

# EL ANALISIS DE LA POLITICA EXTERIOR

*Luciano Tomassini*

## 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.

Se ha señalado 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 Macchiavello 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 política.

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 obser-

van 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 influenciadas 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 período 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 naturaleza 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 favorablemente y los consideran muy útiles, dentro de los limitados propósitos de tales iniciativas.<sup>1</sup>

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

---

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

Latina a este respecto, sino también entre los países anglosajones 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".<sup>2</sup>

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 de la "política burocrática".<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

---

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

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

4. J.E. Anderson, Public Policy Making, Londres, Nelson, 1975.

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 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 armamen-

tos 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".<sup>5</sup> 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

---

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

el cual se argumenta en favor de una posición o se defiende una política.<sup>6</sup>

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 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 un capítulo próximo.

### 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

---

6. 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.

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.<sup>7</sup>

Otra distinción preliminar se refiere al "sistema internacional" o al "estado nación" como nivel de análisis.<sup>8</sup> 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 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.

- 
7. 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.
  8. 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.

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".<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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 prevaecientes en el contexto internacional puede conducir a la aplicación de políticas inadecuadas, parciales, principistas, reactivas o desinformadas; en particular crea el

---

9. 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.

10. Recuérdese el proyecto Camelot en América Latina.

11. Este punto se amplía en otros capítulos del libro.

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, 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 período 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, 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 diversificada 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".<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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 un 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 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

---

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

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

analizar en toda su complejidad el proceso decisorio.<sup>14</sup> 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".<sup>15</sup> 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".<sup>16</sup>

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 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.

---

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

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

16. Ibid, p.205.

## 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".<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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 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

- 
17. 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.
18. 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.

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.<sup>19</sup>

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. 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 prácticas de que estas organizaciones puede presentar características muy

---

19. 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.

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 Pentágono 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".<sup>20</sup>

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 Oxenstier-na 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 renunciaciones e inició grandes cambios que se consolidaron en la Paz de Viena, los que se prolongaron hasta la primera guerra mundial, encumbrando a un primer plano a Austria, Prusia y Rusia y, sobre todo, 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

---

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

compartían una cultura política internacional y obedecían a las mismas reglas del juego.<sup>21</sup>

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 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.<sup>22</sup> Porque ¿qué pasa con los hoyos

- 
21. 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.
22. Aludo aquí al símil 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.

cuando el queso se ha ido -cuando la trama del viejo sistema internacional se ha desintegrado?.<sup>23</sup> 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 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".<sup>24</sup> 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

---

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

24. G.K. Chesterton, Ortodoxia, cap.VII.

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".<sup>25</sup>

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 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.<sup>26</sup>

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

- 
25. S. Hoffmann, Dead Ends: American Foreign Policy in the New Cold War, Cambridge, Mass., Ballinger, 1983, p.6
26. 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.

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 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".<sup>27</sup> 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

---

27. 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.

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".<sup>28</sup> 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".<sup>29</sup> 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

---

28. Jorge Luis Borges, Ficciones, "La lotería babilónica".

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

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 que ya no pueden ser tratados simplemente sobre bases nacionales".<sup>30</sup>

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.

---

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

## 6. *Algunas experiencias*

Sería interesante ilustrar los elementos sugeridos hasta ahora para el análisis de la política exterior con algunos casos, hacer 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.<sup>31</sup>

El Reino Unido ha sido considerado, junto con otros países industriales, como "un estado viejo en circunstancias nuevas"<sup>32</sup>. 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".<sup>33</sup>

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" estu-  
vieron

31. 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 abundantemente en esta obra.
32. 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.
33. 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.

ron en el 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".<sup>34</sup> 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".<sup>35</sup> 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 de formular las políticas británicas se enfrentan ahora con nuevas tareas que exigen formas de actuación originales. Debe

---

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

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

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".<sup>36</sup> 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 estacionadas 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

---

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

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.<sup>37</sup> 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.

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 contien-

---

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

da, 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 escenario 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. Consecuentemente, 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>38</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 para el antiguo ministerio del exterior".<sup>39</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>40</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

---

38. 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.

39. Manfred Mols, "La estructura de la política exterior de la República Federal de Alemania", en Manfred Wilhelmy (editor), op.cit., p.84.

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

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 sentido de seguridad y bienestar ha dado lugar a una 'política internacional' de tendencia multidimensional".<sup>41</sup>

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

---

41. M. Mols, *op.cit.*, p.85.

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".<sup>42</sup> 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.

### 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>43</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,

---

42. 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.

43. J.N. Rosenau, The Scientific Study of Foreign Policy, Nueva York, The Free Press, 1971, pp.239 y siguientes.

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 nacional un concepto que podía ser usado para describir, explicar o evaluar la política exterior de las naciones.<sup>44</sup>

Desde entonces el interés nacional ha sido "el perenne patrón de acuerdo con el cual el comportamiento externo debe ser juzgado y dirigido".<sup>45</sup> 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".<sup>46</sup> 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".<sup>47</sup> 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.

---

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

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

46. Ibid, p.528.

47. Ibid, p.8.

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.

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".<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> 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".<sup>50</sup>

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

---

48. 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.

49. J. N. Rosenau, op.cit., pp. 146-147.

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

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 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 irreducibles, 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 irreducibles- debían modelar los propósitos y

objetivos básicos de la política exterior de ese país".<sup>51</sup> 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 específicos, compararlos y establecer una jerarquía entre ellos, para plantear opciones de política, ni para evaluar los costos ni los beneficios de cada una de éstos. Como se ha anticipado, esta

---

51. 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.

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".<sup>52</sup>

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 período más reciente. Uno de los componentes de la visión actual de las relaciones internacionales radica en la percepción de la complejidad del mundo moderno, 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

---

52. *Ibid*, p.237.

manejarlos en forma sectorial y por lo general mucho más técnica.<sup>53</sup>

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".<sup>54</sup> Nosotros, sin embargo, quisiéramos proponer un paso hacia adelante.

En tal sentido, el concepto de agenda internacional nos parece promisorio.<sup>55</sup> 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

53. 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.

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

55. Entre los principales analistas de este concepto se cuentan R.O. Kehoane 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.

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 sociedad 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.<sup>56</sup>

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

---

56. 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.

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.<sup>57</sup> 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 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 impor-

---

57. *Ibid.*, p.68.

tante 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 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 un 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 trata".<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup> 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

---

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

59. Hogwood y Gunn, op.cit., pp. 92 y siguientes.

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 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".<sup>60</sup>

La definición del tema es importante porque, como hemos visto, en la práctica su identificación está fuertemente basada 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 equívocada" (y, agregaríamos nosotros, que la completa falta de definición del mismo).<sup>61</sup> 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

---

60. *Ibid.*, p.108.

61. A.W. Steiss y G.A. Daneke, *Performance Administration*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1980.

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 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 determinados 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 manipulatoria, 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>62</sup> Este enfoque contrasta con la tradición incrementalista, según la

---

62. Ver R. Albanese, Management: Towards Accountability for Performance, Homewood, Irwin, 1975.

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 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.<sup>63</sup>

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

---

63. 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.

actitud extremadamente pesimista. Por otra parte, la impresión de que las organizaciones burocráticas son entidades sin objetivos institucionales, cuyos miembros carecen de todo sentido colectivo, 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 incrementa-listas.

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>64</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

---

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

ella, confrontando sus ideas en forma colectiva (*brain storming*), o buscando inspiración en la conducta de otros dirigentes, agencias o gobiernos así como en las lecciones de la historia.<sup>65</sup>

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 control de los resultados de la decisión a través de su costo presupuestario.<sup>66</sup>

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

---

65. 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.

66. Hogwood y Gunn, op.cit., pp.177 y siguientes.

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 un próximo capítulo estará 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 periodo, 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 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".<sup>67</sup> Ya se ha explicado cómo el concepto de interés

---

67. 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).

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", 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.<sup>68</sup>

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 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

---

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

· 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.<sup>69</sup> 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 interlocutores frente a determinados hechos, constituyen otras tantas técnicas que es posible considerar en este campo.<sup>70</sup> 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.<sup>71</sup>

El período 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

- 
69. A.E. Woodman, "The Unexpected in the International System", en Governance of the Western Hemisphere, Nueva York, The Aspen Institute, 1982.
70. L. Ingelstam, "La Planificación del Desarrollo a Largo Plazo: Notas sobre su Esencia y Metodología", documento de ILPES, Santiago de Chile, 1986.
71. Ver, N. Mandelbaum, "The Luck of the President", en Foreign Affairs, vol. 64, No. 3, 1985.

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 toman las decisiones y de los cuales esos fragmentos son sólo una parte. Esta opción entre los extremos del periodismo y el cientificismo 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 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.<sup>72</sup> 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

---

72. 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.

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.<sup>73</sup>

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

---

73. 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.

aún es continuar sustentando la planificación de la política exterior sobre antecedentes basados en períodos 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".<sup>74</sup>

---

74. L.Ingelstam, op.cit.,p.3.