

# LOS OBJETIVOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR LATINOAMERICANA\*

*Manfred Wilhelmy von Wolff*

Tomando la política exterior como una política pública, es necesario someterla a procesos de análisis y reflexión de sus criterios de estructuración. En Latinoamérica la política exterior debe adecuarse a los cambios en el escenario internacional y hacerse en forma más integrada, para lo cual hay que revisar el papel de las cancillerías y partir de las directrices de los respectivos proyectos nacionales. Considerando todo lo anterior, este trabajo se centra en el aspecto de los objetivos de la política exterior.

El autor analiza en primer lugar los enfoques básicos sobre los objetivos y más adelante los pasos en la determinación de ellos. También plantea la relevancia de la identificación de los objetivos prioritarios y del análisis de las opciones o sea los cursos concretos de acción para lograrlos.

Finalmente concluye que dada la utilidad de los ejercicios de análisis y reflexión de la política, es importante incluir en las burocracias de relaciones exteriores a especialistas en este tipo de tarea.

## Introducción

Los académicos latinoamericanos, al incursionar en el campo de las relaciones internacionales, han absorbido y adoptado —entre muchos modelos de análisis— la concepción de la política exterior como una resultante de múltiples interacciones a nivel de organizaciones y de individuos. Al abandonar progresivamente la idea del Estado como un actor unitario en el sistema internacional, han reducido su atención a los problemas de identificación y análisis de intereses, objetivos e instrumentos en las políticas exteriores.

Esta tendencia analítica tiene justificación en el contexto de los necesarios esfuerzos para deshacer los mitos tradicionales acerca de un Estado latinoamericano personificado y a la vez abstracto, que al

---

\*Documento de trabajo presentado al Seminario sobre "Bases y condiciones para la estructuración de la Maestría en Relaciones Internacionales" organizado por la Oficina de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Córdoba el 31 de mayo y 1º de junio de 1990, con el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) URSHLA - Venezuela.

modo de una entidad casi metafísica se situaría por encima de los mecanismos cotidianos de la contingencia política. Pero, más allá de los indudables beneficios del análisis de los mecanismos burocráticos y políticos, que permiten desentrañar realidades que permanecían ocultas bajo el prisma de los paradigmas tradicionales, los actores que orientan las políticas exteriores requieren tener algún tipo de instrumental analítico para reflexionar y discutir acerca de los criterios de estructuración de aquéllas. Este trabajo acomete un aspecto de esta tarea, que no se postula como alternativa, sino como un ángulo diferente pero posiblemente complementario al de los modelos de políticas burocráticas y organizacionales.

Aquí se postula que la política exterior es una política pública y que como tal es susceptible de ser sometida a procesos de análisis que en muchos aspectos no difieren sustancialmente de los análisis de otras políticas públicas, como las de defensa o las del área social. En la medida que existen tales diferencias, ellas se deben justamente a la especificidad de la problemática internacional que encaran los actores de política exterior, cuyo rasgo sobresaliente es la fuerte incidencia de influjos provenientes del entorno del sistema político en la estructuración de las situaciones políticas para las que se buscan "soluciones" y –dentro de estos influjos y de las consideraciones "domésticas" de la política– la elevada significación que los actores conceden a elementos intangibles del proceso político, como son sus eventuales resultados en términos de status y consideración por parte de otros actores internacionales. Con todo, el hecho que en las últimas décadas las políticas exteriores deban tratar en medida cada vez más importante materias de índole económico-social, tecnológica, ambiental, etc., tiende a contrarrestar la incidencia de las especificidades recién aludidas, y a reacercar en último término el estudio de las políticas exteriores al ámbito general de los estudios de las políticas públicas en general.<sup>1</sup>

Es convergente con lo anterior subrayar la voluntad generalizada de los actores estatales latinoamericanos en el sentido de desarrollar políticas exteriores como componentes esenciales de los respectivos proyectos políticos nacionales. Esta voluntad existe por múltiples razones: la percepción de que en ausencia de políticas

---

<sup>1</sup>Carlos Eduardo Mena, en su obra *Toma de Decisiones y Políticas. Algunas Aplicaciones a la Política Exterior*, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989), ha realizado un intento sistemático en la dirección que nos interesa. Más específico en nuestro ámbito es Luciano Tomassini, *Teoría y Práctica de la Política Internacional*, (Santiago: Ediciones Universidad Católica, 1989), cap. 3, "El análisis de la política exterior".

exteriores aumenta la marginalidad internacional de América Latina; la percepción de que la articulación entre propuestas de desarrollo y un sistema internacional fuertemente transnacionalizado por parte de los gobiernos es crucial para no frustrar completamente las perspectivas de realización de los planes internos; la convicción creciente en torno a la futilidad de los esfuerzos nacionales aislados para enfrentar los problemas centrales de la agenda internacional. Resulta notable el hecho que, a pesar de las profundas crisis de la última década, los actores estatales latinoamericanos no estén en vías de abandonar la aspiración, que emergiera a fines de los años 60, de desarrollar posturas internacionales más activas y no meramente adaptativas o reactivas. Igualmente notable es la persistencia de los esfuerzos para definir y operar mecanismos adecuados de concertación de políticas en un entorno de intereses donde a veces se hace difícil o costoso reconocer los elementos comunes entre los países, tradicionalmente débiles frente a las visiones particularistas de la conveniencia de cada país. En este contexto de maduración gradual de posturas externas latinoamericanas, la discusión ya no gira en torno a la aspiración a obtener un margen de autonomía en el sistema internacional; tal aspiración ha llegado a ser un postulado generalmente compartido entre los actores políticos. Más bien se trata ahora de determinar cuánta autonomía de acción se busca, en qué materias es preciso alcanzar mayores márgenes de maniobra, cómo se puede avanzar en esa dirección, y cuáles son las implicaciones de una estrategia de ampliación de dichos márgenes en un sistema internacional altamente interdependiente y transnacionalizado.<sup>2</sup>

Cada vez más actores oficiales también perciben que, mientras las diplomacias latinoamericanas tradicionales consistían básicamente en reacciones frente a condiciones percibidas en el ámbito externo, el esfuerzo actual y futuro debe orientarse a mejorar la articulación *entre las realidades* y los proyectos internos, por una parte, y por otra la respectiva política exterior. El resultado de este esfuerzo de reconocimiento de estas vinculaciones debe ser una diplomacia de carácter más integrado, aunque de contenido más heterogéneo y variado y por tanto más difícil de mantener como un todo coherente.

A nivel de actores oficiales, lo anterior necesariamente involucra una revisión del aparato de formulación e implementación de

---

<sup>2</sup>Esta observación se basa en comentarios hechos por Alberto van Klaveren y Luciano Tomassini en un seminario de análisis y planificación de política exterior (Brasilia, noviembre 1988).

políticas. En una primera fase evolutiva de la gestión política exterior, las cancillerías aparecían en posiciones relativamente aisladas del resto de los respectivos aparatos públicos. Como producto de la ampliación de la esfera de actividad estatal, en una segunda fase las cancillerías deben entrar a compartir sus misiones tradicionales con nuevas tareas, especialmente de contenido económico, mientras al mismo tiempo surgen varios otros actores oficiales como ministerios económicos, otros servicios públicos, ramas de las fuerzas armadas, etc., que articulan intereses sectoriales hacia el exterior. La tarea en una tercera fase es lograr que los procesos complejos y muchas veces paralelos de manejo de relaciones exteriores, respondan a concepciones sustantivas y a estilos de acción que reconcilien diferencias sectoriales y reflejen líneas directrices emanadas de una conducción política nacional. Es justamente en este punto —que tiene carácter programático— donde se advierte la relevancia del análisis de los objetivos.

### **Enfoques básicos acerca de los objetivos**

Siguiendo la conceptualización de George Modelski,<sup>3</sup> distinguimos en la política exterior intereses, objetivos e instrumentos. Sin entrar a la clásica (y perenne) discusión sobre el interés nacional, entendemos por intereses los valores, materiales como inmateriales, que se trata de promover —sea adquiriendo, sea conservando— por medio de los procesos políticos de la política exterior.

Bajo esta perspectiva, el concepto de objetivo se subordina al de interés. El objetivo se refiere al fin inmediato, mientras el interés es el fin mediato que guía la selección de aquél. Concretamente, el objetivo de política exterior se refiere al comportamiento deseado o que se quiere obtener del Estado destinatario de la política: concretamente, que este Estado haga o no haga algo que en último término se ve como un elemento conducente —directa o indirectamente— a asegurar un determinado interés propio.

A su vez, el instrumento está al servicio del objetivo, siendo aquella parte de la situación que está bajo el control del actor estatal y que le sirve —en calidad de recurso— para su empresa de lograr uno o más objetivos de la política. En el instrumental clásico de la política

---

<sup>3</sup>Ver George Modelski, *A Theory of Foreign Policy*, (Nueva York: F. Praeger, 1962), cap. 1.

exterior se destacan los instrumentos de carácter diplomático -orientados al logro de objetivos mediante acciones pacíficas- militar y económico. A cada constelación de intereses y objetivos debe adecuarse un repertorio de instrumentos; el cálculo de esta adecuación constituye una de las tareas centrales del actor gubernamental en la política exterior. Al decir de Morgenthau, la reconstrucción de la racionalidad de ese actor es el cometido central del investigador académico en el ámbito del comportamiento internacional.<sup>4</sup>

Es importante advertir que al referirnos a objetivos estamos aludiendo a un futuro deseado, a diferencia de un futuro anticipado o previsto. Este último tipo de futuro —el que se espera pero no necesariamente se desea— se trata de esclarecer —dependiendo de las posturas epistemológicas— por medio del arte de la conjetura o de la ciencia predictiva.<sup>5</sup> En la medida que, de acuerdo a nuestras previsiones, existan diferencias importantes entre ambos tipos de futuro, y que prevalezca la persuasión que el futuro esperado no es completamente inevitable, la tarea de la política exterior consistiría en procurar una alteración en el curso de los acontecimientos esperados, de modo que su curso futuro corresponda lo más posible al futuro que los actores desean vivir, que es el que se inserta en el ámbito del interés: un futuro donde la entidad política propia siga existiendo, se desarrolle, goce de seguridad, prestigio y consideración externa. Naturalmente, la brecha entre futuros esperados y deseados es permanente, puesto que los intereses son dinámicos, planteando exigencias siempre nuevas a los actores políticos; estos, por su parte, se enfrentan continuamente a situaciones percibidas como potencialmente desfavorables en el plano de los futuros esperados, en la medida que no proyecten cursos de acción tendientes a concretar determinados fines colectivos diferentes a los resultados hipotéticos de una actitud de mero "*laissez passer*".

Al tratar el tema de los objetivos, lo hacemos a partir del supuesto de la existencia de una agenda o conjunto de temas de política exterior. Este supuesto es de mucha importancia, por cuanto la agenda —originada de la percepción de los intereses— se determina mediante un proceso político de vasto alcance práctico. En términos

<sup>4</sup>Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations, The Struggle for Power and Peace* (Nueva York: Knopf, 1960), 3a. edición, p. 5. Una traducción de la 6a. edición de este clásico ha sido publicada en 1986 por el Grupo Editor Latinoamericano.

<sup>5</sup>En la década del 60 la "futurología" estuvo más en boga que hoy. Una discusión de diferentes posturas analíticas se encuentra en Bertrand de Jouvenel, *L'Art de la Conjecture*, (Mónaco: Editions de Rochen, 1964).

de relaciones de poder, la inclusión o exclusión de determinados temas del quehacer propuesto para una unidad política en un cierto horizonte temporal (agenda inmediata, de mediano y de largo plazo), ya es una clave para la identificación de los actores que mueven un sistema político y para la proyección de los resultados probables de los procesos políticos.

Una división básica en el tratamiento de los objetivos de política exterior se plantea en términos del grado de libertad de los actores para la fijación de estos y para la planificación de acciones de implementación. Una primera visión de este aspecto proviene de las tendencias analíticas inspiradas en teorías de la administración.<sup>6</sup> Al tratar al actor político en roles directivos como una especie de gerente, la tendencia es postular que éste tiene una amplia libertad para escoger objetivos. El actor puede plantear muchos comportamientos deseados de parte de otros actores estatales, y seleccionar entre variados cursos de acción para maximizar la probabilidad de su logro, sin que se encuentre constreñido en un grado significativo por variables que están fuera de su control. Dentro del gobierno, aunque los individuos, grupos y departamentos en las organizaciones burocráticas tienen ciertos intereses y objetivos particulares limitados, es posible obtener el reconocimiento de la preeminencia de los objetivos colectivos, tanto a nivel de principio como de adhesión práctica una vez que estos han sido oficialmente adoptados, dados a conocer, e incorporados a los programas de tareas específicas. De este modo, la existencia de un conjunto de objetivos claramente establecidos genera criterios para juzgar la efectividad de las tareas de implementación que corresponden a cada unidad y cada actor individual. En otras palabras, la pregunta pertinente bajo este enfoque de los objetivos sería en qué medida las acciones emprendidas sirvieron al logro de determinados objetivos previstos en un tiempo y bajo condiciones dadas.

Un enfoque alternativo para el estudio de los objetivos proviene de la tradición analítica pluralista-incrementalista,<sup>7</sup> en la que el supuesto general es que los actores políticos tienen un control muy limitado sobre el medio en que se desenvuelven. La libertad de los

<sup>6</sup>Ver Mena, *op. cit.*, pp. 190 y sigs.

<sup>7</sup>Mena, *op. cit.*, y Graham Allison, *Essence of Decision*, (Boston: Little Brown, 1971) (hay traducción publicada por Grupo Editor Latinoamericano en 1988). Ver especialmente el panorama de modelos analíticos desarrollado por William Hazleton, "Los procesos de decisión y las políticas exteriores" en Manfred Wilhelmy (ed.), *La formación de la Política Exterior*, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987), pp. 15-35.

actores políticos para guiar el curso de los eventos de política exterior no es muy grande, y en la práctica se observa que muchas de las acciones de política externa consisten en reacciones a situaciones que escasamente se anticipaban, y que no permitían estructurar criterios muy claros en el ámbito de los objetivos. Bajo el influjo de las situaciones en cambio continuo, los programas de acción requieren continuamente ser renovados, pero existe una inercia burocrática que posterga estos cambios hasta que sobrevienen situaciones de inadecuación dramática entre la realidad y las prioridades operativas, o sea, hasta que se vive una situación de crisis. En el plano cotidiano, los actores pocas veces revisan los fines, pero sí ajustan constantemente las opciones operativas y los instrumentos o medios, sea porque prefieren un tipo de instrumento a otro, sea porque encuentran que deben ser combinados y/o "dosificados" de distinto modo, para atender al logro de determinados objetivos. Pero en la práctica también el ajuste de los medios es generalmente de carácter marginal, "incremental", o sea, se sigue una "política de pasos pequeños" y se evita desplegar una gran imaginación. Esto último tiene una clara racionalidad burocrática porque causa la menor ofensa a los intereses establecidos, minimizando los riesgos de los actores interesados en el ascenso gradual, en la jerarquía del poder burocrático y gubernamental.

Subyace a la posición pluralista-incrementalista la idea de conducción de la política como un proceso empírico de prueba y error. Los cambios en la política son de carácter tentativo y experimental, en la medida que los actores enfatizan más el aprendizaje a partir de experiencias concretas que la elaboración de esquemas intelectuales de representación de objetivos. En el plano de los procesos de elaboración de políticas, esta postura conlleva la tesis del pluralismo de posiciones e intereses de diferentes actores y segmentos burocráticos, de modo que no existirían los objetivos propios del Estado o de la organización central encargada de las relaciones exteriores. Sólo tienen objetivos propios los individuos y, en alguna medida, los grupos que ejercen múltiples influencias para promover sus causas en el entorno organizacional. Desde este punto de vista, el proceso de fijación de objetivos no es tanto intelectual como social, y consiste en un ajuste mutuo y permanente entre las orientaciones de diferentes actores, que depende en su desarrollo concreto de las estrategias y recursos de cada parte.

A modo de crítica de estas perspectivas básicas acerca del tema de los objetivos es posible señalar, en primer lugar, que en el campo

de la política exterior, donde las decisiones y acciones dependen de manera significativa del comportamiento de actores que están situados en otros sistemas políticos, el grado de control de la situación decisional por parte de un actor estatal suele ser bastante bajo. Esto ocurre especialmente cuando se trata de relaciones de carácter adversario, cuando el repertorio de instrumentos de la política es poco abundante, y cuando el actor estatal es un país relativamente pequeño.

Aunque la concurrencia de algunas de las circunstancias mencionadas no priva necesariamente al actor de alternativas políticas, ciertamente es limitado el potencial de utilización de perspectivas acerca de los objetivos inspirados en los modelos gerenciales, que suponen un alto grado de control del actor sobre el entorno. En segundo lugar, a nivel interno, si bien la posición incrementalista tiene un indudable potencial analítico, es fácil a través de ella caer en un reduccionismo al postular que en las organizaciones no existe un cierto nivel de propósitos y fines comunes, y que en la política tan sólo confluyen estrategias individuales. En la práctica, los procesos no sólo intelectuales sino también sociales de fijación de metas comunes son tareas importantes que se pueden convertir en ejercicios explícitos, compartidos por un grupo. De este modo, es posible llegar a tener percepciones convergentes acerca de algunos intereses y adherir colectivamente a objetivos razonablemente específicos, a los que se reconoce prioridad en relación con los fines limitados de los individuos y los grupos.

De hecho, los individuos que desempeñan roles de responsabilidad en organizaciones encargadas de la gestión exterior asimilan objetivos por medio de procesos de socialización con subculturas corporativas prevalecientes, por ejemplo, en una cancillería. Estos objetivos pueden coincidir en mayor o menor medida con los que los analistas discernen a través de métodos racionales, o sea, con los productos de los procesos intelectuales de fijación de objetivos, o de análisis de los objetivos introducidos en la burocracia por los actores políticos en los niveles superiores del gobierno. Las eventuales disparidades de perspectivas, constituirán, por cierto, una fuente importante de tensiones y necesidades de ajuste interno en el gobierno. Así, en el evento de una atribución generosa de márgenes de actuación a los actores profesionales de la burocracia, sobreviene el peligro de una imposición de los productores de la subcultura corporativa de la burocracia a los demás actores. Eventualmente se podría

caer en un inmovilismo de la política exterior. En el caso contrario puede producirse un desquiciamiento de los objetivos determinados a través de procesos sistemáticos de análisis, y la sumisión de los procesos a los designios personales y/o partidistas de actores políticos poderosos. En todas las situaciones, el analista independiente tiene la limitación básica de carecer de bases propias de poder para hacer gravitar sus análisis en los procesos sociales de toma de decisiones.

## La determinación de los objetivos

Es oportuno considerar en este contexto algunos elementos en la determinación y revisión de los objetivos de política exterior.<sup>8</sup>

El primer aspecto a considerar es la fijación de la posición actual del actor estatal en un determinado asunto: la determinación de "dónde estamos hoy", o sea, cuáles son las políticas y actividades concretas del Estado en el presente. Por ejemplo, sin un Estado latinoamericano se propone activar sus relaciones políticas y económicas con los países de Europa del Este, de modo de estar presente en los procesos de cambio en esa subregión, la primera cuestión a dilucidar sería el estado inicial de las relaciones en términos de vinculaciones diplomáticas existentes, visitas de personeros, recursos de los presupuestos de relaciones exteriores destinados a la subregión, políticas de asignación de funcionarios, etc. Todo esto configura el cuadro de partida del esfuerzo realizado bajo las políticas existentes, la línea de base para cualquier comparación posterior.

El segundo aspecto es la determinación de criterios de cumplimiento o de éxito. Si se trata de aumentar el nivel político y económico de las relaciones con Europa del Este dentro del contexto de las relaciones exteriores del Estado, será necesario especificar, por ejemplo, qué se desea lograr en términos de representación diplomática, de niveles de comercio y otras relaciones económicas, de visitas recíprocas de personeros a diversos niveles, de relaciones culturales, de votaciones favorables de los países de Europa del Este a posiciones nacionales en foros multilaterales, etc. En cada uno de estos aspectos será conveniente especificar criterios a diferentes plazos. El conjunto de estos conforma nuevas situaciones de las

<sup>8</sup>En esta sección se han utilizado especialmente los conceptos desarrollados por William Dunn, *Public Policy Analysis*, (Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1981), y B. Hogwood, y L. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, (Oxford: Oxford University Press), 1984.

relaciones bilaterales que se desea obtener progresivamente, y su determinación es un elemento indispensable para la posterior evaluación de los logros de la política.

Un tercer aspecto se refiere a la determinación de las condiciones de que depende la efectividad de la política. El postulado implícito de una política es que al implementar una decisión mediante ciertas acciones se producirán determinadas consecuencias. En este aspecto, es crucial la determinación, por parte de los actores responsables, de la ejecución efectiva de las acciones involucradas en un objetivo determinado. En el ejemplo propuesto, se requeriría enumerar todas las acciones gubernamentales que se estiman necesarias para avanzar hacia el objetivo de estrechamiento de relaciones con cada uno de los países de Europa del Este con los que se busca el referido objetivo. Pero esta es solamente una parte del problema de efectividad, puesto que se plantea también la cuestión de plausibilidad: es necesario determinar si, ejecutadas las acciones de diversas índoles frente a cada uno de los actores externos, era razonable esperar que se produjeran las consecuencias deseadas. El objetivo podría ser plausible en relación con algunos Estados, pero no frente a otros, dependiendo de múltiples factores. Así, es posible que algunos dirigentes nacionales en Europa del Este consideren que el estrechamiento de relaciones con los países latinoamericanos favorece la consolidación de sus nuevas posiciones internacionales, pero que otros estimen que es prioritario afianzar estas posiciones en el marco europeo antes de preocuparse del resto del mundo. En el fondo, se trata aquí de la cuestión del mérito sustantivo de la política y de la oportunidad de su implementación: sin duda, el núcleo de la reflexión del actor político que busca la línea de comportamiento más apropiada bajo una determinada coyuntura externa.

Lo anterior no releva al actor político de la consideración de posibles factores externos adversos. El fracaso de una política puede deberse simplemente a situaciones imprevistas e imprevisibles, lo que Maquiavelo incluía en su categoría de "fortuna".<sup>9</sup> Aunque el actor nunca agotará los listados de eventualidades que pueden afectar su política, la determinación de algunas de ellas en calidad de obstáculos temporales o de situaciones que pueden imposibilitar la continuación de una política, es un ejercicio que el actor racional debería realizar para reducir el horizonte de imprevisibilidad.

---

<sup>9</sup>En *El Príncipe*, capítulo XXV, Maquiavelo atribuye a la fortuna la mitad de los sucesos que nos afectan.

En el ejemplo propuesto, eventualidades como nuevas intervenciones soviéticas y el derrocamiento del actual gobierno de la Unión Soviética no podrían omitirse en la construcción de escenarios políticos del desarrollo de relaciones con Europa del Este. Esto nos lleva a subrayar otro punto: el tratamiento de los objetivos con carácter dinámico. Los objetivos constituyen guías cambiantes del comportamiento externo de los Estados, lo que les confiere un rasgo de provisionalidad.<sup>10</sup> Ciertamente, esta característica —estrechamente vinculada con el problema del bajo nivel de control del actor sobre su entorno— vuelve más complejas e inciertas las tareas de análisis y planificación de las políticas.

### **Prioridades y opciones**

En una situación de recursos que, como en cualquier otro ámbito, es de escasez, es ineludible la determinación de prioridades en la política exterior. Esta consiste en la jerarquización de objetivos en orden de preferencia e importancia (o sea, su relación con los intereses en juego), además de urgencia (que se refiere a la oportunidad de la puesta en marcha de la política).

Al comparar los objetivos pueden revelarse incompatibilidad entre ellos; en tal caso se trataría de políticas alternativas que entrarían a competir por el favor de los agentes de decisión. Más frecuentemente, sin embargo, los objetivos son compatibles entre sí. Pero esto no significa —por lo ya expresado— que no requieran priorización. Al igual que en la estructuración de los objetivos, la priorización tiene un aspecto intelectual, ya que es posible ordenarlos racionalmente de acuerdo a criterios especificados, y un aspecto social y político, en la medida que esta fase de elaboración de la política exterior involucra la voluntad y el poder de imponer, vetar y excluir que tienen determinados actores políticos. Se trata del mismo aspecto aludido al subrayar la importancia de la determinación de la agenda; la intervención decisiva de un actor en esta fase puede constituir de hecho una modificación de una agenda previamente determinada. En efecto, la relegación de un objetivo a una prioridad baja puede equivaler en la práctica a su eliminación de la agenda.

---

<sup>10</sup>Comentario de I. M. Destler en el seminario a que se refiere la Nota 2.

La priorización de objetivos se puede proyectar al plano operacional de la política exterior de diversas maneras. Una posibilidad es la jerarquización de las acciones dirigidas a diversas áreas geográficas o políticas. En el ejemplo propuesto, conceder más importancia a Europa del Este puede implicar una disminución de la importancia relativa del Medio Oriente o de otras áreas. En segundo lugar, la priorización puede manifestarse en cambios de énfasis en diversos instrumentos de la política. En un contexto de recursos limitados, poner énfasis en los instrumentos económicos de las relaciones exteriores probablemente implicará rebajar el perfil de los instrumentos políticos. Un énfasis en los instrumentos relacionados con la fuerza militar casi necesariamente implica una disminución del rol de la diplomacia política y de los instrumentos económicos, salvo en contextos muy excepcionales (y pertenecientes en buena medida al pasado) en que el poder militar hacía de "punta de lanza" de algunos gobiernos para promover ulteriormente objetivos económicos. Es posible, por cierto, concebir las más variadas combinaciones de instrumentos en diversos esquemas de prioridades adoptadas por los actores oficiales.

Las prioridades también se pueden reflejar en las posiciones relativas de diferentes segmentos de la administración, sea que se trate de grandes unidades (jefatura de gobierno, cancillería, ministerios económicos, etc.), o de determinadas partes integrantes de estas unidades. En este sentido, la priorización como tarea intelectual se puede distinguir de la política burocrática solamente en un plano analítico.

Idealmente, la fijación de prioridades se contempla como una tarea deliberada, explícita, reflexiva y sistemática, que involucra a analistas profesionales de la política exterior junto a los agentes políticos. Esta situación suele encontrarse ocasionalmente, pero en la práctica la determinación de prioridades generalmente está sujeta a muchas influencias diversas que rara vez permiten reconstruir un proceso ordenado de estructuración de políticas. Aparte del ya aludido problema de los sucesos imprevistos a nivel externo, puede ocurrir que el giro de los eventos políticos internos haga inevitable una revisión drástica de prioridades, sobre todo en sistemas políticos que pasan por períodos de inestabilidad. Otro factor interviniente puede ser un cambio en las relaciones de poder dentro de las organizaciones que participan en la formulación de la política exterior. En el ejemplo propuesto, la prioridad asignada al estrechamiento de

relaciones con los países de Europa del Este podría verse anulada por la renuncia de un canciller que le hubiera concedido gran importancia y su réemplazo por otro, convencido, por ejemplo, que en dichos países no hay nada importante que obtener; o sea, la pérdida de prioridad se debería a un cambio en la concepción de los intereses derivados de un cambio de personal político. Frecuentemente el cambio organizacional causante de un cambio de prioridades no se da a nivel individual sino colectivo. Por ejemplo, un grupo de actores burocráticos dominado por elementos tradicionales (en cuya visión predominan los elementos jurídicos, históricos y geopolíticos) pueden verse progresivamente desplazados por otro grupo, que podría ser de orientación predominantemente económica. En esta perspectiva, la investigación de las prioridades efectivas exigiría un esfuerzo de análisis de organizaciones.

Mientras el análisis de prioridades se refiere a la jerarquización de objetivos, el de opciones apunta a la generación e identificación de cursos concretos de acción que apuntan al logro de aquéllos. Supondremos por un momento que existe un espacio apropiado para el análisis de opciones en el proceso de elaboración de la política (lo que implicaría, entre otros aspectos, que la política exterior no se usa arbitrariamente para la manipulación política interna, y que no hay caminos escogidos de antemano debido a presiones externas). En tales condiciones, habría que distinguir en este aspecto entre la identificación de opciones existentes y, eventualmente, la generación de nuevas opciones. En segundo lugar, se requiere elaborar descripciones completas de los pasos operativos involucrados en cada una de las opciones. En tercer lugar, las alternativas deben ser comparadas en términos tanto políticos como técnicos. Por último, las opciones políticas deben ser presentadas a los agentes de quienes dependen las decisiones y su implementación, sea bajo la forma de un "menú" de opciones, sea como una sola recomendación.

La distinción entre la identificación y la generación de alternativas u opciones apunta, respectivamente, a alternativas existentes y disponibles, y a la "producción" de nuevas alternativas en la medida que los actores involucrados en los procesos de decisión estiman que las primeras son insuficientes, claramente insatisfactorias para el logro de los objetivos que desean promover los agentes políticos. El proceso, por supuesto, dista de ser de carácter neutro. La conformación del "menú" de alternativas de los agentes de decisión es ya un resultado político, en la medida que solamente suelen alcanzar la

atención de los agentes políticos aquellas alternativas que cuentan con partidarios poderosos en las organizaciones oficiales. Mientras más alto el nivel de los agentes decisores en las jerarquías de gobierno, más complejo se torna el proceso de estructuración de las opciones que se les presentan. Por su parte, las organizaciones son resistentes a los deseos de estos agentes. Como dice Allison, las organizaciones tienen "repertorios" y su tendencia es a marginar como "impensable" aquellas opciones que no se ajustan cómodamente a los intereses organizacionales. Dentro de las estructuras burocráticas, ciertas alternativas suelen estar asociadas con determinadas personalidades, con grupos, creencias colectivas (fenómeno de la presión de grupo sobre las formas de pensar o "*groupthink*"), etc., todo lo cual limita significativamente el alcance práctico que se puede atribuir a la identificación y generación de alternativas como ejercicio intelectual insertado en el proceso político.<sup>11</sup>

Para contrarrestar las tendencias inerciales en las organizaciones se ha propuesto "institucionalizar la creatividad": proposición bien intencionada pero probablemente no muy realista a la luz de los fenómenos recién señalados. Por ejemplo, es plausible la idea de favorecer en los procesos de reclutamiento burocrático a aquellos postulantes a cargos vacantes que son capaces de presentar puntos de vista alternativos a los convencionales; pero en general, la naturaleza de las organizaciones burocráticas y de los intereses en juego tiende a disminuir la probabilidad de éxito del aspirante heterodoxo frente al competidor apoyado por un "*insider*". Igualmente, es posible programar ciertos ejercicios –del tipo "*brainstorming*", por ejemplo– para generar alternativas, pero nada asegura la calidad de los resultados, ni menos su eventual utilización posterior.

Las alternativas identificadas (o generadas) han de analizarse en términos de variables de decisión y de implementación. Las cuestiones de factibilidad previsibles para el evento de selección de una opción interesan especialmente al agente de decisión. Mientras en algunas opciones pueden predominar las interrogantes de factibilidad política, en otras tendrán más importancia las de carácter técnico-económico. En el ejemplo central que seguimos en este ensayo, la alternativa de reconocer la independencia de la República de Lituania presenta formidables cuestiones de factibilidad política que ningún agente podría dejar de considerar; en cambio, la celebra-

---

<sup>11</sup>Ver W. Hazleton, *op. cit.*

ción de convenios comerciales con diversos países de Europa del Este presentaría fundamentalmente cuestiones de factibilidad técnico-económica, de cuyo conocimiento y tratamiento adecuado dependerá la existencia real de la opción o su carácter meramente simbólico (a veces, sin embargo, las opciones de carácter simbólico tienen una clara racionalidad política).

Las interrogantes sobre factibilidad que alcanzan el plano legal y constitucional no son ajenas al análisis de opciones, tanto por consideraciones prácticas como de orden valorativo. Por ejemplo, si una opción involucra la posible celebración de un convenio internacional solemne (no es un mero acuerdo en forma simplificada), surgirán cuestiones de factibilidad jurídica en el contexto del debate político para la respectiva autorización de las instancias legislativas, antes de la ratificación.

Además, el análisis de las opciones no puede omitir las consecuencias económicas de cada elección, buscando especificar los beneficios esperados por determinados agentes económicos y —si los hay— los eventuales agentes que tendrían que enfrentar balances negativos, cargando con los eventuales costos de la opción escogida. El resultado de este tipo de análisis depende, naturalmente, de los supuestos en que se basan las alternativas bajo consideración. Todo esto ha de plantearse en diferentes hipótesis o marcos temporales, una consideración crucial en la problemática de la política exterior, donde la oportunidad o falta de oportunidad de las decisiones y acciones es probablemente más relevante que en muchas otras políticas públicas.

En términos puramente técnicos, la comparación de alternativas es una tarea para la que existen metodologías rigurosas y por tanto respuestas cuantitativas, que especifican soluciones óptimas para determinados problemas y tasas de retorno de la asignación de determinados recursos. Pero el agente de decisión se equivocaría al sucumbir a la ilusión tecnocrática, o sea, a la falsa percepción de certeza que puede infundir la lectura de este tipo de ejercicios. En la medida que los resultados siempre dependerán de los supuestos en que se ha basado el análisis, en estimaciones que pueden ser más o menos realistas, y aún en juicios de valor, el agente de decisión no cuenta aquí con un medio para reemplazar su propio juicio político, el que no puede prescindir de la experiencia personal de cada actor, de la "memoria institucional" de cada organización, y de las presiones concretas que se experimentan en cada situación de decisión.

Una limitación adicional al uso de las técnicas cuantitativas para el análisis de opciones radica en la importancia relativamente secundaria del gasto público en la actividad de política exterior. Dentro de los instrumentos de esta política, la dimensión financiera es comparativamente pequeña frente a las variables presupuestarias involucradas en políticas como las de defensa, seguridad social o educación. De este modo, las dimensiones políticas, institucionales, jurídicas e históricas en los procesos de adopción de decisiones siguen pesando más que las dimensiones económico-administrativas, aunque la diferencia se va reduciendo en la medida que los elementos económicos de las agendas internacionales gravitan más que en el pasado en las preocupaciones oficiales.

En cualquier caso, la cuestión central de fines y medios es una consideración central del análisis de opciones, en la medida que la generación de consecuencias deseadas exige determinados niveles de asignación de recursos de política exterior. Una política exterior "activista", de muy alto perfil, caracterizada por el despliegue simultáneo de muchas iniciativas, se caracteriza por la elección de opciones "exigentes" en términos de asignación de recursos. A la hora de hacer uso de ellos, los actores oficiales suelen comprobar que los recursos efectivamente disponibles son menos que los esperados debido al desajuste generado por la tendencia a la sobre-extensión de obligaciones. Tras esta situación —que sólo puede remediarse mediante el acopio de nuevos recursos y/o una drástica revisión del perfil de la política— suelen esconderse problemas de fijación meramente retórica (no operacional) de prioridades (todos los asuntos son declarados "importantes", "fundamentales", "vitales", etc., sin jerarquizarlos en la práctica). El error opuesto consiste en desarrollar una política de muy bajo perfil, desaprovechando oportunidades y recursos existentes. Es la típica complacencia con el *status quo* que caracteriza las políticas exteriores de élites tradicionales que prefieren la seguridad de una modesta posición internacional del Estado a asumir los riesgos inherentes de las acciones tendientes a mejorar las condiciones de participación nacional en el sistema internacional.

## Conclusiones

Los aspectos desarrollados en este ensayo no pasan de constituir un esquema general y parcial, referido tan solo al tema de los objetivos

de la política exterior, sin entrar en otros aspectos de la formulación de esta política. Al respecto, interesa destacar la idea del análisis de la política, la que no se concibe como una mera resultante de presiones individuales y de grupo en el seno de organizaciones. En la práctica, este tipo de tarea se encuentra apenas en una fase embrionaria, y no es nuestro propósito presentar una visión exagerada de las potencialidades de un "*policy planning*" en los medios latinoamericanos de toma de decisiones de política exterior, donde los espacios para el análisis intelectual de políticas son todavía reducidos, pero de importancia creciente.<sup>12</sup>

Sin embargo, en la medida que esos espacios ya existen en forma incipiente, o que pueden establecerse, postulamos que es útil concebir la política exterior como una política pública, cuyo estudio puede realizarse mediante categorías y métodos de análisis desarrollados para aquella. Existe un campo considerable para la integración de las metodologías de estudio de políticas públicas con la realidad del ámbito particular de la política exterior, un ámbito que tiene peculiaridades que no es posible desconocer. Ello implica necesariamente la adopción de perspectivas de comunicación y apertura recíproca entre los actores políticos y los especialistas en política exterior. El analista de políticas no debe caer en la actitud reduccionista de considerar la política exterior simplemente como "una política más", mientras que el actor diplomático tradicional tiene que mostrar disposición a trascender la perspectiva de tratamiento puramente empírico, legal, histórico y hasta anecdótico de las cuestiones que se plantean en la agenda.

Obviamente, la utilización de métodos sistemáticos de análisis de políticas no garantiza que en el futuro se adoptarán cursos de acción "correctos" en términos de los intereses postulados por los responsables de la política externa. Entre otras razones, la incidencia de factores que siguen estando más allá de la capacidad de previsión es imposible de desconocer; no obstante, los ejercicios de análisis de políticas pueden ayudar a los actores a situarse en una diversidad de escenarios y a explorar sus implicaciones, logrando una cobertura mayor de eventualidades que la conocida hasta ahora en nuestros sistemas de adopción de decisiones. Para volver al ejemplo de las relaciones latinoamericanas con los países de Europa del Este, que se desarrolló en este ensayo, está claro que prácticamente nadie

<sup>12</sup>La determinación de objetivos se vuelve más importante en la medida que disminuye el rol de la fuerza en las relaciones interestatales. Ver Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid Tecnos, 2a. edición, 1987, p. 257 (cita de J. W. Burton).

entre los actores involucrados anticipó la velocidad y profundidad de los cambios ocurridos en el año 1989; pero también es cierto que un análisis pormenorizado de la situación de los países de dicha subregión podía perfectamente haber incluido escenarios de disolución del antiguo bloque soviético, frente a los cuales hubiera resultado legítimo investigar nuevos objetivos y opciones de política latinoamericana.

Para lograr progresos en este orden de cosas es imprescindible que el proceso de la política exterior no consista solamente en un conjunto de discusiones –bajo fuerte y constante presión de tiempo– acerca de cómo enfrentar el próximo acontecimiento externo que se "viene encima" y que exige una pronta respuesta. Dado, sin embargo, que es poco realista esperar que los actores centrales de la política estén disponibles para el análisis sistemático de la misma, la inclusión en las burocracias de relaciones exteriores de segmentos especializados en este tipo de tarea emerge como una conclusión práctica de este estudio. Sin embargo, su consideración excede el marco del mismo.