del pensamiento marxista y de otras corrientes contestatarias con respecto al status quo internacional, influenciadas o no por ese pensamiento, en

el análisis de las relaciones internacionales. Una primera dificultad radica en la contradicción planteada por la confianza marxista en un proceso ineluctable que conduciría a una sociedad mundial en que el estado desaparecería y el doble hecho de que, por una parte, el sistema internacional sigue siendo un mundo de estados y, por la otra, el marxismo ha utilizado intensamente al estado para defender, profundizar y expandir su ideología. Otra dificultad procede de que el carácter dialéctico del pensamiento marxista lo ha llevado a adoptar sucesivamente formulaciones alternativas, hasta el punto que las principales autoridades en la materia han declarado que la mayoría de las interpretaciones recientes del pensamiento marxista en el mundo occidental y en la Europa del Este son revisionistas<sup>54/</sup>. Una dificultad adicional surge del hecho de que, debido a su visión heterodoxa y no estado-céntrica de las relaciones internacionales, el pensamiento marxista por regla general no se ha dirigido sistemáticamente a las cuestiones fundamentales que aborda la teoría convencional de las relaciones internacionales: el papel del estado, el nacionalismo, la soberanía, la guerra y la paz, o el derecho internacional. Por dichas razones, y muy particularmente por esta última, muchos especialistas consideran irrelevante o imposible examinar el aporte doctrinario del pensamiento marxista en comparación con otros enfoques teóricos más habituales en el estudio de la política internacional. Sin embargo, la innegable importancia práctica que la visión marxista ha tenido en la evolución reciente de las relaciones internacionales y la existencia de importantes enfoques desarrollados fuera del pensamiento marxista pero también basados en una visión estructuralista y contestaria del actual sistema internacional hacen necesario, a nuestro juicio, considerar junto con las demás esta corriente. Con todo, debido a la heterogeneidad del punto de partida, ello es difícil.

La visión internacional del marxismo se deriva de su interpretación acerca de la sociedad y de la historia que, por razones de espacio, no es posible resumir aquí en forma adecuada. La sociedad, según Marx, se divide entre los que

---

<sup>54/</sup>

Ver L. Althusser, For Marx, Londres, Allen Lane, 1969 y T. Anderson, Considerations on Western Marxism, Londres, New Left Books, 1976.

poseen la propiedad del capital y las grandes mayorías que viven bajo condiciones de explotación, debiendo transferir a los capitalistas la plusvalía generada por su trabajo, los que configuran el proletariado. La dinámica social es impulsada por la lucha de clases a que esta situación obviamente da lugar. La posibilidad de que el proletariado logre inclinar en su favor dicho balance de fuerzas y lograr algunas conquistas que últimamente llevarán a la derrota de los capitalistas, a la abolición de la propiedad sobre los medios de producción (y del estado como representante de los primeros y garante del status quo) y al establecimiento de una sociedad sin clases, depende de una concepción filosófica más honda: la del materialismo histórico. Según éste, la infraestructura económica, las relaciones de producción y la base tecnológica de una sociedad constituyen la base que, al definir la posición de las distintas clases sociales en la división del trabajo, determina su superestructura social, religiosa o ideológica. Por lo tanto, conforme las bases materiales de la sociedad se alteran como consecuencia de fuerzas objetivas, el poder de la burguesía se debilita y aumentan las posibilidades del proletariado. Este proceso dialéctico debe ser secundado por una acción revolucionaria, concordante con las tendencias objetivas identificadas a la luz del esquema de análisis propio del materialismo histórico, acción que puede ser orientada y precipitada por obra de una elite activista y visionaria, de acuerdo con uno de los principales aportes efectuados por Lenin al pensamiento marxista.

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

capitalistas --nacionales e internacionales-- y el movimiento proletario mundial.

Hobson, un economista británico liberal de principios de siglo, contribuyó poderosamente a poner los cimientos de la teoría del imperialismo al declarar que el capitalismo estaba condenado a ser una víctima de los intereses de sus representantes, a través de la progresiva explotación y pauperización de los trabajadores, lo que conduciría a la internacionalización del capital a través de la inversión extranjera y el expansionismo colonial y, por lo tanto, a la unificación del mundo. Por su parte Kautsky, en la misma época, estableció una conexión causal entre el modo capitalista de producción, encarnado y protegido por el estado burgués, y la creciente propensión a la guerra entre las potencias coloniales, es decir, al conflicto entre esos mismos estados en su lucha por la expansión económica. Hilferding subrayó la importancia de la relación entre el capitalismo industrial y el financiero, un nuevo fenómeno consistente en la exportación de capitales desde los centros industriales hacia otras regiones para desarrollar en ellas nuevas actividades, o las mismas en condiciones más ventajosas. El aumento de la prosperidad que estos procesos prometían deparar a las distintas sociedades nacionales empujó a Hilferding, y también a Kautsky, hacia posiciones reformistas que fueron ardorosamente combatidas por Lenin, Bukharin y Rosa Luxemburgo. Esta estimaba que el capitalismo no puede formar un círculo mundial homogéneo y cerrado, dominado por sus propios intereses y sus propias leyes, pues siempre al lado de los factores económicos que podrían empujar en esa dirección habrá elementos de resistencia políticos, basados en la explotación de los sectores más débiles y la desigualdad entre los distintos grupos. En todas estas visiones la sociedad internacional conforma una estructura relativamente rígida, cuya articulación pasa por la categoría de explotadores y explotados, y en donde el estado nacional pierde importancia en comparación con las fuerzas universales que se encuentran en lucha o pasa a ser el vulnerable representante de una de ellas. El lógico corolario de esta visión es el llamado a

la acción revolucionaria de los segmentos explotados como único medio de alterar el status quo<sup>55/</sup>.

Si bien, como se ha dicho, el pensamiento marxista sobre las relaciones internacionales ha permanecido un tanto al margen de las grandes corrientes teóricas predominantes en occidente sobre la política mundial, no puede negarse que, además de haber inspirado un movimiento político a nivel global, contribuyó a abrir camino a una serie de nociones que han alterado la visión clásica de las relaciones internacionales, como las que se refieren a la atenuación del rol protagónico del estado y al reconocimiento del papel de otros actores, a la importancia de la economía en la política internacional y a la conflictiva dinámica que inspira las relaciones entre los países desarrollados y los subdesarrollados.

Uno de los aportes más importantes al enfoque estructuralista se encuentra en la ambiciosa obra elaborada por Immanuel Wallerstein<sup>56/</sup>. Tratando de comprender los orígenes y la dinámica de la moderna economía mundial y del desarrollo desigual que la caracteriza, Wallerstein aspira nada menos que a elaborar una teoría históricamente comprobada sobre el desarrollo internacional que él denomina, precisamente, teoría del sistema mundial. En su trabajo utiliza los conceptos de "centro" y "periferia" (así como también el de "semi-periferia"), pero en un sentido más amplio y al mismo tiempo más político que el empleado por Prebisch y la CEPAL mucho tiempo antes. Como en el pensamiento marxista, las relaciones de dominación están en el centro de su visión, pero la estructura de clases aquí no

---

<sup>55/</sup> Ver J. A. Hobson, Imperialism: A Study, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1965; K. Kautsky, The Social Revolution, Chicago University Press, 1902; R. Hilferding, The Theory of Capitalist Imperialism, Londres, Longman, 1967, y R. Luxemburgo, The Accumulation of Capital, Routledge & Kegan, (2a. edición), 1965.

<sup>56/</sup> E. Wallerstein, The Modern World System, volúmenes I y II, publicados en Nueva York por Academic Press en 1974 y 1980, respectivamente.

es universal sino que en cada región depende de la manera en que la clase dominante se vincula con la economía mundial.

El desarrollo del sistema mundial se identifica nuevamente con la expansión del capitalismo y con sus sucesivas alteraciones. Para describir ese sistema, no podemos concentrarnos en las economías nacionales para luego extrapolar sus rasgos a nivel global, sino que tenemos que examinar el fenómeno capitalista como un sistema integrado e históricamente expansivo que trasciende y modela las unidades nacionales.

Los realistas han tratado de encontrar algunas de sus tesis en el pensamiento de Wallerstein. Una de ellas se refiere al reconocimiento de la importancia de la anarquía internacional. Wallerstein hace notar que "la ausencia de una autoridad política central hace imposible que alguien imponga una legislación que exprese la voluntad general para todo el sistema mundial y, por lo tanto, ponga límites al modo capitalista de producción". Sin embargo, como puede observarse, la falta de una autoridad central, que para los realistas conduce a un estado de anarquía, competencia por el poder y finalmente guerra, para Wallerstein es precisamente lo que permite que el capitalismo internacional se aproveche de esa anarquía, encuadrando dentro de su lógica --por lo demás expansiva-- a todo el sistema mundial. Otro rasgo común que los realistas han querido encontrar en esta obra es el reconocimiento, por parte de Wallerstein, de que las capacidades o el poder están desigualmente distribuidos entre los distintos estados. Sin embargo, Wallerstein cree que la existencia de una determinada pauta de distribución del poder no puede ser explicada sin hacer referencia a un orden económico subyacente (lo que él llama el sistema mundial), ni puede ser alterada mediante la lucha por el poder entre partes desiguales, sino por el desenvolvimiento de ese sistema mundial o su transformación, sea pacífica o forzosa, en beneficio de los sectores dominados.

La principal contribución efectuada por América Latina a la teoría de las relaciones internacionales se inscribe en la perspectiva estructuralista. Desde fines de los años sesenta un conjunto de intelectuales latinoamericanos (o estrechamente vinculados a la región), como Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Helio Jaguaribe, Osvaldo Sunkel y Andre Gunder Frank, desarrollan la teoría de la dependencia, que más adelante será

ávidamente asimilada en los Estados Unidos<sup>57/</sup>. La idea central de esta teoría, de la cual existen numerosas versiones, es la de que la evolución de los países ricos y de los países pobres es parte de un mismo proceso que produce desarrollo en los centros y subdesarrollo en la periferia. En otras palabras, la condición de los países subdesarrollados es una consecuencia de la evolución del capitalismo mundial. Aunque su situación no sea estática, y pueda registrar progresos a lo largo del tiempo, éstos representan un tipo de desarrollo dependiente --un reflejo de las necesidades e intereses de los países industrializados-- que en algunos casos privilegiados (como el del Brasil o Corea del Sur) puede dar lugar a ciertas formas de desarrollo asociado. Un concepto central en la teoría de la dependencia es que tanto los países desarrollados como los subdesarrollados forman parte de una estructura internacional, y que su situación sólo puede entenderse a partir de ella, concepto que la hace considerar los procesos nacionales desde el punto de vista del funcionamiento de un sistema global, y que constituye su principal común denominador con las escuelas estructuralistas de origen marxista. Un aporte especial de esta escuela radica en su apreciación de que los engranajes a través de los cuales se produce la relación de dependencia incluyen la existencia de intereses comunes, alianzas políticas y estrategias convergentes entre los segmentos capitalistas (mayoritarios) de los países industrializados y los mismos sectores (minoritarios) de los países en desarrollo.

Como se ha señalado, la perspectiva de la dependencia presenta numerosas versiones, así como diferencias y hasta contradicciones, no sólo entre estas distintas facetas sino también tres

---

<sup>57/</sup>

Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, Dependencia y Desarrollo en América Latina, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1967. Helio Jaguaribe et.al., La Dominación en América Latina, Lima, Francisco Moncloa, 1968, y Osvaldo Sunkel, con la colaboración de Pedro Paz, El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, México, Siglo XXI, 1970.

grandes corrientes. La primera, originada en los trabajos dentro de cada una de ellas. En general se podrían distinguir elaborados por Raúl Prebisch desde principios de los años cincuenta, se centra en las asimetrías inherentes a las relaciones centro-periferia, expresadas fundamentalmente en el ámbito del comercio internacional y en la tendencia hacia el deterioro de los términos de intercambio de los países de la periferia exportadores de materias primas e importadores de manufacturas y bienes de capital, lo que desde un comienzo atribuyó un carácter estructural a dichas asimetrías, aún cuando las limitó principalmente al campo económico<sup>58/</sup>. La segunda implica una profundización y un ensanchamiento del análisis original de Prebisch, en donde se analizan conjuntamente los aspectos económicos, políticos y sociales, así como también los elementos externos e internos, del fenómeno de la dependencia, sobrepasando de esta manera el énfasis inicial en sus aspectos económicos y en sus orígenes internacionales<sup>59/</sup>. La tercera muestra un mayor apego al análisis marxista, con el cual hay coincidencias ocasionales en las corrientes anteriores, debido a su común base epistemológica, consistente en considerar al sistema internacional --o más específicamente al sistema capitalista mundial-- como una estructura que determina el comportamiento, los beneficios y los costos de sus diversas partes integran-

---

<sup>58/</sup> Esta terminología, así como los primeros análisis acerca de la relación centro-periferia, se deben a Raúl Prebisch, principalmente a partir de El desarrollo económico de América Latina y sus Principales Problemas, Santiago, CEPAL, 1949 y Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, México, CEPAL, 1951.

<sup>59/</sup> Ver especialmente Osvaldo Sunkel, "Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Externa, en Estudios Internacionales No. 1, 1967, en donde este último fenómeno no es explicado a partir de postulados ideológicos sino de la observación de situaciones concretas y procesos históricos.

tes60/. La amplia acogida y profunda reelaboración de que fue objeto la teoría de la dependencia en los Estados Unidos dio lugar a una serie de aportes adicionales que desbordan estas tres categorías61/.

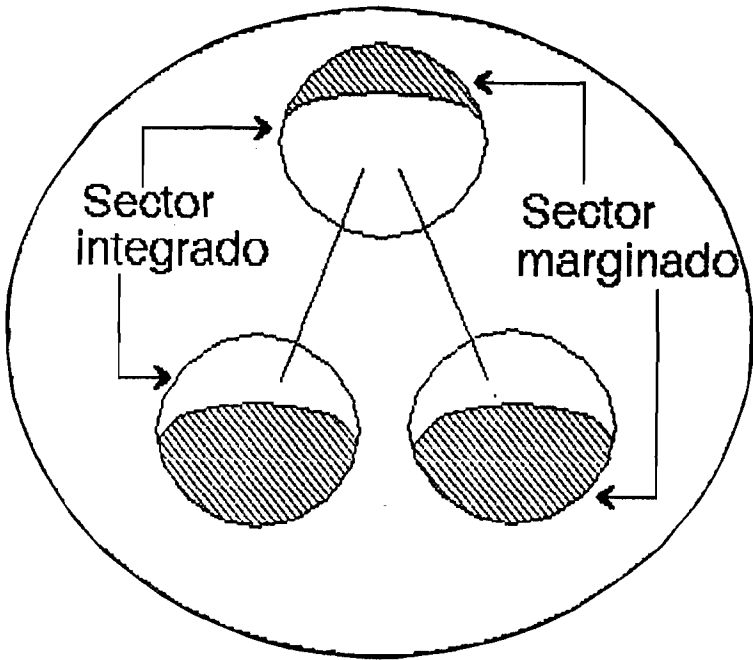
A nuestro juicio, la segunda de las corrientes anteriormente mencionadas es la más representativa del pensamiento dependientista latinoamericano, y también la más rica en implicaciones analíticas. "No puede admitirse --dice uno de los primeros exponentes de esta perspectiva en una síntesis particularmente ilustrativa-- que el subdesarrollo sea un momento en la evolución de una sociedad económica, política y culturalmente aislada y autónoma. Se postula, por el contrario, que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo, que el subdesarrollo y el desarrollo son dos caras de un mismo proceso universal, que ambos procesos son históricamente simultáneos, que están vinculados funcionalmente, es decir, que interactúan y se condicionan mutuamente, y que su expresión geográfica se concreta en dos grandes polarizaciones: por una parte, la polarización del mundo entre los países industriales, avanzados, desarrollados o centrales y los países subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos y dependientes; por otra, una polariza-

---

60/ Ver, especialmente, A Gunder Frank, El Desarrollo del Proceso de Subdesarrollo, Santiago de Chile, 1969, y otros escritos. Ver también las obras escritas por Teotonio dos Santos en la misma época, particularmente La Crisis del Desarrollismo y la Nueva Dependencia, publicada con otros autores en Buenos Aires, Amorrortu, 1971.

61/ Ver T.H. Cardoso, "The Consumption of Dependency Theory in the United States", en Latin American Research Review, vol. 12, 1977. Uno de los principales exponentes y críticos del consumo de la teoría de la dependencia en los Estados Unidos es Robert A. Packenham. Ver "Plus ça change.. The English Edition of Cardoso and Faletto", en Latin American Research Review, vol. 17, No.1, 1982, y "Holistic Dependence and Analytic Dependence", Stanford University, Occasional Paper No. 6, invierno de 1984.

ción dentro de los países en espacios, grupos sociales y actividades avanzadas y modernas, y en espacios, grupos y actividades atrasadas, primitivas, marginadas y dependientes (como se muestra en el gráfico siguiente)."



"El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse entonces como estructuras parciales, pero interdependientes, pero que conforman un sistema único. Una característica principal que diferencia ambas estructuras es que la desarrollada, en gran medida en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la subdesarrollada, debido en parte al carácter inducido de su dinámica, es dependiente; y esto se aplica tanto entre países como entre regiones (y clases) de un mismo país"62/.

Uno de los rasgos centrales del enfoque de la dependencia es su énfasis en la historia. "Las actuales situaciones (de dependencia) no pueden ser entendidas sin un análisis, aunque sea breve, de los procesos históricos que explican cómo las naciones latinoamericanas se incorporaron al sistema mundial de poder y a la periferia de la economía internacional"; de ahí se debe el énfasis de estos autores en que el análisis de la dependencia es hacerse en un contexto histórico y en que una adecuada comprensión acerca de "la especificidad de las situaciones concretas es una condición para cualquier formulación analítica"63/. Un segundo rasgo de esta visión es su insistencia en que el fenómeno de la dependencia involucra tanto elementos externos como internos, y no sólo incluye la participación de agentes transnacionales situados fuera de las fronteras de cada país sino también de sectores internos que responden a aquellos actores, como se muestra claramente en el gráfico anterior. Un tercer rasgo se refiere a que las relaciones de dependencia se dan entre distintos estados nacionales y además afectan a las diversas clases sociales, sectores económicos y regiones geográficas al interior de un mismo país; por eso, "cuando se habla de desarrollo capitalista dependiente, se habla necesariamente y simultáneamente de explotación socio-económica, distribución desigual del ingreso y apropiación

---

62/ La cita y el gráfico están tomados de Osvaldo Sunkel, "Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina, publicado en Estudios Internacionales No. 16, 1971.

63/ La primera cita corresponde a Cardoso, As Ideias de Seu Lugar, San Pablo, CEBRAP, 1980 pág. 72 y la segunda a "The Consumption..." op.cit., pág. 17

privada de los medios de producción, así como de la subordinación de unas economías a otras"64/. Estos rasgos determinan que la corriente que hemos escogido como las más representativa dentro de esta escuela sea la que ilustra más claramente su carácter estructuralista, la que muestra con mayor amplitud las distintas facetas del fenómeno de la dependencia y la que ofrece un mayor potencial analítico.

La perspectiva de la dependencia ha despertado fuertes críticas. Algunas de ellas son políticas y, en su mayor parte, procuran demostrar que en sus diversas versiones este enfoque conlleva siempre una pendiente marxista. Con tal propósito se ha hecho un esfuerzo por señalar aquellos pasajes en que algunos analistas del fenómeno de la dependencia condicionan su superación a la implantación del socialismo. "No es realista imaginar que el desarrollo capitalista (dependiente) resolverá los problemas básicos de la mayoría de la población. Al final, lo que debe discutirse como una alternativa no es la consolidación del estado y el desarrollo de un 'capitalismo autónomo', sino cómo superarlos. La cuestión importante, entonces, es cómo construir caminos hacia el socialismo"65/. Del mismo modo, dos analistas del sistema político argentino han declarado: "nuestro capitalismo dependiente crea fuertes tendencias hacia la emergencia de formas autoritario-burocráticas de organización política: esa es la razón por la cual la necesidad de una transformación socialista de nuestro país constituye una inescapable conclusión"66/. A nuestro juicio, a pesar de compartir con el pensamiento marxista una visión estructuralista del sistema internacional que privilegia las relaciones de asimetría entre los países industriales y los países subdesarrollados, y entre las clases sociales al interior de estos últimos, la adscripción de la teoría de la dependencia al pensamiento marxista es

---

64/ Cardoso, F.H, y Faletto, E., Dependency and Development in Latin America, University of California Press, 1979, p.30.

65/ Cardoso, F.H., "The Consumption...", op.cit., p.17.

66/ Guillermo O'Donnell y Delfina Linck, Dependencia y Autonomía, Buenos Aires, Amorrortu, 1973, p.223.

innecesaria, ya que dicho enfoque no incluye muchos de los supuestos y de las predicciones del marxismo ortodoxo<sup>67/</sup>.

Pero el enfoque de la dependencia también ha sido objeto de críticas de carácter académico. Una de ellas sostiene que esta perspectiva no siempre ha sido coherente con su pretendida base histórica, y ha dejado de analizar las relaciones de dependencia en "situaciones concretas", ha reducido la gama de situaciones examinadas con el fin de convalidar su propio enfoque o ha forzado su interpretación para llegar una y otra vez a las mismas conclusiones, como lo ha hecho al medir con una misma vara las relaciones de dependencia en economías de enclave, en economías nacionales primario-exportadoras, en procesos de capitalismo dependiente y en experiencias de desarrollo asociado. Esta crítica tiene mucho que ver con otra que se formula con frecuencia, y que se refiere al carácter "holístico" o globalizador del análisis de la dependencia en sus diversas formas, un esquema mental según el cual una vez que se ha postulado carácter estructural de la dependencia a nivel mundial, todos los procesos nacionales y sectoriales que se producen en las sociedades dependientes pueden y deben ser explicados a la luz de ese esquema, sin distinguir entre causas exógenas y endógenas o entre experiencias negativas o exitosas. Una tercera crítica, y tal vez la más profunda desde el punto de vista de la posibilidad de utilizar políticamente esta perspectiva, se refiere precisamente a lo poco que ella dice acerca de las posibilidades, alternativas y estrategias concretas a través de las cuales, ya sea en la teoría o en la experiencia histórica, se puede superar la dependencia mediante la "reversión" esta situación, la atenuación de las relaciones tradicionales de dependencia, o su diversificación; la mayor parte de los análisis tendientes a mostrar alternativas, particularmente relacionados con la tendencia a la diversificación de la dependencia que se

---

<sup>67/</sup>

De allí que estemos en desacuerdo con la reflexión de F.H. Cardoso en el sentido de que "la idea de la dependencia se inscribe en el campo teórico de la teoría marxista del capitalismo: una vez que este último se establece, no es posible negar la existencia de un espacio teórico para la dependencia, pero este espacio está limitado y subordinado por la teoría marxista del capitalismo"

registra en muchos países, ha provenido de perspectivas teóricas más o menos diferentes.

La escuela que hemos denominado aquí estructuralista se caracteriza, en suma, por los siguientes rasgos. En primer lugar, los estados nacionales no son sino segmentos imperialistas o colonizados, dominantes o dependientes, de una misma estructura internacional. Esta estructura es global, está férreamente integrada, obedece a unas reglas de funcionamiento perfectamente claras y éstas son impuestas por los estados dominantes sobre la periferia del sistema. La presunción realista de que los distintos estados nacionales son como las bolas que interactúan en una mesa de billar es completamente falsa a la luz de esta perspectiva, como lo es también la imagen de un sistema internacional integrado por múltiples juegos o circuitos como la que se expondrá más adelante, bajo la denominación de la teoría funcional de las relaciones internacionales. Unos autores que definen esta escuela como globalista la describen en los siguientes términos. "Sólo recientemente se ha prestado atención a la escuela globalista. Los globalistas típicamente asumen que el punto de partida para el análisis de las relaciones internacionales es el contexto global dentro del cual interactúan los estados y los demás actores. Los globalistas enfatizan la estructura global del sistema internacional o, hablando en forma más coloquial, la pintura gruesa. Para explicar la conducta (de un estado) uno debe comprender en primer lugar la esencia del ambiente global dentro del cual ese comportamiento se despliega"<sup>68/</sup>.

En segundo lugar, los estructuralistas no sólo asignan considerable importancia a los actores internos en el desarrollo de las relaciones internacionales, sino que incluso niegan las fronteras entre los factores domésticos y los factores internacionales que intervienen en la realidad transnacional contemporánea. Como se puede apreciar en el gráfico precedente, esta realidad está basada en la integración de los segmentos dominantes de los países centrales y de los países periféricos para asegurar la dominación o explotación de los segmentos

---

<sup>68/</sup>

P.R. Viotti y V. Kaupti, International Relations Theory: Realist, Pluralist, and Globalist, Nueva York, Macmillan, 1987, Pag.9.

mayoritarios de estos últimos, que al parecer tendrían intereses en común --curiosamente poco explotados en la vida política real con los segmentos minoritarios marginados en las sociedades opulentas.

Un tercer elemento que resalta en forma destacada dentro de la perspectiva de la dependencia es la imposibilidad de separar el análisis de las relaciones internacionales de una visión histórica acerca de cómo éstas han evolucionado. En esa historia encuentra en el pensamiento estructuralista la matriz en que se fraguó la figura que actualmente presentan las relaciones entre los estados. En otras palabras, para la mayor parte de los representantes de esta escuela (marxistas y no marxistas), la estructura actual de las relaciones internacionales y los desequilibrios que la caracterizan, son solamente una manifestación, a lo largo de distintas etapas cada una de las cuales está dotada de rasgos propios, de un proceso global de desenvolvimiento del capitalismo mundial.

Un cuarto común denominador de esta escuela reside en la preponderancia que ella asigna a los factores económicos en la formación y transformación de la estructura jerárquica que en todo momento presentan las relaciones internacionales. En esto a veces parecería coincidir, aunque en los antípodas, con la visión realista del sistema internacional, en el sentido de que mientras los primeros tienden a reducir todos los factores que influyen en la vida internacional a los recursos militares, la escuela estructuralista tiende también a identificarlos con los factores económicos.

Un quinto y último rasgo de esta escuela es su creencia implícita en la irreversibilidad de la estructura asimétrica o jerárquica que ha adoptado el sistema internacional bajo el capitalismo o, por lo menos, su pesimismo con respecto a las posibilidades reales de alterar esa jerarquía. Por eso, como se ha dicho anteriormente, esta escuela ha sido particularmente férvida y hasta brillante en el diagnóstico de las situaciones en que ha centrado su análisis, pero ha incursionado poco en el

terreno de la identificación de alternativas que permitan modificar esa estructura.

## 12. El funcionalismo y el enfoque de la interdependencia

El mundo descrito por la escuela clásica, un mundo marcadamente estado-céntrico y estructurado alrededor de la rígida jerarquía existente entre sus diversas unidades, no se definió tanto en torno a valores sustantivos cuanto en función de los conceptos de "poder" y de "seguridad". Esto se explica si se considera cuáles fueron los dos grandes problemas que tuvo que enfrentar el mundo occidental --y dentro de él la potencia dominante-- al concluir la última conflagración bélica: la reconstrucción de los antiguos y nuevos aliados destruidos por la guerra y la contención del avance soviético. Por lo demás, el logro del primero de estos objetivos era fundamentalmente un medio para alcanzar el otro. Veinte años más tarde, la morigeración de la guerra fría y el surgimiento de otros intereses en las relaciones entre los estados, en un mundo política, social y tecnológicamente más complejo, condujeron a un mayor entrelazamiento entre las distintas sociedades nacionales y a una profunda transformación del sistema internacional, con sus naturales consecuencias sobre la teoría. Surge así, gradualmente, una nueva visión de la política mundial que privilegia la interacción entre los distintos segmentos de las sociedades nacionales en función de múltiples intereses específicos, dentro de un mundo cada vez más transnacionalizado, en el que predominan los conceptos de "interdependencia" y "bienestar" (un concepto que anticipa las múltiples dimensiones en que se expresa la "calidad de vida", para usar una noción que co-

menzó a emplearse ulteriormente)<sup>69/</sup>. El concepto de "funcionalismo" utilizado aquí para englobar estos nuevos enfoques se explica en la última sección de este capítulo, en que se resumen sus antecedentes epistemológicos, y tiene que ver con que en estas visiones el comportamiento de cada parte o variable del sistema internacional es "función" de la naturaleza y comportamiento del conjunto y es también "funcional" a él. Esta concepción acentúa la interdependencia entre las partes, así como también la diferenciación y fragmentación observable entre ellas, en contraste con la homogeneidad que presenta el mundo en las visiones realistas y estructuralistas. Por esta última razón, también se ha caracterizado a estas corrientes como "pluralistas".

La visión realista de las relaciones internacionales se basaba en varias presunciones. La primera concebía la política internacional como centrada en torno a los intereses de las grandes potencias, con una u otra de las cuales debían alinearse los estados menores, dando lugar a la formación de bloques o

---

<sup>69/</sup> Ver J.N. Rosenau, Linkage Politics, Nueva York, The Free Press, 1969. Ver también la obra editada por R.O. Keohane y J.S. Nye titulada Transnational Relations and World Politics, Harvard University Press, 1972, si bien en esa etapa los autores ponen el acento en la naturaleza no estatal o transnacional de algunos actores de la realidad internacional, un punto de vista que posteriormente ha sido superado, como se explicará más adelante. Ambos autores dieron un paso adelante en su libro Power and Interdependence: World Politics in Transition, Boston, Little Brown, 1977, traducidos por GEL, Buenos Aires, como Poder e Interdependencia: la Política Mundial en transición, 1988. Dos colecciones interesantes y muy bien sistematizadas se encuentran en el volumen editado por R. Maghroori y B. Ramberg (editores), Globalism versus Realism: International Relations' Third Debate, Westview Press, 1982 y en el libro compilado por M. Smith, R. Little y M. Schackleton, Perspectives on World Politics, Londres, The Open University Press, 1981.

esferas de influencia en cuyo interior la potencia hegemónica imponía un orden y dirimía conflictos, y entre las cuales imperaba un permanente estado de confrontación controlado por la declinante primacía de los Estados Unidos. La segunda visualizaba las sociedades nacionales como unidades relativamente simples, cuya conducta internacional se orientaba hacia un número reducido de objetivos, generalmente subordinados al mantenimiento de la paz y la seguridad. De allí la tercera presunción, que reducía la agenda internacional a un limitado número de temas rigidamente jerarquizados entre sí, dentro de los cuales el problema de la seguridad disfrutaba de una prioridad incontestable. La cuarta presunción se refería a la básica homogeneidad de los agentes que actúan en la vida internacional, representados exclusivamente por los estados nacionales, los cuales no reconocían la legitimidad de otros agentes dotados de capacidad de actuación internacional. No es de extrañar que, en quinto lugar, se tuviera una visión igualmente restringida acerca del repertorio de recursos de poder que un estado podía emplear para influir sobre otros, recursos que parecían preferentemente circunscritos a la esfera política y, sobre todo, militar, así como también acerca de las arenas en que podían ponerse en juego esos recursos, las que parecían ser pocas, bien acotadas y suficientemente conocidas.

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

La primera se refiere a la evolución de la jerarquía internacional. En este plano, la tendencia hacia la multipolaridad y el ensanchamiento del margen de maniobra de una creciente

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

La segunda consiste en la expansión de la sociedad civil y su relación con el estado. A lo largo del período de posguerra, contra el telón de fondo de una etapa de prosperidad sin precedentes, asistimos a un poderoso proceso de desarrollo y diversificación de las sociedades nacionales. Estas, en una primera etapa, presionan sobre el estado para que asuma una gama cada vez más amplia de funciones y, posteriormente, disputan con éste el cumplimiento de las mismas. A los clivajes sociales originados en la intensa pugna distributiva que tiene lugar en las sociedades avanzadas, se agregan posteriormente otros clivajes protagonizados por nuevos grupos organizados en torno a valores vinculados con la calidad de la vida. Se produce así un cambio en el papel relativo de la sociedad civil y del estado con la emergencia de un número cada vez mayor de agrupaciones constituidas para la prosecución de determinados valores o intereses, cuyo logro supone con frecuencia la actuación internacional de dichos grupos, ya sea directamente o a través de los distintos segmentos en que paralelamente se divide la burocracia estatal con el objeto de atender los intereses de los distintos sectores de la sociedad civil organizada (burocratic politics)<sup>70/</sup>.

La tercera se refiere a la configuración de la agenda internacional. Como consecuencia de la revolución de las expectativas a que da lugar el desarrollo de las sociedades modernas,

---

<sup>70/</sup>

El concepto de "burocratic politics" fue difundido fundamentalmente por Graham T. Allison, en Essence of Decision, op.cit., en 1971.

dentro del marco de una creciente permisividad internacional creada por el debilitamiento de la estratificación que surgió de la posguerra, el concepto del interés nacional como último criterio para definir una política exterior pierde significado y operatividad, y se fragmenta por una agenda internacional que cada vez se vuelve más amplia, más compleja y menos jerarquizada. Ningún tema domina abrumadoramente sobre los otros. Junto al problema de la seguridad emergen otros vinculados con el desarrollo económico, el progreso tecnológico, el bienestar social, la protección del medio ambiente, la autonomía nacional, la identidad cultural y la calidad de la vida, que interesan a un creciente número de grupos civiles organizados. La mayor parte de los nuevos intereses sociales tienen que ver con la prosecución del bienestar y enfatizan sus aspectos cualitativos, por lo cual su prosecución no es indivisible (como ocurría con los intereses vinculados con la seguridad o la soberanía) sino gradual o distributiva, apuntando a la satisfacción relativamente equilibrada de las aspiraciones de los distintos grupos. Esto, unido al entrelazamiento que existe desde un punto de vista técnico entre los distintos problemas, abre la posibilidad de establecer nexos o compromisos en el manejo de los diferentes temas y, por consiguiente, amplía las oportunidades para que participen en el juego internacional países medianos o pequeños que poseen algún interés o capacidad en determinadas áreas. Cobra así especial importancia la confección y el manejo de la agenda que enmarca las relaciones internacionales y se abren inesperadas perspectivas como consecuencia de la posibilidad de combinar el tratamiento de los distintos temas en las negociaciones respectivas (linkage politics)<sup>71/</sup>.

El cuarto punto está vinculado con la proliferación de los agentes. Como consecuencia de las tendencias anteriormente mencionadas, el estado deja de monopolizar el manejo de las relaciones externas, mientras que agentes no gubernamentales comienzan a intervenir en ellas: sectores científicos y tec-

---

<sup>71/</sup>

Los autores que más han llamado la atención sobre esta práctica son J. Keohane y J. Nye, especialmente en su libro Power and Interdependence: World Politics in Transition, op.cit., 1977 (traducido por GEL, Buenos Aires, como Poder e Interdependencia: la Política Mundial en Transición, 1988).

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

El último aspecto se refiere a la transformación de los recursos de poder. Mientras se devalúan los recursos militares en una era en que la amenaza de un holocausto nuclear hace necesario recurrir a la disuación, los proxies y las guerras limitadas, surgen recursos de poder no tradicionales que antes no se empleaban en la esfera de la "alta política", de carácter comercial, tecnológico, financiero, ideológico o cultural. "Hoy día se arguye que los intereses que realmente están en juego en la política internacional están completamente desvinculados de los usos tradicionales del poderío militar, tales como la adquisición de imperios y territorios. En el mundo moderno, los objetivos de los estados son mucho más intangibles, como, por ejemplo, mejorar sus relaciones comerciales, asegurar sus mercados, obtener amigos políticos y ganar el favor de la opinión mundial. En la prosecución de estos objetivos, el poder militar es, en el mejor de los casos, irrelevante, y en el peor, contraproducente"<sup>72/</sup>. En efecto, en un mundo en que los objetivos de la política internacional --y sus agentes-- han cambiado tan profundamente, el poder deja de ser medido solamente en términos de la acumulación de capacidades milita-

---

<sup>72/</sup>

John Garnett, *Contemporary Strategy*, Londres, Croom Helm, 1975, pag. 42.

res, y pasa a ser concebido como la capacidad específica de ciertos agentes --gubernamentales o no gubernamentales-- para influir sobre el comportamiento de otros o negociar con ellos y para obtener los resultados esperados dentro de ámbitos cada vez más específicos. Desde este punto de vista resulta todavía insuficiente la interpretación según la cual el fenómeno transnacional se identifica con la aparición de "estructuras de autoridad que trascienden las fronteras nacionales", esto es, con aquellos casos en que la autoridad superior está situada en un estado y las organizaciones a las que legítimamente puede exigir obediencia, en otros<sup>73/</sup>. Las manifestaciones modernas del poder tienen mucho más que ver con el concepto de "influencia", es decir, con la capacidad de determinar ciertos resultados independientemente de las estructuras formales de autoridad, nacionales o supranacionales. Al mismo tiempo, el surgimiento y la utilización de recursos de poder no tradicionales multiplica las arenas en las cuales estos recursos pueden ponerse en juego.

Los elementos mencionados en esta sección permiten reconstruir el surgimiento de un sistema internacional integrado por numerosos "ámbitos", "juegos" o "circuitos", que operan en torno a la agenda, los agentes, los recursos y las arenas ya señalados y que vinculan de múltiples maneras a las distintas sociedades nacionales en función de intereses específicos. Desde esta perspectiva, sería posible postular el surgimiento de circuitos transnacionales en el campo energético, alimentario, industrial, tecnológico, financiero, estratégico, ideológico y cultural, dotados de un considerable grado de especificidad propia. Lo que es más importante, la correlación de fuerzas entre las distintas agrupaciones de países que actúan en cada caso diferente, dependiendo de la naturaleza de los intereses en torno a los cuales se organizó cada circuito. Esto, a su vez, representa una alternativa a la visión de una sociedad anárquica solamente regida por relaciones de poder que proponen las corrientes realistas, como a la rígida relación, de dependencia y

---

<sup>73/</sup>

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

de conflicto, con sus secuelas revolucionarias, que postulan los enfoques estructuralistas<sup>74/</sup>.

Conviene completar esta visión personal de la escuela funcionalista de las relaciones internacionales con una síntesis proporcionada por uno de sus principales representantes, el profesor Robert O.Keohane, en que se toman en cuenta los aportes efectuados por distintos autores<sup>75/</sup>.

Keohane presenta el desarrollo de este nuevo enfoque comparándolo constantemente con la escuela realista, por la cual muestra gran respeto. Para él, el realismo es un componente necesario de cualquier análisis de la política mundial, debido a que el énfasis en el estado, sus intereses, sus recursos de poder y su racionalidad son esenciales para comprenderla. Sin embargo, para este autor y para la corriente intelectual que él representa, el realismo no proporciona una teoría adecuada de las relaciones internacionales, en el sentido de que sus presunciones básicas, si bien se refieren a elementos centrales de la política mundial, representan grandes abstracciones y simplificaciones que, reificadas en los análisis llevados a cabo por los realistas, son insuficientes para explicar las complejas realidades del sistema internacional contemporáneo, las interpretan de un modo uniforme a la luz de generalizaciones preestablecidas, o simplemente dejan fuera numerosos factores escasamente relacionados con sus presunciones pero que han adquirido una enorme gravitación en nuestros días.

Keohane distingue entre el realismo clásico y el realismo estructural, refiriéndose principalmente a la obra de Waltz, que ya fue mencionada anteriormente. La concepción anárquica del mundo tantas veces descrita a través del símil de la mesa de

---

<sup>74/</sup> Para ampliar los conceptos anteriores ver 1/. L. Tomassini (editor), El Proceso de Transnacionalización y el Desarrollo Nacional en América Latina, Buenos Aires, GEL, 1985, particularmente en la introducción y el primer capítulo.

<sup>75/</sup> R.O. Keohane, (editor), Neorealism and its Critics, Columbia University Press, 1986, particularmente el Capítulo 7, redactado por el editor del libro.

billar era muy ajena a toda visión sistemática. Sin abandonar las premisas de la escuela realista, Waltz avanza en esa dirección<sup>76/</sup>.

Como vimos en su oportunidad, el principal aporte de Waltz a la clásica visión estado-céntrica consiste en que, conservando la tesis de que el sistema internacional está constituido por la interacción entre unidades homogéneas que persiguen sus respectivos intereses empleando recursos de poder, la modifica en el sentido de que no considera que ese sistema sea tan anárquico como la escuela clásica supone. Según Waltz cada estado ocupa un lugar en una estructura, determinada por la jerarquía existente entre los distintos actores, la cual a su vez depende de la distribución de los recursos de poder dentro del conjunto. Según él esto implicaría que el comportamiento de cada estado no es tan similar al de los otros, sino que estaría condicionado por la posición que ocupe dentro de aquella jerarquía, si bien nosotros nos parece que una vez más aquí todas las diferencias se reducen a las capacidades o a la cuota de poder que dispone cada estado, lo cual no difiere mucho de la concepción clásica. Uno de los principales críticos del aporte de Waltz ha sido Ashley<sup>77/</sup>.

Entre estas críticas se cuentan tres de especial importancia, a nuestro juicio. La de que esta visión continúa considerando al estado como una "caja negra" cuyos atributos y comportamiento son tratados como una presunción y no como una variable. El poder sigue siendo considerado por ella como un recurso homogéneo y fungible, que sólo se diferencia por la cantidad de que dispone cada estado, lo cual impide analizar en forma más desagregada la amplia gama de factores a través de los cuales se puede ejercer influencia en la vida internacional contem-

---

<sup>76/</sup> Ver la obra de Kenneth N. Waltz, principalmente a partir de su Theory of International Politics, citada anteriormente.

<sup>77/</sup> Ver Richard K. Ashely, "Political Realism and Human Interests", en International Studies-Quarterly No. 25 y "The Poverty of New Realism" en R.O. Keohane (editor), Neorealism, op.cit. Capítulo IX.

poránea. Por último, aquí se describe un sistema internacional estructurado de una manera que prácticamente excluye el cambio. Diversos autores han ahondado considerablemente en esta crítica<sup>78/</sup>.

Keohane propone un modelo que va más allá del realismo estructural y que se basa en la interdependencia compleja que según él caracterizaría al sistema internacional en la actualidad. Aunque el autor comenzó estudiando las relaciones transnacionales conjuntamente con Joseph Nye, a principios de los años setenta, sólo acuñó este concepto en 1977<sup>79/</sup>.

El propio autor, en la obra más reciente que estamos comentando, resume así las premisas en que se basa su propuesta.

"Las presunciones de un enfoque estructural modificado pueden compararse con las presunciones realistas en la siguiente forma:

- (1) La presunción de que los principales actores en la política mundial son los estados continuaría siendo válida, aunque se pondría más énfasis en los actores no estatales, las organizaciones intergubernamentales y las relaciones transnacionales que en el caso del enfoque realista
- (2) La presunción de racionalidad se mantendría, puesto que sin ella las inferencias efectuadas desde la estructura hacia la conducta resultarían imposible a menos que se introdujeran rígidas presunciones acerca de procesos evolutivos y otras fuerzas que obliguen al actor a adaptar su conducta a su contexto...(con todo) aquí no se presume que exista un información perfecta, se consideren todas las alternativas posibles o que las preferencias del actor sean constantes.

---

<sup>78/</sup> Ver Ole Holsti, et.al. (editores); Changes in the International System, Boulder, Co., Westview, 1980.

<sup>79/</sup> Ver R.O. Keohane y J. Nye (editores), Transnational Relations and World Politics, Harvard University Press, 1972; de ambos autores, Power and Interdependence. World Politics in Transition, Little Brown, 1977, y de Keohane After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton University Press, 1984.

- (3) la presunción de que los estados buscan el poder y calculan sus intereses de conformidad con ellos debe ser calificada en forma muy severa. El poder y la influencia continúan siendo consideradas como un importante interés del estado (ya sea como fines o como medios necesarios) pero la conclusión de que la búsqueda del poder constituye en todos los casos el interés excluyente del estado, o de que siempre adopta la misma forma, debe ser rechazada. Bajo diferentes condiciones sistémicas los estados definirán sus intereses en forma diferente, por ejemplo, cuando la supervivencia del estado está en peligro los esfuerzos para conservar su autonomía tomarán la precedencia, pero cuando el ambiente externo es más benigno las energías se canalizarán hacia otras metas... Además, este enfoque estructural modificado también modificará explícitamente la presunción de fungibilidad (del poder) que yace detrás de la concepción de la estructura internacional (de Waltz)"80/.

Este enfoque se ha enriquecido o se ha diversificado mediante aportes provenientes de distintas vertientes. Katzenstein y sus colaboradores analizaron extensamente la vinculación entre las pautas económicas, políticas y sociales de comportamiento dentro de los principales países industriales, por una parte, y la política internacional o la división del trabajo por la otra81/. También se han desarrollado numerosos trabajos acerca del juego político interno que conduce a las decisiones de política exterior ya mediante la aplicación del modelo "política burocrá-

---

80/ R. O. Keohane, (editor) Neorealism, op.cit., pag. 193-1940, las expresiones entre paréntesis son mías.

81/ Ver Peter Katzenstein (editor), Between Power in Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial Countries, University of Wisconsin Press, 1968, conjuntos de trabajos aparecidos primeramente en International Organization.

tica", cuyo más poderoso iniciador fue Allison, ya mediante la aplicación de la teoría de los juegos al estudio de estos<sup>82/</sup>.

A nivel de la adopción individual de decisiones se han producido también contribuciones importantes provenientes de la psicología social y de la psicología del conocimiento tendientes a mostrar las vinculaciones existentes entre la personalidad y las estructuras que intervienen en la toma de decisiones<sup>83/</sup>.

Keohane continúa, sin embargo, más interesado en explorar el nuevo paradigma a nivel de la estructura internacional y no tanto en el plano de la estructura interna de las sociedades nacionales, de la política intragubernamental o de los factores psicológicos que influyen en la relaciones internacionales. Para él es importante desarrollar una teoría sistémica "porque tenemos que comprender el contexto de la acción antes de poder comprender la acción propiamente dicha." En el capítulo siguiente se subrayará la concatenación existente entre el contexto y los agentes en la política internacional.

Los enfoques funcionalistas, y el análisis del proceso de transnacionalización y de las relaciones de interdependencia entre las distintas sociedades nacionales como una interpretación alternativa de la política mundial contemporánea, han dado lugar a numerosos malos entendidos. Uno de ellos consiste en estimar que el origen de dicho proceso se encuentra en el

---

<sup>82/</sup> Ver Graham T. Allison, Essence of Decision, Boston, Little, Brown, 1971, así como, en el campo de la Teoría de los Juegos, Glenn H. Snyder y Paul Diesing, Conflict Among Nations: Bargaining Decisionmaking and Systems Structures in International Crisis, Princeton University Press, 1987.

<sup>83/</sup> Ver Robert Axelrod (editor), The Structure of Decision: The Cognitive Map Of Political Elite, Princeton University Press, 1986 particularmente el capítulo de Ole Holsti, así como también Alexander George, Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice, Westview, 1980.

surgimiento y la actuación de actores transnacionales diferentes del estado, en circunstancias de que a nuestro juicio estos actores no "nacen" sino que "se hacen", siendo generalmente agentes nacionales que comienzan a desarrollar ese comportamiento conforme se incorporan a un circuito de carácter transnacional. El segundo tiene que ver con la noción de que el estudio de las relaciones transnacionales se concentra en los agentes no gubernamentales, mientras que en la realidad se refiere tanto al comportamiento de éstos como al de las agencias gubernamentales que, en virtud de la llamada "política burocrática" se articulan en función de los intereses de los distintos segmentos de las sociedades nacionales y los acompañan en su actuación transnacional. El tercero tiene relación con la idea de que los analistas de la interdependencia son herederos de los idealistas que surgieron después de la primera guerra mundial y, por lo tanto, tienden a minimizar la función del conflicto en la vida internacional, cuando la verdad es que, si bien su marco de análisis arroja más luz sobre los procesos de cooperación, no descartan en manera alguna las situaciones conflictivas. Un cuarto perjuicio se refiere a que el énfasis en la interdependencia tendería a silenciar deliberadamente la relación de asimetría que existe entre los países desarrollados y subdesarrollados, cuando lo que hace es diversificar sus fuentes y mostrar que existen distintas correlaciones de poder según sea el ámbito o circuito en que su interacción se desarrolla, lo cual de alguna manera implica atenuar dicha asimetría. Por último, existe la tendencia de considerar el proceso de transnacionalización como un proyecto de los países capitalistas avanzados, siendo que en realidad se trata de una tendencia de la vida internacional contemporánea en la cual tienen que apoyarse necesariamente tanto los sectores dominantes como los sectores dominados, como ocurre cada vez que estos últimos quieren encontrar aliados en su lucha contra los primeros (determinados países progresistas, movimientos sindicales, partidos políticos de izquierda, iglesias, y movimientos ideológicos, religiosos o culturales).

### 13. Algunas consideraciones epistemológicas

En un ensayo sobre teorías contemporáneas de las relaciones internacionales conviene detenerse un poco en sus fundamentos epistemológicos, particularmente en el caso de la última de las corrientes analizadas en este capítulo, en que, a diferencia de

la escuela clásica y de los enfoques sobre la dominación o dependencia (marxistas y no marxistas), que cuentan con conocidos antecedentes filosóficos, dicho telón de fondo está mucho menos claro. Sin embargo, las perspectivas funcionalistas, de la transnacionalización o de la interdependencia, se nutren de vertientes centrales dentro del pensamiento filosófico y social contemporáneo.

Paul Johnson, en su controvertida pero indispensable historia del mundo moderno, identifica sus orígenes con la introducción del relativismo en la concepción del hombre, la sociedad y el universo. Así como Freud fragmentó la visión unitaria y absoluta de la personalidad en un conjunto de mecanismos internos al proceso psicológico (ego y super ego, con sus diversas funciones de represión y sublimación, entre otras cosas), y Marx disolvió el concepto de la sociedad, de la nación y del estado en un continuo proceso, igualmente dialéctico, de lucha entre clases dominantes y dominadas, así también Einstein propuso una concepción del mundo en que las nociones rectilíneas y unívocas del espacio y el tiempo de la física de Newton habían sido destronadas<sup>84/</sup>.

Entre las principales escuelas filosóficas en que se funda intelectualmente el siglo XX hay varias que tienden a fragmentar y relativizar la realidad, proponiendo una epistemología que, en materia de relaciones internacionales, conduciría a percibir un mundo equidistante de aquel estado de anarquía en que distintas unidades nacionales básicamente autárquicas y esencialmente similares compiten por sus respectivas cuotas de poder, según la escuela realista, y de la férrea, jerarquizada e igualmente unívoca estructura de dominación dentro de la cual se insertan dichas unidades y que caracteriza al sistema internacional según los estructuralistas: una epistemología proclive a la concepción de un mundo pluralista.

Tal vez el origen de dichas escuelas se remonta a Hegel, quien desafió la racionalidad kantiana, y en lugar de extremarla subordinando la realidad a ella, como muchos sostienen, propuso

---

<sup>84/</sup> Paul Johnson, A History of the Modern World: 1917-1980, Weidenfeld, 1983, Capítulo I (A-Relativistic World).

una síntesis entre estas dos categorías. Su afirmación central según la cual lo que es racional también es real y lo que es real es racional no apunta sólo a la posibilidad del conocimiento, ni a la subordinación de lo fenomenológico a la idea, sino a la existencia de una profunda identidad entre ambos términos. Esa identidad no privilegia las ideas absolutas, universales, indiferentes a las particularidades históricas, sino que declara que la realidad es racional con todas sus diferencias y especificidades. De allí se deriva el dinamismo de la visión del mundo que propone Hegel, en que la realidad, constituida por una permanente dialéctica entre una tesis y su correspondiente antítesis, se reconstituye también permanentemente al alcanzarse una nueva síntesis. De ahí también su rechazo a la dicotomía kantiana entre realidad y ética --entre la razón pura y la razón práctica-- desde el momento en que cree que lo que es real es verdadero y no puede controponerse a un deber ser ideal que, por definición, no existe. La filosofía del Hegel, proyectada después en una rica tradición que va de Nietzsche a Heidegger, propone una síntesis entre ser y actuar, saber y hacer, acontecimiento y sentido, y otorga carta de legitimidad a la diferenciación y al cambio, sin los cuales la realidad se supeditaría a la tiranía de la idea. De allí su llamado a dirigirnos a "las cosas mismas"<sup>85/</sup>. Esta corriente impregna varias escuelas posteriores.

Las distintas vertientes de la filosofía de la vida incluyen en primer lugar al historicismo, de origen predominantemente alemán, basado de alguna manera en la poderosa inspiración de Nietzsche y desarrollado después por Wilhem Dilthey (1833-1911). Según éste en la evolución histórica hay tantos mundos como actitudes y percepciones vitales alienta el hombre que lo construye en cada etapa. Su teoría de la concepción del mundo concluye en que "la última palabra es la relatividad de cualquier tipo de concepción humana sobre el mismo, en que todo fluye en proceso, nada queda", una visión que abre paso a la posibi-

---

<sup>85/</sup>

La obra más conocida de Hegel, en donde afirma la identidad entre la realidad y la idea, entre ser y deber ser, es su Filosofía del Derecho. Ver la interpretación hecha por Gianni Vattino, Madrid, Ediciones Península, 1985, Las Aventuras de la Diferencia: Pensar Después de Nietzsche y Heidegger.

lidad del cambio como estado normal de la sociedad y de la historia y de que exista una variedad mucho más grande de formas de convivencia social e internacional de las que admiten las epistemologías en que se fundan las escuelas clásicas y estructuralistas<sup>86/</sup>. El pragmatismo inglés, desarrollado fundamentalmente bajo la influencia de William James (1842-1910), implica también una teoría del conocimiento que conduce a la fragmentación y relativización de la realidad, caracterizada por un empiricismo radical, según el cual no hay ideas ni juicios universales --como los que sirven de fundamento a las escuelas realista y estructuralista-- sino que una idea es verdadera cuando conduce a la percepción del objeto y un juicio es correcto cuando conduce a resultados satisfactorios, de tal manera que su validez varía según el ámbito en que se producen y las consecuencias que se siguen<sup>87/</sup>. La filosofía de la vida de Henry Bergson (1859-1941) profundiza estos conceptos, al limitar la inteligencia al rol de captar la esencia de las cosas pero no las cosas mismas y al llamar a la intuición a jugar un papel muy importante en el conocimiento de la realidad, que nunca se deja encuadrar por esas esencias, que es siempre aproximación y devenir, y que siempre responde a un élan vital que da lugar a la creación de constelaciones u organismos que se expresen y agotan en el tiempo y constituyen la manifestación de una función, cuya satisfacción crea la realidad en cada caso y diferencia esa realidad de otras<sup>88/</sup>.

---

<sup>86/</sup> Ver las obras completas de Dilthey publicadas en castellano por Fondo de Cultura Económica, México, particularmente el primer volumen, Introducción a las Ciencias del Espíritu (1944) y el séptimo, Teoría de la Concepción del Mundo (1945).

<sup>87/</sup> Particularmente interesantes son a este respecto W. James, Pragmatism, A New Name for some Old Ways of Thinking (1907) y A Pluralistic Universe (1909), de los cuales existen varias ediciones posteriores.

<sup>88/</sup> La obra fundamental de H. Bergson, a este respecto, es L'Evolution Créatrice (1907), de la que hay numerosas traducciones españolas.

Desde otros ángulos, el poderoso aporte a la filosofía de la existencia de Martin Heidegger, con su concepto central de ser-en-el-mundo como una definición situacional del ser, y la contribución de la nueva metafísica de Whitehead con su gigantesco esfuerzo, basado en la matemática y la física moderna, por descomponer el mundo en eventos o acontecimientos que lo encierran y lo reflejan totalmente en un momento determinado y por comprenderlo desde múltiples perspectivas, cada una de las cuales crea un mundo diferente, son otros tantos ensayos por relativizar y fragmentar la realidad que con gran retraso --como ocurre siempre en la filosofía-- repercute en las ciencias sociales y en la concepción de las relaciones internacionales<sup>89/</sup>.

La relativización del conocimiento y de la realidad y su descomposición en múltiples procesos, momentos, ámbitos, perspectivas o funciones, se encuentran convalidadas también por la evolución de la ciencia moderna. El pensamiento atomístico en que se fundó inconscientemente la escuela clásica de las relaciones internacionales, así como también el pensamiento estructural basado en la noción de la existencia de un sistema omnicomprendivo que abarca todas las partes componentes, se funda en la idea de que para conocer y manejar la realidad es necesario descomponer cualquier conjunto complejo en sus partes integrantes: la comprensión del conjunto puede ser alcanzada entonces mediante la acumulación de información sobre cada parte separada y/o mediante la integración de esta información para formarse un cuadro sobre el funcionamiento del conjunto. Este enfoque está basado en una epistemología extraída de la física, e implica una visión mecánica del mundo, considerado como un conjunto de piezas que inteactúan de acuerdo con un esquema fijo de la misma manera que los engranajes de una máquina, sin sujetarse a valores o propósitos más amplios y sin ser capaces de adaptarse al contexto externo

89/

M. Heidegger, Ser y Tiempo (1927). Su traducción española, hecha por José Gaos (FCE), data de 1944. Ver, de A.N. Whitehead, las versiones españolas de La Ciencia y el Mundo Moderno y de Proceso y Realidad, publicadas por Buenos Aires, EMECE y cuya publicación original data de 1926 y 1929, respectivamente.

o a una cierta teleología. El avance de las ciencias biológicas generó un enfoque epistemológico que colocaba en el centro de la interpretación de la realidad la capacidad de sus distintos elementos para cumplir un propósito, adaptarse a un contexto o cumplir una función dentro de un conjunto más amplio. Mientras que la primera visión considera que la realidad es el resultado de la interacción entre sus partes la otra estima que el comportamiento de éstas es función de la estructura de un conjunto más amplio.

A partir de los años cincuenta ambos enfoques comenzaron a coexistir en el campo de la relaciones internacionales. Mientras que los analistas clásicos tendían a explicar cualquier proceso global como el resultado de la interacción entre los distintos estados, los cultivadores de las nuevas corrientes sistémicas tendían a interpretar el comportamiento de las unidades nacionales como una consecuencia del funcionamiento de un sistema internacional dotado de una estructura y de una dinámica propias y a buscar la explicación de todo fenómeno particular en un nivel de generalización más alto.

Ya he señalado que un sistema es un conjunto de unidades que interactúan entre sí de acuerdo con pautas relativamente regulares y perceptibles, algunas de las cuales pueden configurar subsistemas dotados de límites reconocibles, pero abiertos a las influencias provenientes del medio ambiente externo. Esta visión es esencialmente funcional, en cuanto que el comportamiento de las partes es entendido como función del sistema en su conjunto, si bien éste puede ser modificado por la conducta de las partes. La tendencia a identificar las regularidades observables en la interacción entre las distintas unidades, a investigar las relaciones entre insumos y respuestas, a moverse sistemáticamente entre diferentes niveles de análisis reconociendo las vinculaciones existentes entre subsistemas y sistemas, a estar alerta a la existencia de fronteras y de esferas dentro de las cuales aquellos operan normalmente, y de tomar en cuenta tanto los "parámetros" como las "perturbaciones" impuestos por el medio ambiente en que está inserto un sistema, son otros tantos componentes del análisis sistémico de la política exterior.

Particularmente interesante resulta desde el punto de vista de buscar los antecedentes epistemológicos de las distintas escuelas

sobre relaciones internacionales un aporte más remoto: el pensamiento funcionalista incorporado por Robert K. Merton al desarrollo de las ciencias sociales<sup>90/</sup>. Merton recuerda que, en la forma en que fue introducida por primera vez por Leibniz, el concepto de función tiene su significado más preciso en las matemáticas, donde se refiere a una variable cuyo valor o comportamiento depende de los de otras. Tal es el significado de un aserto según el cual todo hecho social es función del tiempo y el lugar en que se verifica. De allí se deriva una acepción más comprehensiva, más compleja y más simétrica del concepto de función, que alude no sólo a la relación causal entre variables, sino a toda correlación observable entre ellas, y muy principalmente al aporte que cada variable hace al conjunto. Merton asimila este concepto a los de "variables mutuamente dependientes", "relación recíproca" e "interdependencia". Los define también como procesos que contribuyen al funcionamiento del sistema. Radcliffe-Brown sostiene que las distintas unidades de un conjunto social están conectadas a ese todo en función de actividades recurrentes, tales como el castigo de un delito o la retribución por un servicio, y por lo tanto por el aporte que esas actividades hacen a la conservación de esa estructura. Malinowski, por su parte, coincide en lo fundamental con esa percepción al declarar que los hechos sociales se caracterizan por su función, es decir, "por el papel que juegan dentro del sistema social en su conjunto y por la manera como se relacionan entre sí dentro del sistema"<sup>91/</sup>.

Merton distingue y, al mismo tiempo, vincula entre sí las acepciones de función como proceso, como contribución al funcionamiento del conjunto y como interdependencia entre los distintos procesos. Estas categorías conceptuales, elaboradas

---

90/ Robert K. Merton, Teoría y Estructura Sociales, México, FCE, 1964 (editado originalmente en inglés en 1949).

91/ Véase, de A.R. Radcliffe Blown, "On the concept of Function in Social Science", en Mexican Anthropologist, 1935, citado por Ruston, op.cit., pg.32 y B. Malinowski, "Anthropology", en Enciclopedia Britannica, primer volumen suplementario, 1936, págs. 132 y siguientes.

mucho tiempo atrás y desde el ángulo de otras disciplinas dentro del mundo de las ciencias sociales, tienen una innegable vinculación --aunque de hecho se haya mantenido implícita-- con los enfoques de la transnacionalización y la interdependencia en el campo de las relaciones internacionales. Es evidente que los "ámbitos", "juegos" o "circuitos" a que nos referíamos antes representan otras tantas funciones dentro de la operación del sistema internacional en su conjunto y que la percepción de este sistema como integrado por un repertorio de funciones, en contraposición con la visión atomística y mecánica de la teoría realista con su énfasis en la interacción entre estados soberanos o autárquicos prisioneros dentro de un círculo vicioso de conflictos, es lo que caracteriza a la que hemos denominado la perspectiva funcionalista de las relaciones internacionales.

## **CAPITULO II**

### **EL ANALISIS DE LA POLITICA EXTERIOR**



## CAPITULO II

### EL ANALISIS DE LA POLITICA EXTERIOR

#### I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

##### 1. Consideraciones preliminares

Este capítulo parte de tres presunciones. La primera apunta a que el mejoramiento de la política exterior de los países latinoamericanos y de sus servicios exteriores depende fundamentalmente del desarrollo de una función que es como la esencia misma de la profesión del diplomático y que podría denominarse "análisis y planificación de la política exterior". La segunda se refiere al fuerte desequilibrio que se observa entre la capacidad de que disponen en esta materia los servicios exteriores de los países avanzados y los de los países latinoamericanos. La tercera propone que el estudio académico de las relaciones internacionales no coincide con el análisis de la política exterior en situaciones reales y muchas veces no aporta a los gobiernos antecedentes muy valiosos para formular esa política.

En este libro se señala varias veces que los estudios internacionales se constituyeron relativamente tarde como disciplina académica en el desarrollo de las ciencias sociales en América Latina. Incluso, dentro de este campo, el análisis de la política exterior permanece particularmente rezagado. Ello se debe a varias razones, ninguna de las cuales tiene que ver con el desarrollo incipiente de la disciplina. En efecto, desde Machiavello hasta nuestros días, entre los analistas de las cuestiones internacionales se encuentran más autores deseosos de aconsejar a los príncipes acerca de cómo deben conducirse en estas materias que aquéllos que están dispuestos a analizar y describir objetivamente el sistema internacional y sus problemas. Sin embargo, eso no ha ocurrido en América Latina, salvo en algunos casos y, en ellos, de una manera tan general, académica o ideológica que ha sido de poca utilidad para el proceso de formulación de esas políticas.

Entre las razones que sí han influido en dicho rezago se cuenta, en primer lugar, la tradicional separación que existe

entre el gobierno y la sociedad civil en los países latinoamericanos por comparación con las fluidas relaciones que se observan entre ambos segmentos en los países avanzados (una separación que muchas veces ha afectado particularmente al mundo académico). Una segunda razón tiene que ver con esa especie de "impaciencia política" que muchas veces han mostrado los propios académicos, a la que se hacía referencia en la introducción de estos trabajos, en virtud de la cual frecuentemente éstos tratan de interpretar la realidad, a la luz de sus perspectivas ideológicas, privilegiar dentro de ella los temas más relevantes desde el punto de vista de sus intereses y formular propuestas para la acción concordantes esas perspectivas, sin desarrollar o utilizar metodologías que les permitan examinar esa realidad --y los cursos de acción que ella requiere-- desde un punto de vista más frío, amplio y objetivo. Una tercera razón se relaciona con el peso que han adquirido los estudios descriptivos y comparativos en los primeros esfuerzos encaminados a analizar las políticas exteriores latinoamericanas, una perspectiva que ayuda a poner el énfasis en determinados "temas" históricos o actuales frente a los cuales han reaccionado o deberían reaccionar esas políticas, en lugar de analizarlas a la luz de un marco metodológico más amplio o menos comprometido con esa gama de temas conocidos, a fin de poder explorar todos sus desafíos y posibilidades, sus limitaciones y potencialidades.

Esto último, en particular, ha determinado que los pocos análisis y recomendaciones de política producidos por latinoamericanos hayan girado en torno al tema de los productos básicos largo tiempo después que la diversificación del comercio exterior latinoamericano había hecho aconsejable explorar también otros productos y mercados; al de la integración europea, considerada, como el modelo para este tipo de esfuerzos, mucho tiempo después de comprobar los obstáculos y transformaciones que habían experimentado los procesos de integración en la región, o al tema de los Estados Unidos en plena etapa de diversificación de las relaciones externas de los países latinoamericanos.

Este enfoque, predominantemente temático, ha retrasado el análisis metodológico de la política exterior de esos países, aunque debería resurgir dentro de un mundo más complejo, caracterizado por la creciente sectorización de la política

exterior, si bien en torno a una más amplia variedad de temas, que sólo será posible identificar y priorizar empleando un método más riguroso y sistemático. Por eso, aunque alguno de aquellos trabajos son muy buenos desde el punto de vista académico y contribuyen a ordenar algunos de los antecedentes que deben tomar en cuenta los que formulan la política, no responden del todo a lo que debería ser el análisis de la política exterior y no proporcionan a estos últimos las herramientas que necesitan para cumplir su cometido. Hay que tomar en cuenta que en el mundo real de la política, sus formuladores no pueden descansar siempre en la opinión o las conclusiones de otros, por autorizadas que sean, sino que necesitan disponer de herramientas metodológicas que les permitan llegar a un juicio y a una decisión propia.

Por lo demás, en muchos países latinoamericanos no siempre estuvo tan clara en el pasado la necesidad de formular políticas externas definidas, activas y sofisticadas. Unas estuvieron influidas por un problema fundamental que les dio continuidad y contenido, como la posesión de recursos energéticos o la proximidad con los Estados Unidos; varias estuvieron dominadas por conflictos pasados; otras, en que no existió un problema de magnitud parecida, fueron cambiando en el tiempo su orientación y foco; por último, algunos países, incluso de considerable importancia en el concierto latinoamericano, durante largo tiempo consideraron más funcional no tener una política, hasta que circunstancias particulares --a veces internas-- persuadieron a sus gobernantes acerca de la necesidad de perfilar una estrategia externa con el objeto de hacer más manejable ese particular problema.

A lo largo del último periodo han surgido por lo menos tres grandes factores que hacen aconsejable o necesario contar con una política exterior moderna, lúcida y activa. El primero se refiere a la creciente complejidad del escenario internacional en un mundo interdependiente: la tendencia hacia una relativa fragmentación del poder político mundial, la formación de una economía transnacional y la conversión del cambio tecnológico en el motor del crecimiento han forzado a todos los países del mundo a desenvolverse en un conjunto de escenarios más diversificados, a incluir entre sus intereses externos un mayor número de temas cada vez más entrelazados, y a interactuar con un mayor número de actores, muchas veces de una natura-

leza muy diversa de la de aquellos que dominaron la vida internacional en el pasado. El segundo factor tiene que ver con la tendencia hacia lo que en alguna parte se ha denominado la "especificidad" de la política exterior, o con lo que más bien podría caracterizarse como un incremento de su importancia relativa, tanto en lo externo como en el plano interno; este fenómeno es la consecuencia de la creciente integración internacional de los países latinoamericanos, e incluye la proliferación de las áreas de articulación internacional de esos países, el aumento de aquellas actividades nacionales que son afectadas por sus vinculaciones externas, y la ampliación de los sectores sociales que se sienten involucrados en ellas y presionan para obtener ciertos resultados; este fenómeno se origina también en la progresiva politización de ciertos temas que en el pasado estaban más o menos reservados a la esfera militar, económica e inclusive ética, como el del proceso de paz en Centroamérica, la deuda externa o los derechos humanos. El tercer factor radica en el hecho de que, como consecuencia de las dos circunstancias señaladas, el margen de maniobra internacional de los países medianos y pequeños se ha expandido, hasta el punto que quedan pocos que no enfrenten la posibilidad o el desafío de ensayar políticas exteriores más activas y de evitar perjuicios o conseguir logros con ellas. Más adelante, con mayor detalle, se volverá sobre estos desafíos.

En la formulación de la política exterior es necesario tomar en cuenta una gran multiplicidad de factores reales o formales, sin que sea posible distinguir muy claramente entre ellos. Generalizando en forma exagerada para los efectos de esta introducción, podría decirse que entre los primeros se cuentan (1) la visión que tiene un país acerca de las características que presenta el sistema internacional en un momento determinado y de las oportunidades y limitaciones que plantea; (2) su relación con la sociedad y con la historia, es decir, con la estructura social, la cultura política y el régimen de gobierno heredados del pasado y, lo que es más importante, la visión que tiene esa sociedad respecto del futuro; (3) las principales áreas de articulación externa de cada país, que definen los intereses que integrarán su agenda internacional, y la jerarquía de los mismos; (4) el peso interno de la política exterior, esto es, la importancia que ésta tiene en el proceso político doméstico y en el proyecto nacional de desarrollo, y (5) el estilo imperante en la formulación de esa política, estilo que incluye una serie

de elementos culturales y organizativos, que puede ser más abierto o más introvertido, o bien más activo o más pasivo.

Los elementos formales coinciden en parte con los dos últimos factores anteriormente mencionados y, para los fines de este trabajo, podrían agruparse en tres grandes categorías: (1) los que tienen que ver con la percepción que posee el país de que se trate acerca del contexto internacional, o de determinadas situaciones planteadas dentro de ese marco, así como de sus intereses y posibilidades frente a esas circunstancias; (2) los que se relacionan con el proceso que convendría seguir en la elaboración de su política y con las etapas en que se divide este proceso, y (3) los vinculados con los mecanismos a través de los cuales se adoptan las decisiones necesarias para ejecutar esa política. Este capítulo se concentrará en algunos de los elementos formales que es necesario tomar en cuenta en la formulación de la política exterior de los países, dejando de lado sus aspectos sustantivos.

## 2. Antecedentes y conceptos básicos

Ya se destacó el rezago que se observa en la región en materia de análisis y planificación de la política exterior, incluso en comparación con otras áreas de una disciplina aún incipiente entre nosotros, como lo es el estudio de las relaciones internacionales. Sin embargo, varios factores han contribuido a llamar la atención sobre la importancia de ese análisis. Algunos de esos factores ya han sido mencionados. Conviene señalar otros más directamente vinculados a la actual realidad latinoamericana.

Uno de los rasgos centrales de la evolución de los países de la región durante los últimos quince años radica en la creciente influencia que han adquirido en ellos los factores externos como resultado, por una parte, de la progresiva integración internacional de esos países y, por la otra, de la creciente complejidad que presenta el escenario internacional contemporáneo. De hecho, los problemas más graves que enfrentan en la actualidad estos países inciden en su política exterior y en el sector externo de sus economías. Ello ha impuesto nuevas responsabilidades a las instituciones de servicio exterior de esas naciones con respecto a una gama de problemas mucho más amplia y más compleja que en el pasado. Al mismo tiempo,

el incremento de la interdependencia en las relaciones entre los estados ha dado lugar a una tendencia hacia el empleo de la diplomacia multilateral o hacia el manejo colectivo de problemas internacionales, lo cual plantea desafíos adicionales a las cancillerías latinoamericanas, que en general no estaban acostumbradas a emplear este tipo de diplomacia o lo habían hecho dentro de marcos jurídicos e institucionales muy formales. Por último, debe señalarse el ensanchamiento de los márgenes de incertidumbre creados por las turbulencias registradas en el plano de la política y la economía internacional como otro factor que hace necesario profundizar la capacidad de análisis y de previsión de esos organismos.

Todas estas circunstancias exigen aguzar la capacidad de los servicios exteriores de los países latinoamericanos para planificar su política exterior, para organizar los sistemas de información requeridos para ello, para establecer mecanismos adecuados de adopción de decisiones y para implementarlas en forma eficaz, coherente y oportuna en las situaciones a que ellas se refieren.

En este capítulo se postula la existencia de una estrecha vinculación entre (a) el análisis de la política exterior, (b) la planificación o formulación de esa política, (c) la calidad de los sistemas de información de que disponen los servicios exteriores, (d) los procesos de adopción de decisiones, (e) los mecanismos empleados para implementar dichas decisiones.

En un estudio reciente sobre la materia un destacado experto que ha trabajado con numerosos servicios exteriores latinoamericanos formulaba las siguientes proposiciones:

- (a) Los funcionarios de mayor rango a nivel decisorio usualmente carecen del equipamiento cognitivo necesario para comprender y analizar las situaciones actuales y predecibles que podrían afectar la política exterior.
- (b) Existen y están disponibles algunos conocimientos relevantes sobre la materia, los cuales pueden ser canalizados hacia los que formulan la política exterior a un costo factible y razonable.
- (c) Los responsables de dicha política, expuestos a esos conocimientos, por lo general responden favorable-

mente y los consideran muy útiles, dentro de los limitados propósitos de tales iniciativas 92/.

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

También existen considerables diferencias entre la importancia asignada en los Estados Unidos y en Gran Bretaña, respectivamente, al análisis de las políticas públicas, en general, y de la política exterior en particular. "El análisis de las políticas como un disciplina separada --que involucra a científicos políticos y economistas entre otros-- no ha echado raíces en Gran Bretaña; el análisis de políticas no se enseña en las universidades británicas, al menos bajo ese nombre; los analistas políticos no constituyen una categoría reconocida dentro del servicio civil, como en los Estados Unidos --afirma un informe sobre la materia--. La pérdida, según sospecho, es para Gran Bretaña" 93/.

Además de estas diferencias en cuanto a la importancia asignada al análisis de la política exterior en ambos países, existen significativas diferencias de enfoque en uno y otro. Así, por ejemplo, se ha señalado que la naturaleza más cerrada del proceso de adopción de decisiones en Gran Bretaña ha tendido a concentrar el análisis de las políticas dentro del ámbito de la administración pública, mientras que la mayor dispersión de las agencias que intervienen en este campo en los Estados Unidos ha determinado que estos análisis incursionen dentro de un espectro más amplio y se detengan mucho más en la dinámica

---

92/ Y. Dror, "Advanced Workshops in Policy Analysis for Senior Decision Makers", documento preparado para el RIAL, noviembre de 1985.

93/ R. Klein, "Creating Problems", New Society, No.141, 1980.

de la "política burocrática" 94/. Por otra parte, también se ha señalado que en el Reino Unido ha predominado un enfoque histórico, basado en el estudio de casos frecuentemente compartimentalizados por períodos, mientras que en los Estados Unidos se ha desarrollado un enfoque más comparativo, basado en la elección de un conjunto de variables claves y en el estudio del comportamiento de la política exterior de los distintos países en relación con cada una de ellas 95/.

Sin embargo, a nuestro juicio, existe un común denominador consistente en la tendencia a ofrecer una interpretación más descriptiva que analítica de la política exterior, más inclinada a analizar una política desde una perspectiva histórica que a examinar los mecanismos de respuesta a situaciones concretas de que ella dispone, y basada en una visión histórica o comparativa de lo que ha sido de hecho la política exterior de los países. Para fines no puramente académicos o ilustrativos, sino prácticos y operacionales, la formulación y aplicación de la política exterior a situaciones complejas, cambiantes y concretas, exige disponer de un marco conceptual más analítico.

En definitiva, la mayoría de los esquemas elaborados para el análisis de la política exterior provienen de los Estados Unidos. Resulta inevitable, pues, que ellos se basen principalmente en la experiencia política e institucional norteamericana y en su tradición democrática, pluralista y descentralizada. No es de extrañar entonces que haya sido difícil aplicar esos esquemas a las experiencias europeas, en la mayor parte de las cuales, por razones históricas, los sistemas democráticos de gobierno adoptaron un carácter más centralizado. Esto obstaculizó en esos países el empleo del modelo de "política burocrática", que presenta la política exterior como el resultado de la interacción de múltiples actores, y llevó a los analistas a mantener el modelo tradicional del "actor racional unitario", según el cual la política exterior es el producto de las decisiones de un actor

---

94/ Ver S. Smith. "Foreign Policy Analysis", en el libro editado por él bajo el título International Relations: British & American Perspectives, Londres, Basil Blackwell, 1985.

95/ J.E. Anderson, Public Policy Making, Londres, Nelson, 1975.

monopólico que es el estado, al cual por lo demás se le atribuye una conducta racional y coherente, con lo que éste pasa a convertirse en una especie de "caja negra" en donde todo puede ser explicado, mediante el procedimiento tautológico de apelar anticipada o retrospectivamente al interés nacional, concebido en términos vagos o genéricos, para justificar determinadas decisiones de política. Naturalmente que más difícil aún ha sido extrapolar esos esquemas a los países en desarrollo situados fuera del mundo de las democracias industriales. La imposibilidad de aprovechar adecuadamente estos esquemas de origen norteamericano en el análisis de otras realidades, y la falta de interés, motivación o capacidad para desarrollar esquemas alternativos, ha hecho que en este último grupo de países la formulación de la política exterior se verifique dentro de un marco conceptual extremadamente escueto, tradicional o simplemente inexistente.

Varias razones explican del predominio de los Estados Unidos en la elaboración de métodos de análisis de la política exterior. La primera radica en la emergencia de los esa nación como el primer --si no el único-- centro de poder mundial en los años que siguieron a la guerra. En un mundo devastado por ésta, con el poderío industrial alemán y japonés completamente destruido y con una Unión Soviética desangrada después de haber sufrido la invasión germana y de haber hecho el grueso del esfuerzo bélico en el teatro mismo de las operaciones, los Estados Unidos surgían con el 60% de la producción industrial del mundo, con un acervo tecnológico intacto, con un establecimiento militar enormemente ampliado tanto en términos de producción como de efectivos y con el monopolio de un recurso que durante un breve tiempo logró dejar el balance del poder en manos de una sola potencia por primera vez en la historia: la bomba atómica. Esta excepcional situación hizo tomar conciencia al pueblo norteamericano de que, le gustara o no, los Estados Unidos estaban llamados a desempeñar por largo tiempo un papel rector en los asuntos mundiales. El carácter inédito de esta situación y del corolario que hemos señalado, resalta muy particularmente al contrastar esa actitud --activa o resignada-- con el estado de ánimo que se creó en ese país después de la primera guerra y su drástico regreso al más riguroso aislacionismo. Resalta también al comparar la renuencia con que el pueblo y la presidencia norteamericanos ingresaron en la segunda guerra mundial, la parsimonia con que

durante toda la primera parte del conflicto calcularon sus operaciones a fin de ahorrar en la medida de lo posible materiales y vidas humanas, y el alivio que sintieron al consumarse la derrota del eje, con la determinación con que tan rápidamente se embarcaron en la guerra fría.

Esta introducción no podría dejar de decir algo acerca de qué debe entenderse por políticas (en este caso por política exterior) y en qué debe consistir su análisis. Bajo el término "políticas" se entiende un conjunto de cosas más o menos relacionadas entre sí. Tal vez su sentido más usual se refiera a los distintos campos de la actividad del estado, pudiendo hablarse así de una política exterior, económica, industrial, agrícola, monetaria o cambiaria, sin distinguir mayormente entre la política como una aspiración o como la búsqueda de resultados específicos. En otros casos se le da la connotación de expresar un propósito general, un estado deseable de cosas o un conjunto de proposiciones destinadas a hacerlo realidad. Otras veces se alude a un programa, como un plan de ayuda externa bajo la forma de préstamos o el retiro escalonado de armamentos y tropas de una zona conflictiva. Con frecuencia se emplea esta palabra para indicar una línea de acción que ha sido objeto de una aprobación formal por parte de la autoridad respectiva. Conviene no confundir el concepto de política, como ocurre algunas veces, con las decisiones de la autoridad o los resultados de un programa. Una política incluye algo de los varios significados que se han mencionado aquí y constituye siempre un proceso que se desarrolla a lo largo del tiempo, a través de etapas.

Al respecto también puede ser útil señalar lo que no es una política. Desde luego, como se ha dicho, no debe ser confundida con una decisión aislada, la cual generalmente es más circunstancial y más estrecha, y es adoptada dentro del marco más general de una política, como ocurrió con las decisiones de intervenir en Suez o de invadir las Islas Malvinas. Tampoco es un mero propósito o programa: toda política involucra ciertas intenciones, sin reducirse a ellas, pues incluye también comportamientos inspirados por esas intenciones y la búsqueda de resultados específicos. Allison la ha definido como "un curso de acción intencional seguido por un actor o un grupo de

actores para abordar un problema o un área de problemas" 96/. Esto implica que una política no se identifica con la línea de conducta que la autoridad adopta: si bien toda política debe ser atribuida a alguna autoridad, a una organización o a un grupo, no hay que olvidar que en la práctica muchas veces intervienen en ella numerosas agencias, incluso ajenas a la organización o al grupo al cual se atribuye esa política.

Por "análisis de políticas" (no existe una traducción satisfactoria para el término inglés policy analysis) también se suelen entender diversas cosas. La más común se refiere al contenido de la misma: militar, cultural o de expansión de las exportaciones. Otros enfoques ponen énfasis en sus resultados, lo cual permite cuatificar sus costos. Otros más bien se refieren a estudios encaminados a evaluar ciertas políticas. Y muchas veces su análisis se identifica con el proceso mediante el cual se argumenta en favor de una posición o se defiende una política 97/.

En general, puede decirse que el análisis de la política exterior es el proceso a través del cual se generan los elementos de juicio necesarios para que la autoridad correspondiente pueda definir el curso de acción más apropiado para enfrentar una situación suficientemente general o recurrente como para requerir una pauta de conducta, y no sólo una decisión aislada. El análisis de toda política debe tener una serie de características, entre las cuales cabe mencionar su carácter aplicado, su contenido interdisciplinario, su sensibilidad frente a los imponderables que suelen hacer necesaria una política y su carácter no desinteresado, es decir, su propósito de obtener resultados o de servir a un beneficiario.

Para los fines prácticos que persiguen estas páginas, el proceso de formulación de la política y su análisis tienden a identificarse, pues este último siempre constituye el anticipo o el

---

96/ G.T. Allison, Essence of Decision, Boston, Little & Brown, 1971, pg. 34.

97/ Para un análisis pormenorizado de estas categorías de análisis, ver B.W.Brown y L.A.Gunn, Policy Analysis for the Real World, Oxford University Press, 1984.

reflejo de aquella. Por eso ya se ha señalado la indisoluble vinculación que existe entre el análisis, la planificación y la implementación de una política. En este proceso se han señalado etapas que, atendido el carácter preliminar de estas reflexiones, se sintetizarán en tres niveles principales: la definición del interés nacional o de la agenda internacional de los países; la operacionalización de esos intereses, y los procesos a través de los cuales se adoptan las decisiones respectivas. Las dos primeras etapas se abordarán en este capítulo. En cambio, considerando su especificidad e importancia propia, el último tema será tratado en el capítulo siguiente.

### 3. El contexto y los agentes de la política exterior

Una distinción básica para aproximarse al análisis de la política exterior es la que se refiere a los elementos externos e internos que intervienen en el proceso de formulación de esa política y de adopción de las correspondientes decisiones. Se trata de una distinción muy general entre los elementos o rasgos que presenta el contexto internacional dentro del cual se desarrolla una política o frente al cual ésta reacciona, por una parte, y las características de los agentes que participan en la elaboración de esa política y las variables que intervienen en el proceso respectivo. Es esta una distinción que permite clasificar o por lo menos ordenar muchos de los aspectos incluidos en los diversos esquemas propuestos para el análisis de la política exterior 98/.

Otra distinción preliminar se refiere al "sistema internacional" o al "estado nación" como nivel de análisis 99/. Esta distinción podría identificarse, aunque de un modo imperfecto, con los niveles de análisis macro y micro, siendo el primero aquel que considera las influencias del sistema internacional en la

---

98/ A esto se refiere la distinción entre el 'external' y el 'internal setting' contenida en R.C. Snyder et al., Foreign Policy Decision-Making, New York, The Free Press, 1962.

99/ J.D. Singer, "The Level of Analysis Problem in International Relations", en K. Knorr y S. Verba (editores), The International System: Theoretical Essays. Princeton University Press, 1961, pp.77-92.

política exterior y este último el que se centra en sus fuentes internas.

De partida estas distinciones nos permite apreciar con mayor claridad la separación o hasta dicotomía que se observa entre el tratamiento de los aspectos contextuales, que han sido estudiados fundamentalmente por los especialistas en relaciones internacionales (con poco énfasis en la forma como éstos se traducen en políticas), y el análisis de estas últimas propiamente dichas. La separación registrada entre estas dos esferas en los círculos académicos de los países avanzados no sólo se acentúa en el caso de los países latinoamericanos, en donde han estado surgiendo grupos dedicados al estudio de las relaciones internacionales a un nivel académico cada vez más alto, pero se ha fortalecido muy poco la capacidad para analizar las políticas exteriores propiamente dichas.

Sea que los dos ámbitos anteriormente mencionados se encuentren más o menos integrados o que haya una mayor o menor asimetría entre los esfuerzos dedicados a uno y otro, el hecho es de que su relativa separación o independencia ha sido, a nuestro juicio, uno de los más poderosos obstáculos para desarrollar un marco analítico adecuado, en que los factores contextuales e internos que influyen en la política exterior tengan el peso relativo que les corresponde.

Los científicos políticos norteamericanos captaron ese estado de ánimo, compartieron el nuevo sentimiento de responsabilidad que éste implicaba y, por qué no decirlo, aprovecharon con avidez las oportunidades que se abrían. Se consideró entonces que la aplicación de sus métodos de análisis a la solución de los asuntos mundiales podía ayudar a los Estados Unidos a desempeñar el nuevo rol internacional que le correspondía. Los analistas internacionales comenzaron a esforzarse porque sus investigaciones fueran relevantes desde el punto de vista de la política exterior norteamericana, especialmente, como se ha señalado, cuando había financiamiento para ello. Un autor

planteó la necesidad de elaborar teorías que "fueran útiles para quienes tienen que tomar las decisiones" 100/.

Otro factor tiene que ver con que el factor del método científico en las ciencias sociales norteamericanas, por aquella época, hizo posible aplicar esos métodos a la solución de problemas importantes de carácter práctico, abriendo el camino a una serie de proyectos de ingeniería social o internacional, más o menos operativos o utópicos, particularmente después que surgió como amenaza y acicate el fantasma de la guerra fría 101/. Por todas estas razones, por esa misma época muchos investigadores norteamericanos comenzaron a adquirir una experiencia más directa acerca del carácter pluralista y burocrático del proceso de formulación de políticas en los Estados Unidos, al alternar sus tareas académicas con responsabilidades en posiciones gubernamentales 102/.

La separación entre ambos planos --el del contexto y los agentes de la política exterior o el del sistema internacional y el de las unidades nacionales-- tiende a perjudicar el análisis y la formulación de esas políticas. Una lectura insuficiente, errónea o prejuiciada de las tendencias, problemas y oportunidades prevalecientes en el contexto internacional puede conducir a la aplicación de políticas inadecuadas, parciales, principistas, reactivas o desinformadas; en particular crea el peligro de oscilar entre unas políticas exteriores meramente pasivas y otras de corte voluntarista. Pero si el análisis de las características que presenta el escenario internacional en un momento dado no va acompañado de un conocimiento sistemático acerca de los intereses que cada país debe perseguir en él,

---

100/ R. Fisher, "International Relations Theory and the Political Majors" en Abdul Sail, (editor), Theory of International Relations: the Price of Relevance, Prentice Hall, 1968, pp.43-57. Citado por W.Hazleton en su contribución a M.Wilhelmy (ed.), La Formación de la Política Exterior: los Países Desarrollados y América Latina, Buenos Aires, RIAL-GEL, 1987.

101/ Recuérdese el proyecto Camelot en América Latina.

102/ Este punto se amplía en otros capítulos del libro.

de sus objetivos concretos, de los cursos de acción que podría seguir para lograrlos, de los agentes que intervienen en la formulación de su política y de sus principales contrapartidas en el extranjero, así como de la tradición, el estilo y el marco organizativo dentro del cual se adoptan las correspondientes decisiones, no es suficiente para generar una política.

Una de las grandes fuentes de la política exterior son los desafíos que una nación enfrenta en su contexto externo. Esta vertiente cobra extraordinaria importancia cuando el sistema internacional atraviesa por un periodo de conflicto, transición o crisis. En esos momentos cada país o grupo de países tiene que hacer un especial esfuerzo por acomodarse a la nueva estructura internacional y por responder en forma lúcida y activa al nuevo balance de riesgos y oportunidades que ella le plantea. Ello supone una lectura correcta de la nueva situación y esto, a su vez, exige una gran inversión de esfuerzos y recursos en información, análisis, previsión y programación. Aquí se postula, como se hizo ya en el primer capítulo, que el período que se inicia a fines de los años sesenta y principios de los setenta constituye precisamente una de esas etapas de transición.

En efecto, la teoría clásica o realista de las relaciones internacionales nos presentó durante largo tiempo --y por cierto continúa haciéndolo-- la imagen de un mundo rígidamente jerarquizado, cuyos asuntos eran manejados exclusivamente por las grandes potencias, el comportamiento de las cuales se orientaba hacia la maximización del poder y la seguridad, el establecimiento de alianzas defensivas entre ellas, la delimitación de sus áreas de influencia y el mantenimiento de un cierto equilibrio del poder en el plano internacional. El análisis moderno de las relaciones internacionales tiende a subrayar la importancia del proceso de transnacionalización y el avance de la interdependencia entre las distintas sociedades nacionales; esta visión permite apreciar el surgimiento de nuevos temas, actores y escenarios en la política mundial y, como consecuencia de ello, la tendencia hacia una mayor complejidad en las relaciones internacionales.

El mundo bipolar que emergió de la post-guerra, exclusivamente centrado en torno a preocupaciones estratégicas, cede paso a un sistema que gira en torno a una agenda mucho más diver-

sificada y caracterizado por un creciente grado de permisividad internacional, debido a la declinación del poderío de los Estados Unidos, a la reconstrucción o la emergencia de Europa, el Japón y China; al surgimiento de grietas dentro de los dos grandes bloques; a la incorporación a la comunidad internacional de un número cada vez mayor de países en desarrollo, y al predominio de intereses económicos, sociales, ideológicos y culturales en la política mundial. Se transita de un mundo dominado por consideraciones de seguridad estratégica y por la confrontación de dos grandes potencias hacia otro que se distingue por un cierto grado de distensión y por una atmósfera más favorable a la prosecución de otros intereses. Contribuye a ello la transición o crisis que atraviesa la economía internacional y muy particularmente del cambio tecnológico. A lo anterior se suma la creciente complejidad y dispersión de los conflictos estratégicos. Este proceso ha sido estimulado también por la toma de conciencia acerca de la existencia de problemas globales como el del medio ambiente, la alimentación, la energía, el armamentismo, el endeudamiento externo, de cuyo manejo depende el bienestar de sectores cada vez más amplios de las sociedades nacionales.

Estas, por su parte, se transforman. El prolongado período de crecimiento económico, desarrollo social y fortalecimiento democrático que experimentan las sociedades industriales durante la post-guerra, e incluso su limitada transmisión a los países en desarrollo, eleva el bienestar y promueve la diversificación de la sociedad civil en esos países. Presionados por ésta, los estados nacionales se comprometen con un conjunto de objetivos cada vez más amplio que, junto con la seguridad nacional, incluye el desarrollo económico, el aumento del ingreso, el mantenimiento del empleo, el acceso a un abanico cada vez más grande de bienes y servicios, la expansión y mejor utilización del tiempo libre, la protección del medio ambiente, la defensa de la identidad cultural y la preservación de la calidad de la vida de esas sociedades. Esas aspiraciones pasan a gravitar decisivamente en sus relaciones externas. Al mismo tiempo, conforme la sociedad civil se expande y se articula en múltiples grupos de interés, esos grupos aspiran a tomar en sus manos una proporción cada vez mayor de los asuntos que interesan a la comunidad. La transferencia de responsabilidades desde el estado hacia la sociedad civil organizada y la consiguiente proliferación de agrupaciones no

gubernamentales, en un mundo en que el ejercicio de esas responsabilidades depende cada vez más del comportamiento de actores externos, obliga a esos grupos a actuar en el plano internacional para lograr la satisfacción de sus intereses.

Estas tendencias dan origen a un sistema internacional de nuevo cuño. Emergen nuevos centros de poder mundial. Se fortalecen y diversifican las sociedades nacionales, persiguiendo una gama cada vez más variada de intereses, muchos de los cuales dependen del contexto externo. Se acrecienta la interpenetración entre las distintas sociedades nacionales. La agenda internacional se vuelve más amplia, menos jerarquizada y más compleja. Los temas incluidos en esta nueva agenda deben manejarse en un número de escenarios mucho mayor que en el pasado. El estado deja de monopolizar el manejo de las relaciones externas y nuevos agentes comienzan a intervenir en ellas, tanto gubernamentales como no gubernamentales, poniendo en juego recursos de poder no tradicionales. La estructura internacional se vuelve más compleja, fluida e interdependiente, pero también más fragmentada y más incierta. Si se considera el papel que tradicionalmente jugó la política exterior, y los intereses en torno a los cuales giraba ésta, será fácil apreciar la magnitud de las transformaciones que ella debería experimentar para facilitar la inserción de esas sociedades en un escenario internacional como el que aquí se ha descrito.

Por otra parte, es innegable la importancia de prestar atención a las perspectivas, motivaciones y comportamientos de los agentes que intervienen en la formulación de la política con que los estados responden a los desafíos planteados por el contexto externo. Esto no sólo se debe a que en definitiva son ellos los que formulan la política sino también a que ésta está influida por la percepción que esos actores tienen de dicho contexto. Una política no sólo es la resultante de las circunstancias objetivas que configuran el contexto externo, ni de los intereses de los agentes toman las decisiones respectivas, sino de la definición que hace el actor de ese contexto. La importancia de poner en dicha definición el foco del análisis se acrecienta en la medida en que se abandona el postulado de que la política internacional está protagonizada por un número limitado de actores racionales y unitarios --los estados-- y se comienza a reconocer que éste se descompone en una gran variedad de agentes y que a ellos se añaden una serie de

actores no gubernamentales. El reconocimiento de esta realidad hizo posible desarrollar un marco de análisis muy rico, centrado en la actuación de esos agentes y en la forma en que adopta el proceso de adopción de decisiones, protagonizado fundamentalmente por ellos.

Fueron principalmente Snyder y sus coautores los que abrieron este camino al identificar el estado con sus agentes decisorios, de tal manera que la actuación estatal pasó a estar representada por "la acción desplegada por aquellos que actúan en nombre del estado" 103/. Procurando ir más allá de los postulados abstractos con que se manejaba la escuela realista, con su imagen de un actor racional unitario interpretando el interés nacional de una manera inequívoca, ellos propusieron la idea de "recrear analíticamente" la visión del sistema internacional que tienen los que toman las decisiones. De esta manera, el enfoque de la toma de decisiones dio una solución operacional a un antiguo problema: la confusión entre la interpretación subjetiva de la situación externa por parte de los representantes del estado y la realidad objetiva 104/. Para recrear esa visión, Snyder y sus coautores identificaron los intereses del estado con la percepción que tienen de ellos sus agentes. Con esto esos autores se adentraban en lo que es el corazón mismo del proceso de formulación de una política: la adopción de decisiones. Pero este tema se ha reservado para el próximo capítulo.

Por cierto que estos autores, así como también algunos de sus continuadores, se guardaron muy bien de caer en la dicotomía de concentrarse exclusivamente en los agentes que formulan la política olvidando el contexto frente al cual ésta reacciona. Desde un comienzo ellos señalaron y clasificaron un amplio repertorio de factores que pueden influir en la conducta de aquellos agentes. En general esos factores podrían agruparse en tres categorías, a saber, el medio externo o los acontecimientos originados en el extranjero, los que emanan de las

---

103/ R.Snyder y H.Bruck, y B.Sapin (editores), Foreign Policy Decision-Making, op.cit., 1962, p.65.

104/ Ver al respecto los comentarios de W.A.Hazleton en M.Wilhelmy (editor), op.cit., pp.20 y siguientes.

sociedades nacionales o del medio interno, y los que se generan en las características que presentan las organizaciones dentro de las cuales se procesan las respectivas decisiones. De esta manera, el marco de análisis desarrollado por ellos trataba de incluir un amplio conjunto de variables que hiciera posible analizar en toda su complejidad el proceso decisorio 105/. Con todo, este enfoque también tuvo limitaciones importantes. La atención prestada a los agentes del estado y al proceso a través del cual éstos toman decisiones fue mucho mayor que el que se otorgó al marco nacional e internacional en que éstos actúan. Rosenau estima que Snyder subestimó la importancia de las fuentes internas y externas de la política exterior "porque estaba ansioso por mostrar la relevancia de los procesos de adopción de decisiones para explicar las opciones de política exterior" 106/. Otra crítica apunta a que estos autores se limitaran a identificar una gran cantidad de variables, prestando poca atención a las diferencias o matices que presenta cada una de ellas dependiendo de las situaciones, o a la interacción entre las mismas. La crítica más importante consiste en que el número de variables con que trabajan estos autores demostró ser excesivo para llevar a cabo análisis prácticos y significativos sobre cuál debería ser o por qué se adoptó una política en una situación determinada. "Por esto, no fue sorprendente que aparecieran muchos trabajos que trataban diversos aspectos del esquema sobre la toma de decisiones de Snyder, pero que sólo uno haya intentado incorporar el marco entero" 107/.

El contrapunto entre la importancia que revisten los cambios experimentados por el escenario internacional durante los últimos veinte años desde el punto de vista de la política exterior, por una parte, y las posibilidades y limitaciones que presentan los influyentes enfoques centrados en los agentes de

---

105/ El esquema anteriormente mencionado es propuesto por Hazleton, op.cit., p.23.

106/ J. Rosenau, "The Premises and Promises of Decision-Making Analysis", en J. Charlesworth (editor), Contemporary Political Analysis, Nueva York, Free Press, 1967, p.203.

107/ Ibid, p.205.

dichas políticas y en los procesos de adopción de decisiones, por la otra, subraya la necesidad de mantener un equilibrio adecuado entre la atención que se presta en el análisis al contexto y a los agentes de la política exterior.

## II. ELEMENTOS DE ANALISIS

### 4. Principales variables

El contrapunto anteriormente mencionado hizo posible identificar una amplia gama de elementos o variables que es necesario tomar en cuenta en todo análisis moderno de la política exterior. Por "variable" entendemos los factores reales que con mayor frecuencia intervienen en la formulación de la política exterior, diferenciándose de las instancias o etapas que conviene seguir en dicho proceso, a través de las que se van manejando esas variables, y a las cuales está dedicada la tercera parte de este capítulo.

La primera se refiere a la visión o interpretación que tenga un país, un gobierno u otro actor internacional acerca del contexto externo. Esa visión puede referirse a la estructura del sistema internacional; a la jerarquía que dentro de él ocupan los distintos actores; a su carácter más o menos pacífico o violento; a su propensión a la estabilidad o al cambio, y a sus tendencias o a la dirección en que ese sistema evoluciona. Cada país o grupo de países posee interpretaciones más o menos diferentes acerca de este tema, así como muchas veces difieren también en cuanto a los propósitos para los cuales se acuñan estas interpretaciones (por ejemplo, para fines domésticos o para favorecer determinadas formas de proyección externa) y en cuanto a los métodos que deberían usarse para elaborarlas. Como en la sección anterior se analiza la importancia del contexto externo, no es necesario abundar aquí sobre este punto.

La segunda variable se refiere a la cultura cívica, el sistema político o el régimen de gobierno del país que formula la política. Es indudable que una misma situación será apreciada y respondida en forma diferente según el país sea grande, pequeño, posea un sistema económico capitalista o socialista, o tenga un régimen político autoritario o democrático y, en este

último caso, más participativo o más centralizado. "La naturaleza del régimen y su influencia sobre la conducta exterior de un determinado país se ha constituido en una importante veta de investigación en lo tocante a las políticas exteriores de América Latina", señala un autor respecto a esta materia, y concluye en que "los objetivos que los líderes de los distintos regímenes asignan a la política exterior, las limitaciones que la naturaleza de cada régimen impone a esa política, así como el sistema político interno en el que se asienta el régimen, no pueden menos que constituir conceptos importantes en la explicación de lo que sucede con la política exterior del respectivo país" 108/. Esto no quiere decir que exista una correlación directa entre el tipo de régimen y el comportamiento de la política exterior. Así, por ejemplo, una autora sostiene que la política exterior del Brasil está asociada con las necesidades económicas y estratégicas permanentes de ese país y que su diversificación sólo estuvo parcialmente vinculada a la apertura del régimen militar desde comienzos de los años 80, no habiendo sido con posterioridad muy influida por el establecimiento de un régimen democrático de gobierno 109/.

Una tercera variable se refiere al carácter nacional o global de una política. Esta opción se refiere a cuán parroquial o mundial es la visión y la esfera de intereses de un país determinado. Una de las maneras más claras de ilustrar esta alternativa consiste en observar ciertos países que en este sentido han cambiado radicalmente su política, como Austria y

---

108/ Apreciaciones de H. Muñoz en "El cuadro de las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Temas y Enfoques Dominantes", en M. Wilhelmy op.cit., p. 309, y referencia efectuada por el mismo autor a B.G. Salmore y S.A. Salmore, "Political Regimes and Foreign Policy", en Maurice East et.al. Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies, Beverly Hills, SAGE 1978, p.121.

109/ M.Hirst, "Transición Democrática y Política Exterior: La Experiencia Brasileña", en H. Muñoz y J. Tulchin (ed.). Entre la Autonomía y la Subordinación: Política Exterior de los Países Latinoamericanos, Buenos Aires, GEL, 1984.

Gran Bretaña después de la primera y la segunda guerra mundial, respectivamente. En efecto, a partir de esos años, dichos países cambiaron su política en una dirección parroquialista, mientras que los Estados Unidos y la Unión Soviética lo hicieron en la dirección opuesta después que el primero abandonó su posición aislacionista y la segunda abandonó la tesis que propiciaba la construcción socialismo en un solo país. Otros ejemplos pueden encontrarse en aquellos países que tratan de acomodarse al sistema internacional, basados en una apreciación poco optimista de sus oportunidades y recursos, y que una vez que se afirman abandonan esa posición para desarrollar una política exterior más definida, con características nacionales acentuadas: este cambio resalta en la comparación entre la política externa de Alemania en la postguerra y la que comenzó a perfilar a fines de los años sesenta 110/.

Una variable más se refiere al marco institucional en que se elabora la política. Se trata de un aspecto estrechamente vinculado con el sistema de gobierno, pero que se diferencia de éste porque incluye un mayor número de elementos institucionales, incluyendo los órganos constitucionales. Ya se mencionaron las diferencias que presentan los regímenes autoritarios y democráticos en cuanto a la elaboración de su política exterior. Hay diferencias no menos significativas entre un sistema federal y otro unitario o entre un gobierno presidencialista y otro parlamentario. En muchos casos el marco institucional de un país también evoluciona con el tiempo, y va variando así su influencia en la política exterior, como ocurrió con el rol del parlamento británico a fines del siglo pasado o posteriormente con la rama ejecutiva en los Estados Unidos.

La organización --o las organizaciones-- dentro de las cuales se toman las decisiones de política han recibido una creciente atención en la literatura especializada en estos temas, como se verá más adelante. Se alude aquí a un plano más detallado y más preciso que el del régimen constitucional en general.

---

110/ A este último respecto ver la contribución de M.Mols "La Estructura de la Política Exterior de la República Federal de Alemania" en M.Wilhelmy op.cit., pp.84 y siguientes, y también más adelante en este mismo capítulo.

Normalmente las decisiones se traducen en un contexto organizacional. Este contexto puede ser muy diferente entre dos países regidos por una constitución y dotados de una institucionalidad parecidas. Tradiciones burocráticas y personales, influencias políticas, y experiencias exitosas o negativas pueden determinar que, dentro de un marco institucional, las diversas instancias que intervienen en las decisiones de política se organicen en forma diferente, incluyan una gama distinta de actores u otorguen una cuota distinta de influencia a unos y otros. Por regla general los agentes individuales son influidos en diversos grados por la forma como funciona el grupo o la organización a que pertenecen. Existe una nutrida literatura a este respecto, y abundantes demostraciones práctica de que estas organizaciones puede presentar características muy diferentes en relación con los factores que determinan la posición jerárquica de los individuos que actúan en ellas, con su grado de centralización o de descentralización, con su mayor rigidez o flexibilidad, o con su tendencia hacia la inercia o la innovación, dependiendo de los países y las épocas. Así, por ejemplo, los análisis acerca de la forma cambiante cómo se articulan la Casa Blanca, el Consejo Nacional de Seguridad, el Departamento de Estado, el Pentagono y la CIA en la formulación de la política exterior norteamericana se ha convertido en una verdadera obsesión en ese país. Y las expectativas de que los errores de política cometidos por éste puedan corregirse a través de reformas administrativas han sido siempre sumamente altas. El debate entre los que continúan viendo el estado como un actor racional unitario y los analistas de la política burocrática, que enfatizan la interacción entre sus diversas agencias en los procesos que conducen a decisiones de política, fue un fruto de esa experiencia.

##### 5. Los nuevos desafíos

Durante tres siglos la política exterior operó en un escenario relativamente estable y simple. Ese escenario estaba ocupado fundamentalmente por las relaciones entre las grandes potencias, término que aunque fue empleado oficialmente por primera vez en el Tratado de Viena de 1815, reflejaba la realidad de los últimos dos siglos anteriores, y por la búsqueda de un balance de poder entre ellas. A partir de 1815 y durante los cien años siguientes esas grandes potencias fueron Gran Bretaña, Francia, Austria, Prusia y Rusia. Aunque anteriormente no fueron las

mismas, la estructura de ese escenario y del juego que se desarrollaba en él cambió muy poco: lo que cambió de cuando en cuando fueron los actores.

Ese escenario se consolida después de la Guerra de los Treinta Años, con la cual se inició la decadencia del Sacro Imperio Germánico y España y el ascenso de Suecia, los Países Bajos y, sobre todo, Francia. "Tal vez no es accidental que esos estados fueran tan exitosos, ya que constituían excelentes ejemplos del proceso que los historiadores han descrito como la emergencia del estado moderno, cuyas tres principales características fueron unas fuerzas armadas efectivas, una burocracia competente y una teoría del estado que restringía la exuberancia dinástica y definía los intereses políticos en términos prácticos. El siglo XVII asistió al surgimiento de lo que se llamó la raison d'état, la idea de que el estado era algo más que sus gobernantes y más que la expresión de sus deseos; que trascendía el territorio y la corona, al príncipe y su pueblo, que tenía su particular conjunto de intereses y un conjunto particular de necesidades surgidas de esos intereses; y que el arte de gobernar ese estado consistía en reconocer esos intereses y en actuar de conformidad con ellos" 111/

Es sintomático que por esa época dichos estados llegaron a contar con gobernantes que por primera vez se parecían más a un servidor público que a un príncipe, y que ni siquiera siempre concidían con el príncipe, como Maurice De Nassau y Jean De Vidt en los Países Bajos, Gustavo Adolfo y Oxenstierna en Suecia, o el Gran Cardenal Richelieu, que sentaría las bases del engrandecimiento de Francia en la segunda mitad de esa centuria. Las guerras iniciadas en 1618 con la de los treinta años duraron un siglo y, junto con la expansión marítima y comercial de algunos de sus protagonistas, alteraron la composición de las grandes potencias, pero no las reglas del juego en que se enmarcaban sus vinculaciones. La Paz de Utrecht de 1715 restableció el equilibrio roto por la preponderancia de Francia al imponerle una serie de restricciones y renunciadas e inició grandes cambios que se consolidaron en la Paz de Viena, los que se prolongaron hasta la primera guerra

---

111/ Gordon A. Gray y Alexander L. George, Diplomatic Problems of Our Time, Londres, Oxford University Press, 1983, p.5.

mundial, encumbrando a un primer plano a Austria, Prusia y Rusia y, sobretudo, a Gran Bretaña. Como dijo Ranke, el concepto europeo del balance del poder fue desarrollado para que la unión de varios estados pudiera resistir las pretensiones de una corte exorbitante, como se la llamaba entonces. Sin embargo, es curioso observar que, no obstante la competencia y los continuos choques que implicaba el mantenimiento del balance del poder, el concierto europeo fue protagonizado por estados que "se parecían unos a otros en sus costumbres, religión y cultura y estaban conectados por intereses recíprocos", es decir, que compartían una cultura política internacional y obedecían a las mismas reglas del juego 112/.

Ese concierto internacional relativamente armonioso, interpretado por virtuosos equivalentes u homogéneos, cuyos ascensos y declinios se efectuaban de conformidad con unas reglas del arte establecidas, y en donde los que revestían un status diferente al de estados nacionales --o incluso al de grandes potencias-- se limitaban a integrar el coro o más bien la audiencia, se rompió después de la segunda guerra mundial por obra de trascendentales acontecimientos o tendencias. El relativismo intelectual, político y cultural que marca el comienzo del mundo contemporáneo, la fusión o la contraposición entre los nacionalismos y las ideologías que constituyeron los principales ingredientes del caldero hirviente del cual surgió esa guerra, la solución de esos conflictos por medio de la fuerza expresada en una segunda conflagración mundial, su ulterior expresión a través de la guerra fría y, posteriormente, la tremenda importancia que pasaron a adquirir los factores económicos, tecnológicos y culturales en las relaciones entre las distintas sociedades nacionales, modificaron por completo la

---

112/ A.H.L. Heeren, History of the Political System of Europe and its Colonies, publicada en inglés en 1829 sobre la base del original alemán de 1809. Varias obras de la época subrayan esa comunidad de valores. En el capítulo cuarto, al tratar del arte de la diplomacia y de la negociación internacional, se mencionan otras observaciones referentes a ese período, se describe a grandes rasgos la disolución de ese concierto de naciones y se menciona la verdadera "revolución diplomática" a que ello dio lugar.

simplicidad y homogeneidad del escenario internacional de los tres siglos precedentes. En lugar de un escenario en que un conjunto de estados nacionales supuestamente similares en estructura y comportamiento representaban algo así como las bolas de una mesa de billar (o los hoyos de un queso), se va configurando un mundo más fragmentado, heterogéneo e interdependiente, en que las sociedades nacionales interactúan y se entrelazan a través de múltiples canales de naturaleza muy diferente a aquellos por los cuales transcurrían las relaciones diplomáticas en el pasado 113/. Porque ¿qué pasa con los hoyos cuando el queso se ha ido --cuando la trama del viejo sistema internacional se ha desintegrado? 114/. En un mundo relativista, el papel absoluto, equivalente y monopólico de los estados nacionales y de sus intereses se erosionan y surgen otros actores, con una gama mucho más amplia de intereses y nuevos canales de comunicación entre ellos. Tal vez nada pueda capturar mejor la nueva estructura del escenario internacional que una imagen tomada de la estética: "no creo en las cosas: creo en las relaciones" (Georges Braque). Dentro de este contexto son muchos los cambios que ha tenido que enfrentar la política internacional de los estados.

El primero es, precisamente, la necesidad de entender el cambio como un estado normal de las relaciones internacionales. En efecto, en comparación con el mundo que se acaba de evocar, en los últimos decenios éstas han atravesado por un estado de transición permanente, de fluidez y hasta de turbulencia. Tres razgos hacen que el cambio se haya convertido en una parte estructural del mundo actual: es incesante, no se desarrolla en una sino que en múltiples direcciones paralelas y no es fruto de decisiones voluntaristas o políticas sino de la evolución de "las cosas mismas", para usar la expresión de Hegel, el filósofo de la dialéctica y del cambio. Seguramente los historiadores

---

113/ Aludo aquí al simil de Carlos Guinzbul en El queso y los gusanos: el Cosmos según un Molinero del Siglo XVI, Barcelona, Muchnik, 1981. Podría decirse que los enfoques "post-realistas" han quitado a los hoyos algo de importancia y han empezado a revalorizar el queso.

114/ Bertold Brecht, Mother Courage, acto I. La segunda parte de la frase es mía.

registrarán la transformación del sistema de vida en las sociedades americana, china y soviética como las grandes empresas del final del siglo XX y señalarán que estos cambios no se hicieron por obra de sus dirigentes sino a pesar de ellos. "Todo conservantismo está basado en la idea de que si uno deja las cosas solas, se quedarán tal como están, pero eso no es así: si usted deja las cosas solas las sumergirá en un torrente de cambios". 115/ En un mundo así no es posible desarrollar con provecho una política exterior basada en interpretaciones, principios, y objetivos fijos. La adaptación inteligente, bien informada y oportuna al cambio pasa a constituir la esencia misma de dicha política.

El segundo desafío se deriva de la creciente complejidad del mundo moderno en general y del sistema internacional en particular. Este fenómeno también está vinculado al hecho de que el curso de las relaciones internacionales ya no depende casi exclusivamente de las decisiones de los estadistas y de los generales, como en el pasado, sino de la evolución de una multiplicidad de factores científicos, tecnológicos, económicos y socio-culturales. Esto ha traído consigo algo que constituye la característica o necesidad mayor de la nueva diplomacia: su sectorialización. "Los cambios que ha ampliado casi infinitamente la agenda de la política mundial y la multiplicación de los juegos o arenas en que ésta se desarrolla, introducen nuevas complejidades, y exigen no sólo una visión más diferenciada del poder por parte de los analistas, sino también habilidades suplementarias entre los actores" 116/.

A la mayor complejidad del mundo actual se agrega el hecho de que esta nueva situación es manejada por múltiples actores desde centros de poder más fragmentados que antes. Esta visión pluralista del sistema internacional contemporáneo se basa, ante todo, en la emergencia en él de una serie de actores no gubernamentales que vinculan a través de canales no convencionales a las distintas sociedades nacionales imprimiéndoles un carácter cada vez más interdependiente. En segundo

---

115/ G.K. Chesterton, Ortodoxia, cap.VII.

116/ S. Hoffmann, Dead Ends: American Foreign Policy in the New Cold War, Cambridge, Mass., Ballinger, 1983, p.6

lugar, y llevando a su propio reducto la erosión del estado como protagonista de las relaciones internacionales, se pone en tela de juicio su carácter de actor racional y unitario, es decir, de ser un protagonista que actúa en forma monolítica y con una visión perfectamente racional de sus objetivos y de los medios más adecuados para alcanzarlos. Por último, en este mundo pluralista, la agenda internacional, como ya se ha señalado, se vuelve más diversificada, menos jerarquizada y más compleja y necesariamente pasa a ser manipulada por diversos agentes, cada vez más especializados o sectorializados 117/.

Un lógico corolario de los desafíos anteriores radica en el hecho de que en las relaciones internacionales de hoy los distintos temas están cada vez más entrelazados. La política exterior --y la diplomacia-- ha dejado de estar centrada exclusiva o fundamentalmente en cuestiones políticas, militares y jurídicas. Los avances --o retrocesos-- en la física y la biología, en los sistemas de información y en la preservación del medio ambiente; la mujer y las migraciones; las creencias religiosas y los valores culturales; los derechos humanos y la cuestión racial; el terrorismo y narcotráfico; el cambio tecnológico y la competencia comercial, todos ellos y muchos más constituyen temas estrechamente entrelazados en la agenda externa de un estado y de los distintos grupos de interés que actúan detrás de ella. Esto representa el fin de lo que se ha denominado esa "diplomacia de doble vía" en virtud de la cual los asuntos de mayor importancia, generalmente militares y políticos, quedaban reservados a los estadistas, los generales y los servicios exteriores, mientras que las demás cuestiones quedaban entregadas a los misioneros, los comerciantes o los inversionistas, y a los agregados comerciales de las embajadas.

Otra lógica e inevitable consecuencia de los rasgos anteriores es el aumento de lo que alguien ha llamado la "densidad" de la política exterior y la correspondiente sobrecarga de los servicios exteriores. El autor citado aquí se refiere a la situación de la Alemania Federal de hoy. Pero esta observación podría

---

117/ P.R.Viotti y M.W.Kauppi (editores) han usado el concepto de pluralismo en International Relations Theory: Realist, Pluralist, Globalist. Nueva York, Macmillan, 1987, pp.7-9 y pp. 192 y siguientes.

ser aplicable a otras naciones. "La transformación cualitativa y cuantitativa (o la creciente densidad) de sus vinculaciones externas es un factor que explica la inadecuación de la jerarquía típica de las ideas y objetivos de la política exterior en la República Federal de Alemania en el período de postguerra. Por otra parte, a diferencia del período clásico del 'primado de la política exterior', hoy ya no es posible tratar las vinculaciones exteriores sin considerar sus múltiples efectos sobre el propio sistema político interno" 118/. Otro analista citado por ese autor se ha referido a la "funcionalización" de la política exterior en el sentido de que ya no es posible formular problemas y buscar soluciones para situaciones básicamente externas sin considerar las múltiples posibilidades de retroalimentación hacia otros ámbitos de las políticas públicas: económicas, financiera, agraria o energética.

Todas estas transformaciones tienen que ver también con dos conceptos aparentemente antagónicos, pero que podrían ser considerados más bien complementarios si se los mira desde el punto de vista de la relación que existe entre el remedio y la enfermedad, y que han planteado también los más novedosos y difíciles desafíos a la política exterior contemporánea: incertidumbre y previsión. En diversos lugares hemos insistido en el relativismo, la irracionalidad, la dispersión, la incertidumbre y la violencia que caracterizan al mundo actual. Decía Borges: "he conocido la incertidumbre, una situación desconocida para los griegos" 119/. No es posible exagerar las responsabilidades y los riesgos que tal atmósfera introduce en la política exterior. Lord Morley describía esta situación como la necesidad de "responder sí o no con base en una información imperfecta"

---

118/ Manfred Mols "La estructura de la política exterior de la R.F.A.", en M.Wilhelmy (editor), La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina, Buenos Aires, GEL, 1987, pp. 91-92. La cita hecha por Mols está extraída de una tesis doctoral de W. D. Eberlein.

119/ Jorge Luis Borges, Ficciones, "La lotería babilónica".

120/. Sobre este tipo de situaciones se volverá al final de este capítulo.

El antídoto contra la incertidumbre es la previsión o prospectiva. No es de extrañar que en un mundo incierto, en que tantas cosas dependen de adaptarse a un flujo de cambios tan relevantes y continuos, esta dificultosa y hasta esotérica función haya adquirido tan grande importancia. El Japón se convirtió en una potencia tecnológica y económica mundial debido a su obsesión por el futuro, y entre todos los ministerios o sectores del estado el MITI ha sido siempre el líder, mientras que --subrayando la vinculación que existe entre previsión y escenario externo-- Francia ha encuadrado dentro de su servicio exterior la prospectiva. Sin embargo, y paradójicamente, la mayor parte de los servicios exteriores, especialmente en América Latina, parecerían estar absortos en el día a día.

El octavo desafío que plantea el mundo actual a la política exterior se refiere a la necesidad de fortalecer la práctica de la diplomacia multilateral. Una de las grandes contradicciones que presenta el sistema internacional contemporáneo radica en la crisis del multilateralismo, esto es, en el intento de manejar los problemas planteados por un mundo interdependiente en forma unilateral o bilateral, o mediante formas más o menos vagas de coordinación de políticas nacionales. La crisis del multilateralismo es un tema concurrente en los mensajes y exposiciones del Secretario General de las Naciones Unidas. Muchos analistas han insistido en ello. "Los cambios ocurridos en las relaciones de poder, la proliferación de nuevos estados, la multiplicación de las vinculaciones de todo tipo entre ellos y el consiguiente reconocimiento de la interdependencia; las cambiantes actitudes y las mayores expectativas acerca del papel de los gobiernos y de las metas de la acción internacional; la intransigencia de algunos antiguos problemas y la emergencia de otros completamente nuevos, todos esos y muchos otros factores han planteado interrogantes acerca de la adecuación de los arreglos institucionales existentes a nivel internacional para ayudar a los gobiernos a enfrentar problemas

---

120/ Citado en A. Chamberlain, Politics from Inside, Londres, Longoman, 1958.

que ya no pueden ser tratados simplemente sobre bases nacionales" 121/.

Paradójicamente, la crisis de la diplomacia multilateral, que tan usual fue en la época del concierto europeo, va acompañada de constantes esfuerzos por ensayar nuevas formas de manejo colectivo de problemas internacionales. Esto supone nuevos conocimientos y experiencias, un mayor grado de especialización, nuevos sistemas de información, mecanismos colegiados de decisión y técnicas de negociación diferentes de las tradicionales, en donde la consulta, el intercambio de información y el cultivo de una buena relación a largo plazo entre las partes sustituyan en buena medida el rol del regateo, la estratagema o la sorpresa.

El último desafío que queremos mencionar aquí se refiere a dos aspectos estrechamente vinculados: la organización y el costo de la nueva diplomacia. Es evidente que los servicios exteriores han tenido que profesionalizarse y sectorializarse en un grado desconocido en el pasado, aprender a trabajar en coordinación con otras agencias del estado, tomar en cuenta la posición de una serie de sectores representativos de la sociedad civil, la economía o la política, y vincularse en el exterior con un número mucho mayor y más heterogéneo de actores gubernamentales y no gubernamentales. Todo ello hace que su organización se vuelva más compleja. Una organización más compleja significa costos. En el mundo actual, un país que ahorre en política exterior está expuesto casi con certeza a incurrir en grandes pérdidas y a desperdiciar muchos beneficios. Este es un aspecto poco comprendido por la opinión pública, que suele crear fuertes tensiones entre las distintas ramas del poder ejecutivo, así como también entre éste y los parlamentos.

## 6. Algunas experiencias

Sería interesante ilustrar los elementos sugeridos hasta ahora para el análisis de la política exterior con algunos casos, hacer

---

121/ Miriam Camps, con la colaboración Catherine Gwin, Collective Management: The Reform of Global Economic Organization, Nueva York, Mc Graw Hill, 1981, Introducción.

comparaciones, examinar cómo estas variables han jugado en distintas experiencias. Ello podría desbordar los propósitos y límites de este libro, que como ya se ha dicho es puramente conceptual y metodológico, pero creemos que de todas maneras vale la pena poner ciertos ejemplos. Los pocos ejemplos que propondremos a continuación, por lo demás en la forma más sumaria, se limitarán a ilustrar dos aspectos básicos y estrechamente entrelazados entre sí de lo que se ha dicho anteriormente: la influencia del contexto externo y de su transformación en la política exterior y el contrapunto entre continuidad y cambio a que ésta está sujeta.

A diferencia de los tres siglos anteriores, en que sólo cambiaron los actores llamados a desempeñar los primeros papeles dentro de un drama y un escenario considerablemente estables, en este siglo --y muy particularmente después de la última post-guerra-- el ascenso y declinio de los estados nacionales no sólo implicó cambios en cuanto a su preponderancia dentro de un mismo juego colectivo sino incluso a la posibilidad de ser excluido de la mesa principal y tener que limitarse a intervenir en otros juegos paralelos, subalternos y hasta marginales, cuando no cambios en su naturaleza misma y en las reglas del juego. Forzando un poco las cosas, la experiencia de Gran Bretaña ilustrará hasta cierto punto este último caso y, con grandes diferencias en cuanto a su grado de protagonismo, los de los Estados Unidos, Alemania e Italia, el de aquellos países que, más que ascender al rango de grandes potencias, como en la época del concierto europeo de naciones, lograron ingresar en distintas épocas, formas y medidas al "área chica" del juego internacional contemporáneo. Estos ejemplos, no debería repetirlo, son arbitrarios: así, la Unión Soviética tal vez debería ser examinada desde la perspectiva de la primera de las tendencias mencionados mientras que el Japón y China podrían ser el caso más exitoso y más reciente, respectivamente, de la segunda alternativa 122/.

---

122/ Otra razón para escoger estos ejemplos, además de la inevitable necesidad de reducir su número, es que todos ellos están analizados por el libro editado por Manfred Wilhelmy, La Formación de la Política Exterior: Los Países Desarrollados y América Latina, publicado en Buenos Aires, GEL, 1987 para el RIAL, que he utilizado

El Reino Unido ha sido considerado, junto con otros países industriales, como "un estado viejo en circunstancias nuevas" 123/. El desarrollo de la interdependencia y de las relaciones transnacionales, y el desdibujamiento de las fronteras entre la política nacional y la política internacional, son parte del contexto en que debe ser estudiada la actual política exterior británica, al igual que la de otras naciones. Pero el envejecimiento o maduración del antiguo imperio, junto con la evolución económica, política y social de Gran Bretaña, explican el resto de esa política. Históricamente, durante gran parte del siglo XIX, Gran Bretaña fue el único país industrial avanzado, con ventajas decisivas en la tecnología manufacturera, en el comercio, en el potencial militar y en las instituciones políticas y sociales. La posición de liderazgo implícita en estos factores no fue simplemente un reflejo de sus logros económicos y sociales internos: se construyó también sobre el predominio británico en importantes estructuras e instituciones internacionales. "En más de un sentido los británicos condujeron el sistema internacional, tanto en sus dimensiones económicas como estratégicas, y obtuvieron los correspondientes beneficios" 124/.

El autor de ese análisis comienza identificando dos escuelas generales de pensamiento acerca de la naturaleza del escenario internacional que él denomina, desde el punto de vista de su impacto sobre la política exterior, "tradicionalista" y "transformacionista". La primera se identifica con la corriente "realista" o estado céntrica y la segunda con la perspectiva transnacionalista. Estas distintas "visiones del mundo" estuvieron en el

---

abundantemente en esta obra.

123/ William Wallace, "Old States in New constances: The International Predicament of Britain, France and Germany, en W.Wallace y W. Peterson (editores) Foreign Policy-Making in Western Europe: A comparative approach, Londres, Saxon House, 1978.

124/ Michael Smith, "La formulación de la política exterior en el Reino Unido: entre Tradición y Transformación", en M.Wilhelmy (editor), op.cit., pp.53, 54.

transfondo de los debates sobre la política exterior británica en los años 80. El enfoque tradicionalista "puso gran énfasis en el descenso de Gran Bretaña dentro de la jerarquía internacional y en su transformación en una nación de segundo orden" 125/. La búsqueda de un rol adecuado a las "nuevas circunstancias" implicaba la renuncia de Gran Bretaña a ejercer una responsabilidad mundial, su alineamiento con los Estados Unidos, su repliegue hacia Europa, su concentración en la defensa del interés y la seguridad nacional, su resignación a ocupar un segundo plano en otras cuestiones que hoy están en el centro del juego internacional, y la perseverancia en lo que (según Northdedge) constituye la mayor virtud de su política exterior y que consiste en evitar reveses y, en general, en una cierta pasividad en materia internacional. Aquí el énfasis está en una relativa constancia dentro de un mundo cambiante. De hecho, a menudo se ha sostenido que la continuidad y la capacidad para evitar fracasos radicales son las mayores virtudes del estilo británico de hacer política exterior. Por otra parte, se podría decir que en un mundo de cambios radicales, "la incapacidad para efectuar opciones fundamentales y para reevaluar antiguas prioridades constituye una grave debilidad en la formulación de esa política" 126/. Los transformacionistas, sostenían que Gran Bretaña podía desempeñar un papel más activo mediante una combinación inteligente de "altas" y "bajas" políticas, que había que dar importancia a las cuestiones relacionadas con el bienestar y el desarrollo tecnológico y que, por consiguiente, había que prestar más atención a las políticas de tipo sectorial, dando mayor presencia a otros ministerios en el frente externo.

"Mientras los tradicionalistas tienden a analizar la conducción de la política exterior británica en términos de comparar objetivos con recursos, y a evaluarla desde el punto de vista del fracaso de los sucesivos gobiernos para desempeñar esa tarea en forma efectiva, los transformacionistas adoptan un planteamiento muy diferente. Debido al aumento de la interdependencia y de las relaciones transnacionales, los encargados

---

125/ F.Northdedge, "Britain as a Second Rank Power", en International Affairs, volumen 46 No.1.

126/ M. Smith, en M.Wilhelmy (ed.), op.cit. p.57.

de formular las políticas británicas se enfrentan ahora con nuevas tareas que exigen formas de actuación originales. Debe dársele una importancia mucho mayor a la coordinación entre la gran cantidad de departamentos gubernamentales interesados en asuntos internacionales. También debe considerarse la pluralidad de grupos de interés y organizaciones no gubernamentales cuya opinión es necesario tomar en cuenta tanto dentro como fuera del país. La diferencia fundamental es que los transformacionistas conducirían a una política exterior negociada con las demás potencias y orientada hacia la búsqueda de 'nichos' adecuados al nuevo papel de Gran Bretaña" 127/. En cambio, según el mismo autor, el resultado de la visión de los tradicionalistas sería una política puramente reactiva, que respondería pasivamente a las nuevas circunstancias, centrándose siempre en la defensa de un concepto más o menos estático del interés nacional.

La política exterior norteamericana ha sido un ejemplo de política activa, favorecida por las circunstancias y respaldada por su extraordinario poderío. Sería difícil exagerar el sentimiento aislacionista que prevaleció en los Estados Unidos durante el período que medió entre las dos guerras, sentimiento que le impidió adherir a la Liga de las Naciones, columna vertebral de la visión de paz del presidente Wilson. Este sentimiento era todavía muy poderoso durante los años en que se gestó la segunda guerra mundial, un período punteado por el escalamiento de las operaciones agresivas y expansionistas de Alemania y por los pedidos de ayuda de Gran Bretaña y sus aliados. Es interesante recordar la resistencia del presidente Roosevelt para asumir compromisos en defensa de sus aliados europeos, el hecho de que tanto el Secretario de Guerra Stimson como el Congreso se hayan manifestado más deseosos que él en esa época de asumir esas responsabilidades y elevar el nivel de las fuerzas armadas y del presupuesto militar y de que --en definitiva-- los Estados Unidos sólo hayan entrado en la guerra a raíz del ataque japonés a Pearl Harbour, dos años después del inicio de las operaciones. También es conveniente recordar que en 1939 los Estados Unidos tenían un ejército de 185.000 hombres con un presupuesto anual de menos de 500 millones de dólares, sin alianzas militares y sin tropas estacio-

---

127/ M. Smith, en M. Wilhelmy (ed.), op.cit. p.60.

nadas en países extranjeros. Treinta años después, en la cúspide de su poderío, los Estados Unidos tenían unas fuerzas armadas de dos millones de hombres, el departamento de defensa tenía un presupuesto de más de 100.000 millones de dólares, el país mantenía tratados de alianza militar con 48 naciones y un millón y medio de soldados estacionados en 119 países 128/. De esta manera los imperativos de la guerra y su propio poderío hicieron pasar bruscamente a los Estados Unidos del aislacionismo al globalismo.

Es probable que, pese a las nuevas realidades y al nuevo equilibrio de poder creado por la guerra, el público norteamericano hubiese salido de ella con un renovado sentimiento aislacionista. Una combinación de percepciones y de acontecimientos objetivos, estos últimos permitidos o alentados por los Estados Unidos, hicieron que muy pronto se apreciara la imposibilidad de esta alternativa. En efecto, durante la guerra Roosevelt respaldó siempre la posición de Churchill, muchas veces contra el consejo de importantes miembros de su Estado Mayor. Churchill representaba la estrategia tradicional británica, consistente en dejar que las potencias continentales se enfrentaran en el teatro de la guerra y asumieran sus costos, mientras las islas británicas se reservaban el papel de mantener el balance del poder desde afuera. Una vez que la Unión entró en la guerra, los principales estrategas norteamericanos, coincidiendo con los desesperados llamados de Stalin, recomendaron abrir a la brevedad posible un decisivo frente occidental en las planicies del noroeste de Europa, es decir, en las puertas mismas de Alemania. Los ingleses preferían abrir un segundo frente en la periferia de las operaciones bélicas, como eventualmente ocurrió en Africa, Italia y los Balcanes, con el objeto de evitar un choque frontal, con el consiguiente ahorro de materiales y de vidas. Ello significaba entregar el peso de la guerra a los soviéticos, quienes se vieron obligados a asumirlo al precio de la destrucción material de su país y de veinte millones de vidas humanas. Pero ello implicaba también que quienes llegaran hasta el corazón del Reich serían los soviéticos.

---

128/ Stephen E. Ambrose, Raise to Globalism: American Foreign Policy 1938-1980, Londres Penguin Books, 1980 (2da. edición).

Tanto en Yalta como en las víspera de la caída de Berlín, cuando todavía los aliados occidentales podrían ingresar primero, la decisión fue dejar esa responsabilidad a los soviéticos y, con ella, entregarles también la mitad de Europa. Roosevelt no quiso ver o reconocer ese corolario que al final de la contienda, y habiendo ya cumplido su objetivo, Churchill veía perfectamente claro. El hecho es que muy pronto e inevitablemente se establecería el principio de que el país cuyas tropas ocupaban un país vencido imponía también allí su sistema económico y sociopolítico. Esto no debió ser una sorpresa para nadie. El primer conflicto se produjo en el caso de Polonia, que tenía múltiples vínculos con el occidente, y cuyo gobierno en el exilio funcionaba en Londres: rápidamente el mundo occidental perdió a Polonia y, uno tras otro, a los demás países de Europa del Este. El avance soviético sólo concluyó cuando los nuevos aliados lograron rescatar de su esfera a Grecia y Turquía. Pero, entre esos dos momentos, Europa y el resto del mundo habían quedado divididos en dos campos contrapuestos. Entre ellos, como dijo Churchill en un discurso en la Universidad de Virginia, se había levantado un ominoso telón de acero. Ciertamente el público norteamericano, y particularmente el Presidente Truman, se mostraron deseosos de aceptar ese nuevo desafío y, no bien terminado el esfuerzo bélico, se embarcaron en una nueva guerra fría.

Pero la política exterior norteamericana iba a cambiar aún por tercera vez a partir de los años setenta. Desde 1947 los norteamericanos habían actuado sobre la base de que la seguridad de su país estaba inextricablemente vinculada con el mantenimiento del orden mundial de la postguerra que ellos habían contribuido tan poderosamente a estructurar. Ellos consideraban la seguridad de los Estados Unidos como una función del orden mundial y por lo tanto creían en la necesidad de comprometerse en todos los frentes con la preservación del status quo. Durante las dos décadas siguientes, la implementación de esa política pareció relativamente simple. La presencia de la Unión Soviética, que parecía tener una visión tan globalista como la de los Estados Unidos acerca de sus propios intereses y representaba la única otra potencia mundial capaz de competir con la capacidad estratégica norteamericana, significaba que el mundo se encaminaba hacia un sistema bipolar. La emancipación de numerosas naciones anteriormente sometidas a uno u otro imperio colonial proporcionó un es-

cenario mundial a esa contienda. Si ésta no se convirtió en una confrontación abierta se debió a que los Estados Unidos lograron mantener durante todo ese período una clara primacía basada en una combinación entre su poderío económico y su ventaja militar. Sin embargo, desde comienzos de los años setenta los Estados Unidos comenzaron a moverse en un sistema internacional mucho más complejo. "Mientras los que formulan la política en ese país aún pueden poner énfasis en los temas relativos al antagonismo soviético-norteamericano, han emergido otros elementos, en gran medida independientes de la guerra fría, que inhiben la ejecución de acciones agresivas. Consiguientemente, las posibilidades de una vigorosa política exterior unilateral se ven más circunscritas. Lo que es más, la erosión del consenso interno que surgió después de la segunda guerra mundial y las nuevas complejidades de la política internacional parecen condenadas a subsistir por largo tiempo" <sup>129/</sup>. Estas realidades determinaron un tercer viraje en la política exterior norteamericana en lo que va corrido de la segunda mitad del presente siglo.

"La República Federal de Alemania ha tomado parte en los desarrollos recién esbozados de un modo especialmente ilustrativo. Prusia y Austria-Hungría, y posteriormente el imperio alemán, fueron miembros reconocidos, en las buenas y en las malas, del exclusivo club del sistema de estados europeos. La República Federal de Alemania ha tenido el buen criterio de no intentar jamás volver a ocupar esta posición jerárquica. Surgió como reflejo de reestructuraciones internacionales en las que no tuvo influencia. Y si bien su vitalidad en el sistema internacional durante las cuatro últimas décadas ha aumentado en tal grado que hoy el estado alemán occidental ha llegado a ser un factor relevante de la política mundial, ello no obsta a que el viejo rol de la política del poder se encuentre agotado. Frente a esta situación han aparecido nuevas obligaciones, tareas e interdependencias, así como dimensiones de la internacionalización y la transnacionalización, que eran desconocidas

---

<sup>129/</sup> Ver J.A. Nathan y J.K. Oliver, Foreign Policy-Making and The American Political System, Nueva York, Little Brown, 1987 (2a. edición), primer capítulo.

para el antiguo ministerio del exterior". <sup>130/</sup> Karl Kaiser dijo una vez que "los dos estados alemanes no son regímenes que crearon políticas exteriores sino políticas exteriores que crearon regímenes políticos" <sup>131/</sup>. Esto es particularmente cierto en la Alemania de postguerra. La República Federal de Alemania debe su creación a una situación internacional en que no sólo no tenía ni podía tener un papel activo sino que representaba la parte derrotada y desactivada. Los dirigentes políticos alemanes a partir de 1945 estuvieron conscientes de que no sólo no era posible restablecer un estado alemán unificado en un futuro próximo sino que ni siquiera aspirar a desempeñar un papel activo en la política mundial. Eso cambió a partir de los años setenta, época a partir de la cual "se hace reconocible un mayor elemento nacional en la política exterior alemana", que complementa y enriquece la perspectiva obsecuente y globalista del período de posguerra. A partir de su tradición histórica y social y de su asombroso milagro económico, la Alemania de hoy ha desarrollado intereses específicos en la competencia comercial, industrial y tecnológica mundial; en los problemas de los armamentos, la energía y la protección medioambiental, en la defensa de los derechos humanos; en la cooperación para el desarrollo, y en la política internacional de ciencia y de tecnología. "La antigua presión por justificarse -por encontrar una excusa ante sí mismo y ante la propia historia por el hecho de constituir un estado y de tener una política exterior ya no es la perspectiva dominante. El largo paso que se ha dado aquí parece ser unívoco: de la pura autoafirmación (al precio de insertarse en un sistema internacional diseñado por los otros) se ha pasado a compartir la preocupación por la conformación del futuro de la política mundial. La concepción clásica de la política exterior en el

---

<sup>130/</sup> Manfred Mols, "La estructura de la política exterior de la República Federal de Alemania", en Manfred Wilhelmy(editor), op.cit., p.84.

<sup>131/</sup> Karl Kaiser, German Foreign Policy in Transition: Bonn between East and West, Londres, 1968. p.1. Citado en Mols, op.cit., p.85.

sentido de seguridad y bienestar ha dado lugar a una 'política internacional' de tendencia multidimensional" 132/.

La misma evolución, con naturales e importantes diferencias nacionales, sigue Italia de acuerdo con los análisis en que se basa esta sección. "En octubre de 1985, por primera vez en la historia de la República, un asunto de política exterior puso en crisis al gobierno italiano. Esto constituyó para todos una sorpresa, no sólo porque la disparidad de opiniones que surgió entre los partidos de la coalición gobernante abrió una discusión sobre la base misma de la política exterior italiana, es decir sobre la relación con los Estados Unidos, sino además porque se pudo comprobar que los temas de política internacional captaban fuertemente la atención del gobierno, de los partidos, de la clase media y de la opinión pública. Se verificó, entonces, un verdadero vuelco con respecto a la situación que se había vivido hasta ese momento, según la cual se pensaba y se decía que Italia no tenía ni siquiera una política exterior, debido a que sus decisiones estaban muy condicionadas por el hecho de ser un miembro menor de organismos o alianzas --ya sea la Comunidad Europea o el Pacto Atlántico-- dentro de los cuales otros países ejercían el poder de decisión" 133/. A partir de ese momento los sucesivos gobiernos italianos tratan de definir una política externa propia, capaz de manejar independientemente situaciones de "alto perfil", y tomando distancia de los actores que los habían provocado y manejado anteriormente, sin dejar de cuidar sus relaciones con Estados Unidos.

---

132/ M. Mols, op.cit., p.85.

133/ Así comienza, refiriéndose al incidente del Achille Lauro, Gianpaolo Calchi Novati en "La Política Exterior de Italia", su contribución a Manfred Wilhelmy, op.cit., p.125.

### III. EL MARCO DE ANALISIS

#### 7. El interés nacional y la agenda internacional

El concepto de interés nacional se utiliza al mismo tiempo como un instrumento de análisis y como un componente de la política exterior. En la práctica, sin embargo, resulta mucho menos útil en el primero de estos roles, mientras que los estadistas parecen no poder prescindir de él en el segundo de ellos. Por lo tanto, aunque por su generalidad el interés nacional ha dejado de ser útil como herramienta analítica en un mundo tan técnico y complejo, debido a su carga emocional y a que su propia generalidad no permite fijar objetivos muy precisos o sirve para justificar cualquier propósito, el concepto sigue orientando (o pretendiendo orientar) la política exterior de los estados <sup>134/</sup>. Se plantea así la paradoja de que los analistas tienen que usar un concepto inadecuado para explicar las motivaciones y los objetivos de la política exterior, debido a la utilidad que posee su propia imprecisión, tratando de precisarlo, refinarlo, y desagregarlo en la mejor forma posible para acercarlo a los intereses reales que constituyen la agenda internacional de un país en un momento dado.

El concepto de interés nacional tiene una larga historia. Prefigurado durante la época del absolutismo por "la voluntad del príncipe", los "intereses dinásticos" y la "razón de estado", conforme que se consolidó la nación como expresión sociológica y la democracia como forma política, aparecieron otros conceptos como "la voluntad general" y el "interés público", antes de decantarse en la actual concepción del interés nacional. Sin embargo, si bien este concepto aparece en el discurso de los estadistas norteamericanos a partir del establecimiento de la Constitución de los Estados Unidos, hubo que esperar hasta el siglo XX para que los analistas lo utilizaran en forma sistemática. Las conmociones creadas por las dos guerras mundiales, al despertar el interés de las masas en la conducción de los asuntos internacionales, contribuyeron a hacer del interés

---

<sup>134/</sup> J.N. Rosenau, The Scientific Study of Foreign Policy, Nueva York, The Free Press, 1971, pp.239 y siguientes.

nacional un concepto que podía ser usado para describir, explicar o evaluar la política exterior de las naciones. 135/

Desde entonces el interés nacional ha sido "el perenne patrón de acuerdo con el cual el comportamiento externo debe ser juzgado y dirigido". 136/ Morgenthau reconocía que "los intereses que determinan la acción política en cada período histórico dependen del contexto político y cultural dentro del cual la política exterior es formulada". 137/ Sin embargo, en la práctica, en su análisis este autor descarta esos factores al definir el interés nacional exclusivamente en términos de poder: según el hecho, como ya se ha señalado, "los estadistas piensan y actúan en términos de intereses definidos como poder" 138/. Para Morgenthau el poder de que dispone una nación en comparación con otras es el factor que en última instancia asegura su supervivencia y el interés nacional, por sobre todo, apunta a mantener esa cuota o ese balance de poder. Esta visión sume este concepto en una irremediable ambigüedad que ha sido objeto de numerosas críticas.

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

---

135/ Charles A. Beard, The Idea of National Interest: An Analytical Study in American Foreign Policy, Nueva York, Macmillan, 1934, p.227.

136/ H.J. Morgenthau, Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace, Nueva York, A.Knopf, 2a.ed., 1954, p.9.

137/ Ibid, p.528.

138/ Ibid, p.8.

Una segunda crítica se refiere a que el concepto de interés nacional supone la existencia de una nación unívoca, homogénea y monolítica. Esto pudo ser cierto en la época anterior a la revolución francesa, cuya característica esencial "fue la identificación de la nación con la persona del soberano" 139/. La verdad es que las sociedades nacionales son más heterogéneas de lo que esta presunción propone y que en el mundo moderno existe la tendencia hacia una creciente diversificación de la sociedad civil y del estado, a través del surgimiento, la competencia y la articulación de múltiples agencias gubernamentales y grupos de interés organizados. Los realistas carecen de la inclinación a analizar los intereses reales que componen la agenda internacional de una nación y para hacerlo terminan por apoyarse en mecanismos procesales, identificando esos intereses con los resultados del proceso decisorio, y eludiendo el definirlos en función de consideraciones sustantivas 140/. En último término esta visión conduce a un enfoque autoritario, subjetivo y acrítico. Como declaran dos destacados exponentes del pensamiento clásico, "el interés nacional es lo que la nación, es decir los que toman las decisiones en su nombre, deciden que son sus intereses" 141/.

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

---

139/ Ibid, p.5. Ver también, del mismo autor, In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy, Nueva York, A.Knopf, 1951, p.242.

140/ J. N. Rosenau, op.cit., pp. 146-147.

141/ E. S. Furniss y R.C. Snyder, An Introduction to American Foreign Policy, New York, Reinhart, 1955, p.17, citado en Rosenau, op.cit.

del estado y enmarcar en forma precisa las negociaciones respectivas.

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

Por último, y sin intención de agotar las críticas formuladas a este concepto, cabe señalar que éste siempre ha sido usado en dos sentidos diferentes: primero, como un criterio para evaluar los intereses que están en juego en una situación determinada y las alternativas más apropiadas para satisfacerlos y, segundo, como una forma de justificar decisiones ya asumidas. Es más, considerando su escasa utilidad como herramienta analítica, el interés nacional es invocado con mucho más frecuencia para defender posiciones ya asumidas que para diseñar lo que debería ser una política. Este uso del concepto está preñado de consecuencias negativas.

Debido a estas características, el concepto del interés nacional ejerce una influencia reduccionista en virtud de la cual todos los demás intereses se subordinan a tres valores irreductibles, que no son sino una versión nacional de la trilogía individual "vida, libertad y propiedad", a saber: la supervivencia física de la nación, la libertad de sus ciudadanos y su subsistencia económica. "Durante muchos años después de la segunda guerra mundial en los Estados Unidos hubo un acuerdo sustancial en que esos tres valores fundamentales --o intereses nacionales irreductibles-- debían modelar los propósitos y objetivos

básicos de la política exterior de ese país" 142/. En un plano algo más concreto, pero por lo mismo más contradictorio, durante los años de postguerra esos tres niveles de seguridad se consideraron amenazados por dos riesgos principales: la expansión del comunismo internacional y el peligro de una tercera guerra mundial. Naturalmente, el temor a un nuevo holocausto frecuentemente inhibió a los Estados Unidos de emprender acciones encaminadas a contener a la Unión Soviética, lo que planteó una contraposición entre ambos objetivos y, por lo tanto, una contradicción al interior del "interés nacional" tal como era entendido en esa época. De esta manera, el interés nacional demostró ser un concepto que se tornaba más ambiguo en la medida en que se diversificaban los valores y aumentaba la incertidumbre en la vida internacional.

La falta de precisión de este concepto tiende a verse agravada por las distorsiones que suelen afectar la percepción que tiene un país acerca de la naturaleza de un sistema internacional caracterizado como anárquico (o como constituido por el enfrentamiento entre diversos estados empeñados en perseguir sus respectivos intereses nacionales) así como también acerca del interés nacional del adversario, distorsiones que se producen con tanta mayor facilidad cuanto más vagamente este concepto sea definido. Así, como ejemplo, la visión que tuvieron los Estados Unidos durante la postguerra acerca de un mundo dividido por la guerra fría y de un adversario expansionista y agresivo produjo una especie de profecía autocumplida, frustrando muchas oportunidades para crear un orden internacional más racional y estable y sembrando las semillas de la fragmentación y los conflictos que caracterizaron las relaciones internacionales a lo largo de esa época, mientras la paranoia soviética acerca de los designios norteamericanos presionaba en el mismo sentido.

Las críticas anteriores pueden resumirse en la conclusión de que el interés nacional es un concepto no operacional, y de que no proporciona criterios para identificar intereses específi-

---

142/ Tomado del capítulo preparado con la colaboración de R. O. Kehoane en A. George, Presidential Decision Making: The Effective Use of Information and Advice, Boulder, Co., Westview Press, 1980, p.234.

cos, compararlos y establecer una jerarquía entre ellos, para plantear opciones de política, ni para evaluar los costos ni los beneficios de cada una de éstos. Como se ha anticipado, esta falla se ve exacerbada por la creciente complejidad del sistema internacional contemporáneo, con su proliferación de intereses contrapuestos y con su creciente atmósfera de incertidumbre, agudizándose especialmente en tiempos de crisis. En esas circunstancias, lo más probable es que el interés nacional sea definido de acuerdo con los intereses del grupo gobernante o de aquéllos a quienes en un momento dado corresponde tomar las decisiones, particularmente si la decisión se toma bajo la presión psicológica propia de una situación de incertidumbre o crisis. Por otra parte, y paradójicamente, "el hecho de que el interés nacional sea un objetivo no operacional estimula la tendencia a que determinadas agencias o departamentos administrativos identifiquen las metas de la política exterior con sus propios intereses burocráticos, reemplazando así una concepción más amplia, representativa y desagregada de lo que exige el interés nacional en cada caso, con lo que éste una vez más se confunde con aquello que desean las personas que se encuentran a cargo del manejo de la situación en un momento dado". 143/

Además de su ambigüedad y su carácter no operacional, el concepto de interés nacional tiene el defecto de excluir del análisis la posibilidad de emplear formas de diplomacia colectiva para resolver o regular determinadas situaciones o procesos, o formas multilaterales de limitación al uso de la fuerza, mecanismos acerca de los cuales ha habido interesantes experiencias en el periodo más reciente. Uno de los componentes de la visión actual de las relaciones internacionales radica en la percepción de la complejidad del mundo moderno, de la interdependencia cada vez mayor entre las distintas sociedades nacionales, del creciente entrelazamiento entre los aspectos políticos, económicos y tecnológicos que presentan esas relaciones, y de la progresiva sectorialización y especialización de los intereses en torno a los cuales gira la política exterior. El concepto del interés nacional no permite comprender esta nueva gama de intereses, su entrelazamiento, ni la necesidad de

---

143/ *Ibid.*, p.237.

manejarlos en forma sectorial y por lo general mucho más técnica 144/.

Las críticas formuladas con anterioridad no deben hacernos perder de vista la importancia que vastos sectores políticos, diplomáticos y académicos continúan asignando al concepto de interés nacional. Da testimonio de ello la aparición en los Estados Unidos de una nueva revista publicada por Irving Kristol precisamente bajo ese nombre, en cuya primera edición se declara que sus supuestos consisten en que "el propósito primordial y abrumador de la política exterior norteamericana debe ser el de defender y promover el interés nacional de los Estados Unidos (un interés que engloba los valores y aspiraciones del pueblo americano así como también su seguridad frente a las amenazas externas y su bienestar material); que, para mal o para bien, la política internacional sigue siendo esencialmente una política de poder; que la eficacia de la capacidad militar en la conducción de la política exterior permanece inalterada; y que la Unión Soviética constituye la principal amenaza importante para los intereses de los Estados Unidos y debe continuar siéndolo en el futuro previsible" 145/. Nosotros, sin embargo, quisiéramos proponer un paso hacia adelante.

---

144/ A. George, Presidential Decision-Making, op.cit., pp.127 y 85. Ver también S.P. Krasner (ed.), International Regimes, Cornell University Press, 1983; M.Stewart, The Age of Interdependence. Economic Policy in a Shrinking World, Cambridge Mass., MIT Press, 1984; R.O. Kehoane, After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton University Press, , 1984, y J.G. Ruggie (ed.), The Antinomies of Interdependence, New York, Columbia University Press, 1983.

145/ Ver nota de los editores en The National Interest, No.1, otoño de 1985.

En tal sentido, el concepto de agenda internacional nos parece promisorio 146/. Este concepto obedece a la percepción de que en un mundo cada vez más transnacional, más interdependiente y más complejo, en que los actores internacionales (gubernamentales y no gubernamentales) proliferan, los intereses nacionales se vuelven más sectorializados, desagregados y específicos, por lo que cada vez resulta más difícil englobar todos estos aspectos bajo el concepto abstracto del interés nacional. En un mundo de este tipo, ese conjunto de intereses específicos pasa a configurar una suerte de agenda internacional cuya elaboración se convierte en una tarea central en la planificación de la política exterior. Tres rasgos han sido señalados, entre otros, como esenciales a la nueva agenda en torno a la cual se estructura la competencia y la articulación internacional de los países: su carácter más diversificado, menos jerarquizado y más entrelazado que antes.

En efecto, a las tradicionales cuestiones geopolíticas, estratégicas y militares que monopolizaban la definición del interés nacional en el pasado, comienzan a agregarse nuevos temas de interés vital para las relaciones entre los estados, como las relaciones económicas y comerciales, la competencia industrial y tecnológica, sus vinculaciones financieras, la energía, el medio ambiente, el terrorismo, el narcotráfico y los nexos raciales, ideológicos y religiosos entre las distintas sociedades nacionales. Al mismo tiempo, el abrumador predominio de los asuntos relacionados con la seguridad estratégica de las naciones (identificadas, como hemos visto, con su propia supervivencia), cede paso a una percepción menos jerarquizada de los distintos intereses nacionales, que permite que unos u otros tomen la primacía dependiendo de los países, los sectores o los períodos de tiempo involucrados. Por último, no sólo se diversifican los intereses que persigue cada país en sus relaciones exteriores sino que se multiplican también los canales de que cada socie-

---

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

dad nacional dispone para competir, cooperar o negociar en torno a esos intereses, así como también para lograr compromisos cediendo en unos temas para lograr compensaciones en otros.

Todos estos factores contribuyen a erosionar la capacidad -- no ya analítica sino legitimadora-- del concepto del interés nacional para ayudar a la formulación o justificación de la política exterior y atribuyen nueva importancia a la confección de una agenda internacional más desagregada y a los mecanismos que intervienen en dicho proceso. Asimismo, la capacidad de que disponen determinados organismos o sectores para vincular unos temas con otros en el curso de sus negociaciones y para lograr transacciones y compensaciones, se convierte en una fuente particular de poder en el plano de las relaciones internacionales, proceso al cual se refiere el concepto acuñado por la literatura norteamericana bajo la expresión de linkage politics.

#### 8. La operacionalización de los intereses nacionales

La agenda internacional incluye un conjunto de intereses que responden en buena medida a la forma cómo están divididas la sociedad y el estado, susceptibles de ser identificados con relativa claridad, jerarquizados, articulados entre sí o negociados, como ocurre cuando algunos de ellos tienen que ser total o parcialmente sacrificados para satisfacer otros de mayor importancia. El interés nacional, por su generalidad, su ambigüedad y sus tautologías, no podía ser claramente definido y no proporcionaba un instrumento analítico para optar entre alternativas de políticas, si bien muchas veces sirvió para justificarlas una vez adoptadas. La agenda internacional, en cambio, constituye un repertorio de intereses o temas más precisos y susceptibles de ser operacionalizados. Dicho proceso incluye una serie de funciones que se podrían englobar en tres categorías: el establecimiento de la agenda, la fijación de los objetivos y la determinación de los cursos alternativos de acción más apropiados para alcanzarlos 147/.

---

147/ Este esquema está tomado de B. W. Hogwood y L. A. Gunn, Policy Analysis for the Real World, Oxford, Oxford University Press, 1984, caps. 5, 6 y 7.

El establecimiento de la agenda incluye la identificación de los temas que deberían integrarla, su jerarquización o la selección de los que son más relevantes, y la definición de los mismos. Se trata de una tarea fundamentalmente teleológica en que los responsables de determinar los intereses o la agenda internacional de un país dado deben tener siempre a la vista algún propósito y no deben confundirlo nunca con los medios. A esto se refieren en el fondo la mayoría de las reflexiones contenidas en este capítulo. El problema de los fines y medios, tan antiguo como el pensamiento político de sus primeras formas, surgió ya al hablar de la confusión entre ambos términos en que incurre la escuela clásica en el campo de las relaciones internacionales y vuelve a surgir aquí la relación con la formulación de la política. "¿Me podrías indicar, por favor, hacia dónde tengo que ir desde aquí?", preguntó Alicia al gato de Cheshire encontrándose perdida. "Eso depende de adonde quieras llegar", contestó el gato. "A mí no me importa demasiado adonde", empezó a explicar Alicia. "En ese caso da igual hacia donde vayas", la interrumpió el gato. Alicia se parece a muchos formuladores de políticas cuando están sumergidos en la maraña de los acontecimientos y pierden de vista los propósitos.

El primer paso en el proceso de análisis de la política exterior consiste en identificar los principales problemas y oportunidades que enfrenta un país en las distintas áreas en que se desenvuelven sus relaciones externas. Todos los gobiernos disponen de mecanismos formales o informales para hacerlo. Estos temas pueden ser periódicos (los presupuestos anuales de defensa), recurrentes (la aplicación por parte de terceros de medidas proteccionistas contra sus productos de exportación más competitivos) o emergentes (una guerra o una inversión extranjera no prevista). Se ha señalado que para que un tema adquiera relevancia, generalmente se requiere que haya alcanzado una situación de crisis, ejerza un impacto suficientemente generalizado, tenga connotaciones emocionales o simplemente esté de moda 148/. Naturalmente, los sectores que intervienen en la identificación de estos temas varían grandemente, yendo desde la opinión pública ilustrada (como en el caso de un conflicto limítrofe) hasta círculos especializados (como en la política

---

148/ *Ibid.*, p.68.

científica y tecnológica internacional o en la de defensa). Pero este último aspecto, referente a los círculos institucionales en que se toman las decisiones respectivas, se examinará en la sección siguiente.

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

No hay aquí espacio para señalar en forma detallada los principales métodos que pueden emplearse en el proceso de identificación de tales intereses. Pero no podríamos dejar de hacer referencia a una discusión que se repite con frecuencia: si se debe asignar esta función, y por extensión la de sentar

las bases de la planificación de la política exterior, a una unidad especializada o a los diversos departamentos de un servicio exterior y de los demás organismos vinculados con las relaciones externas de un país determinado. Esta última y más tradicional opción tiene desventajas, ya que no siempre hay manera de asegurar que estos departamentos, además de cumplir sus tareas rutinarias, estén atentos a la identificación de nuevos temas y a las necesidades que se pueden plantear en el mediano y largo plazo; también está el peligro de que privilegien aquéllos que coinciden con los intereses del departamento respectivo; asimismo, resulta difícil integrar la visión sectorial de cada uno de ellos con la de los otros; por último, no todos los departamentos logran hacerse escuchar en los más altos escalones decisorios. Pero también hay desventajas en el establecimiento de una unidad encargada de cumplir esta función en forma más centralizada: no sólo se pierde contacto con los problemas reales que tienen los departamentos, sino que frecuentemente se crean resistencias dentro de ellos que impiden la aceptación de las conclusiones alcanzadas a nivel central, se reduce la responsabilidad del personal superior en este campo y se crea el peligro de que los problemas sean planteados desde una perspectiva estrecha, impuesta por la composición de estas unidades burocráticas y por el espíritu de cuerpo que se crea dentro de ellas. Probablemente los más apropiados sean los sistemas mixtos, de los cuales por cierto se han ensayado varios, pero éste es un tema que se examinará con mayor detención en el próximo capítulo.

La segunda función de este proceso consiste en la jerarquización de los temas identificados como relevantes y en la selección de los que deben ser incluidos en la agenda. Hay aquí varias opciones administrativas que también se examinarán más adelante. En general, ellas se escalonan entre fórmulas predominantemente organizativas y otras más intuitivas o políticas. Un especialista, al concluir un acucioso estudio, encontró que "la mayor parte de las decisiones acerca de qué temas deben ser objeto de una planificación detallada se basan en criterios esencialmente políticos que con frecuencia no se apoyan en ningún análisis sistemático de la situación de que se tra-

ta". 149/ Por eso, nunca está demás reiterar que tarde o temprano es necesario tomar una decisión acerca de las estructuras institucionales más adecuadas para cumplir la función de identificar y seleccionar los temas que deben formar parte de la agenda internacional.

Pero junto a la cuestión institucional se plantea la de los criterios que deberían ser empleados para seleccionar estos temas. Uno de los autores que hemos seguido más de cerca en esta parte los agrupa en cuatro categorías 150/. Los primeros tienen que ver con el contexto en que se plantea la situación de que se trata: aquí se incluyen preguntas acerca de si hay tiempo para realizar el análisis; sobre en que el problema puede tener otras consecuencias y sobre la naturaleza de las mismas; sobre si ya se han adoptado posiciones relativamente rígidas acerca del problema y sobre cuán central es éste desde el punto de vista de un servicio exterior y sus políticas. El segundo grupo de criterios se refiere a las características internas que presenta el tema: aquí se plantean varias preguntas acerca de que si hay margen para opciones; sobre el grado de consenso existente en torno a la definición del problema y sus posibles soluciones; acerca de su complejidad; sobre el grado de incertidumbre que lo rodea; sobre la medida en que tiene connotaciones valorativas, y sobre cómo lo ven y qué importancia le asignan los interlocutores o adversarios del país respectivo. El tercer grupo tiene relación con las repercusiones del problema: con la escala o magnitud de sus consecuencias; con el número de actores afectados; con el poder relativo de los mismos; con la profundidad en que son afectados esos actores; con la probabilidad de que las consecuencias del problema puedan afectar la forma en que se plantean otros temas, y con la manera en que el gobierno pueda salir fortalecido o debilitado frente a otros países al solucionar de determinada manera ese problema. La última categoría de preguntas se refiere a los costos de encararlo: su monto, en términos materiales y políticos; el período durante el cual podría ser necesario

---

149/ C. Wiseman, "Selection of Major Planning Issues", Policy Sciences, No. 9, 1978.

150/ Hogwood y Gunn, op.cit., pp. 92 y siguientes.

pagarlos y la probabilidad de que limiten la capacidad de ese gobierno para atender otros problemas.

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

El análisis y la planificación de la política exterior comienzan con la operacionalización de la agenda internacional, y este proceso a su vez se inicia con la identificación y selección de los temas que deben integrarla, pero una vez cumplidas estas tareas aún falta definir con precisión los temas. Debemos advertir que el uso de la palabra temas (imperfecto equivalente del vocablo *issue*) es preferible y más amplio que otras palabras similares, porque un tema puede envolver problemas al igual que oportunidades. Hecha esta advertencia, recordemos que la identificación de los distintos temas se basa en una percepción inicial, refinada por la aplicación de algunos criterios que permiten clasificarlos y jerarquizar la importancia de cada uno de ellos, lo cual aún no equivale a la definición del tema. Por ésta queremos significar "el proceso mediante el cual un tema (problema, oportunidad o tendencia), habiendo sido reconocido como tal y colocado en la agenda a que se refiere una política, es percibido por las distintas partes interesadas; es explorado con mayor detalle, articulado y, en la medida de lo posible, cuantificado; y en algunos, si no en todos los casos, es materia de una definición autorizada o por lo menos provisionalmente aceptable en términos de sus posibles causas, componentes y consecuencias" 151/.

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

---

151/ *Ibid.*, p.108.

en la intuición, en la influencia de determinados grupos de poder y en la actuación política. Ello suele conducir, en las primeras etapas señaladas hasta ahora, a serios errores de percepción acerca de la naturaleza, importancia y posibles consecuencias de un problema. Como lo han señalado otros autores, "una definición plausible pero incompleta a un problema puede ser más peligrosa que una definición equivocada" (y, agregaríamos nosotros, que la completa falta de definición del mismo) 152/. Así, por ejemplo, algunos observadores estiman que para Argentina habría sido mejor desconocer o restar importancia al problema de las Islas Malvinas que definirlo en los términos que condujeron al curso de acción la que llevó a una guerra.

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

Aquí también se podría confeccionar mentalmente un listado de los principales aspectos que deberían ser considerados en la definición de cada tema. ¿Quién plantea la existencia del problema? ¿Se trata de un problema real o imaginario? ¿Qué grado de consenso se puede esperar en torno a su naturaleza y soluciones? ¿Existen antecedentes suficientes o es demasiado

---

152/ A.W. Steiss y G.A. Daneke, Performance Administration, Lexington, Mass., Lexington Books, 1980.

pronto para definirlo? Si ya está definido, ¿dentro de qué marco ideológico o de intereses se hizo? ¿Cómo es definido el tema por esos otros actores? ¿Cuáles son los marcos de referencia o las visiones de los demás actores involucrados? ¿Hasta qué punto se le puede comprender en forma aislada o es necesario vincularlo con otras cuestiones? ¿Cuál es la cadena causal que llevó al surgimiento del problema? ¿Cuáles son sus posibles consecuencias?

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

Dos tendencias o enfoques principales han predominado en el análisis de las funciones que cumple la administración en relación con el establecimiento de dichos objetivos. El enfoque racional presume que los encargados de tomar las decisiones tienen un alto grado de control sobre las circunstancias, y que deben desarrollar una conducta activa y manipuladora, particularmente en relación con el establecimiento de sus objetivos y políticas. Esto permiten definir con gran precisión los cursos de acción más adecuados para alcanzarlos, sus costos y los recursos necesarios para conseguirlos. También permite evaluar los resultados en función de los objetivos perseguidos <sup>153/</sup>. Este enfoque contrasta con la tradición incrementalista, según la cual los que toman las decisiones tienen poco control sobre las situaciones y disponen de una capacidad de opción muy limitada. Para ellos la formulación de la política es más reactiva que deliberada y sus lineamientos deben ser reexaminados todo el tiempo a la luz de la experiencia sin aferrarse a los objetivos iniciales. Es más, según ellos las organizaciones

---

<sup>153/</sup> Ver R. Albanese, Management: Towards Accountability for Performance, Homewood, Irwin, 1975.

carecen de objetivos, y sólo pueden ser juzgadas en función de sus resultados: son los individuos y los grupos los que fijan sus metas. De acuerdo con esto, cualquier política podría ser evaluada de muchas maneras según el grupo que esté en el poder en el momento de examinarla retrospectivamente. Aquí la recomendación apunta a que una política sea lo suficientemente flexible y bien informada como para adaptarse a la evolución de la situación a la cual responde, antes que lo suficientemente racional como para asegurar el cumplimiento de determinados objetivos, tal como originalmente se previeron. La mala ejecución de una política es mucho peor que la imprecisión en el establecimiento de estos últimos 154/.

Cuando se pasa del papel de la administración en general en la fijación de los objetivos de política al de las organizaciones burocráticas en dicho proceso el tema se vuelve aún más problemático. El análisis de las burocracias --como los servicios exteriores y las demás agencias vinculadas con la política exterior-- desdibuja el papel de los objetivos en la formulación de la política. Es más fácil exigir objetivos a éstas que a una organización de tipo burocrático. Ya se ha dicho que, según algunos, no son las organizaciones sino las personas que las dirigen las que realmente tienen objetivos. Como las burocracias son por definición compartimentalizadas y complejas, lo normal es que persigan objetivos múltiples y con frecuencia contradictorios. Al mismo tiempo, el comportamiento cotidiano de una burocracia permite apreciar crecientes brechas entre los objetivos declarados y los reales. Por último, es normal que los objetivos de una organización, además de ser múltiples y contradictorios, cambien con frecuencia a lo largo del tiempo.

Aunque se suele exagerar la importancia de fijar los objetivos de la política exterior, particularmente en la medida en que se emplee un método de análisis racional, el énfasis en las dificultades que enfrenta ese proceso puede representar una actitud extremadamente pesimista. Por otra parte, la impresión de que las organizaciones burocráticas son entidades sin objetivos institucionales, cuyos miembros carecen de todo sentido colec-

---

154/ Ver C.E.Lindblom, The Intelligence of Democracy New York, Free Press, 1965, y The Policy Making Process, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1968.

tivo, parece ser una descripción igualmente negativa. También aquí conviene llegar a un equilibrio entre las visiones más pesimistas y más optimistas sobre el tema. Con todo, conviene reducir las expectativas depositadas en el proceso de fijación de los objetivos de la política exterior por los enfoques prescriptivos y racionalistas para apoyarse, en mayor medida, en aproximaciones más tentativas e incrementalistas.

Pero tal vez la tarea más importante en la formulación de la política exterior, una vez fijados esos objetivos, consista en determinar las opciones disponibles desde el punto de vista de los cursos de acción que se podrían seguir para alcanzarlos. La elección de uno de ellos, entre alternativas contrapuestas, forma parte central del proceso de análisis y planificación de la política exterior.

De hecho existen dos aproximaciones básicas a este proceso. La primera se basa en identificar las opciones disponibles a través de un método predominante pasivo o reactivo, consistente en buscar esas opciones entre aquellas que ya hayan sido propuestas o ensayadas por el gobierno, el servicio exterior u otras agencias. Esta aproximación se basa en la creencia de que el rango de opciones abiertas a los que formulan la política es generalmente muy estrecho, que las más seguras desde el punto de vista de sus resultados son aquellas que ya se han ensayado y que, por tanto, cuentan con el respaldo de la "sabiduría convencional". La pretensión de innovar siguiendo cursos de acción antes no explorados, de acuerdo con esta visión, es particularmente peligroso en el campo de la política exterior. El otro enfoque consiste en "generar opciones considerando conjuntamente las antiguas y las nuevas, con el fin de que la elección se haga sobre la base de un espectro más amplio de posibilidades" <sup>155/</sup>. Aquí parece haber consenso en que, tratándose de generar opciones nuevas, la racionalidad juega un papel limitado y es necesario apelar a la imaginación, incorporando al análisis personas que dispongan de una buena cuota de ella, confrontando sus ideas en forma colectiva (brain

---

<sup>155/</sup> Ver H.A.Simon, Administrative Behaviour, Londres, Macmillan, 3ra. edición, 1976, y Y. Dror: Public Policy-making Reexamined, Scranton, Pensilvania, Chandler, 1968.

storming), o buscando inspiración en la conducta de otros dirigentes, agencias o gobiernos así como en las lecciones de la historia 156/.

Al igual que en las instancias anteriormente mencionadas, también aquí se podrían confeccionar listas mentales de aspectos que deberían ser consideradas en la elección de opciones. Así, por ejemplo, a manera de punto de partida deberían precisarse los temas o intereses que se encuentran en juego; determinar los objetivos más conducentes a satisfacer esos intereses, identificar los cursos de acción más apropiados para lograr esos objetivos. Hecho esto, se deberían estimar los costos involucrados en cada uno de ellos en comparación con los beneficios esperados. También debería anticiparse la reacción de los interlocutores o adversarios frente a cada una de esas opciones y el margen de incertidumbre que rodea a cada una de ellas desde el punto de vista de su viabilidad o de la probabilidad de obtener los resultados deseados. Con estos aspectos y otros similares a la vista se podría determinar cuáles de las opciones disponibles son las más aptas para maximizar el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos.

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

---

156/ Sobre los usos de la historia, ver G.A.Craig y A.L. George, Force and Statecraft; Diplomatic Problems of Our Time, Oxford, Oxford University Press, 1983, así como R.E. Newstadt y E.R. May, Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers, New York, Free Press, 1986.

control de los resultados de la decisión a través de su costo presupuestario 157/.

El proceso de formulación de la política es, en definitiva, aquel durante el cual se construye la agenda internacional que en la práctica va a concitar la atención de la política exterior de un país, se van a operacionalizar los temas o intereses incorporados a dicha agenda y se van a determinar los objetivos y opciones de la política exterior. Las decisiones juegan aquí un papel muy importante. Con todo, como se había advertido en un comienzo, no conviene confundir cada una de las etapas anteriores con el proceso de adopción de decisiones ni reducirlas solamente a este último: en los demás hay un alto componente analítico, según el cual el analista debe elegir constantemente por medio de decisiones conceptuales, que forman una especie de continuo con aquéllas de carácter político y mediante las cuales se adopta un curso específico de acción. Por eso el próximo capítulo está consagrado al tema de las decisiones.

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

Estos tres aspectos condicionan el elemento central en que depende la calidad de acción: la identificación adecuada de los

---

157/ Hogwood y Gunn, op.cit., pp.177 y siguientes.

intereses en conflicto y su operacionalización en términos de objetivos y de opciones. "Una decisión de alta calidad es aquélla en que el Presidente (u otros funcionarios de nivel político) pondera correctamente el interés nacional en una situación particular y escoge la política u opción que más probablemente conducirán a satisfacerlo con un costo y riesgos aceptable" 158/. Ya se ha explicado cómo el concepto de interés nacional, que en esta definición sin duda se usa como un signo taquigráfico para expresar una gama de intereses más compleja, debe desagregarse en un conjunto de temas susceptibles de configurar una agenda internacional más amplia y realista.

### 9. Modelos, incertidumbre y previsión

Entre los múltiples aspectos relevantes para el análisis de la política exterior que escapan a los límites de este ensayo vamos a escoger, para concluir, los tres anteriormente mencionados. Todos ellos están relacionados con los problemas más fundamentales que dificultan la realización de este ejercicio. Uno consiste en la tendencia de los diplomáticos a analizar las situaciones que afectan la política exterior de su país caso por caso y sobre la base de sus propios méritos, empleando antecedentes extraídos del vasto anecdotario diplomático, jurídico e histórico de que disponen, y rehusando poner ese análisis dentro de un contexto más amplio y sistemático. Otro consiste en confiar excesivamente en que esos precedentes, las rutinas diplomáticas y la forma en que normalmente se desarrollan las cosas, tenderán siempre a repetirse en la evolución de las relaciones externas del país, lo que los deja inermes frente a un caso caracterizado por la incertidumbre o a una situación nueva, excepcional o crítica. El uso de modelos o métodos de análisis y de proyección adecuados para paliar la incertidumbre o anticipar tendencias procura reducir estos problemas.

Se ha dicho que todos somos constructores de modelos en el sentido de que todos tenemos "marcos de referencia básicos",

---

158/ A.L.George, op.cit.,p.3. Ver I.M. Destler et.al. Our Own Worst Enemy: The Unmaking of American Foreign Policy, Nueva York, Simon and Schuster, 1984 (edición revisada).

derivados de nuestra formación, experiencia y circunstancias, en términos de los cuales interpretamos la realidad, formulamos nuestras preguntas y buscamos respuestas para ellas. Naturalmente, aquí hablamos de modelos más formalizados. Se ha señalado que éstos presentan múltiples ventajas, como la de permitir tomar en cuenta relaciones de interdependencia complejas, inaccesibles al razonamiento no formalizado, y la de constituir poderosos instrumentos para acumular información y conocimientos que, procesados por un computador, permiten formular proyecciones relativas a una enorme variedad de situaciones y de hipótesis con rapidez inusitada. También se han levantado críticas contra el uso de modelos, en el sentido de que éstos constituyen representaciones parciales o sesgadas de la realidad, que presentan necesariamente una visión del porvenir conservadora o rígida, debido a que sus predicciones tienden a quedar congeladas mientras no se alteren las variables incorporadas al modelo, los datos recogidos en relación con cada una de ellas o el peso relativo asignado a unas y otros. También se ha dicho que son "cajas negras" a las cuales apenas tienen acceso los especialistas 159/.

En términos generales existen tres categorías de modelos. Los primeros se acercan al concepto de "tipo ideal" acuñado por Max Weber, y constituyen construcciones mentales referentes a entidades que no existen en la vida real pero que nos ayudan a entenderla por comparación, contraste o aproximación a dichos elementos: estos elementos pueden presentarse en forma de dicotomías, entre las cuales se ubica la realidad concreta (como la autoridad carismática y burocrática de Weber o las cinco opciones o variables en torno a las cuales giraba el comportamiento de los individuos en una sociedad tradicional y otra moderna, según Parsons), o en formas químicamente puras de comportamiento con las cuales la realidad no se identifica nunca del todo (como la competencia perfecta en la economía o la racionalidad pura en la teoría de las decisiones). La segunda categoría está integrada por modelos descriptivos que intentan representar las formas en que se comportan, interactúan y se relacionan las distintas variables involucradas en una situación

---

159/ P. Dubois, "Modelos Macroeconómicos y Planificación en un Porvenir Incierto", documento de ILPES, Santiago, Chile, 1986.

o en un proceso, un sistema que requiere un grado creciente de selectividad, simplificación y generalización mientras más complejo sea ese proceso, y por lo tanto genera una distancia creciente entre el modelo y la realidad conforme se amplía el fenómeno estudiado. El tercer grupo incluye modelos prescriptivos que, en función de los valores e intereses en juego en una situación determinada, procuran determinar cómo se debe actuar para alcanzar esos valores más que describir la situación tal como es. Otra manera de categorizar los modelos que pueden emplearse en el análisis político, consiste en contrastar el enfoque "racional" de Herbert Simon con el enfoque "incrementalista" de Charles Lindblom, dos tendencias que han influido profundamente en la literatura acerca de este tema.

Uno de los propósitos del uso de modelos en el análisis político apunta a reducir la incertidumbre, tan esencial en esta esfera de la vida social. En este sentido, junto con subrayar la importancia de analizar las tendencias o regularidades observables en el sistema internacional, resulta indispensable señalar la necesidad de disponer de conceptos y métodos de análisis que permitan examinar el papel de la incertidumbre en el funcionamiento del sistema y, sobre todo, reducirlo 160/. Prever el porvenir y anticipar tendencias se ha vuelto mucho más difícil en un período turbulento y cambiante como el que atraviesan actualmente las relaciones internacionales que durante aquella etapa de crecimiento rápido, constante y predecible que caracterizó el período de postguerra. De aquí la importancia de estas técnicas.

El valor de las proyecciones y los límites de la capacidad de predicción que ofrecen los distintos sistemas elaborados con este objeto; el carácter uni o multidireccional de las principales tendencias en el sistema internacional; el origen, el papel y las diferentes consecuencias de las crisis, conflictos, situaciones de emergencia, el rol del azar o la fortuna en los resultados de la política exterior y en la evolución de las relaciones internacionales; el empleo de instrumentos tales como la teoría de los juegos para anticipar en parte la reacción de los inter-

---

160/ A.E. Woodman, "The Unexpected in the International System", en Governance of the Western Hemisphere, Nueva York, The Aspen Institute, 1982.

locutores frente a determinados hechos, constituyen otras tantas técnicas que es posible considerar en este campo 161/. Se ha analizado también el papel de la personalidad, la audacia o el coraje, y el de la iniciativa, la sorpresa o de los gestos retóricos deliberadamente calculados, en la configuración y el manejo de determinadas situaciones 162/.

El periodo actual se caracteriza por la incertidumbre y turbulencia de los asuntos internacionales. Los últimos quince años están jalonados de fallas cometidas por analistas y políticos por igual en lo que se refiere a anticipar el alza de los precios del petróleo o la crisis del pago de la deuda en 1973 y 1982, en el terreno económico, o la caída del Sha de Irán o de Somoza en Nicaragua, y en prepararse para enfrentar las consecuencias de estos eventos. Esta misma falla explica el auge que han tenido tanto los análisis de riesgos como los estudios prospectivos durante los últimos años.

La calidad de estos análisis se ha visto comprometida porque a menudo ellos oscilan entre un esfuerzo ad hoc, de carácter no sistemático, por entregar predicciones basadas en una mezcla de periodismo y de ciencia ficción (la prospectiva popular) y otros influenciados por la revolución "behavioralista", más interesados en aislar pequeños fragmentos de la realidad susceptibles de mensura y de prevenir su comportamiento, por irrelevante que fuere, que en poder decir algo sobre los escenarios más amplios y complejos que son los que verdaderamente importan a los que tomas las decisiones y de los cuales esos fragmentos son sólo una parte. Esta opción entre los extremos del periodismo y el científicismo no es por cierto necesaria y afortunadamente han habido intentos más serios que los anteriores por seguir un camino intermedio más fructífero.

Tres son las principales funciones que desempeñan los pronósticos. La primera, que no parece corresponder al método

---

161/ L.Ingelstam, "La Planificación del Desarrollo a Largo Plazo: Notas sobre su Esencia y Metodología", documento de ILPES, Santiago de Chile, 1986.

162/ Ver, N.Mandelbaum, "The Luck of the President", en Foreign Affairs, vol. 64, No.3, 1985.

prospectivo pero es condición para aplicarlo, consiste en entender la estructura y el funcionamiento del sistema político y/o económico cuya evolución y comportamiento se trata de anticipar. La segunda se refiere a anticipar las decisiones políticas que adoptará el gobierno u otros sectores, o el comportamiento de determinadas variables de la economía, tomando en cuenta los antecedentes disponibles y las disposiciones de los diversos grupos que pueden influir en estos eventos. La tercera consiste en construir posibles futuros alternativos con base en el conocimiento de la realidad y las tendencias históricas del país en cuestión y de las predicciones elaboradas acerca del comportamiento probable de las principales variables políticas y económicas del mismo 163/. Estos escenarios permiten anticipar, con un margen de impresión que es muy cambiante, el tipo de vinculaciones que se pueden establecer entre las distintas partes (alianzas militares, comercio, inversiones directas), la posibilidad de que prevalezcan relaciones de cooperación o de conflicto, y la dirección, el grado y la energía con que otros gobiernos pueden formular sus políticas u orquestar sus reacciones (cumplimiento de sus compromisos con los aliados, posibilidad de un ataque sorpresivo, políticas de expansión comercial o adopción de medidas proteccionistas).

Muchos de los estudios prospectivos de mayor renombre elaborados en los últimos años no coinciden exactamente con este tipo de ejercicios pero suministran una buena base para anticipar ciertas tendencias o comportamientos. Por lo tanto, deben formar parte de los esfuerzos encaminados a anticipar los escenarios en que tendrá que desenvolverse la política exterior en el futuro mediano. 164/

---

163/ A.Ascher y W.Overhold, Strategic Planning and Forecasting: Political Risk and Economic Opportunity, John Willey and Sons, Nueva York, 1983 y W.H.Overhold, Political Risk, Londres, Euromoney Publications, 1982.

164/ Ver, por ejemplo, D.H. Meadows y otros, The Limits to Growth, Washington D.C., Potomac Associates, 1972; H.Kahn, World Economic Development, Morrow-Quill, 1979, y OECD, Facing the Future, Paris, 1979.

En todo caso, se trata de una disciplina difícil que, como ya se ha dicho, oscila permanentemente entre la tentación de trabajar con las herramientas de la intuición o con los más sofisticados métodos cuantitativos; de la cual con frecuencia se esperan predicciones infalibles sobre acontecimientos muy precisos como revoluciones, golpes de estado, resultados electorales o aumento de las tasas de interés, y que tiene en su contra el pasado, permanente testigo de sus errores. Pero, a pesar de ellos, interpretar las tendencias y anticipar el porvenir es necesario.

Como advertimos en la introducción, este capítulo sólo tenía el limitado propósito de revelar algunos de los elementos que es necesario tomar en cuenta en el análisis de la política exterior. Quisiéramos concluir con algunas reflexiones. Aunque el análisis y la planificación de la política exterior efectuados sobre bases exclusivamente intuitivas y casuísticas es completamente insuficiente, y cada vez se hace más necesario emplear sistemas de análisis más rigurosos, en última instancia no hay nada que pueda sustituir a la intuición y el juicio. Si bien los métodos que se han ensayado para anticipar el futuro están sujetos a grandes márgenes de error y con frecuencia prometen más de lo que entregan, es necesario tener una cierta interpretación de las tendencias predominantes en las relaciones internacionales y una visión de los escenarios que podrían prevalecer en el futuro. Aun cuando los esfuerzos para reducir los márgenes de incertidumbre o para disponer de respuestas alternativas eficaces a situaciones imprevistas o a crisis son muy importantes, en la mayoría de los casos más importante aún es continuar sustentando la planificación de la política exterior sobre antecedentes basados en periodos de normalidad y en la prospección de las tendencias dominantes del sistema, más que en las excepciones (no olvidemos que la ausencia de una política exterior --o la imposibilidad de tener una-- suele fomentar las emergencias). Y aunque una vez definidos los intereses de un país en sus relaciones exteriores existe una serie de métodos para traducirlos en objetivos, jerarquizarlos y definir cursos de acción alternativos, lo más importante es siempre la correcta definición de esos intereses.

"Todo proceso de planificación, sea para una empresa, una región o una nación, tiene que comenzar por encontrar y definir cuál es la clase de "problemática" que realmente tiene

que encarar. La experiencia revela que la función más importante de la planificación, en retrospectiva, ha sido casi siempre el esfuerzo por aislar los "problemas esenciales" de todas las demás preocupaciones" 165/.

---

165/ L.Ingelstam, op.cit.,p.3.



## **CAPITULO III**

### **EL PROCESO DE ADOPCION DE DESICIONES**



### CAPITULO III

#### EL PROCESO DE ADOPCION DE DECISIONES

##### I. ORIGENES DEL ENFASIS EN LAS DECISIONES

###### 1. Consideraciones generales

David Easton fue probablemente el primero y el más autorizado de los especialistas que pusieron el proceso decisorio en el centro del análisis político al definir precisamente la política como "la asignación de valores dentro de una sociedad por parte de la autoridad"<sup>166/</sup>. Easton describe la vida política en términos de un sistema que recibe los inputs o insumos provenientes de la sociedad, bajo la forma de un conjunto de demandas o presiones ejercidas por ésta, las procesa y les da respuesta a través de una serie de outputs --resultados-- que son aquellas decisiones en virtud de las cuales se distribuyen los beneficios o cargas entre los distintos sectores.

En efecto, a partir de los años 50 la adopción de decisiones fue colocada en un lugar cada vez más central en el proceso de formulación de la política, si bien de hecho no se identifica completamente con ésta, Bacchus ha explicado las diferencias que existen entre la elaboración de políticas, la adopción de decisiones y la solución de problemas como otros tantos procesos políticos que en el análisis suelen confundirse<sup>167/</sup>. Resumiendo lo que se explicó en el capítulo anterior, una política es un comportamiento o un camino escogido por la autoridad para obtener determinados resultados. La concepción empleada allí coincide en general con la definición del diccionario

---

<sup>166/</sup> David Easton, The Political System, Nueva York, Knopf, 1953, p. 129.

<sup>167/</sup> William Bacchus, Foreign Policy and the Bureaucratic Process: The State Department Country Director System, Princeton University Press, 1974.

Webster, según la cual una política es "cualquier principio, plan o línea de acción gubernamental" diseñado para lograr determinadas metas. Hay un punto fundamental de coincidencia entre el proceso de formulación de una política y el de adopción de decisiones: ambos implican, muy esencialmente, elegir entre diferentes opciones. Esto es lo que hace que el proceso decisorio sea tan central en la elaboración de la política.

Existe la tentación de reducir la política a las decisiones en que ésta se basa o a través de las cuales es implementada. Pero, ella incluye otras dimensiones. Una política es generalmente algo más comprehensivo y más estable que una decisión particular: ambas consisten en escoger determinados medios para lograr ciertos objetivos, pero en la formulación de una política estos últimos suelen involucrar valores más permanentes y amplios que aquéllos que están en juego en la adopción de una decisión específica; a diferencia de ésta, toda política se proyecta hacia el futuro. Por otra parte, si bien los estudios realizados durante los últimos decenios han demostrado que en la adopción de una decisión interviene un número de actores mucho más amplio que los que se suponía en la visión clásica de las relaciones internacionales, su gama es más reducida que la de los actores y agentes que intervienen en la definición de una política: ésta es o debería ser (y en caso contrario tarde o temprano llega a serlo) la expresión de las preferencias y las aspiraciones de la sociedad en su conjunto; en ella influyen la naturaleza del sistema político que impera en una sociedad determinada, su historia y su cultura. Por muchas personas y organizaciones que intervengan en la adopción de una decisión, nunca serán tan importantes ni tan numerosas como los actores que intervienen en la definición de una política. De hecho, por regla general una política está hecha de una multiplicidad de decisiones concomitantes y cumulativas, aunque haya algunas "más decisivas" que otras.

Las fuentes de la política exterior son mucho más amplias, continuas y profundas que las de una decisión. Por regla general la literatura ha empleado el concepto de fuentes para referirse a la política exterior y no al proceso de adopción de decisiones: en este último caso el análisis moderno se ha limitado a poner cada vez más énfasis en la relación o negociación que se da entre las diversas instancias burocráticas que intervienen en una decisión. Dean Acheson decía: "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 resultado de muchas decisiones-- hay que decir, como se ha dicho de la soberanía, que sus verdaderas fuentes son inescrutables. Un hecho es claro para cualquier persona con experiencia en el gobierno: los manantiales de la política brotan desde abajo, no pasan gota a gota desde arriba"168/.

Aparte del problema de las fuentes o los factores de los cuales depende la política, y de su mayor amplitud y coherencia, se ha señalado otra razón para no asimilarla al proceso de adopción de decisiones o para no considerar que la política exterior se identifica con una sucesión de decisiones conscientes, cruciales y bien delimitadas. Debe tomarse en cuenta que "gran parte de la actividad (vinculada con la política exterior) no es decisoria en ningún sentido"169/. De hecho, una parte considerable de la misma incluye funciones de información, análisis, comunicación y negociación. Incluso se ha argumentado que la presunción de que la política exterior consiste en decisiones ha distorsionado su comprensión y análisis. En efecto, este enfoque tendería a restar importancia a los factores no decisorios, tales como los elementos contextuales que determinan las características y los desafíos que presenta el escenario internacional, a los que se hacía referencia en el capítulo anterior; las influencias originadas en el proceso político interno; los elementos culturales e intelectuales que intervienen en el análisis de la política exterior, y otros factores similares, que poseen gran importancia en su formulación. También se ha señalado en que esa visión tiende a relegar los factores no decisoriales al trasfondo de las resistencias socio-culturales, la inercia organizacional o las rivalidades burocráticas, en lugar de concederles un lugar propio y positivo en el proceso de elaboración de la política exterior. Se ha dicho además que este enfoque

---

168/ Dean Acheson, "Some Thoughts about Thought in High Places", New York Times, 11 octubre 1959, citado por Bacchus, op.cit

169/ Ver R.E. Jones, Analyzing Foreign Policy, London, Routledge and Kegan Paul, 1970, p. 37. La parte entre paréntesis es nuestra.

concentra toda la atención en unas pocas decisiones claves que no siempre dan cuenta de lo que es la política exterior en su conjunto.

Esta última es la posición adoptada en el libro de Wallace sobre la política exterior británica, el cual parte de la base de que "el proceso de formulación de una política no consiste tanto en una serie de decisiones particulares, perfectamente identificables, como en un flujo continuo de políticas, siendo las decisiones claras y definitivas tan raras en la formulación de la política exterior como en la política doméstica"<sup>170/</sup>. Aunque él identifica varios puntos de inflexión en la política exterior británica de postguerra, como la decisión de solicitar varias oportunidades el ingreso a la Comunidad Europea, la de suspender la intervención en Suez en 1956 y la de devaluar la libra esterlina en 1967, Wallace sostiene que "en cada caso la decisión final fue, en el mejor de los casos, la culminación de una larga serie de decisiones más pequeñas o de la falta de decisiones, y el resultado de considerar y evaluar muchas opciones, y que esa 'decisión' final es en sí misma sólo el comienzo de una serie consecucional de actuaciones relacionadas con nuevas alternativas"<sup>171/</sup>. Esta visión de la formulación de la política exterior como un proceso continuo lleva a este autor a rechazar la identificación de las decisiones con el proceso de formulación de la política.

Lo anterior no equivale a negar la centralidad del proceso decisorio. De una u otra manera, muchos autores siguieron adhiriendo a la visión de Easton, y considerando que la política puede ser concebida, como dijo Halperin, como "una decisión autoritaria del gobierno para lograr esto o hacer lo otro". Esta visión se deriva de que la formulación de una política consiste esencialmente en escoger un curso de acción entre varias alternativas disponibles. Tal vez el significado más profundo del viejo dictum según el cual la política es el arte de lo posible radica en que ésta rara vez consiste en adoptar el único curso de acción permitido por las circunstancias o impuesto por

---

<sup>170/</sup> William Wallace, The Foreign Policy Process in Britain, Londres, RIIA, 1975, pp. 5 y 6.

<sup>171/</sup> Ibid, p.7.

el ideal que se persigue sino que casi siempre consiste en escoger una entre varias opciones posibles. Se ha dicho que esto es más valedero aún tratándose de la política exterior<sup>172/</sup> y que no se puede optar entre diversas alternativas sin que haya una decisión de por medio. Por eso la decisión es esencial a toda política aunque, como ya se ha explicado, no la agota.

Un rasgo central en la adopción de decisiones es que el proceso a través del cual ésta se toma importa tanto, por lo menos, como su contenido o resultados. "Para explicar una decisión de política exterior, el analista debe entender el proceso mediante el cual esa decisión fue adoptada. El cómo es, en mayor o menor medida, determinante con respecto al qué"<sup>173/</sup>.

A partir de esta consideración se plantea una serie de cuestiones que han dominado el análisis del proceso de adopción de decisiones y que servirán de hilo conductor a este capítulo. La primera tiene que ver con si el protagonista de ese proceso es un actor único (el estado), el cual adopta la decisión racionalmente tomando en cuenta todas las alternativas y procurando optimizar los resultados, o es un conjunto más o menos complejo de individuos y organizaciones que interactúan entre sí para alcanzar la decisión. Entre ambos extremos se extiende una amplia gama de posibilidades o visiones que se han ido sucediendo unas a otras, de acuerdo con la experiencia o perspectiva de los distintos autores, y en torno a las cuales se

---

<sup>172/</sup> Naturalmente, tanto en política interna como internacional, hay excepciones. Se ha sugerido, por ejemplo, que durante la segunda guerra mundial las circunstancias obligaron al Japón a atacar a los Estados Unidos en un desesperado acto de self-abandonment. Ver T. Ambrose, The Rise to Globalism, Mexican Foreign Policy 1938-1980, Londres, Penguin Books, 1980 (segunda edición), p.38. La cita anterior está tomada de M.H. Ilperin, "Why bureaucrats play games" en Foreign Policy No. 2, 1971.

<sup>173/</sup> B. P. White, "Decision-Making Analysis" en Trevor Taylor (editor), Approaches and Theories in International Relations, Londres, Longman, 1978, pp. 151-152.

ha ido construyendo el análisis del proceso de adopción de decisiones. La última parte de este capítulo está dedicada a examinar dichas visiones.

La perspectiva escogida determina, en gran medida, la forma en que se definen los demás elementos o categorías de análisis. Una de ellas se refiere a los que han dado en llamarse "el marco interno y externo" de la decisión. El marco interno se refiere al conjunto de actores directamente involucrados en ella y a la forma como su interacción se encuentra estructurada; comprende instancias individuales, colectivas e institucionales en las que juegan variables psicológicas y organizativas. El marco externo suele ser definido en forma más vaga, refiriéndose a veces a aquel conjunto más amplio de personalidades y organizaciones que influyen en una decisión sin intervenir directamente en ella ni formar parte de la agencia en que ésta se elabora, y otras a factores aún más generales vinculados a los distintos elementos del sistema político interno o del contexto internacional en que la decisión es adoptada.

El concepto de "definición de la situación por el actor" constituye otra de esas categorías de análisis en la medida en que la forma en que los actores perciben una situación determina el comportamiento que escogen. Esta consideración da gran relevancia a los elementos subjetivos en el proceso de adopción de decisiones, esto es, al papel de las imágenes y las percepciones. Las características que generalmente tiene este proceso según los distintos analistas depende también de la visión escogida por cada uno de ellos con respecto a este concepto. En la segunda parte de este capítulo se abordan algunos de estos elementos.

## 2. El punto de partida

Esta línea de análisis, iniciada fundamentalmente en la década de los años sesenta, presenta tres características novedosas que revisten la mayor importancia. En primer lugar, para usar las palabras de los autores que tuvieron un papel más destacado en la introducción de esta perspectiva, su propósito consistió en "identificar algunas de las variables claves que determinan respuestas nacionales a situaciones concretas", en comparación con el énfasis tradicional en el ámbito de las "relaciones internacionales" consideradas como un juego o concierto en

que interactúa un conjunto de estados en función de intereses y reglas más o menos generales<sup>174/</sup>. Esto no quiere decir que anteriormente no se haya prestado atención a las respuestas nacionales y a sus condicionamientos históricos, geopolíticos, económicos o militares, sino que el énfasis en las decisiones concentró mucho más la atención en ese plano y permitió examinar la actuación internacional de los estados en forma mucho más realista y desagregada, abriendo el camino para un análisis más sistemático de la política exterior. En segundo lugar, dicho enfoque permitió trascender la presunción de que el estado se comporta como un "actor racional unitario", presunción en que se basó la visión realista o clásica de las relaciones internacionales, trasladando el énfasis hacia los agentes concretos que toman las decisiones en nombre del estado: en esta nueva visión "el estado como actor es reemplazado por los que toman las decisiones como actores"<sup>175/</sup>. En tercer término, este enfoque no sólo hizo posible el análisis científico de la política exterior, sino que influyó en forma mucho más global en el estudio de las relaciones internacionales; de hecho, la obra que desencadenó la preocupación en torno a estos procesos fue escrita con el propósito de servir "de núcleo o marco de referencia para el estudio de la política internacional en su conjunto"<sup>176/</sup>.

Para evaluar su impacto sobre la disciplina es necesario recordar el estado en que ésta se encontraba cuando por primera vez este enfoque fue propuesto. A este respecto hay que tener presente que Snyder y sus coautores dieron a conocer por

---

<sup>174/</sup> R.C. Snyder, H.W. Bruck y B. Sapin (eds.), Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics, New York, Free Press, 1962, p.2. Debe recordarse aquí la distinción de Singer entre el sistema internacional como nivel de análisis y el estado-nación como nivel de análisis. Ver J. David Singer, "The Level-of-analysis Problem in International Relations", en K. Knorr y S. Verba (editores), The International System: Theoretical Essays, Princeton University Press, 1961.

<sup>175/</sup> Snyder, et al., op.cit., p.65.

<sup>176/</sup> Ibid., p. 17.

primera vez la obra ya citada a través de una monografía publicada en 1954<sup>177/</sup>. Consideremos, por lo tanto, el estado de la disciplina a principios de los años cincuenta. Wagner ha señalado que por esa época el estudio de la relaciones internacionales y de la política exterior se basaba, por regla general, en dos presunciones estrechamente relacionadas entre sí, que rara vez se explicitaban<sup>178/</sup>. La primera suponía que el estado es el actor más importante de la política internacional y que, por consiguiente, las relaciones entre los estados constituían fundamentalmente su campo de estudio. La segunda planteaba que los estados o los gobiernos que actuaban en su representación debían ser considerados, desde el punto de vista de su comportamiento, como un actor unitario. De allí era fácil pasar a una tercera presunción, según la cual este actor "unitario" se comportaba siempre en forma "racional", esto es, considerando en cada oportunidad todas las alternativas posibles para enfrentar una situación y escogiendo siempre, sin ningún tipo de duda o discrepancia interna, la mejor de ellas. Esas presunciones, tomadas en conjunto, condujeron a la visión del sistema internacional llamada "estado-céntrica", que permitió comparar dicho sistema con una "mesa de billar", en donde interactúan y chocan un conjunto de esferas monolíticas y bien diferenciadas que representan a los distintos estados. Esta visión se basaba en la reificación del estado como el actor internacional por excelencia, con sus atributos de unidad y racionalidad: el "actor racional unitario".

En el fondo, esta visión estado-céntrica de la política exterior es inseparable de la escuela realista o clásica de las relaciones internacionales, con su énfasis en la autonomía del estado nacional, en la anarquía como condición normal del sistema internacional, en la seguridad como el objetivo primordial de las naciones y en el poder como el principal o exclusivo medio a través del cual éstos pueden maximizar dicho objetivo o imponiendo cierto orden --o por lo menos equilibrio-- en

---

<sup>177/</sup> "Foreign Policy Analysis", en la Colección Series No. 3, Princeton University Press, 1954. Esta obra fue reeditada más tarde en el libro mencionado.

<sup>178/</sup> Ver R.H. Wagner, "Dissolving the State: Three Recent Perspectives", en International Organization, No.28(3), 1974.

un mundo anárquico, y preservar su autonomía. Visto a la luz de las nuevas realidades y de las perspectivas de algunos analistas más recientes, este esquema constituía esencialmente una descripción simplificada de la forma en que realmente funciona el sistema internacional, como se señaló en el capítulo primero. Sin embargo, al privilegiar ciertos factores claves y al concentrar la atención en ellos, durante largo tiempo demostró ser útil. Como se ha dicho, dentro de ese esquema, en ausencia de una autoridad superior, el sistema internacional se caracteriza por un estado de anarquía y, por consiguiente, por el conflicto y el permanente peligro del conflicto o la guerra entre las naciones. La principal preocupación de un gobierno es asegurar la supervivencia, la integridad y la autonomía de la nación, en un contexto internacional hostil y por lo general violento, contra la constante amenaza de un ataque y de una derrota militar. Aquí los intereses vinculados con la seguridad nacional tienen la primacía. La política exterior se identifica, entonces, con una política de seguridad. En una situación de anarquía internacional, o ausencia de autoridad y orden, la necesidad de subrayar el valor de la soberanía nacional es un imperativo de supervivencia. Contra ese telón de fondo se explica la importancia asignada en el esquema tradicional a las tres presunciones anteriormente mencionadas.

De estas presunciones, y de su telón de fondo, se siguen algunas de las características del tipo de análisis que predominaba en esa época en materia de política exterior. Ante todo, los estudios se situaban en un nivel macro y no micro-analítico. En seguida, más que analizar por dentro el proceso de formación de la política exterior, en forma sistemática, estos estudios adoptaban una visión preponderantemente histórica, general y descriptiva. Además, para describirlas o explicarlas, no tomaban tanto en cuenta las fuentes internas como el contexto en que se elabora la política, esto es, lo que Pettman denominara los "imperativos contextuales" de la política exterior: las realidades históricas, geográficas, económicas, políticas y militares que configuran su contexto externo y que constituían otros tantos límites a la actuación del estado nacional.

Este énfasis en los imperativos contextuales conducía con mucha frecuencia a una interpretación determinista de la conducta internacional de los estados, los cuales generalmente

aparecían como reaccionando frente a circunstancias externas, sin que el análisis ofreciera muchas posibilidades para explorar otras alternativas, buscar maneras de responder a esos desafíos no sólo oponiendo resistencia a sus presiones sino también explorando sus oportunidades, o de proponer ajustes o cambios profundos en la política exterior. Por último, al presumir que la principal responsabilidad de los estados en materia de política exterior consiste en asegurar su supervivencia, esta visión concentra toda la atención en el principal elemento a través del cual se puede lograr este objetivo: los recursos de poder. Estos recursos además son definidos, en forma más bien reduccionista, en términos de recursos militares. Es característico de esta concepción, como se señalaba en el primer capítulo, que los demás recursos, tales como la posición geográfica, los recursos naturales, la población, el producto nacional, el régimen político, el prestigio y los factores culturales, sean considerados como simples "elementos" del poder nacional, subordinados a los recursos militares.

En este esquema la misión del estadista consistía en estar atento a las presiones o desafíos externos, y su responsabilidad se limitaba fundamentalmente a responder a ellos, manipulando los recursos de poder en posesión de su respectivo estado y calculando con la mayor precisión posible los recursos a disposición de sus adversarios. El arte de formular la política exterior era relativamente simple: conocidos los desafíos y los recursos de poder disponibles para responder a ellos, así como la cuota de poder de sus adversarios, era posible establecer los objetivos de dicha política y los cursos de acción factibles para conseguirlos.

Conviene subrayar tres corolarios de esa visión que llaman la atención desde una perspectiva más moderna. El primero, la imagen de un sistema internacional altamente homogéneo, integrado por unidades soberanas cuyo comportamiento responde a pautas similares, con las diferencias derivadas de sus respectivas cuotas de poder, las que establecen la jerarquía --y la única diferenciación-- existente entre ellas, en contraste con la complejidad que de hecho presenta el escenario internacional contemporáneo. Segundo, la capacidad que poseyó ese esquema para concentrar la atención del estadista en un campo limitado de objetivos vinculados con la seguridad del estado, en comparación con la amplia gama de intereses y de metas que

persiguen los estados y otros actores internacionales en la realidad mundial contemporánea. Y tercero, el sesgo fatalista que implicaba ese esquema simplificado de análisis desde el punto de vista de los márgenes de maniobra de los estados nacionales, si se lo confronta con la enorme capacidad desarrollada posteriormente por las sociedades nacionales para responder a un espectro muchísimo más amplio de riesgos y de oportunidades en un contexto externo tecnológicamente más complejo y más dinámico, incierto y diversificado. Por eso, el contrapunto entre continuidad y transformación o la posibilidad de alterar una política exterior, fue escogido en el capítulo anterior como un indicador importante de la capacidad de un país para planificar dichas políticas.

Contra esa visión debe compararse la perspectiva centrada en la adopción de decisiones, a fin de poder evaluar su contribución al desarrollo de la disciplina y al análisis y la formulación de la política exterior. Sin duda que lo menos que se puede decir de ella es que constituyó un serio desafío a las presunciones de la escuela clásica. Hay quienes incluso consideran que la publicación de ese escrito, en su edición original, representó un nuevo punto de partida en la evolución de los estudios internacionales. A esto está consagrada la sección siguiente. Tal vez la apreciación más acertada es la de Rosenau en el sentido de que, dentro de una creciente preocupación acerca de la insuficiencia de la escuela realista de las relaciones internacionales, el esquema de Snyder "sirvió para cristalizar ese fermento y para proporcionar orientación --o por lo menos legitimidad-- a aquéllos que se encontraban cada vez más desencantados por un mundo compuesto de estados abstractos y con la mítica búsqueda de explicaciones de una realidad objetiva basadas en una causa singular"179/. Con posterioridad, el propio Snyder declaró que el valor interpretativo de su esquema se debió menos a su valor intrínseco que a la generalizada necesidad de superar el modelo clásico y a la receptividad prevaleciente en esa época frente a cualquier intento encaminado a trascenderlo180/.

---

179/ J.N. Rosenau (editor), Domestic Sources of Foreign Policies, New York, Free Press, 1967, p.202.

180/ Ver Snyder et al., 1962, p.2.

Junto al desencanto frente a las explicaciones ofrecidas por la escuela realista o clásica, cabe mencionar otros tres factores que influyeron en el desarrollo de este enfoque: la "revolución behaviorista" que se iniciaba por aquel entonces en las ciencias sociales, con sus repercusiones en el campo de las relaciones internacionales; la incorporación de académicos a las esferas oficiales en que se formulaba la política exterior para regresar posteriormente a la academia, esto es, el fenómeno de los in-and-outers a que se hará referencia en más de una oportunidad más adelante en este libro y, por último, la proliferación de situaciones críticas, principalmente vinculadas con la guerra fría, y la gran cantidad de estudios de casos elaborados en torno a ellas, centrados en las decisiones que se tomaron para enfrentar tales situaciones, incorporando un poderoso elemento empírico al análisis de las políticas.

Ya se ha señalado que la teoría de las relaciones internacionales ha estado marcada por agudos debates entre distintas escuelas. A las discrepancias entre realistas e idealistas después de la primera guerra mundial, basadas en diferencias éticas y políticas acerca de la naturaleza del sistema internacional y de los medios más adecuados para manejarlo, siguió la polémica entre tradicionalistas y científicos después de la segunda guerra, una polémica que, aparentemente centrada en cuestiones metodológicas, también implicaba diferencias de apreciación acerca de la sustancia misma de las relaciones internacionales, del espectro de sus protagonistas o actores y del locus de la política exterior. Dicha polémica está sintetizada en el primer capítulo de esta obra.

Basta recordar aquí que el "behavioralismo" sostenía que, para comprender la realidad internacional, el estudio de instituciones y conceptos abstractos como el estado, el interés nacional y la soberanía, son menos útiles que la observación del comportamiento efectivo de los agentes que protagonizan esa realidad y la búsqueda de regularidades en esos comportamientos, con base en la acumulación de una información completa sobre cada uno de ellos. Este enfoque implicó un cambio de énfasis desde las instituciones hacia el comportamiento, desde el punto de vista del objeto de estudio; desde el uso de generalizaciones al empleo de información cuantitativa, desde el punto de vista metodológico, y desde el nivel macro al nivel micro-analítico.

La escuela "behavioralista" no centra tanto su atención en las instituciones como en las conductas; no le interesan tanto los eventos claves, de carácter único, como las pautas recurrentes de comportamiento; no busca tanto la mera descripción de los fenómenos como su explicación y la predicción de lo que podría ocurrir como consecuencia de ellos. Al apartarse de las presunciones en que se basaba el análisis de la política exterior hasta comienzos de los años cincuenta, teniendo como telón de fondo la visión realista de las relaciones internacionales, y al orientar su atención hacia el comportamiento real de los agentes que toman las decisiones en nombre del estado, este nuevo enfoque se origina y se inscribe dentro de la revolución "behavioralista", aunque en muchos sentidos la desborda, principalmente debido a que su impacto trasciende el debate puramente metodológico e introduce una nueva percepción acerca de la naturaleza de la política exterior e incluso del funcionamiento del sistema internacional en su conjunto.

El fenómeno de la rotación de los especialistas en relaciones internacionales entre posiciones académicas y otras de tipo oficial es característico del período de posguerra, particularmente en los Estados Unidos, y de la necesidad que este país sentía de encarar una serie de situaciones cruciales y completamente nuevas. Los denominados *in-and-outers* eran científicos políticos y especialistas en política internacional que fueron reclutados por el gobierno de Washington con posterioridad a la segunda guerra mundial para ayudarlo a atender una creciente gama de funciones gubernamentales y a enfrentar una sucesión de críticas actuaciones internacionales. Durante esa época, el servicio público y la burocracia del Congreso se abrió ampliamente a estos especialistas y proliferaron las asesorías de carácter temporal, que les permitieron adquirir experiencia en el gobierno y regresar luego a la academia para analizar los problemas en cuyo manejo habrían participado. Uno de los primeros "analistas practicantes" fue William Yaendell Elliott, quien ya a finales de los años cuarenta atrajo a la Universidad de Harvard a una serie de figuras promisorias como McGeorge Bundy, Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski, Samuel Huntington y Stanley Hoffmann, entre otros. Huntington, conjuntamente con Richard Neustadt, reprodujo esa misma experiencia en la Universidad de Columbia diez años más tarde, en un grupo en el que participaron Graham Allison y Morton Halperin, que posteriormente fueron dos de los principales críticos de la

visión estado-céntrica de la política exterior y los arquitectos del modelo explicativo basado en el juego de la "política burocrática". Charles E. Lindblom, de la Universidad de Yale, llevó a sus últimas consecuencias ese modelo, y el uso de la irracionalidad como base de la adopción de decisiones, en contra de la presunción de la existencia de un actor racional unitario, mientras trabajaba --para el gobierno-- en la Rand Corporation a mediados de los años cincuenta. Más adelante se examinarán los aportes de algunos de estos autores.

Un tercer factor que contribuyó a distanciar el análisis del proceso decisorio con respecto al paradigma clásico de las relaciones internacionales, con su carácter macro-analítico abstracto, fue el de la cantidad de estudios de casos que produjo --o en que se basó-- el nuevo enfoque. El común denominador de estos estudios consiste en aislar una decisión crucial, delimitar su gestación y consecuencias en el tiempo, y circunscribir el número de actores que intervinieron en su desarrollo para analizar detalladamente el marco en el que se adoptó la decisión, el proceso a través del cual se llegó a ella y el tipo de interacción que se produjo entre los distintos actores. Entre estos estudios pueden mencionarse aquéllos de Holsti sobre los orígenes de la primera guerra mundial; los de Paige sobre la decisión norteamericana de intervenir en Corea; los de Childers sobre la decisión británica de intervenir en Suez; el de McClelland acerca de la respuesta norteamericana a la crisis de Berlín; los de Abel, Allison y Dinerstein sobre la crisis de los misiles en Cuba, y los de Steinbruner sobre la decisión de compartir el control de los armamentos nucleares en el seno de la Alianza Atlántica a comienzos de los años sesen

ta<sup>181/</sup>. En 1960, Glenn H. Snyder y Paul Diessing efectuaron un importante aporte en este campo, al verificar empíricamente tres teorías sobre el proceso de adopción de decisiones en alrededor de 50 casos de decisiones críticas. Los tres modelos, que se examinarán más adelante, son los de la maximización racional de la utilidad propuesto por la escuela clásica, el de la racionalidad limitada inspirado en la obra de Simons, y el de la política burocrática propuesto por Allison<sup>182/</sup>. Resulta difícil determinar si la mayor parte de los casos escogidos corresponden a decisiones adoptadas en tiempo de crisis por la importancia intrínseca de esas decisiones o porque en esos casos resulta más fácil individualizarlas y aislarlas en el tiempo que aquellas otras cuyo desarrollo se dilata durante un periodo prolongado y que forman parte rutinaria de la ejecución de la política exterior. Tampoco es fácil llegar a una conclusión acerca de si estos estudios contribuyeron a esclarecer la naturaleza del proceso de adopción de decisiones, en general, o más bien ilustraron las particularidades de la situación a las cuales se refería cada uno de ellos. En todo caso, pocas dudas caben de que ayudaron poderosamente a situar el análisis de los procesos de adopción de decisiones sobre un terreno bien concreto.

---

<sup>181/</sup> Ver Ole R. Holsti "The 1914 Case" en American Political Science Review, junio de 1965; Glenn D. Paige, The Korean Decision, Nueva York, The Free Press, 1968; Erskine B. Childers, The Road to Suez, Londres, MacGibbon & Kee, 1962; Charles A. McClelland, "Access to Berlin: The quantity and variety of events, 1948-1963", en J.D. Singer (editor), Quantitative International Politics, Nueva York, The Free Press, 1968; E. Abel, The Missile Crisis, Philadelphia, Lippincott, 1966; G.T. Allison, Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, Little Brown, 1971; Herbert S. Dinerstein, The Making of a Missile Crisis, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1976; y John D. Steinbrunner, The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis, Princeton University Press, 1974, que dedica gran parte del análisis al problema nuclear en la Alianza Atlántica.

<sup>182/</sup> Ver G.H. Snyder y P. Diessing, Conflict among Nations: Bargaining, Decision-Making and System Structure in International Crisis, Princeton University Press, 1977.

### 3. El impacto de este enfoque

Como se señalaba anteriormente, el estudio del proceso de adopción de decisiones contribuyó poderosamente a expresar y decantar el creciente descontento frente al paradigma clásico de las relaciones internacionales, a partir de los primeros trabajos sobre el tema publicados en los años cincuenta. En el período de entre guerras la corriente realista había efectuado un aporte importante al estudio de las relaciones internacionales al alejarlo de la tendencia idealista, normativa y utópica que tanto peso tuvo en la época de la paz de Versalles e inducirlo a describir la dinámica del sistema internacional "tal como éste es". Sin embargo, como también se ha visto, esta escuela sólo pudo hacerlo a costa de una exagerada simplificación de la realidad y de mantener su labor en un nivel altamente macro-analítico y abstracto. Los "behavioralistas" trataron de bajar de ese nivel y de centrarse en la observación empírica de fenómenos concretos; ellos creían en la posibilidad de construir teorías verificables empíricamente mediante la aplicación del método científico y criticaban a la escuela clásica por trabajar con abstracciones que la obligaban a analizar la realidad en términos excesivamente generales, lo que perjudicaba su poder descriptivo, su capacidad explicativa y, sobre todo, su potencial prescriptivo.

El estudio de la adopción de decisiones debe insertarse dentro del movimiento "behavioralista", pues representa desde el ángulo temático un intento por aplicar sus métodos al análisis de la política exterior. Desde esta perspectiva, dicho objeto de estudio ya no es una abstracción reificada --el estado-- sino los actores concretos que participan en la adopción de decisiones en nombre de este último. Esto permite observar científicamente su comportamiento, ofrecer explicaciones al respecto, establecer regularidades y formular algunas predicciones acerca del comportamiento probable de esos mismos actores en casos similares.

El nuevo enfoque introduce una serie de innovaciones en el análisis de la política exterior y de las relaciones internacionales. Desde este punto de vista puede decirse que no se limitaron a desafiar el esquema convencional sino que en todo momento procuraron poner el análisis bajo un nuevo foco.

Tradicionalmente el comportamiento externo de un estado no era explicado en función de factores internos --los cuales en el análisis quedaban confinados a una especie de "caja negra" inescrutable y, por lo tanto, no intervenían para nada en él-- sino de una serie de imperativos contextuales que el analista, no siendo omnisciente, se veía obligado a examinar en forma simplificada y subjetiva. Curiosamente, esta contradicción es resuelta por el nuevo enfoque al restar importancia a esas realidades objetivas, al definir el interés nacional en términos de las percepciones de los que toman decisiones y al sostener que éstas se refieren a la situación tal como es definida por el actor y no como ésta es objetivamente.

De esta visión se desprende una serie de criterios que en adelante marcarán el análisis de la política exterior y de las relaciones internacionales. Entre ellos se cuenta la presunción de que la política exterior no consiste en la reacción de un estado unívoco, guiado por la invariable brújula del interés nacional, frente a un contexto externo, sino en una serie de decisiones específicas adoptadas frente a determinadas situaciones por un conjunto de actores que intervienen en ellas en distintos grados, formando círculos concéntricos relacionados entre sí por una particular dinámica; la idea de que el interés nacional se identifica con la percepción que esos actores tienen de la situación en que se mueven; el concepto de que la decisión no debe entenderse tanto como una respuesta a circunstancias objetivas sino que depende de la definición de la situación por el actor; la importancia asignada al "proceso" a través del cual se adopta una decisión y no sólo al contenido o a los resultados de la misma; la posibilidad de tomar en cuenta en el análisis de las relaciones internacionales una gama de actores gubernamentales y no gubernamentales mucho más amplia que en la visión clásica; el desdibujamiento de la tradicional distinción entre "alta" y "baja" política internacional, en donde sólo la primera era considerada como responsabilidad y expresión del comportamiento del estado, y la posibilidad de tomar en cuenta y de articular mejor las fuentes internas y externas de la política exterior.

Estos últimos elementos son de particular importancia para el desarrollo futuro de la disciplina. El énfasis en las fuentes internas de la política exterior constituye una novedad muy significativa. Kissinger hacía notar que "en la concepción

tradicional la estructura interna era considerada como un dato: la política exterior comenzaba donde la política doméstica termina"<sup>183/</sup>. Los factores internos quedaban así excluidos del análisis. Cuando el foco de éste se traslada a los actores que toman las decisiones, al marco en que se mueven, las influencias que reciben y las relaciones existentes entre éstos, resulta imposible ignorar esos factores. Desde entonces las variables provenientes del ámbito nacional y del sistema internacional pasan a constituir dos segmentos de un solo continuo, que interactúan permanentemente, pero que para los fines del análisis pueden clasificarse dentro de una dicotomía constituida por el "marco interno" y el "marco externo" del proceso de adopción de decisiones<sup>184/</sup>. Esta forma de clasificar ambos grupos de factores subraya la relevancia del "proceso" de adopción de decisiones, pues es allí donde convergen los estímulos internos y externos, y es éste el mecanismo que los filtra, los combina y los convierte en decisiones.

En un comienzo esta manera de articular los factores internos y externos en el proceso decisorio creó problemas, pues trasgredía una frontera firmemente establecida en las ciencias sociales. En efecto, hasta entonces se estimó que los factores externos constituían el campo de las relaciones internacionales, mientras que tradicionalmente los factores internos fueron del exclusivo dominio de la ciencia política. Esta drástica separación fue un lógico corolario de la visión realista de las relaciones internacionales, entendidas como la interacción entre estados soberanos y homogéneos, cuya política interna no era de la incumbencia de los otros estados. Esa concepción contribuyó a que los factores internos quedaran excluidos del análisis de la política exterior o fuesen mencionados bajo conceptos tan genéricos como los del "régimen político" o el "nacionalismo". El nuevo enfoque relacionó los factores internos con la formulación de la política exterior al examinar la forma como éstos influyen en el proceso de adopción de decisiones esta manera, cruzó los límites tradicionalmente establecidos

---

<sup>183/</sup> Citado en J.N. Rosenau (editor), International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory, Nueva York, The Free Press, 1969, p. 261.

<sup>184/</sup> Snyder et al, op.cit., p.72

entre política interna y política internacional. Algunos de tales estudios examinan una amplia gama de variables internas potencialmente relevantes desde el punto de vista de la política exterior, mientras que otros se centran en un factor individual como la opinión pública, la prensa o la legislatura<sup>185/</sup>.

El entrelazamiento entre los segmentos internos y externos del contexto dentro del cual se toman las decisiones respectivas, estimuló una serie de cambios en el marco de análisis de las relaciones internacionales y de la política exterior. Originalmente, la aproximación decisionista tuvo el efecto de disolver el concepto abstracto del estado como el protagonista racional y unitario de dichos procesos, en un conjunto de actores más heterogéneos que son los que toman las decisiones en nombre del estado. Sin embargo, en un comienzo estos actores eran por lo general parte de su propia maquinaria, la cual pasó a ser analizada bajo una lupa más poderosa que antes, mostrando así sus articulaciones internas, sus diversas agencias burocráticas y el proceso de interacción o de negociación que constantemente se desenvuelve entre éstas. De la superación de la visión estado-céntrica y su reemplazo por una visión más fragmentada o burocrática acerca de la elaboración de la política exterior, a ampliar más todavía el análisis para incluir en el proceso de adopción de decisiones tanto a actores gubernamentales como no-gubernamentales, había sólo un paso. Fue Rosenau uno de los primeros que comenzó a dar ese paso al acuñar el concepto de linkage politics para subrayar la vinculación existente entre el sistema nacional y el sistema internacional y estimular el estudio de la interacción observable entre los varios sectores

---

<sup>185/</sup> Ver, entre los primeros, a B.C. Cohen, The Political Process and Foreign Policy, Princeton University Press, 1957; K. Waltz, Foreign Policy and Democratic Politics, Boston, Little Brown, 1967 y J.N. Rosenau (editor), Domestic Sources of Foreign Policy, Nueva York, The Free Press, 1967. Entre los segundos, ver de J.N. Rosenau, Public Opinion and Foreign Policy, Nueva York, Random House, 1961; de B.C. Cohen, The Press and Foreign Policy, Princeton University Press, 1963, y de J. Robinson, Congress, and Foreign Policy-Making, Dorsey Press, 1962, así como también de P.G. Richards, Parliament and Foreign Affairs, Londres, Allen and Unwin, 1967.

de las distintas sociedades nacionales. Este nuevo paso en el camino de una creciente articulación entre los segmentos nacional e internacional del marco en que se verifica la política exterior, y la consiguiente diversificación de los actores que participan en esas relaciones, fueron acompañados necesariamente de un proceso de sectorialización de la política exterior, para explicar el cuál se utilizó --implícita o explícitamente-- el concepto de issue areas o de áreas de problemas, tomado en préstamo de la ciencia política, que lo había utilizado para analizar los procesos políticos internos<sup>186/</sup>. Este préstamo permitió subdividir el análisis de la política exterior en tantos campos cuantas áreas de problemas surgían en un mundo cada vez más complejo, del mismo modo que la ciencia política había subdividido anteriormente su campo de estudio para dar cuenta de la creciente complejidad de los procesos políticos internos.

La proliferación de las vinculaciones entre las distintas sociedades nacionales (linkage politics), la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales en estas relaciones, y la consiguiente sectorialización de la política exterior dan lugar a un proceso de transnacionalización sin precedentes parecidos. El reconocimiento de este hecho acentúa la inadecuación del paradigma realista estado-céntrico para comprender la evolución reciente de las relaciones internacionales. Ya en 1970 Morse sostuvo que la expansión de las demandas generadas al interior de los estados como resultado del proceso de modernización, combinada con crecientes niveles de interdependencia entre los estados, ha transformado la naturaleza de las relaciones internacionales y de la política exterior. Se trata, además, de dos factores que interactúan entre sí: el incremento de las demandas intra-sociales, cuya satisfacción depende frecuentemente de factores externos, estimula la multiplicación de los vínculos entre las distintas sociedades nacionales. En este último plano "se han desarrollado tres conjuntos de condiciones generales": en primer lugar, se ha hecho cada vez más difícil distinguir la política interna de la internacional, incluso aunque permanezcan

---

<sup>186/</sup> Ver Robert Dahl, "The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest", en American Political Science Review, diciembre de 1961, así como también Modern Political Analysis, Nueva York, Prentice Hall, 1963 (segunda edición).

"los mitos asociados con la soberanía y el estado"; segundo, "la distinción entre alta política (aquella asociada con la seguridad y la supervivencia del estado), y baja política (aquella vinculada con la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos) se ha vuelto menos importante en la medida en que esta última ha asumido un rol cada vez más importante en cada sociedad"; por último, la capacidad de los gobiernos para controlar tanto la política interna como la internacional "ha decrecido con el aumento de la interdependencia y es probable que continúe decreciendo"<sup>187/</sup>. En este sentido, puede decirse que el énfasis en el proceso de adopción de decisiones contribuyó en alguna medida al desarrollo de la perspectiva de la transnacionalización y la interdependencia, a que se ha hecho referencia en el primer capítulo, como alternativa a la visión realista de las relaciones internacionales.

## II. ALGUNOS ELEMENTOS DEL PROCESO DECISORIO

### 4. Características generales

Después de haber examinado los orígenes y el impacto del estudio de los procesos decisorios sobre el análisis de la política exterior y del sistema internacional en general, y antes de referirnos con mayor detalle a los principales modelos propuestos para estudiar estos procesos, conviene reunir, en una especie de cajón de sastre, las principales características, elementos y condiciones que es útil destacar en dichos estudios. Comencemos por examinar las características que generalmente presenta el proceso de adopción de decisiones<sup>188/</sup>.

---

<sup>187/</sup> Ver E.L. Morse, "The Transformation of Foreign Policies: Modernization, Interdependence and Externalisation", en World Politics, No.22, abril de 1970, pp. 371 y siguientes.

<sup>188/</sup> Esta descripción sigue de cerca al artículo de William Bacchus titulado "El Contexto de la Elaboración de la Política Exterior" incluido en la publicación Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, CIDE, México, Nr 10, del segundo semestre de 1981.

En primer lugar, el abandono de la imagen de que las decisiones son tomadas por un "actor racional unitario" dejó en claro que generalmente se trata de procesos colectivos, que involucran a representantes de numerosas agencias del gobierno, así como también de organizaciones ajenas a éste, como los parlamentos, los partidos políticos, las instituciones militares, la opinión pública y los grupos de presión. Desde luego que este proceso de concertación no siempre apunta a la búsqueda del consenso, ya que ésta es sólo una de las distintas maneras de llegar a una decisión, y cuando ese consenso se produce no tiene necesariamente que ver con el contenido de la decisión sino que puede referirse a los valores u objetivos generales que persiguen las partes, dejando un margen de discrepancia en cuanto a la elección de las soluciones o los medios, o a aspectos procesales de gran importancia tales como el espectro de actores que legítimamente pueden intervenir en la decisión o a las reglas de juego de acuerdo con las cuales ésta debería ser adoptada. La idea de que este proceso colectivo debe tener una "coordinación central", propuesta por Lindblom, no siempre corresponde a la realidad y cumple más bien la función de un tipo ideal. Podría decirse que esta coordinación representa una solución intermedia, y seguramente preferible, entre la existencia de un actor monolítico y un arduo proceso de negociaciones entre distintos actores antagónicos. En todo caso, la naturaleza de este proceso colectivo es lo que más profundamente caracteriza un mecanismo de adopción de decisiones, y las diferencias que se observan en la descripción o explicación de estos procesos giran fundamentalmente en torno a este problema. En torno a él giran, asimismo, los modelos explicativos que se expondrán en la última parte del capítulo.

En segundo lugar, se trata de un proceso continuo. Generalmente una política o una decisión se explica por una serie de acciones anteriores que, en conjunto, caracterizan la forma en que una nación aborda los asuntos relacionados con determinada área geográfica o tipo de problemas. Esto es coherente con el hecho de que toda decisión es el resultado de la interacción entre un gran número de individuos y organizaciones que han ido tomando posiciones a lo largo del tiempo frente a ciertos problemas y han ido adquiriendo una experiencia en su manejo. Esto se encuadra también dentro de la concepción de la política exterior aportada por el estudio de los procesos decisivos, no como una línea de acción adoptada racionalmente en forma

monolítica, sino como constituida esencialmente por un continuo flujo de decisiones, entre las cuales existen distintos grados de coherencia, así como distintos márgenes de variación. En un trabajo citado anteriormente, el desk officer de un país determinado declaró: "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 esa decisión más amplia, que puedo adoptar cierto número de decisiones subordinadas secuenciales, que fluyen de ella"<sup>189/</sup>. Las decisiones previas tienen la función de preparar el camino para las posteriores, lo cual puede tener simultáneamente connotaciones negativas y positivas. Así, por ejemplo, señala De Rivera que las primeras decisiones, generalmente de costo más bajo, facilitan la adopción de una decisión final de alto costo: "Parecería que una decisión costosa se tomará más probablemente si en una fecha anterior se ha tomado una decisión menos costosa basada en las mismas premisas"<sup>190/</sup>.

En tercer término, en este proceso continuo y colectivo existe una interacción constante entre la organización y el individuo, entre factores personales y organizativos. A veces la autoridad jerárquica, las esferas de competencia o la tradición institucional determinan la decisión en gran medida, mientras que en otros casos y momentos de un mismo proceso la capacidad o influencia individual y las relaciones interpersonales tienen primacía. Esto implica que en el proceso decisorio las fuentes de legitimidad son muy variadas, fluyendo según los casos de la organización al individuo. También implica que el equilibrio entre ambas instancias, aun dentro de un mismo país, es inestable, y que la preponderancia de las organizaciones en los períodos de su mayor prestigio y eficiencia puede ceder paso fácilmente a la influencia de una personalidad inteligente y

---

<sup>189/</sup> El trabajo de Bacchus, ya citado, se basó en entrevistas a desk officers que son los encargados de conducir las relaciones bilaterales de los Estados Unidos con terceros países en el Departamento de Estado. La cita figura en la p. 263 de la publicación ya mencionada.

<sup>190/</sup> J. De Rivera, The Psychological Dimension of Foreign Policy, Ohio, Charles E. Marvill, 1968, p.139, citado por Bacchus, op.cit., p. 267.

decidida. En todo caso, no es cierto que la racionalidad esté vinculada generalmente a la organización y la irracionalidad al individuo. Los hábitos y compromisos institucionales, a veces el simple espíritu de cuerpo, pueden ser tan irracionales como la mente de la personalidad más complicada. Como se verá más adelante, conforme fue profundizándose el estudio de los procesos decisorios, se fue poniendo también de manifiesto que la irracionalidad ocupa un lugar insospechado en ellos.

Un cuarto rasgo está constituido por la tendencia a que el proceso decisorio sea gradual y desarticulado, en lugar de ser instantáneo y sinóptico. La naturaleza colectiva y continua del proceso implica que constantemente surjan diferencias en cuanto a la apreciación de las situaciones y la definición de los problemas, así como también en cuanto a las metas y medios que se debería escoger para enfrentarlos. Varias veces hemos caracterizado el proceso decisorio como un flujo, más que como una solución definitiva y completa. El manejo de los problemas internacionales suele ser gradual y probabilístico. Es más fácil atacar los problemas menores que los grandes o desagregarlos en sus diversos aspectos para resolver separadamente cada uno de ellos. Por eso generalmente es muy difícil llegar a acuerdos sobre cómo abordar un problema global o sobre proyectos ambiciosos. A esto se agrega el hecho de que generalmente ya existe una posición acerca de estos problemas o proyectos. Para modificar estas posiciones generales se requieren negociaciones arduas y complejas. Resulta mucho más fácil llegar a acuerdo sobre aspectos o sobre nuevas circunstancias a través de decisiones de carácter igualmente circunstancial y limitado, que no requieran modificar el consenso preexistente acerca de la naturaleza del problema o proyecto global de que se trate. En política exterior, y particularmente en el proceso de adopción de decisiones, es erróneo pensar que sólo se puede proceder a través de cambios sustanciales. "En relación con esto está la probabilidad de que cualquier acuerdo o ajuste probablemente diferirá sólo de manera marginal de lo que se había acordado 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 (hecho de) que la naturaleza del proceso sea un sistema abierto y que lleve consigo incertidumbre y límites a la racionalidad, tiene un resultado algo semejante: diversos actores interpretarán la situación y las respuestas apropiadas de

manera diferente, forzando, una vez más, soluciones al estilo del denominador común, que probablemente divergirán sólo de manera gradual en relación a la política y los programas anteriores. Este énfasis reactivo está en contra de la planificación comprehensiva y alienta a acciones desarticuladas"191/.

Un quinto rasgo del proceso decisorio, que complementa las mencionadas con anterioridad, se refiere a su carácter abierto, esto es, susceptible de ser influenciado por una serie de agentes o factores que trascienden el círculo de actores que están formalmente supuestos de intervenir en esa decisión, y que forman parte de su contexto externo o del sistema más amplio dentro del cual ésta se adopta.

Otra característica se refiere a la naturaleza incierta o indeterminada que generalmente tiene el proceso decisorio. A diferencia de la imagen clásica, que atribuía a un actor racional y unitario la capacidad para visualizar claramente el interés nacional en todo instante, para determinar con toda precisión los objetivos que sería necesario alcanzar para lograrlo, para prever todas las alternativas o cursos de acción posibles en cada circunstancia y para escoger la más apropiada, el estudio ulterior de los procesos decisivos reveló que éstos están rodeados de ignorancia, ambigüedad e incertidumbre. Tanto las preferencias de diversos grupos nacionales de poder interno como las intenciones o reacciones de las terceras partes que configuran el marco interno y externo del proceso decisorio, respectivamente, casi nunca son suficientemente conocidas. Al mismo tiempo, toda situación presenta un cierto grado de ambigüedad intrínseco, y la respuesta gubernamental depende de la percepción que de ella tengan los agentes que actúan en nombre de ese estado así como también sus socios o adversarios; la solución que se busque para cierto problema dependerá de la forma en que éste haya sido definido. Nunca será posible prever todos los cursos de acción que sería posible ensayar en una situación determinada, ni menos aún saber cuál es el óptimo, ni cuáles serían los costos de cada uno de ellos. Por regla general las decisiones son adoptadas sobre una base de información muy restringida, lo cual implica la posibilidad de

---

191/ Bacchus, *op.cit.*, pp. 270-271. La parte entre paréntesis es nuestra.

encontrarse en cualquier momento con elementos que no eran previamente conocidos, o de que surjan circunstancias imprevistas o realmente nuevas que hagan inadecuada la decisión tomada y obliguen a buscar nuevas respuestas.

Lo anterior significa que el proceso decisorio tiende a resolver ciertos problemas de acuerdo con la forma como éstos son percibidos. Agreguemos a esta característica la de que por lo general estos procesos se limitan a reaccionar frente a estos problemas. En efecto, se ha señalado ya que las decisiones casi siempre están más vinculadas con las particularidades o urgencias de la situación a que se refieren con los objetivos y metas que supuestamente se persiguen. "Es el acontecimiento externo el que tiende a dominar el pensamiento más que la meta o propósito que el gobierno mismo dice perseguir"<sup>192/</sup>. Esta visión acerca de la adopción de decisiones como un proceso de solución de problemas más que como uno orientado a la implementación de metas y objetivos, parece bastante cercano a la forma como opera en el mundo real. Esto implica, por una parte, que el proceso decisorio tiene un mayor componente de respuesta a situaciones concretas que de selección de alternativas entre una gama más o menos amplia de objetivos y opciones. También implica, por la otra, que generalmente está más orientado a resolver una situación coyuntural, de corto plazo, que a planificar la política a más largo plazo. En el estudio que sirve de base a esta sección los desk officers entrevistados por Bacchus generalmente se consideran como operadores más que como planificadores de la política exterior. Lo curioso es que, contrariamente a lo que podría suponerse, los estudios de casos realizados acerca de episodios relevantes muestran que esa tendencia, lejos de disminuir, aumenta en los niveles jerárquicos más altos, que tienen más responsabilidad y menos tiempo y que enfrentan situaciones más delicadas y urgentes que las que generalmente manejan los desk officers. Este rasgo constituye uno de los factores que mejor explica el hecho de que la mayor parte de la política externa de muchos países no representa una actividad planificada o de que, en los servicios respectivos la planificación de la política exterior sea tan débil.

---

<sup>192/</sup> David Vital, The Making of British Foreign Policy, Nueva York, Praeger, 1968, p.99.

Pese a esta última observación, otro de los rasgos distintivos del proceso decisorio en política exterior radica en la tendencia a trasladar la responsabilidad desde las instancias inferiores e intermedias a las más altas. Esto se debe en parte a que, a diferencia con la burocracia encargada de administrar los asuntos internos de un país, que puede encontrar en su gestión una fuente de influencia y de prestigio, los funcionarios intermedios que trabajan en política exterior carecen de esas recompensas y en cambio asumen altos riesgos, que generalmente prefieren traspasar a sus superiores jerárquicos. También se debe a que, a causa de la delicada naturaleza de los problemas que enfrenta la política exterior, estos últimos prefieren formarse su propia idea acerca de ellos e informar directamente a los ministros y a los jefes de estado. Esta tendencia creó tradicionalmente una sobrecarga en los niveles superiores de los servicios exteriores, que siempre fue una de las principales limitaciones que enfrentó la política internacional, sobre todo en tiempos de crisis. Esta limitación se hizo más manifiesta, e incluso cambió de naturaleza, en el período más reciente, en que la creciente complejidad del mundo moderno hizo necesario sectorializar la política exterior y depositar cada vez más confianza en especialistas en cada área de problemas. En estas circunstancias, la tendencia a trasladar esos problemas a instancias superiores erosiona la autoridad de los especialistas, y los subordina a personas que detentan una gran cuota de responsabilidad pero que la ejercen sobre la base de apreciaciones excesivamente generales mezcladas con la premura impuesta por las circunstancias. "Uno tendería a sentir que a veces las personas en la cumbre se involucran demasiado en algunas de estas cosas sin un conocimiento adecuado en el área y sin haber tenido realmente bastantes antecedentes", manifiesta un de los desk officers entrevistados por Bacchus<sup>193/</sup>.

Una característica que está en la base de los rasgos de incertidumbre y gradualismo que caracterizan al proceso de adopción de decisiones, así como también de su preferencia por enfrentar problemas más que buscar la obtención de metas, es que la decisión generalmente es desencadenada por la sensación de

---

<sup>193/</sup> Op.cit., p. 269.

insatisfacción o de inseguridad que crea el aumento de las presiones planteadas por la percepción de un problema. La fuente de estas presiones puede ser externa, si está vinculada al entorno intra y extra organizacional del actor que debe tomar las decisiones, o interna como en el caso en que el actor modifica sus valores, percepciones o intereses, y decide que lo que está ocurriendo no es deseable desde el punto de vista de sus nuevas aspiraciones. El hecho de que estos sentimientos estén con frecuencia en la base de una decisión contribuye a acentuar sus elementos de irracionalidad, indeterminación y gradualismo. Se suman también al elemento subjetivo que aporta el concepto de definición de la situación por el actor anteriormente utilizado en este análisis. En su obra clásica sobre teoría de la organización, March y Simon subrayan este elemento subjetivo a través de las siguientes observaciones.

"Hemos especificado que el conflicto percibido es una función de la incertidumbre subjetiva acerca de las alternativas, la no comparabilidad subjetiva de esas alternativas y la inaceptabilidad subjetiva de las mismas. Suponemos que cuando el conflicto es percibido se genera una motivación para reducirlo. Esta suposición de que el conflicto representa un desequilibrio dentro del sistema está implícita en todos los estudios del fenómeno. La reacción al conflicto depende de su origen. Cuando su origen es la incertidumbre, el individuo aumentará primero su necesidad de clasificación de las consecuencias de las alternativas ya evocadas. Al fallar esto, intensificará su búsqueda de nuevas alternativas. Es decir, hay una tendencia a reiterar alternativas preexistentes antes que a buscar otras nuevas" 194/. Este razonamiento pone de manifiesto otra connotación del proceso de adopción de decisiones: la vinculación entre la tendencia a reaccionar frente a determinadas situaciones, y particularmente frente a la sensación de inseguridad e insatisfacción que provocan en el actor algunas de ellas, y la tendencia al continuismo, a la falta de previsión y planificación en materia de política exterior.

Por último, un rasgo que subyace aún más profundamente tras las distintas características asignadas aquí a la adopción de

---

194/ La cita está tomada de J.G. March y H.A. Simon Organiza-  
tions, Nueva York, John Willey & Sons, 1958, p.118.

decisiones se refiere a la complejidad que reviste en la actualidad ese proceso como consecuencia, a su vez, de la propia complejidad que han adquirido las relaciones internacionales. Como se subrayaba principalmente en el primer capítulo, la complejidad es el rasgo central del sistema internacional contemporáneo. La característica omnicomprensiva y multi-dimensional que ha adquirido el contexto externo no puede menos que influir en la forma en que debe ser concebida y ejecutada la política exterior. El desdibujamiento de las fronteras entre el ámbito interno y el internacional, así como también entre alta y baja política exterior; la diversificación de la agenda internacional de los estados y la creciente sectorialización de su política exterior; la proliferación de actores gubernamentales y no gubernamentales, de carácter no tradicional, como protagonistas de las relaciones internacionales; el aumento de los márgenes de imprevisibilidad e incertidumbre en este campo; el carácter cada vez más pluralista del proceso de formulación de la política y de adopción de decisiones, y su tendencia a desarrollarse en forma gradual e incrementalista, por comparación con la forma unívoca y racional que se atribuía a estos procesos dentro de la visión clásica, son otros tantos corolarios de la creciente complejidad del mundo moderno. El análisis de este rasgo desborda los límites de este punto de la exposición. Por eso nos limitaremos a documentar su importancia a través del testimonio de uno de los funcionarios encuestados por el autor en que se basa esta sección. "De lo que uno está más consciente es de la complejidad del proceso de toma de decisiones. El número de intereses, a menudo conflictivos, de varios departamentos de nuestro gobierno, tiene que ser conciliado. Los problemas, en ocasiones, parecen tan claros desde el extranjero y su respuesta parece tan obvia, que (parece evidente que) nuestro gobierno debería hacer esto o esto otro el día de mañana. Pero uno encuentra que eso no es tan sencillo. Siempre existen otras consideraciones de una u otra clase"195/.

##### 5. Factores individuales en el proceso decisorio

El énfasis en el proceso de adopción de decisiones desagregó considerablemente el campo de estudio de la política inter-

---

195/ *Op.cit.*, p. 269. La frase entre paréntesis es nuestra.

nacional, al centrarlo en los agentes que toman las decisiones en nombre el estado, y situó el análisis en un nivel mucho más micro-analítico que aquél en que se movía la escuela tradicional. Esto llevó aparejada una revalorización de los aspectos individuales, de personalidad o psicológicos en el estudio de las decisiones de política. El mérito del nuevo enfoque, en tal sentido, consistió en abrir la posibilidad de integrar en un mismo marco de análisis dos tipos de variables: las personales y las institucionales, que en la práctica interactúan entre si y configuran el marco dentro del cual se desarrolla el proceso decisorio. Esta sección se centrará en los factores personales y la siguiente, en los institucionales, los cuales no excluyen el rol de los individuos, los que --como ya se ha visto-- ejercen una influencia variable dentro de las organizaciones. La diferencia entre estas dos secciones no consiste en reservar para esta el examen del comportamiento individual, sino más bien el de los factores psicológicos o personales, y en postergar hasta la sección siguiente el tratamiento de la dinámica institucional --que incluye el papel que desempeñan los individuos dentro de ella. Conviene subrayar que el énfasis en los agentes que toman la decisión en nombre el estado, y en el papel de la definición de la situación por el actor, es lo que introduce y da relevancia a los factores personales y psicológicos en el análisis de este proceso.

Ya la obra de Snyder y sus asociados constituyó un intento de "combinar en un solo esquema conceptual dos niveles de análisis: el individual (las variables psicológicas) y el de grupo u organizacional (las variables sociológicas)"<sup>196/</sup>. Esta declaración se basa en la idea de que, para comprender el proceso decisorio, es necesario reconstruir el mundo subjetivo de los actores que toman las decisiones actuando individual o colectivamente en nombre del estado. Para lograrlo era necesario incluir en la investigación una serie de categorías tomadas de la psicología y de la psicología social. Desde entonces, la contribución de elementos tomados de estas disciplinas al análisis de la política exterior ha sido importante. Lo menos que podría decirse a este respecto es que el estudio de estas variables ha servido para corregir el estilo genérico y desaprensivo con que los analistas tradicionales, como Morgenthau,

---

<sup>196/</sup> Snyder et al., *op.cit.*, 1962, p.7.

utilizaban conceptos y presunciones psicológicas. En general, la introducción de estas variables ha servido para reforzar la conciencia de que los elementos perceptivos y actitudinales son un elemento importante de la conducta de los actores individuales en el proceso decisorio, e incluso en la dinámica de grupo que se genera al interior de las instituciones que intervienen en dichos procesos<sup>197/</sup>.

Como se ha dicho, el énfasis en los procesos decisorios desvió la atención desde abstracciones como el estado o el gobierno hacia el comportamiento de las organizaciones e individuos que actúan en nombre del estado. Como se recordó oportunamente, este cambio de foco está en la base de la obra de Snyder y sus asociados. "Uno de nuestras opciones metodológicas básicas consiste en definir el estado en términos de los funcionarios que adoptan sus decisiones --aquéllos cuyos actos de autoridad son, para todos los efectos y propósitos, los actos del estado. La acción del estado es la acción tomada por aquéllos que actúan en su nombre"<sup>198/</sup>. De allí que estos autores centraran su análisis desde un comienzo en una combinación de elementos psicológicos y sociológicos.

Su obra abrió un camino a este respecto. Ya en 1956 los George habían publicado un estudio sobre la personalidad del Presidente Wilson y del Coronel House; años más tarde, Rogow hizo lo mismo respecto al Secretario de Defensa James Forrestal, Roberta Wohlstetter aplicó el mismo método al estudio de las decisiones involucradas en la defensa de Pearl Harbour, y Doris Kearns a la personalidad del Lyndon Johnson. Los primeros y el último de estos autores estuvieron influidos por

---

<sup>197/</sup> Para una crítica del uso de conceptos psicológicos por parte de Morgenthau, ver A.M. Wolfers, Discord and Collaboration, Baltimore, John Hopkins Press, 1962, p.10. Algunas de las contribuciones más importantes relacionadas con este campo están sintetizadas en J.D. Singer (editor), Human Behaviour and International Policy, Chicago, Rand McNally, 1965, así como también en J.N. Rosenau, International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory, Nueva York, The Free Press, 1969.

<sup>198/</sup> Snyder, Bruck y Sapin (editores), op.cit., p. 65.

la psicología de la personalidad, especialmente de origen freudiano, y escribieron lo que posteriormente se llamó psicobiografías. El estudio sobre Pearl Harbour estuvo más influido por la teoría de las comunicaciones que por la psicología, pero su énfasis en las percepciones --en este caso erróneas como consecuencia de concepciones rígidas y de un exceso de información-- estimuló el interés en los procesos cognitivos como elementos de las relaciones internacionales<sup>199/</sup>.

Posteriormente Joseph De Rivera, un psicólogo, recopiló una amplia gama de materiales para el estudio de la política exterior norteamericana después de la segunda guerra mundial y lo analizó a la luz de categorías psicológicas, tomadas especialmente del campo de la psicología cognitiva. Más tarde Robert Jervis examinó las distorsiones perceptuales observadas en la interacción entre los estadistas de la época, asignándoles un papel central para explicar la evolución de las relaciones internacionales durante los últimos cien años. Tal vez el esfuerzo más completo por aplicar los métodos psicológicos al análisis de la política exterior se encuentren en el trabajo de John D. Steinbruner, ya citado<sup>200/</sup>.

Con el objeto de observar en la forma más sistemática posible el comportamiento y la interacción de las personas que integran

<sup>199/</sup> Alexander C. George y Juliette George, President Wilson & Colonel House: A Personality Study, N.Y., John Day, 1956; Arnold A. Rogow, James Forrestal: Study of Personality, Politics and Policy, Nueva York, MacMillan, 1973, y Roberta Wohlstetter, Pearl Harbour: Warning and Decision, Stanford University Press 1962. Ver también Doris Kearns, Lyndon Johnson and the American Dream, Nueva York, Harper & Row, 1976.

<sup>200/</sup> Ver J. De Rivera, The Psychological Dimension of Foreign Policy, op.cit., 1968; R. Jervis, The Logic of Images in International Relations, Princeton University Press, 1970, y también el libro publicado por la misma editorial, Perception and Misperception in International Politics, 1976; asimismo, ver J.D. Steinbruner, The Cybernetic Theory of Decision: New Discussions of Political Analysis, Princeton University Press, 1964.

el grupo en cuyo seno se adoptan las decisiones, se ha aplicado una amplia gama de técnicas tomadas de la psicología social. Estas incluyen el análisis de contenido de documentos y declaraciones importantes, a fin de identificar las percepciones y la jerarquía de valores de los actores involucrados en las decisiones; el empleo de modelos de simulación, y la realización de entrevistas a los actores claves con el objeto de reconstruir su percepción de una situación particular<sup>201/</sup>. Estos estudios han sido muy útiles para vincular la política con la personalidad de los actores, como ocurrió con el estudio de Holsti sobre John Foster Dulles, el arquitecto de la política exterior norteamericana entre 1953 y 1959, que demostró la relación existente entre el "sistema de creencias" de Dulles, su percepción acerca de la Unión Soviética y la respuesta norteamericana; a partir del análisis de contenido de las declaraciones de Dulles, Holsti llegó a la conclusión de que su "sistema de creencias" era un sistema "cerrado", esto es, particularmente resistente a incorporar nueva información que no coincidiera con una imagen del mundo preexistente. Por otra parte, estudios acerca de la forma en que se han manejado situaciones de crisis, como el de Hermann por ejemplo, han demostrado cómo éstas alteran el comportamiento de los individuos y los grupos, así como también la relación que existe entre el stress que ellas provocan y el espíritu de equipo o la capacidad de resolver problemas de los que deben manejarlas<sup>202/</sup>.

---

<sup>201/</sup> Ver O.R. Holsti, R.A. Brody y R.C. North, "Perception and Action in the 1914 Crisis", en J.B. Singer (editor), Quantitative International Policy, N.Y., The Free Press, 1968; R.C. Snyder y G.D. Paige, "The United States Decision to Resist Aggression in Korea", Administrative Science Quarterly, 1968, así como G.D. Paige, The Korean Decision, Nueva York, Free Press, 1958.

<sup>202/</sup> Ver O.R. Holsti, "The Belief System and National Images", en Journal of Conflict Resolution, septiembre de 1962, y también C.F. Hermann, "International Crisis in a Situational Variable", en J.N. Rosenau (ed.), op.cit., 1969.

## 6. El marco organizacional

Se ha señalado la interacción que existe entre los elementos personales y organizativos, psicológicos e institucionales, en el proceso de adopción de decisiones. Desde el punto de vista organizativo existen tres subsistemas en el proceso decisorio: individual, de grupo e institucional. El papel que desempeña cada uno de ellos varía profundamente de país en país, de etapa en etapa, y de caso en caso. No sólo resulta interesante destacar la naturaleza, carácter y estilo de comportamiento que impera en cada una de estas tres esferas, sino también analizar las relaciones que suelen darse entre ellas: la psicología individual, la dinámica de grupo y las pautas de funcionamiento de una organización compleja. También es interesante determinar de qué manera cada una de ellas se complementa o entra en conflicto con las demás esferas.

La primera de estas esferas se refiere a los personeros que participan a título individual en la adopción de decisiones. Desde diversos ángulos se ha subrayado en la literatura relativa a este problema los modos en que la personalidad, la experiencia o la formación de estos individuos influyen en la forma en que éstos perciben un problema y los inducen a adoptar determinadas líneas de conducta frente al mismo<sup>203/</sup>. Existe en esto una tipología que se extiende entre tres polos principales: los actores pasivos que prefieren que las situaciones se resuelvan por sí mismas, los que tratan de definir las o resolverlas a partir de paradigmas preestablecidos, y los que se inclinan a utilizar y evaluar toda la información de que pueden disponer para fundamentar --y modificar si es necesario-- su diagnóstico de la situación y sus posibles soluciones. En la medida en que los factores individuales influyan en la política exterior, cobran importancia las diferencias observables entre aquéllos que se limitan a reaccionar frente a los acontecimientos, los que se basan en imágenes preestablecidas acerca de la situación que deben enfrentar, y los que se esfuerzan por adaptarse efectiva y permanentemente a las cambiantes características del mundo real<sup>204/</sup>. El primer tipo de personaje es una especie de

---

<sup>203/</sup> Ibid, pp. 61 y siguientes.

<sup>204/</sup> Ibid, Cap.III.

fatalista histórico, el segundo un maximizador de consistencia conceptual o ideológica, y el tercero un solucionador de problemas. Esta última actitud supone renunciar a la comodidad de descansar en el paso del tiempo y la intervención de otras circunstancias para resolver los problemas, así como también en los prejuicios, imágenes o preferencias del que repite pautas y experiencias previas.

Una sugerencia interesante desde el punto de vista analítico es la de considerar que la cantidad de información no tomada en cuenta es lo que define una actitud pasiva, perjudiciada o analítica: la primera evita involuntaria o deliberadamente procesar nueva información; la segunda la emplea selectivamente para confirmar imágenes preestablecidas, mientras que la tercera centra la mayor parte de su atención en ella, la evalúa permanentemente y está siempre dispuesta a revisar conclusiones anteriores a la luz de nuevas evidencias. Tal vez la actitud más corriente en la diplomacia convencional es la intermedia. Se han dado múltiples ejemplos de decisiones en donde la información que iba llegando a los responsables de las mismas fue utilizada para confirmar profecías, expectativas o temores previos a través de un proceso mental que los norteamericanos llaman wishful thinking. El optimismo de las grandes potencias con respecto a su posibilidad de controlar la situación en Suez y el pesimismo norteamericano con respecto a la repetición de otras Cubas en América Latina, el cual determinó la intervención en la República Dominicana, han sido citados en este sentido por diversos autores<sup>205/</sup>.

Particularmente importante resulta en este campo la imagen que un país tiene sobre la posición de sus interlocutores o adversarios. Aquí es donde con mayor frecuencia enraízan los clichés basados en nociones preestablecidas o en experiencias previas con grave detrimento para la adaptación y flexibilidad de una política. Así, por ejemplo, la política de los Estados Unidos durante la guerra fría estuvo jalonada de visiones

---

<sup>205/</sup> Ver A. Lowenthal, The Dominican Intervention, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1972, p. 154, sobre la repetición de otras Cubas, y también R. Jervis, Perception and Misperception in International Politics Nueva York, Princeton University Press, 1976, cap.4.

distorsionadas acerca de las supuestas --y contradictorias-- etapas de agresividad o de debilidad soviética. Por eso los norteamericanos fueron sorprendidos por la aceptación por los soviéticos al plan Baruch, al armisticio coreano, a la conferencia de Berlín de 1954, al tratado austriaco y a la cumbre de Ginebra de 1960.

La segunda instancia que normalmente interviene en los procesos decisorios, con mayor o menor peso, es colectiva: se refiere a los grupos que asesoran los que deben tomar las decisiones. Desde los consejeros de los príncipes hasta los modernos grupos consultivos, esta práctica ha tenido numerosas expresiones en la historia<sup>206/</sup>. No obstante los numerosos análisis realizados acerca de las formas y roles que pueden adoptar estos grupos asesores, todavía distamos mucho de comprender adecuadamente sus funciones, posibilidades y limitaciones.

Existe un amplio margen de opiniones acerca de los objetivos que debería perseguir la asesoría: satisfacer necesidades cognitivas que deben ser llenadas antes de adoptar la decisión; asegurar la obtención de un consenso lo más amplio posible; legitimar la decisión una vez tomada, o diluir la tensión generada por el proceso de adopción de decisiones, particularmente en una situación de crisis, compartiendo la responsabilidad en una instancia real o aparentemente colegiada. Se han señalado también muchos factores que pueden anular esas ventajas: las tensiones, la falta de imaginación o la rutina que puede producir el hecho de trabajar permanentemente juntos; el estrechamiento del ángulo de visión y de los márgenes de opciones que produce el hecho de tener que consultar constantemente la opinión de las mismas personas, generar convergencias y encontrar áreas de consenso entre ellas, y las distorsiones que afectan al proceso decisorio en grupos colegiados cuando estos tienen que trabajar en una atmósfera de presión psicológica generada por una situación de urgencia o crisis<sup>207/</sup>. También se han señalado los peligros que enfrentan los grupos

---

<sup>206/</sup> H. Goldhamer, The Advisor, Nueva York, Elgenier, 1987.

<sup>207/</sup> J.L. Janis, Victims of Groupthink, Boston, Houghton Mifflin, 1972.

colegiados al cifrar demasiadas expectativas en dicho mecanismo, perdiendo contacto con los niveles tanto políticos como técnicos que tienen responsabilidad en la cima y en la base del proceso de adopción de decisiones, y prestando más atención a la opinión del grupo que a los flujos de información que vienen de afuera. En general, se han subrayado los peligros de que el grupo quede absorbido por el enclaustramiento, la jerarquización, y el ritualismo que puede generar una instancia colectiva.

Se ha procurado también identificar las condiciones y alternativas bajo las cuales los grupos colegiados pueden cumplir más eficazmente sus funciones. Entre éstos se mencionan el tamaño del grupo, la composición de sus miembros, la jerarquía establecida entre ellos, la diferenciación entre sus distintos roles, la cohesión entre sus miembros, la naturaleza y amplitud de las tareas que le son encomendadas, las pautas adoptadas por el grupo para desempeñar su trabajo, los estilos empleados para administrarlo y la naturaleza del liderazgo desarrollado dentro de ellos<sup>208/</sup>. En cuanto a la conducta de sus miembros se han mencionado como factores que contribuyen a su mayor o menor peso relativo la frecuencia de sus intervenciones, el nivel que ocupan en el rango de prestigio, su base de representación, las ventajas y desventajas de una actitud más activa o más pasiva, y los beneficios de la moderación. Entre las funciones que dentro de estas condiciones pueden cumplir los grupos asesores, se han señalado la posibilidad de ampliar la información y las opciones que se manejan en una situación determinada, su capacidad para estimar desde un punto de vista pluralista los riesgos y oportunidades encerrados en ella, su potencialidad para generar consenso y su papel morigerador frente a la influencia abrumadora de una autoridad personalista o elitista. Todo ello debería redundar en la reducción de la incertidumbre en el proceso decisorio<sup>209/</sup>.

---

<sup>208/</sup> R.F. Bates, *Interaction Process Analysis*, Reading, University Press, 1950.

<sup>209/</sup> Dos libros fundamentales para analizar estos aspectos son los de J.G. March y H.A. Simon, *Organizations*, Nueva York, John Willey & Sons, 1958, y de A. Dawns, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown, 1967.

En suma, las ventajas y desventajas de la asesoría colectiva frente a la competencia individual en el proceso decisorio y sus funciones principales --solución de problemas y cálculo de riesgos-- han sido ampliamente discutidos. Las principales presiones que pueden limitar la eficacia de estos grupos provienen de la tendencia a buscar convergencias dentro del mismo, la tensión derivada del manejo de situaciones complejas o críticas, o el peligro de quedar subordinado a la influencia de los miembros más activos o de mayor prestigio. Sus posibles ventajas radican en su mayor capacidad para acumular y procesar información, para establecer una eficaz división del trabajo, para atacar problemas complejos desde un punto de vista interdisciplinario, para estimar los riesgos a la luz de una gama más amplia de puntos de vista, y para identificar un mayor rango de opciones.

El tercer nivel que interviene en el proceso de decisiones, el cual con frecuencia adquiere gran preponderancia, es el de la dinámica organizacional y la política burocrática. Es éste un tema con amplia trayectoria en las ciencias sociales, que escapa en mayor medida aún a las limitaciones de un ensayo preliminar como éste. Las primeras ideas sobre las organizaciones burocráticas estaban vinculadas con su capacidad para desagregar tareas, establecer una buena división del trabajo y aplicar criterios de racionalidad al desempeño de las mismas (Weber) o para encuadrar la irracionalidad o la emotividad individual (Freud). Estas ideas posteriormente han sido extensamente revisadas, acuñándose poco a poco y desde las vertientes más variadas el concepto de "política burocrática", cargado de nuevas connotaciones menos positivas. Desde esta perspectiva, las características de jerarquización, especialización y centralización de este tipo de organizaciones --inicialmente consideradas ventajosas-- pasan a ser juzgadas como posibles fuentes de distorsión en el proceso de recopilación de información, obtención de asesoramiento y adopción de decisiones<sup>210/</sup>. Ello es probablemente la consecuencia del crecimiento de las organizaciones burocráticas en el mundo contemporáneo. La proliferación de intereses en el plano nacional e internacional, el creciente entrelazamiento entre ellos, la necesidad

---

<sup>210/</sup> N. Wilensky, Organization and Intelligence, Nueva York, Basic Books, 196.

de que en su manejo intervenga un número de agencias cada vez más elevado, y el consiguiente desdibujamiento --ya anotado-- entre política interna e internacional, contribuyen a crear una verdadera maraña burocrática. Esto genera un crecimiento exponencial de las necesidades relacionadas con la división y delegación del trabajo; la interacción, consulta y coordinación entre las distintas agencias; el establecimiento de pautas para distinguir las responsabilidades y evitar la competencia entre ellas, y el recurso a la negociación y al consenso para poder adoptar ciertas decisiones<sup>211/</sup>.

Si este fenómeno se analiza no ya desde el punto de vista de la interacción entre las distintas agencias, sino de la dinámica interna de cada una de ellas, la tendencia central es la preferencia de cada organización a aplicar sus propias tradiciones, experiencias, valores, objetivos, estilos y procedimientos. La capacidad para procesar y analizar la información fue propuesta al comienzo de esta sección como el parámetro que permitiría distinguir una actitud pasiva, prejuiciada o analítica frente a cada problema. Las características desarrolladas por las organizaciones burocráticas las impulsan a buscar los datos, efectuar los diagnósticos, identificar las opciones, apreciar los méritos y los riesgos de las mismas, anticipar la reacción de los demás actores y establecer sistemas de evaluación de las acciones emprendidas que sean coherentes con sus propias visiones parroquiales. Otras limitaciones derivan de que frecuentemente entre sus métodos de negociación se cuentan la simplificación o la exageración de los problemas; la búsqueda de compromisos a niveles inferiores a fin de asegurar una decisión en los escalones más altos; el otorgamiento de concesiones o compensaciones para lograr la colaboración de otras agencias o departamentos; la rígida aplicación de las rutinas establecidas, y un gran consumo de tiempo y de recursos. Entre las consecuencias de una política organizacional y burocrática se cuenta el peligro de que las decisiones respondan más a los intereses de la organización que a la naturaleza de los problemas que se busca resolver con ellas. Satisfacer los distintos intereses burocráticos puede traducirse en la ausencia de

---

<sup>211/</sup> Ver G.T. Allison, Essence of Decision, op.cit., y M. Halperin Bureaucratic Politics and Foreign Policy Washington, Brookings Institution, 1974.

política, en fórmulas de compromiso, en una política de papel o en una línea de conducta carente de liderazgo, débil o errática. El predominio de la organización en los servicios diplomáticos crea la necesidad de tratar con interlocutores más compartimentalizados y complejos; también hace más difícil enviar y recibir mensajes coherentes, y hace muy complicado identificar los interlocutores apropiados para cada tema.

### III. PRINCIPALES MODELOS DESCRIPTIVOS

#### 7. El abandono del modelo clásico

El estudio del proceso de decisiones se inició con un ataque a la visión estado-céntrica de las relaciones internacionales y a la presunción de que el estado no sólo es su único protagonista sino que además se comporta como un actor racional unitario. En la primera parte de este capítulo se describía la forma en que se inició este ataque, a partir de la monografía escrita en 1954 por Snyder y otros, que escogimos precisamente como punto de partida del estudio de las decisiones. No es necesario insistir aquí en el aporte efectuado por estos autores en este campo, pero conviene describir la forma como, a partir de esa propuesta se fueron formulando otras proposiciones y elaborando distintos paradigmas que se apartaban cada vez más del modelo clásico. Es interesante notar que por regla general esas propuestas no se presentan como alternativas, sino más bien como modificaciones a las contribuciones anteriores, posibilitando así una reflexión cumulativa.

Primeramente se describirá el ataque al modelo clásico y sus principales conclusiones, luego se examinarán los tres modelos propuestos por Allison al promediar dicho debate y, finalmente, se esbozarán algunos desarrollos posteriores.

Uno de los pioneros en la crítica al modelo clásico y en la proposición de alternativas fue Herbert A. Simon<sup>212/</sup>. En la obra que escribiera con James C. March, en un capítulo consagrado a examinar "los límites cognitivos de la racionalidad", se presenta la siguiente síntesis:

"La tesis central de este capítulo consiste en que los aspectos básicos que presenta la estructura y el funcionamiento de una organización dependen de las características de los procesos de solución de problemas y de elección racional en el ser humano. Debido a los límites de su capacidad intelectual, en comparación con la complejidad de los problemas que se presentan a los individuos y a las organizaciones, un comportamiento racional requiere modelos simplificados que capten los aspectos principales de un problema sin incluir todas sus complejidades. Estas simplificaciones tienen algunos aspectos característicos:

1. La búsqueda de un punto óptimo es reemplazada con la de un punto satisfactorio.
2. Las actitudes y consecuencias de una acción se descubren una tras otra a través de un proceso de búsqueda.
3. La gama de cursos de acción es establecida por las organizaciones e individuos (involucrados en la decisión) y luego sirve para presentar un repertorio de alternativas en situaciones parecidas.
4. Cada curso de acción específico está relacionado con un número restringido de situaciones y de consecuencias de las mismas.
5. Cada curso de acción puede ser implementado en forma relativamente independiente de los otros.

---

<sup>212/</sup> Ver H. A. Simon, Models of Man: Social and Rational, Londres, Wiley & Sons, 1967 y Administrative Behaviour, Londres, Macmillan, 1959. Ver también, principalmente, la versión de su pensamiento en J.G. March y H.A.Simon, Organizations, op.cit., 1957, traducido al español como Teoría de la Organización, Barcelona, Ariel, 1961.

La acción está orientada hacia un objetivo y es adaptable a éste. Pero, debido a su carácter aproximativo y fragmentario, sólo algunos elementos del repertorio disponible son adaptables en un momento dado; el resto es, al menos a corto plazo, datos. El método de enfrentar cada cosa a su tiempo en el comportamiento adaptativo es fundamental para la existencia misma de lo que podríamos llamar la estructura de la organización. Esta consiste sencillamente en aquellos aspectos de sus pautas de comportamiento que son relativamente estables y cambian muy despacio... Los límites de la racionalidad que han constituido el centro de nuestra preocupación consisten fundamentalmente en que los seres humanos son capaces de evocar y de ejecutar programas (y alternativas) relativamente bien definidos, pero de complejidad limitada"213/.

Los "límites a la racionalidad" planteados por March y Simon tienen su fundamento, como ellos mismos sugirieron, en la forma como normalmente operan las personas. Downs señaló posteriormente que la persona que debe tomar una decisión frente a una situación determinada pasa por una serie de etapas relacionadas con la identificación, análisis y evaluación de las opciones posibles, la elección de una estrategia, la estimación de cuáles serán sus consecuencias y sus costos, y el proceso de retroalimentación consistente en aprender de la experiencia para tomar nuevas decisiones. Estas etapas incluyen la definición de la situación con base en una información lo más amplia posible; la interpretación de esa información para encuadrarla dentro de una imagen del mundo preexistente; la determinación de los intereses y objetivos involucrados en la situación de que se trata; la revisión de las metas perseguidas a la luz de las modificaciones introducidas en la definición de esa situación a raíz de las nuevas informaciones obtenidas; la identificación y análisis de los distintos cursos de acción alternativos en términos de sus posibles consecuencias; la elección de una estrategia o de un curso de acción para alcanzar las metas escogidas; la estimación del impacto que podría tener esa acción en cuanto al logro de esas metas, a la reacción de las demás partes, y a los costos de dicha estrategia; la evaluación

---

213/ March y Simon, op.cit. pp. 176-178. Las partes entre paréntesis son nuestras.

de la eficiencia con que la acción elegida fue implementada y, la retroalimentación proveniente de las lecciones suministradas por los resultados alcanzados<sup>214/</sup>.

Hasta aquí los ataques al modelo clásico se habían circunscrito a proponer que el proceso decisorio se basa en una "racionalidad limitada", tiende a la satisfacción de las expectativas más que a la optimización de los resultados, y no depende exclusivamente del razonamiento y de la acción de agentes individuales sino del funcionamiento de complejas organizaciones. Lindblom dio un paso adelante al reemplazar el paradigma de una racionalidad incluso limitada por el de un proceso que por lo general consiste en arreglárselas de la mejor manera posible frente a situaciones que casi siempre son inherentemente confusas. C.E. Lindblom calificó esta descripción del mecanismo decisorio como un proceso de mudding through, frase que alude a la actitud de explorar opciones en medio de una situación confusa, tomada de la expresión inglesa muddle: confusión<sup>215/</sup>. Lindblom está de acuerdo con Simon en que el modelo del actor racional no da cuenta de la realidad, pero va aún más lejos: argumenta que en la mayor parte de las circunstancias representa un ideal inútil. Una apreciación adicional apunta a que el modelo racional de adopción de decisiones es injustificada-

---

<sup>214/</sup> Anthony Downs, Inside Bureaucracy, Little Brown, 1967, pp. 175-176. Para comparar las aproximaciones de Simon y de Downs al estudio del proceso decisorio con la visión racionalista o clásica ver, entre otros, los esquemas propuestos por Harold Lasswell, The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis, University of Maryland, 1956, cuyos argumentos fueron resumidos en H. Lasswell y D. Lerner, World Revolutionary Elites, Cambridge, MIT Press, 1965, pp. 10 y 12; ver también Theodor C. Sorensen, Decision-Making in the White House, Nueva York, Columbia University Press, 1963, pp. 18-19.

<sup>215/</sup> Lindblom planteó por primera vez estas ideas en "The Science of Mudding Through", en Public Administration Review, primavera de 1957, y posteriormente las desarrolló en Intelligence and Democracy, New York, The Free Press, 1965, así como también en Policy-making Process, New York, Prentice-Hall, 1968.

mente comprensivo o sinóptico, en el sentido de que supone que el actor racional que adopta la decisión tiene un conocimiento objetivo y cabal de la situación que debe enfrentar y una visión panorámica de todas las alternativas posibles para responder a ella. Lindblom rechaza esta concepción sinóptica del proceso decisorio, en virtud de la cual se supone que los autores de la decisión tienen la capacidad de extender ante su vista todas las alternativas posibles frente a determinada situación, de anticipar las consecuencias de cada curso de acción, y de evaluar su impacto en términos de los resultados, costos y beneficios esperados. Desde su punto de vista, este esquema sinóptico requeriría la presencia de un actor omnisciente, una cantidad de información y una capacidad análisis demasiado costosas, o un lapso de tiempo muy superior al plazo dentro del cual normalmente se debe encontrar una solución a los problemas. En otras palabras, Lindblom estima que la racionalidad de cada solución está limitada por varios factores, entre los cuales se cuenta la capacidad de los individuos e instituciones que tienen que buscarlas, la cantidad de información disponible, el costo necesario para conseguirla y procesarla, y el tiempo requerido para tomar y llevar a cabo una decisión óptima.

Además de reemplazar el modelo basado en la racionalidad individual por otro consistente en un incrementalismo desarticulado, Lindblom sugiere que la influencia de los actores individuales en la adopción de decisiones, debe ser contrapesada por instancias sociales, las cuales a su vez no sólo no se ajustan a un esquema racional sino que ni siquiera responden a un solo modelo, pudiendo extenderse desde una completa centralización hasta la ausencia total de una coordinación central. Para llenar la brecha que existe entre ambos extremos este autor invoca el mecanismo del "ajuste mutuo partidario", en virtud del cual las distintas partes que intervienen en una decisión persiguen individualmente sus propios objetivos sin esforzarse mucho por compartirlos o por definir metas comunes, excepto cuando son controladas por instancias más altas o por una supervisión central en donde realmente se toman las decisiones. "La coordinación central puede imponer a una autoridad determinadas tareas analíticas o regulatorias que están más allá de sus capacidades. Todo límite (al proceso decisorio) es un límite a la capacidad de esa coordinación central para analizar (o controlar) las relaciones existentes

entre los subordinados que elaboran las políticas"216/. En el fondo, los límites de la racionalidad del proceso decisorio propuestos por Lindblom radican tanto en las capacidades del actor individual como en la capacidad de negociación o adaptación recíproca que necesariamente debe existir entre los distintos miembros de un mecanismo colectivo.

Es interesante destacar una similitud y una diferencia que se dan simultáneamente entre este enfoque y el análisis clásico en lo que se refiere al rol del poder en el proceso decisorio. En la visión de Lindblom, la formulación de la política y la adopción de decisiones se logra mediante "el juego del poder"; sin embargo, considerando que el poder está distribuido entre muchas agencias y personas, "la política se formula siempre a través de complejos procesos por medio de los cuales estos agentes ejercen poder e influencia entre ellos"217/. Dicha actividad es la esencia misma del "ajuste mutuo partidario". La diferencia de esta visión con el modelo clásico, en donde el poder es la explicación última de toda política, radica en que en la visión de Lindblom "el juego del poder no es un sustituto para el análisis (y la formulación) de la política, ya que solamente resuelve aquellas cosas para las cuales dicho análisis no dio ninguna solución"218/. Esta observación encierra una lección importantísima para los gobiernos que creen que una posición predeterminada, una decisión firme, una solución negociada o una improvisación, pueden reemplazar el análisis de cada situación y de las políticas más apropiadas para manejarla.

#### 8. Los tres modelos de Allison

Habiendo partido del ataque contra la suposición de que detrás de la formulación de la política exterior y del proceso decisorio existe un actor racional unitario para llegar a la suposición opuesta representada por la posición de Lindblom, según el cual toda decisión en el fondo consiste en arreglárselas frente a una

---

216/ Lindblom, Policy-Making Process, op.cit., p.82. Las partes entre paréntesis son nuestras.

217 Ibid, p.29.

218/ Ibid., p.30.

situación confusa, conviene poner un poco de orden en esta sucesión de paradigmas acerca de la forma que adopta el proceso decisorio. Lo haremos utilizando los tres modelos de Allison.

Allison tomó como punto de partida el estudio de la crisis de los misiles en Cuba, llegando a proporcionar tres explicaciones diferentes acerca de cómo se llegó a tomar la decisión de exigir que regresaran a la Unión Soviética. En el fondo, en la obra de Allison la construcción de aquellos modelos es más importante que el estudio de esa crisis. Seguramente, como dice Wagner, el libro tuvo desde un comienzo el propósito de "sintetizar los principales rasgos de tres corrientes de literatura" relacionadas con esta problemática<sup>219/</sup>. Allison comienza declarando que "los analistas profesionales de los asuntos internacionales, así como en general también el público, piensan en torno a los problemas de la política exterior en términos de modelos conceptuales que en su mayor parte están implícitos y que tienen consecuencias significativas desde el punto de vista de las conclusiones a que llegan"<sup>220/</sup>. El autor construye tres de esos modelos conceptuales, explicita sus diferencias y características, y ofrece una explicación diferente para la crisis de los misiles en Cuba a partir de cada uno de ellos --

---

<sup>219/</sup> Ver R.H. Wagner, "Disolving the State: Three Recent Perspectives", en International Organization, No.28, 1974, p.451. La propuesta de Allison se encuentra en su influyente libro Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, Little Brown, 1961 (hay traducción castellana efectuada por Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988). Por esa misma época, M.H. Halperin estaba acercándose al tercer modelo propuesto por Allison: ver "Why Burocrats Play Games", en Foreign Policy No.2. Posteriormente Allison y Halperin integraron sus ideas sobre el tercer modelo en "Burocratic Policy: A Paradigm and Some Policy Implications", en R. Tanter y R.H. Ullman (eds.), Theory and Policy in International Relations, Princeton University Press, 1972. Dicho artículo será usado al final de esta sección para explicar más detalladamente el modelo denominado de "política burocrática".

<sup>220/</sup> Allison, Essence of Decision, op.cit., pp. 3 y 4.

explicaciones cuyos modelos subyacentes, como se ha dicho, trascienden con mucho la situación analizada.

El primer modelo, denominado "clásico" y basado en la presunción de que existe un actor racional unitario, es una expresión de la visión estado-céntrica de las relaciones internacionales y de su básica presunción de que el estado es el protagonista exclusivo de ellas. "La mayoría de los analistas y las personas interesadas en estos temas tratan de comprender los acontecimientos relacionados con la política exterior como acciones deliberadas de gobiernos nacionales perfectamente unificados. El público atribuye una personalidad a esos actores y habla de sus propósitos y sus elecciones"221/. El estadista que describe Morgenthau, capaz de comprender el interés nacional y de deducir sus exigencias en cada situación determinada, es un ejemplo de ese actor racional perfectamente coherente. La labor del analista consiste aquí en introducirse en la mente de ese actor suponiendo que éste siempre tiene una visión clara de los objetivos perseguidos, conoce todas las alternativas posibles para conseguirlos, y es capaz de calcular con exactitud sus costos y de anticipar sus resultados. En contraste con esta descripción se sugieren dos alternativas, cuyo común denominador es trasladar el foco del análisis desde una opción gubernamental de carácter racional y monolítico hacia un proceso de adopción de decisiones en que interviene una multiplicidad de actores en los que se desagrega este proceso y a través de los cuales se expresa el actor unitario que supuestamente era el estado.

En efecto, Allison sostiene que aunque el modelo racional sigue siendo útil, puede "ser suplementado, si no completamente suplantado, por marcos de referencia que se centran en la maquinaria del gobierno: las organizaciones y las personalidades involucradas en el proceso de formulación de las políticas"222/. El marco institucional del proceso de adopción de decisiones propuesto por Snyder, y aun con anterioridad por Simon, reaparece en el segundo de los modelos de Allison en donde la adopción de decisiones es caracterizada como un

---

221/ Allison, op.cit., pp. 4 y 5.

222/ Allison, op.cit., p.5.

proceso organizacional. Dicho modelo presume que "el gobierno consiste en un conglomerado de organizaciones semi-feudales, aliadas entre sí en forma flexible, cada una de las cuales tiene una vida propia de carácter sustantivo". Por consiguiente, la política exterior es descrita como el producto o el resultado "de grandes organizaciones que funcionan de acuerdo con pautas de comportamiento establecidas, en lugar de ser la consecuencia de opciones deliberadas de un actor gubernamental unificado"223/. La explicación de una decisión consiste, por lo tanto, en identificar los actores organizacionales que han intervenido en ella y en señalar de qué manera han interactuado para enfrentar determinada situación a través de una decisión o de una actuación determinada. En este modelo el comportamiento del gobierno no es tanto el resultado de una opción deliberada cuanto el producto de la interacción entre diversas organizaciones parcialmente coordinadas por los dirigentes gubernamentales. "Los líderes gubernamentales pueden interferir sustancialmente en la conducta de dichas organizaciones pero no la controlan". Esa conducta está determinada fundamentalmente por sus tradicionales preferencias y sus procedimientos rutinarios, con desviaciones menores, incrementales o graduales, excepto cuando se produce un desastre o una crisis224/. La caracterización de este modelo que Allison prefiere es la de Herbert Simon, basada en el concepto de racionalidad limitada y no comprehensiva, y caracterizada por la división de los problemas en varios aspectos separados cada uno de los cuales puede ser abordado por una agencia diferente; por la búsqueda de una respuesta que tienda a satisfacer a los actores más que a lograr una solución óptima; por la tendencia a contentarse con identificar un número limitado de alternativas y por escoger una de las primeras que parezcan factibles, y por el énfasis en evitar la incertidumbre o el riesgo mediante el procedimiento de concentrarse en acciones limitadas o intermedias que, aunque logres resultados parciales, permitan corregir el curso de acción sobre la marcha a la luz de la experiencia. En otras palabras, las organizaciones prefieren resolver problemas urgentes e inmediatos en lugar de desarro-

---

223/ Allison, op.cit., p.67.

224/ Allison, op.cit., pp. 67 y 68.

lar estrategias globales destinadas implementar proyectos de mayor alcance.

Mientras que el segundo de los modelos de Allison procuró aplicar los conceptos de la teoría de la organización al análisis de la política exterior, el tercer modelo, el de la política gubernamental burocrática, utiliza un rango mayor de instrumentos extraídos de la sociología y de la ciencia política. Una vez más, en contraste con el primer modelo, el tercero niega la existencia de un actor unitario y sostiene que existen múltiples actores. En lo que se diferencia del segundo modelo es en que, en esta visión, la actuación y la interacción de esos actores es menos coherente de lo que sugiere la teoría de la organización. En general, no se centran en un solo problema, sino que enfrentan varias cuestiones paralelamente, en función de intereses diferentes según el actor del cual se trate, entablando negociaciones o alianzas a fin de obtener el apoyo de los demás actores para conseguir cada uno de sus distintos objetivos; estos objetivos difieren porque las perspectivas sectoriales, organizacionales e individuales son diferentes, dependiendo del actor de que se trate; los distintos actores no llegan a una decisión o a un curso de acción determinado a través de una elección racional o negociada sino a través de un proceso parcial, incompleto e incrementalista de ajuste que constituye, según este modelo, la esencia misma de la actividad política. La distinción tradicional entre política interna e internacional, que comenzó a desdibujarse desde el inicio mismo de los estudios sobre las decisiones, prácticamente desaparece en este paradigma: a la luz de éste, el proceso de formación de la política exterior y la adopción de las decisiones respectivas comparten mucho de los rasgos propios del proceso político interno y, por lo tanto, muchas categorías de la ciencia política son aplicables al estudio de la política exterior<sup>225/</sup>. Similarmente, la política exterior no es concebida tanto como una opción gubernamental (primer modelo), o como el producto de

---

<sup>225/</sup> De allí que muchos de los conceptos del modelo de la política burocrática reconozcan como sus antecedentes más remotos los primeros trabajos de Wright Mills en *The Power Elite* Oxford, Oxford University Press, 1956 y, posteriormente, de Robert Dahl en *Who Governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961.

la labor de una organización compleja (segundo modelo), sino como la resultante de varios juegos o negociaciones entre múltiples actores que integran el gobierno o que están vinculados a éste. Este tercer modelo no sólo no presume un control gubernamental centralizado sobre el comportamiento de las organizaciones, sino que tampoco concede que éstas, en su estructura interna, tengan la capacidad para llegar a un consenso y definir un curso de acción. Esta es generalmente el resultado de negociaciones entre numerosos segmentos burocráticos. Los actores no están orientados por un plan estratégico central, sino por conceptos e intereses divergentes, vinculados a las percepciones y objetivos de las distintas organizaciones y personas envueltas en el proceso decisorio. El resultado no depende tanto de la justificación racional de la decisión, ni de las tradiciones y procedimientos rutinarios de una organización, como de la capacidad relativa de las distintas partes que intervienen en la negociación.

### 9. El enfoque burocrático

Nos detendremos finalmente con mayor detalle en el último de los modelos propuestos por Allison por constituir, a nuestro juicio, la descripción más amplia y refinada del procedimiento a través del cual se toman las decisiones de política, aún estando conscientes de que su base empírica y su capacidad explicativa están en buena medida vinculadas a la experiencia de los Estados Unidos. Sin embargo, aunque este modelo no describa con el mismo grado de acuciosidad el proceso decisorio en otros países, sigue constituyendo un marco de referencia más rico y más sutil que otros para examinar los procesos nacionales de adopción de decisiones, aunque con frecuencia éstos sean relativamente más simples o centralizados, y su análisis no necesite incorporar todos los elementos incluidos en el modelo burocrático. Para explicarlo, esta sección se limitará a resumir el trabajo de Allison y Halperin anteriormente mencionado, el cual a su vez se basó en trabajos más extensos de los mismos autores.

El trabajo comienza refiriéndose a tres casos ocurridos en la segunda mitad de los años 60 --el incremento de la ofensiva de Vietnam del Norte, la posibilidad de que China interviniese en el conflicto como lo hizo antes en Corea, y la forma en que podía lograrse una limitación del poderío militar norteamericano

sin permitir que los soviéticos alcanzaran una posición de superioridad estratégica. Estos casos, según los autores, requieren tres tipos de respuesta: el primero, una explicación; el segundo, una predicción y el tercero, un plan o una política. Los autores consideran que éstas son las tres tareas centrales de todo análisis. Según ellos, tradicionalmente este tipo de análisis ha tenido como común denominador un enfoque básico, es decir, un conjunto de supuestos a partir de los cuales se analizan los asuntos internacionales. En el centro de este enfoque está la presunción de que los acontecimientos que constituyen la política internacional consisten en actos más o menos deliberados de gobiernos nacionales, coherentes y racionales, que actúan en una forma similar a la de los seres humanos individualmente considerados. A partir de esta presunción, al analista le basta con reconstruir los intereses y objetivos de una nación, los cursos alternativos de acción que ésta enfrenta en una situación determinada, y los costos y beneficios de cada alternativa. Las explicaciones, predicciones y recomendaciones efectuadas a la luz de dicho análisis se derivan, por lo tanto, de una reconstrucción del razonamiento de ese actor. Frente a una situación determinada, el analista debe preguntarse por qué ese estado actuó en determinada dirección, anticipar cómo podría actuar en el futuro, o recomendar el tipo de acciones que se debería emprender para enfrentar esa situación o sacar provecho de ella. Esta línea de análisis, coincidente con el primer modelo de Allison, ha constituido el enfoque dominante en el estudio de la política exterior y de las relaciones internacionales. Este enfoque tiene muchas ventajas. Desempeña la función de un lente que jerarquiza y reduce los elementos implícitos en una situación y las alternativas abiertas para manejarla, al mismo tiempo que subraya las más importantes. Al hacerlo, por cierto, simplifica la realidad y deja de lado numerosos detalles. Esta simplificación ilumina y oscurece a la vez la comprensión de las distintas situaciones, particularmente al suponer que los estados son los únicos protagonistas del juego internacional, y que su comportamiento es siempre racional y articulado.

Los autores que estamos siguiendo aquí proponen que la política exterior no es formulada por un actor central que toma racionalmente decisiones, sino más bien por un conglomerado de organizaciones e individuos que difieren entre sí, a veces

frontalmente, acerca de cuáles son los intereses del gobierno, los objetivos que deberían perseguirse y los cursos de acción más adecuados o factibles para conseguirlos. Un propósito fundamental de esa propuesta consiste en presentar un enfoque alternativo que valore los factores nacionales que inciden en la política exterior, particularmente los factores burocráticos.

En contraste con el modelo clásico, el de la política burocrática no ve detrás de las decisiones un actor unitario sino muchos actores, los que no se concentran en un solo problema a la vez sino que enfrentan simultáneamente diversos problemas internacionales<sup>226/</sup>. Estos actores no se ponen de acuerdo en determinada decisión a través de una discusión racional sino de presiones y negociaciones. Por supuesto que esta descripción no está de acuerdo con la imagen que transmiten los políticos y que acepta el público, en el sentido de que toda decisión es el fruto de una deliberación racional desarrollada en el seno de un grupo homogéneo y equilibrado de funcionarios o de actores. Muchos analistas aceptaron esa visión por su simplicidad y elegancia intelectual. Sin embargo éste es el punto en donde es más ancha la brecha entre la literatura clásica y la experiencia práctica, según estos autores.

Estos proponen varias categorías para analizar la interacción que en la práctica se da entre esos actores. El propósito de la política --y del proceso de adopción de decisiones-- es la obtención de un resultado, para lo cual es necesario emprender ciertas acciones, que son la sustancia de la labor política. Estas por lo general son ejecutadas a través de canales más o menos pautados y preestablecidos, en donde, dependiendo de los casos, el poder ejecutivo, una comisión legislativa, el servicio exterior o un estado mayor conjunto, pueden tener un papel preponderante. Sin embargo, en cada curso de acción intervienen múltiples actores, cuyo peso relativo y grado de participación es muy variable. A su vez, cada actor o grupo de actores tiene sus propias percepciones o intereses, los cuales

---

<sup>226/</sup> Hemos traducido por "actores", un término más común en castellano, el concepto de "jugadores" (*players*) utilizado en el trabajo que estamos comentando.

fundamentalmente están determinados --y ésta es otra diferencia radical con la escuela clásica-- por el puesto que ocupan dentro de la burocracia: la posición de un actor frente a un problema depende de su cargo. Entre todos estos elementos, la unidad básica de análisis son las acciones desarrolladas por el gobierno, definidas como las actuaciones de funcionarios que toman decisiones en el ejercicio de una autoridad gubernamental.

En otras palabras, para explicar, predecir o planificar una política, es necesario identificar las acciones emprendidas o proyectadas por el gobierno respectivo (concebido como integrado por múltiples agentes) y analizarlas separadamente, así como también las conexiones que cada una de ellas puede tener con otras, hasta reconstruir el sentido general de esa política. En esta visión las acciones individuales cobran especial autonomía: cada una responde a una percepción, a un interés y un objetivo propios, y la política es la resultante o suma de dichas acciones. Pero esta suma no es necesariamente coherente. Los autores identifican tres tipos de acciones: las que conducen a decisiones superiores (que ellos llaman procesos de decisión); las decisiones que llevan a formular una política (procesos de política), y las acciones que representan la implementación de esa política o que, en ausencia de ella, la reemplazan (procesos de acción). Las actuaciones preparatorias o secuenciales a una decisión de política no deben ser consideradas en forma peyorativa. Con gran frecuencia las primeras acotan el rango de opciones disponibles y las segundas modifican la orientación de la política. Además, muchas veces una agencia gubernamental se ve obligada a emprender acciones para responder a una situación determinada sin que medie una decisión política.

Los actores se distribuyen generalmente en dos niveles: un círculo de actores de mayor nivel y varios círculos menores. Sin embargo, el nivel no siempre está determinado por el peso relativo de cada actor dentro del sistema político. Dada la forma como en este modelo ha sido definido y descrito el proceso de adopción de decisiones, casi siempre los actores de mayor nivel están representados por agencias o personajes vinculados a la burocracia gubernamental, mientras que actores de gran peso político como los miembros del congreso, la

prensa o ciertos grupos de presión, suelen constituir círculos concéntricos desde los cuales se trata de influir sobre el círculo interno dentro del cual se desarrolla el proceso decisorio. Existe una diferencia radical entre el concepto de interés nacional desarrollado por la escuela clásica y la forma como dentro de este enfoque se van definiendo los distintos intereses. El resultado de la aplicación de este esquema consiste en relativizar considerablemente dichos intereses. Ya se ha señalado que, dentro de esta visión, éstos dependen de la posición que ocupe cada actor dentro de una estructura burocrática. Por consiguiente, es posible clasificar estos intereses en nacionales, de la organización y personales. Esto no quiere decir que siempre cada actor actúe solamente en función de intereses pertenecientes a uno de estos tres niveles. Por el contrario, lo normal es que su actuación esté inspirada por objetivos vinculados a esas tres esferas, combinados en una proporción que no depende solamente del carácter de ese actor sino también de la naturaleza de cada situación.

A la luz de esta imagen adquiere todo su significado el concepto de "definición de la situación para el actor". Con ella se aleja más aún la posibilidad de caracterizar una situación o definir un problema en forma objetiva. Por lo general, cada actor tendrá una percepción distinta de ella, dependiendo de su posición y de sus intereses. Los autores ponen el ejemplo de una proposición encaminada a retirar tropas norteamericanas de Europa: lo que para el Departamento de Estado es un peligro para las buenas relaciones con los países de la OTAN y para el ejército una amenaza contra su presupuesto y su tamaño, para la Oficina del Presupuesto es una forma de ahorrar dinero, para el Tesoro una ganancia en la balanza de pagos y para la Presidencia, la oportunidad de eliminar un factor de roce con el Capitolio.

Dentro de esta visión, las tradiciones e intereses organizacionales tienen gran importancia en la determinación de las posiciones de los distintos actores. De aquí se deriva un corolario muy importante. Existen diferencias apreciables entre aquellos sistemas gubernamentales u organizacionales que se encuentran relativamente cerrados frente a la expresión de intereses y al ejercicio de presiones provenientes de fuera del sistema y

aqueellos otros que se encuentran relativamente abiertos al juego de la política y, muy particularmente, a los resultados de los procesos electorales. En el segundo caso, factores tales como la necesidad de depender de la aprobación o la aquiescencia de un círculo más amplios, la mayor vulnerabilidad frente a las presiones o retaliaciones que puedan generarse en esos medios y el peligro de perder apoyo electoral, obliga a los actores a definir sus intereses en forma más amplia, más flexible y más equilibrada.