

Lecciones

---

# TEORIA Y PRACTICA DE LA POLITICA INTERNACIONAL

---

*Luciano Tomassini*

Ediciones Universidad Católica de Chile  
Vicerrectoría Académica  
Comisión Editorial  
Casilla 114-D Santiago, Chile  
Télex: 240395 PUCVA CL  
FAX: 56-2-2225515

*Patrocinio de la Corporación de Televisión  
de la Universidad Católica de Chile*

"Teoría y práctica de la política internacional"  
Luciano Tomassini Olivares

Inscripción 73.153

I.S.B.N.: 956-14-0233-4

Derechos reservados  
Primera edición: 1.000 ejemplares  
Octubre 1989

Diseño y Diagramación:  
Paulina Lagos I.

Composición de texto:  
Programa RIAL

Alfabeta Impresores Ltda.

Tomassini, Luciano  
Teoría y práctica de la política internacional.  
Glosario: p.  
Referencias

Incluye notas bibliográficas.

1. Política Internacional. 2. Derecho Internacional.  
3. Diplomacia. 4. Relaciones Internacionales-América Latina.

RCAA2 1989 327 ...dc 19

02868



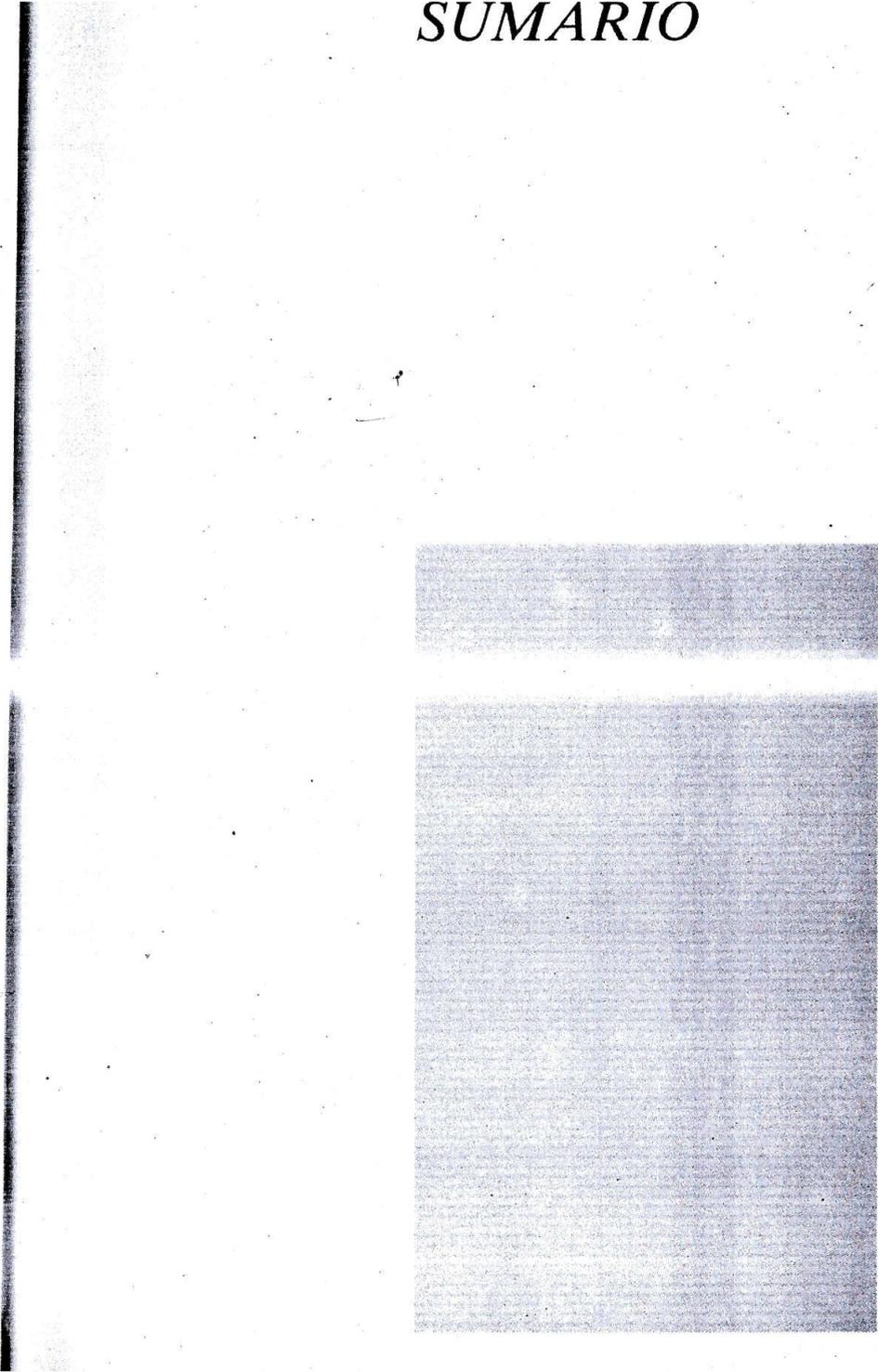
EDICIONES  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

---

*A Ana Maria*

*Deseo agradecer a los colegas que a través de su participación en el Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL) y en el Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores Latinoamericanos del PNUD y la CEPAL me enseñaron mucho más de lo que este libro refleja. Los errores y omisiones contenidos en el mismo se deben a mi limitación para racionalizar esa experiencia. Agradezco en particular a Daniela Baldovino por haberlo procesado.*

# *SUMARIO*



<b>PROLOGO . . . . .</b>	<b>19</b>
--------------------------	-----------

### **CAPITULO I**

#### **EVOLUCION DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE AMERICA LATINA EN LA POSTGUERA**

<b>La situación de América Latina en la post-guerra . . . . .</b>	<b>27</b>
<b>La transformación del escenario internacional . . . . .</b>	<b>31</b>
<b>La evolución de los países latinoamericanos . . . . .</b>	<b>37</b>
<b>Sus nuevas formas de relacionamiento externo . . . . .</b>	<b>41</b>
<b>El papel de la política exterior de los países de la región . . . . .</b>	<b>49</b>

### **CAPITULO II**

#### **LA TEORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

<b>La Teoría de las Relaciones Internacionales . . . . .</b>	<b>55</b>
<b>1. El papel de la teoría en las ciencias sociales . . . . .</b>	<b>55</b>
<b>2. La necesidad de la teoría en las relaciones internacionales . . . . .</b>	<b>57</b>
<b>3. Algunos antecedentes históricos . . . . .</b>	<b>59</b>

Los Principales Debates Teóricos . . . . .	64
4. Idealismo versus realismo en relaciones internacionales . . . . .	64
5. La querrela entre científicos y tradicionalistas . . . . .	66
6. Los enfoques sistémicos y sus detractores . . . . .	70
Algunas Teorías de Alcance Medio . . . . .	76
7. Teorías de las decisiones . . . . .	76
8. Teorías sobre el conflicto . . . . .	80
9. Teorías de la integración . . . . .	84
Principales Visiones Interpretativas . . . . .	87
10. Realismo y neo-realismo . . . . .	87
11. El estructuralismo y su posición contestataria . . . . .	98
12. El funcionalismo y el enfoque de la interdependencia . . . . .	111
Algunas Consideraciones Epistemológicas . . . . .	123

### CAPITULO III

#### EL ANALISIS DE LA POLITICA EXTERIOR

Aspectos Introdutorios . . . . .	131
1. Consideraciones preliminares . . . . .	131
2. Antecedentes y conceptos básicos . . . . .	135
3. El contexto y los agentes de la política exterior . . . . .	142
Enfoques y Realidades . . . . .	148
4. Principales variables . . . . .	148
5. Los nuevos desafíos . . . . .	152
6. Algunas experiencias . . . . .	159

El Marco de Análisis . . . . .	167
7. El interés nacional y la agenda internacional . . . . .	167
8. La operacionalización de los intereses nacionales . . . . .	174
9. Modelos, incertidumbre y previsión . . . . .	185

### CAPITULO IV

#### EL PROCESO DE ADOPCION DE DECISIONES

Orígenes del Estudio de las Decisiones . . . . .	193
1. Consideraciones generales . . . . .	193
2. El punto de partida . . . . .	198
3. El impacto de este enfoque . . . . .	206
Algunos Elementos del Proceso Decisorio . . . . .	211
4. Características generales . . . . .	211
5. Factores individuales en el proceso decisorio . . . . .	219
6. El marco organizacional . . . . .	223
Principales Modelos Descriptivos . . . . .	229
7. El abandono del modelo clásico . . . . .	228
8. Los tres modelos de Allison . . . . .	234
9. El enfoque burocrático . . . . .	238

### CAPITULO V

#### EL ARTE DE LA NEGOCIACION INTERNACIONAL

Diplomacia, Conflicto y Negociación . . . . .	245
1. La diplomacia y la negociación . . . . .	245
2. Los sistemas de solución de conflictos . . . . .	253
3. Los procedimientos diplomáticos . . . . .	263

# PROLOGO

---

Las Soluciones Negociadas . . . . .	265
4. La negociación y los negociadores . . . . .	265
5. Tipología de la negociación . . . . .	270
6. Negociaciones conflictivas y cooperativas . . . . .	273
Las Técnicas de Negociación . . . . .	281
7. Los principios . . . . .	281
8. Los métodos . . . . .	284
9. Algunos obstáculos . . . . .	293
Glosario . . . . .	299
Bibliografía . . . . .	339
Referencias . . . . .	345

Este libro se refiere a la metodología utilizada en el análisis de las relaciones internacionales y de la política exterior. El tratamiento de estos aspectos es muy escaso en América Latina y no demasiado abundante en otras latitudes. La metodología parecería desempeñar en las ciencias sociales el mismo papel que las cortesanas en las utopías políticas: "Platón no les dio lugar en La República" (Goytisolo). Una de las dos enciclopedias más importantes sobre la materia, publicada por Macmillan, no contiene ninguna entrada sobre los conceptos de teoría y metodología. Para saber de qué estamos hablando tenemos que recurrir a fuentes menos especializadas. La Enciclopedia Británica define el método como "un procedimiento mediante el cual se adquieren nuevos conocimientos". En cuanto a su importancia, dice Poirot refiriéndose a un inspector de Scotland Yard amigo suyo: "estoy desilusionado de Japp: ¡no tiene método!".

El Diccionario de las Ciencias Sociales de la UNESCO, que sí les dio un lugar en su universo, explica que el concepto de metodología emerge de la filosofía postkantiana, la cual ejerció considerable influencia en Max Weber y Talcott Parsons. "La metodología puede ser considerada como una disciplina separada que estudia los distintos sistemas disponibles para adquirir conocimientos científicos". Mckinney señala que "el metodólogo formula ciertas presunciones acerca de la realidad y luego procede a estructurar la investigación acerca de ella". Lazarsfeld y Rosemberg dicen que "el metodólogo codifica los sistemas de investigación que se usan en un momento dado para rescatar los que son más eficientes y merecen ser tomados en cuenta en otras oportunidades".<sup>1</sup>

---

1. Referencias tomadas de A Dictionary of the Social Sciences, ed. J. Gold y W. L. Kolb para UNESCO, The Free Press, Nueva York, 1963, pp. 425-426.

La idea de elaborar un libro sobre cuestiones de carácter metodológico nació de la comprobación de que existen muy pocos textos de origen iberoamericano acerca de estos temas.<sup>2</sup> Los estudios internacionales presentan un triple desequilibrio en esta parte del mundo. El primero, que se ha ido corrigiendo en los últimos años, se refiere a que los trabajos dedicados a esta disciplina todavía son muy pocos en comparación con aquellos vinculados con otras áreas de las ciencias sociales. El segundo, dentro ya de la propia disciplina, estriba en la poca atención que se ha prestado a la política exterior de los países en contraste con el estudio de las relaciones internacionales a nivel global. El tercero, referido al estudio de la política exterior, consiste precisamente en la escasez de aportes de carácter metodológico y en la abrumadora preferencia por la descripción y el análisis de situaciones concretas.<sup>3</sup>

No es necesario justificar la necesidad de tener un marco de referencia conceptual o un método de análisis en cualquier campo de las ciencias sociales. Para apreciar las funciones que ese marco de análisis desempeña en nuestra disciplina baste decir que éste es lo que permite alcanzar y trascender, al mismo tiempo, el papel asignado por Toynbee al estudioso de las relaciones internacionales: ser un historiador contemporáneo.<sup>4</sup> En efecto, sólo la aplicación de un marco conceptual permite analizar una situación a la luz de categorías claramente

2. Una notable excepción es el libro de Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1987. Hay también contribuciones personales muy valiosas en Juan Carlos Puig, *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1980.
3. En los últimos años se ha acentuado el interés en la política exterior de los países latinoamericanos. Solamente dentro de la colección publicada por RIAL-GEL en Buenos Aires cabe señalar las obras editadas por H. Muñoz y J. Tulchin, *Entre la Autonomía y la Subordinación: Política Exterior de los Países Latinoamericanos*, 1984; J. C. Puig, *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, 1984; M. Hirst, *Continuidad o Cambio en las Relaciones América Latina-Estados Unidos*, 1987, y C. Eguizábal, *América Latina y la Crisis Centroamericana: en Busca de una Solución Regional*, 1988. Un esfuerzo de mayor aliento en tal sentido está representado por los Anuarios de Políticas Exteriores Latinoamericanas que publica PROSPEL-CERC desde 1984. No puede decirse lo mismo con respecto a obras de orientación teórica o metodológica.
4. Ver su artículo introductorio al No. 1 de Estudios Internacionales, Santiago de Chile, 1967.

te definidas y comúnmente aceptadas, aplicar el mismo tipo de análisis a situaciones similares y hacer comparaciones, tomando distancia de los hechos en lugar de involucrarse en ellos en un actitud ideológica de defensa o de rechazo. Pero también permite ser algo más que un historiador contemporáneo, no detenerse en la descripción de un proceso, un evento o una crisis, integrándolos dentro de un contexto que permita precisar su naturaleza, sus causas y sus consecuencias, compararlos con situaciones similares, y situarlos dentro de los procesos más amplios de que forman parte. En suma, no caer en la ideología ni en la anécdota, dos peligros permanentes de las ciencias sociales.

Este es un libro sobre la teoría y la práctica de la política internacional. Teoría y práctica porque ambas son inseparables: la primera no es sino una forma racional de comprender y de orientar la acción. Política internacional en su doble acepción, relativa a las interacciones que ocurren en el contexto global y a la política exterior de las naciones que actúan dentro de él, al mismo tiempo. Más adelante se insistirá en la relación que existe entre el contexto y el contenido de la política exterior, y en que lo peor que le pueda ocurrir a un país en este campo es tener una política externa que por desinformación, pasividad o voluntarismo ignore ese contexto. Por eso esta obra, siendo metodológica, se inicia con una descripción de los cambios experimentados por el sistema internacional y por la inserción externa de los países latinoamericanos durante el último período. La preocupación por contar con categorías de análisis precisas nace de la percepción de dichos cambios. Los conceptos contenidos en el libro deben ser evaluados contra ese telón de fondo y adecuarse a él.

Toda obra conceptual que no está basada en la realidad es irrelevante. Es más, cuando en una determinada etapa prevalece el *statu quo* y se previene el cambio, por lo general escasea el pensamiento teórico. Este cobra precisamente toda su necesidad y su vigencia en períodos de cambio, cuando se requieren conceptos que hagan posible comprender las nuevas realidades, y categorías de análisis para formular nuevas políticas. Porque éstas, sin métodos de análisis, no podrán responder a las nuevas realidades y tenderán a reeditar experiencias del pasado.

El libro incluye un número limitado de temas seleccionados que, a nuestro juicio, son coherentes y complementarios. La transformación de la realidad internacional y latinoamericana constituye un indispensable punto de partida para definir

los conceptos que deberían emplearse en el análisis de las relaciones internacionales y de la política exterior. La teoría de las relaciones internacionales proporciona una matriz interpretativa que permite reconstruir la estructura y el funcionamiento del contexto externo dentro del cual los estados u otros agentes internacionales llevan a cabo las tres operaciones básicas a través de las cuales éstos se vinculan con los demás actores: la de formular una política exterior, la de adoptar las decisiones necesarias para ponerla en práctica, y la de relacionarse y negociar con los demás protagonistas que actúan en el escenario internacional. Este libro no se refiere al derecho ni a la diplomacia, elementos que regulan y orientan la vida internacional, pero que no constituyen categorías de análisis como aquellas en que se centra esta obra.<sup>5</sup>

Conviene advertir acerca de la heterogeneidad que presentan los cinco capítulos del libro y de las repeticiones que contienen. Ambos rasgos se deben a que algunos de ellos están basados en trabajos previos y a la dificultad intrínseca que existe para distinguir nítidamente las diversas categorías de análisis que se presentan en el texto.<sup>6</sup> Tratándose de una obra esencialmente metodológica, no hay en ella descripciones o análisis de situaciones reales, con la excepción del primer capítulo y de unos cuantos casos citados por vía de ejemplo. Tampoco hay prescripciones acerca de los objetivos que debería tener una política o de cómo deberían actuar los que la ejecutan, excepto en el último capítulo, y ello debido a que la negociación se aproxima más a un arte o a una técnica que a un objeto propio de la ciencia.

El texto se apoya en numerosas referencias bibliográficas debido a su carácter metodológico y a su propósito didáctico. Ellas se encuentran recogidas en la lista de Referencias que figura al final del libro. La Bibliografía contiene algunos títulos seleccionados en razón de su importancia. El Glosario,

5. Como ejemplos de obras que logran insertar la variable jurídica en la realidad internacional contemporánea pueden citarse las de W. Friedman, *La Nueva Estructura del Derecho Internacional*, Editorial F. Trillas, México, 1967, y de J. A. Carrillo Salcedo, *El Derecho Internacional en un Mundo en Cambio*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984.
6. El primer capítulo apareció en el No. 13 de *Pensamiento Iberoamericano*, enero-junio de 1988, y una versión muy resumida de los capítulos segundo y tercero en M. Wilhelmy, *Política Internacional: Enfoques y Realidades*, GEL-RIAL, Buenos Aires, 1988, y en *Estudios Internacionales* No 78, abril-junio de 1987, respectivamente.

una definición de los principales conceptos empleados en el texto. Conviene advertir que detrás de tales definiciones no hay que buscar autoridad alguna, pues fueron elaboradas en función de criterios personales, por estimarse que ello facilitaría el uso de este libro. Con estos elementos se procura proporcionar al lector las pistas necesarias para recorrer por sí mismo el camino que siguió el autor al escribir este relato.

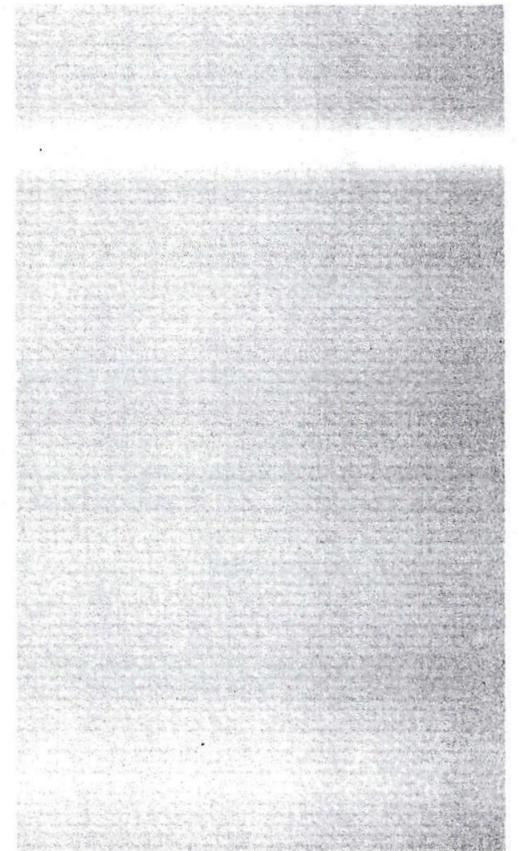
Porque, en efecto, aunque este libro trata de cuestiones conceptuales, tiene menos de argumentación que de relato. No se ha intentado aquí plantear ideas propias sino reconstruir el desarrollo de los conceptos a la luz de los cuales actualmente es posible analizar las relaciones internacionales y la política exterior como consecuencia de un permanente contrapunto o diálogo entre diversas escuelas. Hay que reconocer de partida que es peligroso tratar de reconstruir el pensamiento ajeno. "El relato entra tanto en el terreno de cálculo como en el del riesgo. Más que preceder a la redacción del material, la acompaña. Es un proceso de selección, agregación y síntesis, que participa de la naturaleza aventurera del viaje".<sup>7</sup>

7. Prólogo de G. Pontiggia al libro de Guido Marselli, *Roma sin Papa*, Madrid, Editorial Anagrama, 1984.

# *CAPITULO I*

---

Evolución  
de las Relaciones  
Internacionales  
de América Latina  
en la Postguerra



Este capítulo está dedicado a examinar la evolución reciente de las relaciones internacionales de América Latina consideradas como el marco real al cual se deben aplicar las categorías de análisis a que se refieren los restantes capítulos.

A grandes rasgos se plantea la hipótesis de que las formas de inserción externa de América Latina han cambiado considerablemente desde la postguerra hasta nuestros días y se señala la orientación que, en general, siguieron dichos cambios. Después de describir brevemente la situación internacional de América Latina en el mundo de postguerra, se mostrará la transformación que ha experimentado el escenario internacional en comparación con el de entonces; los cambios que se han registrado en los propios países latinoamericanos, y la consiguiente modificación de las vinculaciones externas de dichos países así como, por último, los desafíos que esto plantea a los sistemas de formulación de su política exterior.

#### **La situación de América Latina en la post-guerra.**

A partir de 1947 el mundo estuvo dominado por la confrontación entre dos super potencias empeñadas en una guerra fría que se originó en la división de Europa pero que alcanzó una dimensión global en pocos años. Esto imprimió al sistema internacional de la postguerra un marcado carácter bipolar, y dividió al mundo en dos bloques liderados por cada una de las dos super potencias, las cuales tenían el monopolio de la capacidad nuclear. La estratificación internacional era extremadamente rígida e inexistente el margen de maniobra de las potencias intermedias que, en su mayor parte, habían sido destruidas por la guerra.

El estado de la economía mundial subrayaba los rasgos anteriormente señalados. A la desarticulación de los intercambios y de los pagos internacionales provocada por la gran

depresión de los años 30 y por la guerra se añadió, después de ésta, la destrucción de la capacidad productiva de vencedores y vencidos, con la sola excepción de los Estados Unidos, que emergió con un acervo tecnológico fortalecido por el esfuerzo bélico y con una capacidad productiva y financiera suficiente para contribuir en forma decisiva a la reconstrucción económica de los países destruidos por la guerra que compartieran su sistema de vida y gravitaran en su esfera defensiva.

El mundo en desarrollo no se había emancipado aún de los imperios coloniales, con la antigua excepción de América Latina, cuyas vinculaciones externas tanto en el plano económico como en el de seguridad, por razones históricas se concentraban fundamentalmente en el ámbito hemisférico.

Los Estados Unidos, que habían tratado de asegurar la neutralidad activa de los países latinoamericanos durante el conflicto bélico, no escatimaron esfuerzos para alinearlos con ellos en el nuevo conflicto creado por la Guerra Fría. A partir de la Conferencia de Chapultepec sobre la guerra y la paz, en 1945, este país propone la adopción de un sistema de seguridad colectiva frente a cualquier tipo de agresiones externas, amenaza que era percibida por la super potencia como esencialmente vinculada al expansionismo soviético. Esto se logra mediante el establecimiento de dos mecanismos: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en 1947 en Río de Janeiro durante la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Continental, y la Organización de Estados Americanos (OEA), aprobada en Bogotá en 1948 durante la IX Conferencia Internacional Americana. La OEA complementaba en el plano político los mecanismos de seguridad colectiva establecidos en el plano militar a través del TIAR por medio de la adopción de los principios de la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados, el arreglo pacífico de sus diferencias y la defensa colectiva contra las agresiones externas.<sup>8</sup> Es interesante destacar que los planteamientos efectuados por los países latinoamericanos en la Conferencia de Bogotá en el sentido de extender la cooperación hemisférica al ámbito económico y social fueron abruptamente rechazados en nombre de los

8. Debe tenerse presente que, por lo menos en el plano jurídico, el TIAR sirvió de precedente a la red de alianzas defensivas representadas por la OTAN, CENTO, ANZUR y CEATO, mediante las cuales el Secretario de Estado John Foster Dulles procuró establecer un cordón sanitario en torno a la esfera de influencia soviética.

Estados Unidos por el Secretario de Estado George C. Marshall, no obstante que la necesidad de hacerlo fue dramáticamente subrayada por la gigantesca insurrección popular que en esos días estalló en la ciudad, dejando a los delegados bloqueados en el Hotel Tequendama, y continuaron siendo rechazados en reiteradas oportunidades durante otros diez años. Se ratificaba así la decisión política de ese país de mantener las relaciones hemisféricas circunscritas a la esfera de la seguridad. Sólo los desastrosos resultados de la gira latinoamericana efectuada por el Vicepresidente Nixon en 1958, y la firmeza del Presidente del Brasil Juscelino Kubitschek, lograron alterar ese estado de cosas mediante la aceptación de la propuesta de este mandatario en el sentido de iniciar un programa hemisférico de cooperación para el desarrollo de los países latinoamericanos, que se denominó Operación Panamericana. La creación del BID en 1960 y el lanzamiento de la Alianza para el Progreso al año siguiente se explican a la luz de esa nueva atmósfera.<sup>9</sup>

El estrecho encuadramiento internacional de América Latina se repetía en el plano económico. Los antecedentes que rodearon la creación de la CEPAL en 1948 proporcionan un buen punto de partida para apreciar una situación que después fue objeto de un profundo y permanente análisis iniciado, por cierto, por esa misma Comisión. La iniciativa, emprendida por la delegación chilena, contrariaba varios de los criterios que por aquel entonces predominaban en la nueva organización mundial: su carácter universal frente a una primera iniciativa de tipo regional, su relativa falta de preocupación o de experiencia en el ámbito de la cooperación económico-social *vis-à-vis* la cooperación política, y la necesidad de concentrar en todo caso a la primera en la reconstrucción de los países

9. Para una descripción testimonial de ese período ver la Introducción redactada por Felipe Herrera a *Diez Años de Lucha por América Latina*, editado por A. Calvo y L. Tomassini al cumplirse un decenio desde la creación del BID, y publicado por Fondo de Cultura Económica, México, en 1970. Entre los análisis concernientes a esa época ver L. Tomassini, "U.S. Latin American Relations in a Changing International Framework", en J. S. Tulchin (editor), *Hemispheric Perspective on the United States*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1978.

aliados destruidos en la guerra.<sup>10</sup> Era necesario fundamentar muy bien esa moción. El delegado chileno, Hernán Santa Cruz, encontró arduas dificultades en reunir la información necesaria para ello. En su intervención señaló que América Latina había tenido que vender las materias primas requeridas para ayudar a los países aliados en su esfuerzo bélico a precios congelados y ahora tenía que adquirir los equipos industriales que no pudo reponer durante la guerra a precios elevados. Señaló también que, a la luz de los antecedentes disponibles, no era esta una situación meramente transitoria sino de carácter permanente.<sup>11</sup> La creación de la CEPAL fue aprobada y, a poco de iniciar sus actividades, este organismo encontró en Raúl Prebisch el más lúcido e influyente intérprete de la situación económica externa de América Latina.

De acuerdo con su visión acerca de las relaciones centro-periferia, los países industrializados habían establecido una división internacional del trabajo que reservaba para ellos la producción los bienes de capital y manufacturas y asignaba a los países periféricos el papel de productores de alimentos y materias primas. Dado que, por diversas razones que fueron señaladas por el Dr. Prebisch, en el largo plazo los precios de los productos primarios que exportaban los países periféricos tendían a declinar en comparación con las manufacturas que éstos debían importar desde los centros, los mercados internacionales funcionaban sistemáticamente en contra de sus intereses, dando lugar a una tendencia secular al deterioro de sus términos de intercambio y de su capacidad para importar, de la cual dependían sus perspectivas de desarrollo. La industrialización de los países de la periferia emergía, a la luz de este análisis, como el principal camino que, al alterar la ubicación de esos países dentro de la división internacional del trabajo, les haría posible obtener una mayor participación en los frutos del progreso técnico. Considerando las restricciones que afectaban a los mercados internacionales era natural que en una primera etapa la industrialización se basara en políticas deliberadas de sustitución de importaciones y de crecimiento

10. El hecho de que en aquella época estuviesen funcionando comisiones regionales de carácter temporal para Europa y el Lejano Oriente no desmiente el primero de estos criterios, atendida la naturaleza transitoria de las mismas, y coincide con el último de ellos.

11. Hernán Santa Cruz, *Cooperar o Perecer: El Dilema de la Comunidad Mundial*. Tomo I, publicado por el Grupo Editor Latinoamericano para el RIAL, Buenos Aires, 1984.

"hacia adentro". Al mismo tiempo, la desfavorable evolución de los mercados internacionales de productos básicos planteaba la conveniencia de buscar acuerdos entre productores y consumidores para regular esos mercados, mientras que la imposibilidad de complementar el ahorro interno con los recursos externos requeridos para financiar el proceso de desarrollo, debido a la ausencia de mercados internacionales de capital, hacía necesario disponer de programas de asistencia oficial para el desarrollo de carácter concesional, como aquellos representados más tarde por la Alianza para el Progreso.

De esta manera, debido a una combinación de circunstancias externas e internas, durante la postguerra América Latina constituyó una región internacionalmente aislada. Su ubicación en la jerarquía internacional, tanto desde el punto de vista político como económico era extremadamente desmedrada, y su capacidad para mejorarla, prácticamente nula. Por lo demás, su proyección externa permanecía confinada al ámbito interamericano, y sus vinculaciones con el resto del mundo estaban completamente mediatizadas por los Estados Unidos. El desafío planteado a la hegemonía de esa gran potencia por la revolución cubana en 1959 fue congelado pocos años más tarde por la crisis de los misiles, que concluyó con un repliegue de la Unión Soviética. Como expresara un analista representativo del final de ese período, América Latina era un lugar "estratégicamente solitario", que no podía ir hacia ninguna parte por sí sola y que, para hacerlo, necesitaba avanzar bajo la dirección de una gran potencia.<sup>12</sup> Esta situación de aislamiento y la imposibilidad de la región de alterar su inserción en la jerarquía del poder mundial o en el esquema de las relaciones centro-periferia comenzó a modificarse en los años 70 como consecuencia, al mismo tiempo, de transformaciones ocurridas en el sistema internacional y en la situación interna de los países latinoamericanos.

### La transformación del escenario internacional

A partir de los años setenta el sistema internacional de la postguerra, caracterizado por una fuerte estratificación internacional dentro de un mundo rígidamente bipolar, comien-

12. Véanse las reflexiones de John Plank, por aquel entonces investigador de la Brookings Institution, publicadas en la revista *Punto Final*, No. 50, Santiago de Chile, 1 de febrero de 1972.

za a transformarse dando lugar a una estructura más fluida o fragmentada, caracterizada por la tendencia hacia la transnacionalización y por una creciente interdependencia entre las distintas sociedades nacionales.

En el plano político, el esquema bipolar da muestras de agrietarse. Influye en ello la declinación relativa del poderío de los Estados Unidos, que al fin de la segunda guerra mundial representaban cerca de las dos terceras partes de la producción del mundo libre y detentaban el monopolio nuclear, en tanto que veinticinco años más tarde contribuían con menos de un tercio a la producción de esos países y había alcanzado una inquietante situación de paridad militar con la Unión Soviética. La contrapartida o causa de este proceso es el surgimiento de nuevos centros de poder mundial a través de la reconstrucción de Europa y del establecimiento y sucesiva ampliación de la Comunidad Europea, el pujante ingreso del Japón a la competencia industrial y tecnológica mundial y, más recientemente, el ingreso de China con su cuota aún desconocida de gravitación demográfica, económica y política en la conducción de la comunidad internacional. En tercer término, surgen tensiones al interior de la Alianza Atlántica e incluso del sistema trilateral, configurado por los Estados Unidos, Europa Occidental y el Japón, los tradicionales socios del mundo industrial contemporáneo: a las fricciones causadas por la competencia comercial y tecnológica entre esos actores se unen sus diferencias en torno a importantes temas políticos y estratégicos como su visión de la *détente* y su mayor o menor proclividad a mantener una política de contención ante la Unión Soviética en todos los frentes posibles sin jerarquizar adecuadamente su importancia relativa desde el punto de vista de los intereses, riesgos y necesidades de cada una de las partes (fricciones exacerbadas por la política neo-confrontacionista de las dos administraciones del Presidente Reagan). En cuarto lugar, aparecen tensiones similares dentro del bloque socialista, iniciadas por el conflicto chino-soviético a comienzos de los años 70 y profundizadas con posterioridad por las tentativas encaminadas a modificar el esquema económico imperante en Hungría y en otros países del campo socialista o de modificar las bases políticas del poder como más tarde ocurrió en Polonia. Finalmente, y en quinto lugar, como consecuencia del rápido proceso de descolonización desarrollado desde fines de los años 50, los países del tercer mundo se emancipan e ingresan vigorosamente a la palestra internacional, organizándose políticamente en el Movimiento de Países no Alineados, creando un foro de concertación económica

representado por el Grupo de los 77, adquiriendo en forma sorpresiva pero transitoria un poder vicario de negociación a través de los países exportadores de petróleo y, finalmente, desintegrándose en un conjunto de agrupaciones dotadas de características propias, entre las cuales destaca la de los países en rápido proceso de industrialización situados en América Latina y en el Sudeste Asiático, que se integran estrechamente a la economía mundial y compiten en ella con los países industrializados. Todos estos factores impulsan una tendencia general, no exenta de contradicciones y retrocesos importantes, hacia la dispersión del poder mundial y hacia un mundo más fluido y menos jerarquizado, y en donde el alineamiento de los países medianos y pequeños se relaja y sus márgenes de maniobra se ensanchan.

La evolución de la economía mundial a nuestro juicio, no obstante los impactos adversos de la crisis actual sobre los países de América Latina, empuja en la misma dirección. Después de un período de treinta años marcado por un ritmo de crecimiento económico sin precedentes en la historia del mundo industrial contemporáneo, a partir de los años 70 el ciclo expansivo de los centros entró en un período de estancamiento o inflexión profundo y prolongado, cuyo inicio coincidió aparentemente con el aumento de los precios del petróleo en 1973, aunque es anterior a este fenómeno y su continuación no puede ser explicado por éste. Las economías de los países industrializados habían crecido a una tasa promedio del 5% anual, sin precedentes durante el período que se inicia con la revolución industrial, fundamentalmente a causa de un proceso masivo de transferencia de la capacidad tecnológica de los Estados Unidos a sus aliados y de integración de los mercados mundiales llevado a cabo por las corporaciones transnacionales. Sin embargo, desde fines de los años 60 las economías de los países industriales comienzan a registrar un inquietante estancamiento o desaceleración del ritmo de crecimiento del producto, de la productividad, de la inversión, de la innovación tecnológica, del empleo y de la rentabilidad de las empresas. En comparación con los treinta años precedentes, y con diversos altibajos, el comercio internacional también se estanca. Surge en esas economías el fantasma de la capacidad ociosa en ramas industriales que habían constituido el motor de su crecimiento económico durante una centuria como la siderurgia, la producción de bienes de capital, la industria automotriz y otras, así como el del desempleo.

Pero esto no ocurre en forma pareja u homogénea. Junto a esas industrias declinantes surgen otros sectores líderes: la

microelectrónica, la informática, la bio-tecnología, la fabricación de nuevos materiales y los procesos que permiten ahorrar energía o desarrollar fuentes de energía alternativas, entre otros. Con estos nuevos sectores surgen también nuevos agentes económicos internacionales como el Japón, la República Federal de Alemania o los nuevos países industrializados del Sudeste Asiático que comienzan a competir con los Estados Unidos. Aumenta la participación de los servicios en la producción y el comercio internacional, dando lugar a la percepción de que estamos transitando hacia una sociedad post-industrial, aunque en realidad una parte sustancial de este proceso esté representado por la creciente participación de los servicios vinculados con el conocimiento, el control y la comercialización en las actividades manufactureras. El hecho es que la suma de estos cambios representa una reestructuración y redistribución sustancial de las ventajas comparativas en que se basó el crecimiento económico y la capacidad competitiva de las economías industriales no sólo durante la post-guerra sino, tal vez, durante los últimos cien años.

Es precisamente una perspectiva de más largo plazo la que permite apreciar la importancia de los cambios que han tenido lugar en el plano socio-cultural, que constituye, a nuestro juicio, la matriz dentro de la cual se configura la estructura de las relaciones internacionales en cada época. Una cultura basada en el *ethos* iluminista del progreso y en la expectativa de poder acceder siempre a más de lo mismo, a través de la constante expansión del ingreso y del consumo, de la concentración de ese proceso en una gama de productos que proyectó el *american way of life* al mundo entero (casas residenciales, electrodomésticos, automóviles), en el valor sacrosanto de la carrera dentro de una empresa para los profesionales o en el predominio de los *blue collar* entre los trabajadores, y en la lealtad a las formas de vida y a los regímenes políticos que podían garantizar esos valores, comienza a ser cuestionada y reemplazada a partir de una generación representada tanto en los Estados Unidos como en Europa por movimientos que gravitan en torno a 1968.

El análisis de un cuestionario distribuido en 1973 por la organización que agrupa a todos los países desarrollados (la OCDE) con el objeto de medir los cambios que se estaban produciendo en este plano, clasifica las respuestas en dos categorías que denomina "materialistas" y "post-materialistas", con un predominio de la primera en el momento en que fue hecha la encuesta, pero con una clara tendencia hacia el avance de la segunda entre los grupos con mayor influencia en

la construcción de los escenarios del futuro. Entre las demandas de los materialistas se cuentan una capacidad de defensa nacional importante, el mantenimiento de la ley y el orden, el control del crimen, la estabilidad económica, el crecimiento del producto y el control de la inflación. Entre los valores post-materialistas se mencionan el mejoramiento de las ciudades y del medio ambiente, la libertad de expresión, una sociedad menos impersonal en que el individuo tenga más raíces en su comunidad y su trabajo, una mayor participación política, y una sociedad en que "las ideas cuenten más que el dinero". Se trata de un conjunto de valores que, entre otras cosas, privilegia el conocimiento, la información y las comunicaciones desde el punto de vista de los valores sociales, y la descentralización desde un punto de vista organizativo.<sup>13</sup>

Esta tendencia se ve fortalecida por la nueva revolución tecnológica que se encuentra en curso. Mientras que la demanda agregada determina en buena medida las fluctuaciones coyunturales de la economía, el progreso técnico explica los ciclos largos evocados a lo largo del siglo XX por las ciencias sociales, y constituye el motor del desarrollo a largo plazo.<sup>14</sup> Schumpeter explicaba las ondas largas que marcan la evolución económica mundial por el surgimiento de nuevas combinaciones de tecnologías, procesos productivos, actitudes empresariales y formas organizativas y Kuhn sostenía que cada uno de estos periodos se basa en una nueva revolución tecnológica.<sup>15</sup> Se ha dicho incluso que cada uno de estos ciclos está inspirado por un paradigma tecnológico dotado de una extraordinaria cohe-

13. OCDE, *Facing the Future*, París, 1979.

14. Véase, a lo largo del tiempo, los trabajos de Kondratieff, Schumpeter u Olson desde el ángulo de la economía, los de Braudel en el campo de la historia y la propuesta reciente de Paul Kennedy desde la perspectiva de la ciencia política. N.D Kondratieff fue un economista ruso que estudió los ciclos largos en la evolución de la economía mundial alrededor de los años veinte. Ver M.Olson, *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, 1982. Ver también W.W.Rostow, *The World Economy: History and Prospect*, University of Texas Press, 1978. Además de la obra de Schumpeter, citada más abajo, ver de F. Braudel, *Civilization and Capitalism, 15th to 18th Centuries*, tres volúmenes, Londres, 1981 a 1984. Asimismo, Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Nueva York, Vintage Brooks, 1988.

15. Véase J.S. Schumpeter, *Business Cycles: A Theoretical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, Nueva York 1939, así como también H.Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Nueva York, 1968.

rencia y basado en un factor fundamental, que debe reunir las condiciones de ser abundante, barato y de usos múltiples, y que está en la base de todos los procesos productivos que predominan durante dicho ciclo. A grandes rasgos, durante el siglo pasado, este factor estuvo representado por el carbón, el hierro y el acero; en este siglo por el petróleo barato, el motor de combustión interna y las industrias petroquímicas, mientras que el ciclo que ahora se inicia está basado en la micro-electrónica y en su aplicación a la informática, que está detrás de actividades que van desde la compleja industria aero-espacial hasta del vestuario femenino de la empresa Benetton.<sup>16</sup>

No es de extrañar que las transformaciones culturales y tecnológicas anteriormente reseñadas confluyan con los cambios ocurridos en el plano económico y político dando lugar a un sistema internacional de nuevo cuño, caracterizado por un considerable grado de fluidez y pluralismo en comparación con el sistema bipolar de la post-guerra. Emergen nuevos centros de poder mundial. Se fortalecen y diversifican las sociedades nacionales, persiguiendo una gama cada vez más variada de intereses, la satisfacción de muchos de los cuales depende de lo que ocurra en el contexto externo. Se acrecienta la interpenetración entre dichas sociedades. La agenda internacional se vuelve más amplia, menos jerarquizada y más compleja, dejando de estar dominada por consideraciones vinculadas a la seguridad e incorporando una gama mucho más variada de intereses. A su vez, los temas incluidos en esta nueva agenda son manejados por un elenco de actores mucho mayor que en el pasado. El estado deja de monopolizar el manejo de las relaciones externas y nuevos agentes gubernamentales y no gubernamentales comienzan a intervenir en ellas, poniendo en juego recursos de poder no tradicionales, y actuando en arenas que desbordan aquellas dentro de las cuales la política internacional había estado confinada. Como consecuencia de lo anterior, incluso la distinción misma entre política interna y política exterior, o entre "alta" y "baja" política internacional, se desdibuja. La estructura internacional se vuelve más

16. Véase La Tercera Revolución Industrial: Impactos Internacionales del Actual Viraje Tecnológico, Informe preparado para el RIAL por Carlos Ominami (editor), Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, 1986.

compleja, fluida e interdependiente aunque también más fragmentada y más incierta.<sup>17</sup>

Estos elementos permiten identificar la existencia de numerosos ámbitos, juegos o circuitos que operan en torno a la agenda, los agentes, las arenas y los recursos de poder señalados más arriba, y que vinculan de múltiples maneras a los diversos sectores de las distintas sociedades nacionales en función de intereses específicos. Desde esta perspectiva sería posible postular la existencia de numerosos circuitos transnacionalizados en el campo energético, alimentario, industrial, tecnológico, comercial, estratégico, ideológico, religioso, científico y cultural, sin olvidar entre ellos los modernos circuitos del terrorismo y el narcotráfico. A diferencia del mundo homogéneo y monolítico del período de post-guerra, dominado por el conflicto Este-Oeste en el plano de las grandes potencias y por el conflicto Norte-Sur en el de las relaciones centro-periferia, cada uno de dichos circuitos presenta un considerable grado de especificidad propia. Las condiciones de acceso de los distintos países a cada uno de ellos, y su posición relativa dentro del circuito, ya no dependen exclusivamente de su ubicación en una jerarquía internacional homogénea, sino de su papel o capacidad respecto de los intereses que se encuentran en juego en cada uno de ellos.

### La evolución de los países latinoamericanos

La modificación de las formas tradicionales de inserción externa de América Latina que en este capítulo se postula se debe en parte a los profundos cambios registrados en el escenario internacional y en parte también a la transformación experimentada por los propios países latinoamericanos. Aunque ya recordamos las características que presentaban sus relaciones externas después de la guerra es necesario aquí completar esa descripción destacando los rasgos centrales de sus sociedades nacionales. En el plano económico, tratábase de una región caracterizada por un fuerte predominio de la producción primaria y por una abrumadora concentración de sus exportaciones en unos cuantos productos básicos cuyos términos de intercambio mostraban una marcada tendencia al deterioro, por

17. Véanse los trabajos publicados bajo la coordinación de Luciano Tomassini en El Proceso de Transnacionalización y el Desarrollo de América Latina, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.

una aguda situación de estrangulamiento externo y por un grado incipiente de industrialización, limitada a unos cuantos países. La infraestructura física era muy precaria: se ha dicho que en esa época la región era aún ciega, sorda y muda. Profundas dicotomías caracterizaban la estructura social de esos países: discontinuidad entre oligarquías y masas trabajadoras; entre la ciudad y el campo dentro de estas últimas; entre la clase obrera organizada y los grupos marginales en el medio urbano. No menos incompleto y más conflictivo aún era el cuadro observable en materia de desarrollo institucional.

Durante los treinta años siguientes América Latina experimentó un proceso de crecimiento económico que puede considerarse muy dinámico. El producto interno bruto creció a una tasa media de 5.5% por año, superior al ritmo de crecimiento de los países industrializados y más intenso que el de otras regiones en vías de desarrollo, siendo superada solamente por el Japón y los países europeos del campo socialista. Durante ese período el producto de la región se quintuplicó, en tanto que la producción de acero y energía se multiplicó diez veces y la de bienes de capital, quince veces. Al mismo tiempo se transformó la agricultura, principalmente en su sector moderno o comercial, integrándose más estrechamente al resto de la economía. La infraestructura se amplió en forma muy significativa, particularmente en materia de transportes, comunicaciones y energía. Todo esto fue acompañado de un intenso proceso de inversión y transformación productiva y tecnológica. Lo anterior permitió satisfacer con producción interna casi la totalidad de la demanda de bienes de consumo y una parte creciente de la de bienes intermedios y de capital, y estimuló la expansión y diversificación de las exportaciones. A partir de los años setenta, esta exitosa experiencia induce a la mayoría de los países de la región a ensayar toda una gama de políticas de apertura comercial y financiera externa.

No menos profundos fueron los cambios que tuvieron lugar en la estructura social de esos países. Durante esos treinta años se agregó un segundo piso a la base social de la cual partieron: la población se duplicó con creces, a pesar de lo cual el ingreso por habitante también lo hizo, lo que no impidió que su distribución continuara siendo extremadamente inequitativa. Sin embargo, esta situación debe ser calificada desde varias perspectivas. Por una parte, es necesario tener en cuenta los orígenes históricos de la desigualdad y la pobreza en América Latina, rasgos enraizados en la marcada estratificación social y en las diversas formas de trabajo servil que prevalecieron durante el período colonial y que fueron corri-

giéndose muy lentamente durante el siglo y medio que siguió a la independencia. Por otro lado, aparte de que esta desigualdad se reproduce a un nivel de ingreso más elevado de cifras absolutas, hay que reconocer que a lo largo del período mejoran considerablemente todos los indicadores sociales, particularmente en el campo de la educación y la salud. Esos mejoramientos tendieron a atenuar las dicotomías mencionadas más arriba y a generar una trama social menos discontinua y más matizada, no sólo a través de la expansión de los sectores medios, sino también de la aparición de otros grupos sociales cada vez más diversificados. Con todo, no se debe subestimar la magnitud de aquellos sectores que no logran incorporarse a este proceso.

Tanto los logros como las insuficiencias de los avances económico-sociales anteriormente reseñados explican las tensiones políticas que viven los países latinoamericanos, agudizadas al final de ese período, y en varios casos la inestabilidad de sus gobiernos. El efecto de demostración creado por el proceso de modernización que vivió América Latina, especialmente durante los años 60, y el descontento experimentado por los sectores que quedaron marginados del mismo frente al incumplimiento de sus expectativas, provoca cambios en el panorama político. La Alianza para el Progreso pudo ser concebida e implementada debido al diálogo y la comprensión que se produjo entre los círculos liberales que rodeaban al Presidente Kennedy y una generación de movimientos y dirigentes políticos latinoamericanos que procuraban impulsar programas moderadamente reformistas desde posiciones de influencia, ya sea en el gobierno o en la oposición, representados por hombres tales como Figueres, Betancourt, los dos Lleras, Haya de la Torre, Frei y otros. Hacia fines de los años 60, por obra de las tensiones señaladas, se quiebra tanto la básica homogeneidad como la orientación general de esos programas, y en el lapso de unos cuantos años hacen su aparición uno tras otro una serie de gobiernos considerablemente heterogéneos, pero unidos por una orientación más nacionalista y más social, como los de Velasco Alvarado, Allende, los dos Perón, Torres o Torrijos.

Esas experiencias amplían la participación política y social considerablemente. Sin embargo, los desbordes sociales generados por la imposibilidad de resolver antiguas tensiones dentro de un sistema más participativo son percibidos por los grupos conservadores de algunos países latinoamericanos como una amenaza de tal magnitud que justifica la invitación a las fuerzas armadas a asumir el gobierno y establecer regímenes

de seguridad nacional, mientras que los sectores más drásticamente marginados comienzan a caminar por otros senderos que conducen al terrorismo, el narcotráfico y la violencia política. Con todo, el proceso de re-democratización que se inicia en los años 80 indica que la ampliación de la participación política y social que tuvo lugar con anterioridad no es fácilmente reversible, y probablemente constituirá un rasgo permanente en la nueva América Latina.

Esa probabilidad se asienta, entre otras bases, sobre el poderoso desarrollo institucional que experimentaron los países de la región durante ese período. En homenaje a la brevedad podría decirse que esta experiencia gira en torno a tres tipos de instituciones. El primero se refiere al estado y a sus diversas agencias, instituciones que con contadas excepciones antes de la guerra prácticamente no existían, y que posteriormente proliferan a través de oficinas nacionales de planificación, instituciones financieras de desarrollo, empresas nacionales para la generación de energía eléctrica o para la explotación petrolera, agencias encargadas de mejorar la infraestructura física y social, organismos fiscales, agencias de desarrollo regional, universidades modernas, y sistemas nacionales de ciencia y tecnología. El segundo aspecto se refiere al perfeccionamiento o la mejor utilización de los mecanismos del mercado, cuyo uso se ha vuelto más racional e intenso en la mayoría de los países latinoamericanos (con todos los riesgos que esto implica), en su triple papel de mecanismo de asignación de los recursos y de promoción de determinadas actividades productivas, de calificación de los agentes económicos, y de incorporación de los sectores industrial, agrícola y financiero a una economía más integrada y más flexible, con las repercusiones consiguientes sobre su competitividad internacional y su capacidad para exportar. El tercer grupo abarca un grupo de instituciones no gubernamentales que han pasado a desempeñar un papel muy destacado en el período más reciente, particularmente durante el imperio de regímenes autoritarios de gobierno, y que van más allá de la empresa privada y de la banca para incluir asociaciones profesionales, instituciones académicas, organizaciones de base, corporaciones regionales y todo un tejido institucional que va configurando una sociedad civil más fuerte y diversificada.

No es de extrañar que la iniciación de esta nueva América Latina en un escenario internacional sustancialmente transformado presente rasgos diferentes de los que prevalecieron durante todo el período de post-guerra.

## Sus nuevas formas de relacionamiento externo

Las transformaciones descritas en las secciones precedentes han alterado las formas tradicionales de inserción externa de América Latina tanto en el plano político y estratégico como en el de las relaciones económicas, financieras y tecnológicas externas.

La dirección de los cambios experimentados por las relaciones externas de América Latina como consecuencia de las transformaciones anteriormente mencionadas se quebró muy profundamente a raíz de la crisis de los años 80. El retroceso experimentado por los países de la región a partir de 1982, tanto en sus procesos internos de desarrollo como en el sector externo, es gigantesco. La evaluación acerca del pasado reciente es inequívoca. Menos unívoca es la respuesta que podría darse a la interrogante acerca de si los efectos de la crisis frenarán, desviarán o cancelarán en forma permanente el rumbo que había adoptado la evolución de las relaciones externas de América Latina o significará solamente un retroceso. Desde otro punto de vista esta misma pregunta se refiere a si las nuevas formas de inserción internacional de la región se limitaron a agudizar su tradicional vulnerabilidad externa, haciendo necesario rectificarlas para volver al pasado o caminar en una dirección distinta, o si a pesar de esos reveses siguen constituyendo el principal elemento de la capacidad de defensa de América Latina y las bases más adecuadas para lograr una articulación internacional más ventajosa en el mediano y largo plazo. A continuación nos referiremos a esos cambios y, luego, a las perspectivas planteadas por la crisis.

El hecho político fundamental con el cual se inaugura el nuevo período desde el punto de vista de las relaciones externas de América Latina es el debilitamiento de su relación especial con Estados Unidos y el fin de su enclaustramiento hemisférico. Hemos visto que este último caracterizó la situación de la región durante la post-guerra recortando sus proyecciones externas contra el telón de fondo de una aguda desarticulación con respecto al contexto externo. La vigencia del sistema interamericano se basó en una conflictiva y desfasada mutualidad de intereses que incluían los objetivos de seguridad de los Estados Unidos en el hemisferio y la necesidad de programas de cooperación para el desarrollo por parte de América Latina. La hegemonía indiscutida de los Estados Unidos en el mundo, y muy particularmente en las Américas, le permitió orquestar esos intereses. Desde fines de los años sesenta la preponderancia norteamericana da señales de

debilitamiento, debido a la pérdida del consenso político interno originada en las presiones provenientes de las minorías raciales, las ciudades y las universidades y del impacto doméstico de la derrota en Vietnam, al mismo tiempo que por primera vez comienza a verse erosionada su credibilidad externa. La política exterior del Presidente Nixon y de su Secretario de Estado, Henry Kissinger, implica un intento de retomar el control de los asuntos mundiales en forma no unilateral, sino a través de una política pentagonal que privilegia las relaciones de los Estados Unidos con la Unión Soviética, Europa Occidental, el Japón y China, y que tiene el sesgo de un marcado globalismo en donde no hay cabida para un enfoque regional con respecto a América Latina. Aunque ese intento no pudo evitar la debacle de Watergate, y fue seguido de una cadena de derrotas diplomáticas derivadas del colapso de varios gobiernos aliados de Washington durante la administración de Carter, nunca se perdió ese sesgo. Al globalismo político se unió el desmantelamiento de los programas de cooperación económica: "trade not aide" era el slogan. El relajamiento de la atención puesta por los Estados Unidos en la región y el aflojamiento de las riendas con que hasta entonces la había conducido no permitió que ésta adquiriera nuevos interlocutores o socios importantes, particularmente en la Comunidad Europea, debido seguramente a su herencia de aislamiento. Sin embargo, América Latina ganó márgenes de autonomía nada despreciables en lo que respecta a la orientación de sus regímenes políticos internos y también a la conducción de sus relaciones internacionales, si no para buscar nuevos socios importantes, al menos para internalizar hasta cierto punto el manejo de problemas internacionales y para encontrar nuevos "nichos" donde proyectarse. Ambas cosas fueron particularmente ciertas en el campo de sus relaciones estratégicas, financieras y económicas internacionales.

Con el debilitamiento de la vinculación excluyente con los Estados Unidos, nuevos actores militares extrarregionales comienzan a intervenir en el ámbito latinoamericano, considerado como una extensión de los mercados de sus industrias de armamento o de su ámbito de competencia política y militar. Paralelamente, aunque en forma más lenta, surgen varios intentos o propuestas encaminados a colocar la cooperación intrarregional al servicio de la paz y la seguridad en esa área. Ambas tendencias dan lugar a una trama mucho más densa y diversificada en el campo de las relaciones militares externas y refuerzan moderadamente la autonomía estratégica de América Latina.

Varios factores adicionales inciden en estas tendencias. El hecho de que la marginalidad de la región en el conflicto Este-Oeste se haya mantenido e incluso agudizado después de los años setenta aligeró la presión estratégica proveniente de las grandes potencias y dio un mayor margen de permisividad e independencia militar a América Latina. La circunstancia de que dicho margen se revelara como más estrecho de lo que parecía a raíz de la guerra de las Malvinas no cancela esta tendencia: la guerra misma la confirma, pues habría sido impensable en una época de mayor encuadramiento militar latinoamericano. Al mismo tiempo, las principales variables en función de las cuales se definía el papel estratégico de América Latina pierden importancia en razón de los cambios que tienen lugar en la tecnología bélica, y hacen necesario definir ese papel a la luz de otros factores. La visión convencional asignaba a la región el rol de ser la "retaguardia de occidente", una zona de contención desde donde podía controlarse importantes líneas de comunicación marítima, un rol cuya importancia disminuyó considerablemente en la medida en que las relaciones estratégicas entre las grandes potencias comenzaron a basarse cada vez más en el perfeccionamiento y la diversificación de su capacidad nuclear y en que ningún lugar del globo quedó al abrigo de las nuevas generaciones de armamentos nucleares de largo alcance. De esta manera, mientras América Latina perdía importancia estratégica a nivel global, se veía obligada a pensar en nuevas vías para fortalecer la seguridad regional. La relevancia de los factores territoriales y de los armamentos convencionales se iba reduciendo mientras adquirían significación otros factores vinculados con la energía, el comercio, las finanzas, las comunicaciones y, sobre todo, la tecnología.

Cabe señalar que estas tendencias se dan de una manera diferente en cada uno de los cuatro planos en que tradicionalmente se situaron los intereses estratégicos de América Latina, el plano global, el regional, el bilateral y el interno. En general, pierden perfil los intereses vinculados con el primero y el tercero, y se agudizan los intereses vinculados con el plano interno y, más moderadamente, con el regional. En varios países latinoamericanos las fuerzas armadas cambian su papel tradicional, volviéndose hacia adentro, estableciendo regímenes de seguridad nacional y desarrollando un complejo sistema de represión interna. Con posterioridad, como ya se ha anticipado, surgen intentos de cooperación regional en este campo, como los representados por el Grupo de Contadora o el Comité de Acción de apoyo a la Argentina que se formó dentro del marco

del SELA después de las Malvinas, intentos que podrían extenderse a otras iniciativas de paz, al control del gasto en armamentos, al comercio de armas y a la industria militar, con resultados de gran significación, no sólo para la seguridad sino también para el desarrollo de los países involucrados. Durante ese período, la continua intervención de las fuerzas armadas en los procesos políticos internos en varios países de América Latina constituyó el principal obstáculo a la cooperación regional para la paz.

Al mismo tiempo, la transformación económica y productiva de los países latinoamericanos durante los treinta años siguientes a la guerra y los esfuerzos hechos con posterioridad para abrir sus economías -en distintas medidas y con orientación diferentes- tanto en lo comercial como en lo financiero, permitieron una creciente integración de esos países en la economía mundial, en agudo contraste con el estado de desarticulación prevaleciente en la post-guerra. La participación de las manufacturas en las exportaciones totales de la región, que después de la guerra era insignificante y en 1965 representaba 8.5%, a fines de los años setenta representaba una cuarta parte. Esta tendencia a la diversificación de las exportaciones se aprecia de manera más clara si se observa la creciente participación de productos no tradicionales en ellas: en efecto, mientras que el peso relativo del principal producto de exportación de cada país disminuía en la mayor parte de los casos, aumentaba la porción de sus ventas externas representadas por bienes que antes sólo se vendían en el mercado externo o ni siquiera se producían localmente. Gracias a ello la región, que exportaba bienes por un valor de 14.300 millones de dólares en 1970, pasó a exportar 92.000 millones en 1980. Ese impulso no fue detenido, aunque sí erosionado, por el impacto de la crisis: entre 1980 y 1987 la región amplió en 32% el volumen de sus exportaciones aunque, debido a la evolución desfavorable de los precios, vio reducirse en 1% el valor de las mismas. De no ser por esa capacidad exportadora y por la de contraer en un 40% sus importaciones, aunque con desastrosas consecuencias para sus procesos de desarrollo, esos países se hubieran visto mucho más afectados todavía por la crisis.

El cambio en el tipo de vinculaciones externas de América Latina es más impactante aún en el campo financiero. Como hemos visto, hasta 1960 América Latina luchó sin éxito por obtener recursos públicos de origen externo a través de programas oficiales de cooperación para el desarrollo. Cuando finalmente se puso en marcha un ambicioso programa a este respecto, representado por la Alianza para el Progreso, se fijó

una meta de 2.000 millones de dólares por año, de los cuales cerca de un 30% debían ser de origen privado. Esta meta se cumplió sólo parcialmente, particularmente en lo que a este último aspecto se refiere. Debe recordarse de que por aquel entonces no existían mercados financieros internacionales, los que habían dejado de existir después de la gran depresión de los años treinta. El renacimiento de estos mercados en los años setenta, originado en la confluencia de las políticas expansionistas puestas en práctica por los países de la OCDE para combatir las primeras manifestaciones recesivas y los grandes excedentes acumulados por la OPEP, unido al hecho de que la transformación económica de los países latinoamericanos los había hecho elegibles para créditos privados, cambiaron esa situación enteramente. Durante el quinquenio que precedió a la crisis de pagos de 1982 ingresó a la región un promedio de más de 25.000 millones de dólares por año, en sus tres cuartas partes de origen privado. Durante ese efímero período de auge el crecimiento pasó a ser lubricado por el endeudamiento externo. Las desastrosas consecuencias que tuvo esa política tienden a hacernos olvidar la justificación que pareció tener en ese momento. La banca internacional competía para colocar créditos entre estos nuevos clientes, a tasas reales de intereses muy bajas, incluso negativas, y con una gran flexibilidad en cuanto al uso de fondos, en comparación con la condicionalidad de que eran objeto los préstamos oficiales para el desarrollo en el pasado. Gracias a esa política América Latina logró desvincularse parcialmente del ciclo recesivo externo y continuar creciendo durante los primeros años de la crisis en contraste con la evolución de las economías industrializadas. Pero la deuda contenía una trampa que eventualmente fue puesta en movimiento: haber sido contratada a tasas de interés flexible. Cuando éstas se elevaron bruscamente como consecuencia del déficit fiscal de los Estados Unidos, se estancó el comercio internacional, cayeron los precios de intercambio como resultado de la recesión y se interrumpió el ingreso de capitales debido al comportamiento procíclico de la banca privada frente al aumento de sus riesgos, los países de la región se vieron en dificultades casi insuperables para hacer frente al servicio de la deuda. Sin embargo, tanto en el período de auge como en el de crisis, el proceso de endeudamiento externo cambió las vinculaciones financieras externas de América Latina en forma duradera. Básicamente, como se verá en seguida, ha tendido a acentuar el entrelazamiento entre las economías de los países acreedores y de los deudores.

El primer camino seguido por la comunidad financiera internacional, a poco de la crisis, consistió en implementar formas altamente eficientes de coordinación entre la banca acreedora, sus gobiernos y el Fondo Monetario Internacional, y en inducir a los deudores a participar en esa estrategia. El Fondo cambió su rol, tradicionalmente pasivo, por el de intermediario entre estos últimos y los acreedores, condicionando la aplicación de los programas de ajuste que diseñaba para los países deudores al otorgamiento de nuevos créditos por parte de la banca privada. Los lineamientos sustantivos de esta estrategia fueron diseñados por el "Plan Baker", orientado a fomentar el crecimiento y las exportaciones en los países deudores, a estimular reformas tendientes a fortalecer en ellos la economía de mercado, a promover la privatización de una parte creciente de sus economías y a obtener nuevos recursos externos a través de la participación extranjera en el capital social de las empresas locales. Aunque esta estrategia nunca fue llevada a cabo al nivel originalmente enunciado, durante algunos años los países deudores colaboraron con ella, hasta que comenzaron a descubrir sus incongruencias y sus fallas: la falsedad de la hipótesis, planteada por los acreedores, de que la crisis tenía un carácter transitorio; la mala distribución de los costos involucrados en el manejo de la crisis, que permitió que la banca acreedora floreciera a pesar del alto riesgo que afectaba a su cartera; el limitado cumplimiento de la promesa de los bancos de apoyar los procesos de ajuste mediante nuevos créditos, y la percepción de que, consciente de su vulnerabilidad, el sistema financiero internacional estaba dispuesto a ir modificando esa estrategia frente a presiones adecuadas y no deseaba incurrir en el riesgo adicional y definitivo de asfixiar el crecimiento en los países deudores. De aquí que a partir de 1985 surja en América Latina un movimiento complementario o paralelo a la gestión internacionalmente concertada que se había ensayado durante los últimos tres años, consistente en buscar en un mayor grado de cooperación y consulta regional, una mayor fortaleza para plantear posiciones de defensa de los intereses nacionales, y de formular planteamientos que, aunque distintos de país a país, tienden a compatibilizar el servicio de la deuda con las perspectivas de crecimiento de los países endeudados. Una estrategia intermedia surgida en los últimos años consiste en apelar a una serie de "opciones de mercado", que incluyen la obtención de créditos para actividades comerciales y proyectos productivos; la emisión de bonos por parte de los países deudores con prioridad sobre las deudas anteriores, la entrega

a los bancos acreedores de pagarés que éstos pueden convertir a capital accionario dentro de empresas del país deudor; la conversión directa de deudas pendientes en inversiones en estos últimos países, y la capitalización de una parte de los intereses. Este último tipo de medidas, que se están ensayando con éxito variado, conduciría a un mayor entrelazamiento entre los países acreedores y deudores.

La crisis provocada por la deuda externa de los países latinoamericanos se ha convertido en una crisis mucho más profunda, que afecta sus respectivos procesos de desarrollo, a los cuales se ha transmitido a través de las políticas de ajuste recesivo impuestas por la comunidad financiera internacional, como condición esencial del modelo basado en un manejo concertado del problema, a que ya se ha hecho referencia más arriba, agravadas por la permanencia de severas restricciones de origen externo. Entre ellas se cuentan el escaso ritmo de crecimiento de la economía mundial y la demanda externa; el alto grado de incertidumbre e impredecibilidad del régimen comercial y financiero internacional, relacionado con una insuficiente coordinación entre las políticas económicas de los países de la OCDE, y que se reflejan en acentuadas fluctuaciones en las tasas de cambio y en la intensificación de las presiones proteccionistas; el agudo debilitamiento de la transmisión de los impulsos dinámicos derivados del intercambio comercial hacia los países latinoamericanos y el drástico deterioro de sus términos de intercambio; el creciente peso del servicio de su abultada deuda externa magnificado por unas tasas de interés excepcionalmente elevadas y, finalmente, la abrupta caída de los niveles de financiamiento externo originada en el comportamiento procíclico de la banca privada. Como consecuencia de lo anterior, durante los últimos cinco años América Latina ha estado transfiriendo hacia el exterior recursos del orden de 25.000 a 35.000 millones de dólares por año, con las restricciones consiguientes al proceso de inversión y al ritmo de crecimiento de sus economías, un brusco agravamiento de la situación social y una vuelta a los niveles de ingreso anteriores a 1980.

Tres son las conclusiones que la CEPAL extrae de esta situación en el documento presentado a su XXII Período de Sesiones, en Río de Janeiro, a fines de abril de este año. En primer lugar, que el servicio de la deuda externa, sin ser el único problema que enfrenta el desarrollo en la región, sí se ha constituido en el mayor impedimento para lograr un ajuste expansivo y una estabilización sostenida, condiciones indispensables para superar el marasmo en que las mayorías de las

economías de la región se han debatido durante la presente década. En segundo lugar, que superar ese impedimento es condición necesaria, pero de ninguna manera suficiente, para retomar la senda del desarrollo. Finalmente, que la superación de la crisis requiere una combinación juiciosa de políticas de corto plazo, con transformaciones de corto y largo plazo, las que a su vez implican una mayor articulación entre la gestión de los equilibrios macroeconómicos y la modernización del aparato productivo de los países latinoamericanos.

Es a este último respecto donde los cambios ocurridos en las vinculaciones externas de los países latinoamericanos y su mayor grado de integración internacional cobran, a la vez, toda su significación y ambivalencia. Todo indica que las posibilidades de superar la crisis a mediano y largo plazo dependen fundamentalmente de la capacidad de los países latinoamericanos para incorporarse al cambio tecnológico mundial, modernizar y flexibilizar sus economías, e insertarse de alguna manera en la nueva división internacional del trabajo y en la nueva estructura del comercio mundial. No está claro que la región enfrente más dificultades que en etapas anteriores para incorporarse al nuevo paradigma tecnológico que está en la base de este nuevo esquema, que como anteriormente vimos, se basa más en el conocimiento y la información que en inversiones físicas, y que parece estar dotado de una versatilidad y dinamismo extraordinarios en relación con el pasado. El patrón tecnológico emergente está cambiando fundamentalmente la organización de la producción, introduciendo una mayor flexibilidad en el uso de las plantas industriales y una mayor diversidad en los productos; abriendo nuevas trayectorias tecnológicas que amplían sustancialmente la gama de bienes de servicios disponibles; estimulando la descentralización de las empresas y la productividad de las unidades medianas y pequeñas y, al mismo tiempo, concibiéndolas como una cadena integrada en que desaparece la tradicional separación entre administración, producción y comercialización; la producción se adapta a las demandas al tener la posibilidad de recibir sus señales en forma instantánea; el diseño, que antes tardaba años en convertirse en un producto y en llegar al mercado, ayudado por la computación se integra al proceso productivo.

En diversos grados, existen en América Latina numerosas e interesantes manifestaciones de incorporación a estas nuevas modalidades del proceso productivo que deberían ser vigorosamente estimuladas. También se advierte una mayor integración entre el aparato productivo, la infraestructura física y los

servicios financieros, de exportación y otros. Hay experiencias interesantes, en distintas etapas, no sólo en el campo de la información sino también en el de la incorporación de fuentes alternativa de energía y, en menor medida, en el de la producción y uso de nuevos los materiales. Uno de los aspectos en que la contracción del gasto social tendrá repercusiones más negativas desde el punto de vista del crecimiento económico se refiere a la inversión en educación y en calificación de la fuerza de trabajo para adaptarla a las nuevas estructuras productivas. Estas restricciones pueden afectar también muy seriamente el mantenimiento y la expansión de la infraestructura científica y tecnológica disponible en los países latinoamericanos. "Ello contribuye a tornar más dramática aún la encrucijada en que se hallan los procesos de modernización y desarrollo de la región, pues los impactos de las tecnologías de la información pueden contribuir ya sea a agravar los desequilibrios estructurales, las brechas tecnológicas, la falta de competitividad internacional, y la desarticulación productiva y social, o bien a facilitar la resolución de esos desequilibrios, aumentar la competitividad y favorecer la articulación de la economía. La necesidad de incorporarse en forma positiva y decidida a las tendencias tecnológicas en curso se torna cada vez más imperiosa para los países de la región".<sup>18</sup> El énfasis en el impacto dinámico del cambio tecnológico, en la necesidad de modernizar los sistemas productivos y en adquirir nuevas ventajas comparativas que permitan a las economías de la región acceder en mejores condiciones a los mercados mundiales, es tal vez la expresión más importante de la nueva inserción internacional de América Latina.

#### **El papel de la política exterior de los países de la región**

Las nuevas formas de inserción internacional de América Latina plantean serios desafíos a la formulación de su política exterior. Como es sabido, esta responde a fuentes internas y externas. Esta última vertiente cobra extraordinaria importancia cuando el sistema internacional atraviesa por un período de crisis, transición o cambio. En tales momentos cada país o grupo de países tiene que hacer un especial esfuerzo para acomodarse a la nueva estructura internacional y responder en

18. CEPAL, *Las Transformaciones Tecnológicas Mundiales y sus Consecuencias para América Latina y el Caribe*, doc. LC/G/1493, abril de 1988.

forma activa al nuevo balance de riesgos y oportunidades que ella le plantea. Ello supone una lectura correcta de la nueva situación y, por lo tanto, dedicar grandes esfuerzos y recursos al conocimiento, análisis y situación de esa nueva previsión. En este trabajo se postula, como se dijo en un comienzo, que el período que se inicia a principios de los años setenta constituye precisamente una de estas etapas de transición y cambio.

Por razones históricas, los servicios exteriores de los países latinoamericanos suelen constituir uno de los sectores más clásicos y hasta anticuados del estado. No debe darse a esta observación una connotación peyorativa, pues no resulta difícil comprender que la proximidad de esos servicios a temas vinculados con la soberanía, la integridad territorial, los conflictos limítrofes o la guerra hicieron sombra a la percepción o el tratamiento de otros temas. El hecho es que generalmente los servicios exteriores permanecieron anclados en cuestiones clásicas, como las anteriormente mencionadas, cuyo tratamiento requería de una gran prudencia e inhibía la búsqueda de políticas externas más activas, definidas e innovativas. Algunas estuvieron dominadas por un solo problema fundamental que les dio continuidad y contenido, como la dotación de recursos naturales, la posesión de recursos energéticos o la proximidad con los Estados Unidos; en otros casos, estuvieron dominadas por conflictos pasados; en algunos, durante largo tiempo se consideró más conveniente no tener una política.

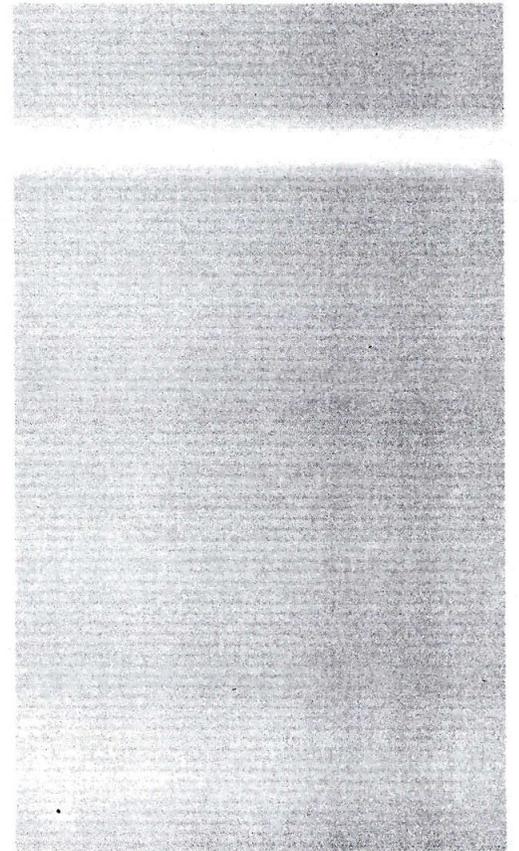
A lo largo del último período, como consecuencia de las transformaciones analizadas más arriba, han surgido tres fuentes de factores que hacen aconsejable o necesario contar con una política exterior moderna, activa e informada. La primera se refiere a la creciente complejidad del escenario internacional en un mundo interdependiente, y más complejo, caracterizado por los rasgos que sintetizamos en la segunda sección de este ensayo. La segunda, tiene que ver con la creciente injerencia de la política internacional y de los servicios exteriores en el manejo de temas de carácter técnico que antes se consideraban reservados a otras esferas del estado, como los bancos centrales, los institutos de comercio exterior y otros, como consecuencia de la creciente politización que ha impregnado las negociaciones respectivas. La tercera está vinculada con la sectorialización cada vez mayor de la política exterior, como resultado de la proliferación de las áreas de articulación internacional de los países, el ensanchamiento de las esferas de actividad que son afectadas por las vinculaciones externas del estado y la multiplicación de

los sectores sociales que se sienten involucrados en ellas. Estos factores exigen dar un tratamiento más integral que en el pasado a ciertos temas antiguamente reservados a la esfera militar o económica, como el tema de los derechos humanos, el mantenimiento de la paz o la deuda externa. Contribuye a fortalecer esta tendencia el hecho de que, como consecuencia de las circunstancias señaladas, el margen de maniobra 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 informadas, más lucidas y activas.

Aunque dicho supuesto inspira todo el resto de este libro, conviene concluir este capítulo formulando tres reflexiones al respecto. La primera consiste simplemente en reiterar la necesidad de reevaluar la importancia de la política internacional y los servicios exteriores en la orientación de las vinculaciones externas del estado, y en una etapa en que estas tienen que ver con una gama de interlocutores cada vez más diversificada, incluyen un número cada vez mayor de temas y deben reconocer la existencia de un creciente entrelazamiento entre los mismos. La segunda pone en tela de juicio la posibilidad de formular y conducir una política exterior a partir de la actuación individual de los ministerios de relaciones exteriores, tradicionales o remozados, sin insertarlos en un verdadero sistema de formación de la política exterior en que participen concertadamente las demás agencias que tienen que ver con el sector externo del estado para desarrollar una política exterior integral, que refleje la diversificación y la interdependencia de los distintos intereses incluidos en la nueva agenda internacional de los países. La tercera se refiere a la necesidad de que los países latinoamericanos continúen desarrollando actitudes y mecanismos apropiados para el manejo colectivo de problemas internacionales cuya solución no se presta a acciones bilaterales o unilaterales, lo que ha ocurrido ya en forma muy promisoriosa durante los últimos años en América Latina, como en el caso de los esfuerzos colectivos desplegados para alcanzar la paz en Centroamérica, para lograr un cierto grado de concertación frente al problema de la deuda externa y de otros similares.

## *CAPITULO II*

### La Teoría de las Relaciones Internacionales



---

## La Teoría de las Relaciones Internacionales

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

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

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

Es la ciencia la que ha permitido reconocer ciertas unidades en el abigarrado curso de la historia mediante proposiciones como la de Arnold Toynbee sobre el surgimiento, auge y decadencia de las civilizaciones; agrupar los hechos sociales dentro de determinadas categorías, como los tipos ideales imaginados por Max Weber y anticipados por Augusto Comte,

quien los consideraba como unos "límites a los cuales se acerca cada vez más la realidad social sin poder alcanzarlos nunca", o encuadrar la competencia por la conducción de los asuntos públicos dentro de un sistema político organizado para recibir demandas y transformarlas en respuestas, como lo hizo David Easton.<sup>19</sup>

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

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

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

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

o de economía planificada o de mercado. Las ciencias sociales no se pueden desarrollar sin teoría.<sup>20</sup> //

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

Por ser una de las disciplinas más jóvenes dentro de las ciencias sociales, el estudio de la política internacional sufrió de una prolongada indefinición en cuanto a su campo de estudio, indefinición que en su tiempo afectó a otras disciplinas más antiguas. Ello se debe a que la unidad de la realidad —y por lo tanto de la ciencia— determina que en el universo todo se relacione con todo y sea difícil trazar fronteras claras entre los distintos compartimentos en que se divide el conocimiento. Esto es lo que determina que cuando sobreviene un cambio cultural, el tránsito de un época a otra, surja un nuevo paradigma científico que influye y revoluciona todos los campos del saber, como lo han observado diversos autores.<sup>21</sup> En el tema que nos ocupa esa indefinición se acentúa pues, debido al número y variedad de las variables que intervienen en las relaciones internacionales, se trata de un campo de estudio que debe acudir a otras disciplinas como la historia, la ciencia política y la economía. Uno de los principales obstáculos a la consolidación de los estudios internacionales como disciplina académica y a su ulterior modernización, radicó durante mucho tiempo en la imposibilidad de trascender una visión unidisciplinaria, ya fuera ésta proveniente de la diplomacia, la historia, el derecho o la geografía. Esa dificultad también revela la ausencia de teoría, esto es, de una visión lo suficientemente general acerca de la estructura de los fenómenos que comprende la política internacional como para poder

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

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

analizar sus diversas concatenaciones, aunque para ello fuere necesario echar mano de distintas perspectivas.

Incluso una vez que los estudios internacionales se establecieron como disciplina académica, su visión tendió a quedar fuertemente limitada por el predominio de teorías construidas en torno a una sola variable fundamental, en desmedro de la consideración prestada a otros factores. Ello plantea serias imitaciones y otros tantos desafíos.

La teoría convencional de la política internacional, que es la que bajo distintas versiones más ha influido hasta ahora en ella, sostiene que ésta está constituida por las relaciones entre estados que persiguen su interés nacional maximizando su cuota de poder a expensas de otros. Como se verá más adelante, esto representa una descripción simplificada de los que constituirían los rasgos esenciales del sistema de relaciones interestatales en la época moderna, si bien la cambiante realidad internacional contemporánea ya no se presta a este tipo de simplificaciones.

Otro de esos desafíos radica en la necesidad de contar con predicciones relativamente confiables acerca de la evolución probable del sistema internacional contemporáneo y de sus principales actores. Ya hemos visto que ésta es una de las funciones que generalmente se atribuye a la teoría en el campo de las ciencias sociales. En nuestra disciplina esta necesidad se vuelve particularmente imperiosa debido a que, como se reconoce desde las más diversas vertientes, el sistema internacional atraviesa por serias turbulencias, está experimentando transformaciones muy profundas y se caracteriza por grados crecientes de imprevisibilidad e incertidumbre.<sup>22</sup> Como estamos hablando de teoría, no nos referimos aquí a la necesidad de predecir acontecimientos singulares, sino a la de extrapolar correctamente las tendencias que predominan en la actualidad o las inflexiones que es posible anticipar en ellas, a fin de prever los más probables escenarios y ajustar a ellos la conducta de los estados, las empresas y los individuos en el mediano y largo plazo.

En este punto el papel de la teoría consiste en presentar una interpretación correcta de la estructura de la realidad internacional contemporánea que permita identificar sus

tendencias principales. Las predicciones basadas en la estructura descrita por la teoría convencional de las relaciones internacionales han fallado en cuestiones tan fundamentales como la evolución de la guerra fría, la proximidad de un tercer conflicto mundial, el porvenir de la multilateralidad, la continuación o el restablecimiento de la hegemonía de los Estados Unidos y la posibilidad de mantener indefinidamente el congelamiento del poder mundial (incluyendo no sólo sus aspectos políticos y militares, sino también otros de carácter económico, tecnológico y cultural).

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

### 3. Algunos antecedentes históricos

La teorización sobre las relaciones internacionales ha surgido, aunque fuera en forma incipiente, cada vez que se afirma la presencia de los estados nacionales. Al acentuarse el conflicto entre las ciudades-estados de la Grecia Antigua, la visión idealista de Homero, que creía en la posibilidad de una confederación y veía en ella una defensa contra el enemigo común que era Troya, fue reemplazada por la visión más realista o trágica de Tucídides, el cual trató de racionalizar esos conflictos, explicando de una manera general las causas de la guerra y sus desastrosas consecuencias para la sociedad griega. El resurgimiento del estado como resultado de la superación de la sociedad feudal y el debilitamiento del Sacro Imperio dieron lugar a un contrapunto similar entre los que creían firmemente en la posibilidad de subordinar las relaciones entre estas nuevas pero pujantes unidades políticas a un orden moral comúnmente admitido, desde Marsilio de Padua hasta Hugo Grotius, y los que llegaron a la conclusión de que el único imperativo en las relaciones interestatales consistía en aumentar el poderío y la seguridad del príncipe (el estado) siguiendo la tradición intelectual que va de Macchiavello a Hobbes. Es interesante notar que si bien la comunidad internacional continúa sujeta en buena medida al estado de anarquía descrito por estos últimos, no fueron vanos los esfuerzos realizados por los primeros para proponer un orden internacional (ya sea global o parcial, como en el caso del uso de los

22. A. E. Woodman, "The Unexpected in the International System", en *Governance of the Western Hemisphere*, The Aspen Institute, 1982 y W. Ascher y W. H. Overholt, *Strategic Planning and Forecasting: Political Risk and Economic Opportunity*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1983.

mares), basado en principios morales, "la mayoría de los cuales han sido aceptados y puestos en práctica en las relaciones internacionales desde la época de Grotius".<sup>23</sup>

Con todo, como hemos dicho, lo que prevaleció en el mundo moderno fue la anarquía y el conflicto en las relaciones interestatales, dando lugar a una práctica que, constituida en doctrina, fue a nuestro juicio el primer antecedente de la teoría convencional de las relaciones internacionales: la del balance del poder. Esta doctrina, que inspiró las relaciones entre los estados europeos durante los cuatro siglos que median entre la guerra de los treinta años y la primera guerra mundial, tuvo distintos significados. "En un sentido se refiere a una situación de equilibrio en que el poder es distribuido entre distintos estados. El segundo sentido surge cuando ese equilibrio es perturbado: si un estado toma la primacía, y otros forman una coalición contra él, esa coalición es considerada como un 'balance', aunque en realidad es el contrapeso mediante el cual dicho balance puede ser restaurado. En un tercer sentido se puede hablar del que 'controla' el balance del poder: aquel balance se refiere al decisivo incremento de peso o de poder que un estado puede aportar al equilibrio entre las naciones, convirtiéndolo en un elemento esencial para articular una coalición".<sup>24</sup> De esta práctica nació "la más antigua, más persistente y más controvertida de todas las teorías de la política internacional".<sup>25</sup>

La controversia se debe a la ambigüedad que rodea a este concepto. Haas ha encontrado ocho significados diferentes para el término:

- (1) cualquier tipo de distribución de poder;
- (2) un equilibrio o balance de poderes;
- (3) una situación de hegemonía;
- (4) estabilidad entre un concierto de poderes;

23. Esta apreciación está tomada de la obra dirigida por el historiador Max Savelle, *La Humanidad a través de los Tiempos*, Barcelona, Editorial Praxis, 1959, Tomo II, p. 267.

24. R. R. Palmer y J. Colton, *A History of the Modern World*, Nueva York, A. Knopf, 5a. edición, 1978, p. 154. Véase también el Capítulo III del presente libro.

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

- (5) inestabilidad y guerra;
- (6) la política del poder en general;
- (7) una ley universal de la historia, y
- (8) una meta para los que formulan la política.<sup>26</sup>

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

La era de la expansión europea y del imperialismo atrajo la atención hacia los factores geopolíticos en las relaciones internacionales y éstos, a su vez, contribuyeron a fortalecer la concepción clásica de la política mundial. Este enfoque, difundido desde mediados del siglo pasado, subraya la importancia de la geografía, la población, los recursos naturales, la situación estratégica de los estados, los transportes y las comunicaciones. Uno de los iniciadores de esta escuela fue Alfred Thayer Mahan, un oficial de marina e historiador norteamericano que, basado en la observación del surgimiento del imperio británico como un poder naval, dio gran importancia a los mares, las comunicaciones marítimas y el papel de los estrechos en la política internacional. Mahan señaló que en esa época Gran Bretaña controlaba todos los accesos marítimos de importancia estratégica mundial, excepto el Canal de Panamá. Sus ideas influyeron en el Presidente Theodore Roosevelt, quien contribuyó decisivamente a convertir a los Estados Unidos en una potencia naval. Pocos años después de la publicación de su obra, en 1904, Halford Mackinder presenta ante la Royal Geographic Society otro libro en que plantea que la tecnología -los ferrocarriles, el motor de combustión interna y las modernas carreteras- pueden dominar el *hinterland* y que el "área pivotal" de la política internacional son los vastos territorios que se extienden entre Europa Oriental y

26. Ernst B. Haas. "The Balance of Power: Prescription, Concept or Propaganda?", en *World Politics*, vol. V, junio 1953, pp. 442-477.

as llanuras siberianas. Mackinder hizo notar que Roma, un poder territorial, derrotó a la naval Cartago y convirtió el Mediterráneo en un lago imperial. Del mismo modo Giulio Douhet, un ingeniero italiano, anticipó la importancia de la fuerza aérea y más recientemente los Sprouts trataron de escatar el papel del medio ambiente transformado por la tecnología desde el punto de vista de las relaciones internacionales.<sup>27</sup>

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

---

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

"El solo acto de corregir el balance de poder lleva con él los elementos de nuevas perturbaciones. La dinámica de la política del poder hace esto inevitable. El antiguo defensor del *statu quo* se transforma, por su victoria, en el agresor de hoy, y el enemigo de quien se vengarán mañana los que ahora sean derrotados. La ambición del victorioso que se alzó en armas para restablecer el balance del poder, así como el resentimiento del perdedor que no pudo rechazarlo, tienden a hacer del nuevo equilibrio un punto invisible de transición desde una perturbación a otra".<sup>28</sup>

El surgimiento de múltiples estados soberanos y su ulterior expansión imperial, la ausencia de una autoridad central en la comunidad internacional, y la búsqueda constante del balance del poder, generaron una visión que hizo de este concepto el elemento central de la política mundial, que con frecuencia permitió explicar con considerable realismo el acontecer internacional y prescribir la conducta que debían desplegar los estados frente a determinadas circunstancias, dando lugar a una sólida escuela de pensamiento.

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

---

28. Tomado de Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, Nueva York, A. Knopf, 1954, 2da. edición, p. 211. La cita anterior proviene de la misma obra, p. 9.

pretación valedera de la estructura y funcionamiento del sistema internacional.

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

### Los Principales Debates Teóricos

#### 4. *Idealismo versus realismo en relaciones internacionales*

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

El enfoque idealista dominó el estudio de la política internacional entre las dos guerras.<sup>29</sup> Su primera presunción consistía en que el fortalecimiento de la autodeterminación

nacional conduciría a eliminar una de las principales causas de la guerra, y que esto se lograría organizando bajo la forma de un estado independiente a cada uno de los distintos grupos nacionales europeos hasta entonces oprimidos dentro del marco de organizaciones políticas mayores, lo que efectivamente constituyó uno de los objetivos fundamentales del Tratado de Versailles. La segunda, en que otra de las causas de la guerra son los tratados secretos entre los estados, por lo cual los idealistas reclamaban el fin de la diplomacia secreta y una mayor participación pública en la conducción de los asuntos internacionales. Por último, los idealistas rechazaban la política del balance de poder y propiciaban la adopción de un sistema internacional de seguridad colectiva, basado en la reducción del poderío militar de los estados al más bajo nivel posible y en el establecimiento de una capacidad militar conjunta por parte de la comunidad internacional, la cual garantizaría su seguridad contra la agresión armada de cualquiera de sus miembros. La materialización de estos postulados requería la creación de un organismo político mundial en donde estuvieran representadas todas las naciones, se discutieran pública y multilateralmente los problemas, y se adoptaran medidas colectivas para preservar la paz y la seguridad internacional en caso de amenazas graves. En la práctica este último punto era el fundamental. Su cumplimiento suponía que dicho organismo mundial debía tener facultades para determinar el surgimiento de una agresión por parte de un estado y para coordinar la respuesta de los otros, así como también para aglutinar la voluntad de éstos de participar en una respuesta colectiva. La Sociedad de las Naciones fue la expresión de estos conceptos y la falta de voluntad política de los estados vencedores en la primera guerra mundial para oponerse colectivamente a los sucesivos desafíos de la derrotada Alemania fue la causa de su crisis.

No es de extrañar que el debate entre idealistas y realistas se centrara, entonces, en el tema de la seguridad colectiva. Los idealistas rechazaban la descripción clásica del sistema internacional porque consideraban que sus consecuencias eran inaceptables. Los realistas se mofaban de la visión de los primeros al presumir que los estados podrían estar dispuestos a arriesgar su seguridad para ayudar a una nación amenazada aun cuando ellos mismos no corriesen peligro inmediato. De esta manera estaban reiterando su apreciación de que la defensa del interés nacional mediante el uso de sus recursos de poder es la conducta natural de todo estado, y de que ello conduce lógicamente a que éste busque acrecentar su

29. Uno de los mejores análisis de esta etapa se encuentra en Edward H. Carr, *The Twenty Year's Crisis, 1919-1939*, Nueva York, Harper & Row, 1964. Edición original por Macmillan, Londres, 1939.

cuota de poder, por lo que la teoría y la práctica de la política internacional deben ajustarse a esta realidad. Según ellos, eran los idealistas los que estaban poniendo en peligro la paz mundial al proponer una fórmula utópica basada en el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva y al abogar por el desarme de los estados nacionales.<sup>30</sup> El fracaso de la Sociedad de las Naciones, la incapacidad de los aliados para detener la expansión alemana y el estallido de la segunda guerra mundial, fueron atribuidos a la ingenuidad de los idealistas y contribuyeron poderosamente a la restauración del pensamiento clásico.

##### 5. *La querrela entre científicos y tradicionalistas*

Después que el debate entre realistas e idealistas perdió su vigencia surgió una nueva querrela, que dominó la disciplina durante los años cincuenta y sesenta, entre el enfoque "tradicionalista" y una nueva escuela que pronto se autodenominó "científica". Varias diferencias la distinguen del anterior debate. El primero se había originado específicamente dentro del campo de las relaciones internacionales y se mantuvo confinado a él, en tanto que el segundo fue una consecuencia de la revolución "behavioralista" en las ciencias sociales e incluso penetró tardíamente en el dominio de la política internacional. Además, mientras que el primero se refería a cuestiones de sustancia, aparentemente la nueva querrela se centraba en problemas metodológicos (aunque en el fondo, como se verá en el capítulo III, haya comprendido importantes cuestiones sustantivas). Por último, las posiciones involucradas en el anterior debate demostraron ser irreconciliables por apuntar a la naturaleza misma del sistema internacional, mientras que tradicionalistas y científicos terminaron entendiéndose y produciendo un virtual sincretismo entre sus respectivos enfoques.<sup>31</sup>

30. Sobre este concepto de seguridad colectiva, ver Inis L. Claude, *Swords into Ploughshares*, Nueva York, Random House, 1971, 4a. edición, capítulo 12.

31. Dos excelentes análisis sobre de esta controversia se encuentran en Chadwick F. Alger, "International Relations", en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, Macmillan, 1968, y en Quincy Wright, *The Study of International Relations*, Nueva York, Appleton, 1955.

Después de la segunda guerra mundial un creciente número de investigadores comenzó a emplear métodos científicos, a evitar la aplicación de nociones generales y a utilizar conceptos operacionales, y a proponer teorías explicativas sustentadas en una base empírica, en lugar de las teorías normativas que habían dominado la disciplina en el pasado, para emplear la distinción con que comienza uno de los primeros libros de Hoffmann.<sup>32</sup> Su método se basaba en la formulación de hipótesis de trabajo cuidadosamente definidas acerca de determinados hechos o comportamientos sociales y en su verificación empírica basada en el análisis de una abundante información. Ella permitía proponer hipótesis más refinadas, relacionarlas entre sí e integrarlas en el marco de generalizaciones más amplias. Esto a su vez hacía posible anticipar el comportamiento de los fenómenos estudiados a partir del conocimiento de su frecuencia estadística y sus relaciones causales y pasar, de esta manera, de una teoría descriptiva a otra más probabilística. Cuando la escuela "behavioralista" penetró en el estudio de la política internacional sus cultivadores tradicionales -más apegados a la historia, a la geopolítica, a la diplomacia o al derecho- cerraron filas contra los invasores quienes, considerándose los primeros portadores de un enfoque verdaderamente científico, respondieron menospreciando a los primeros.<sup>33</sup>

El debate mantuvo permanentemente un alto nivel de discusión. Los tradicionalistas nunca pudieron demostrar por qué la defensa de sus fuentes de información y sus métodos de análisis los debían llevar necesariamente a rechazar los procedimientos basados en la verificación empírica. Los científicos nunca pudieron ponerse de acuerdo acerca de si sus procedimientos consistían en disponer de una amplia colección de datos, en formular hipótesis rigurosamente verificables o en proponer grandes teorías. Incluso el motivo de la controversia

32. Stanley H. Hoffmann, *Contemporary Theory in International Relations*, Nueva York, Prentice Hall, 1960. Versión española de Editorial Tecnos, Madrid, 1963, p. 27.

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

permaneció bastante oscuro: los científicos denunciaban la insuficiencia del enfoque intuitivo de los tradicionalistas, pero aplicaban con gran latitud los resultados de sus investigaciones, y los tradicionalistas no sabían si criticar a sus contendores por su tendencia a emplear métodos de verificación empírica que limitaban extraordinariamente la escala de los fenómenos analizados o por su inclinación a construir teorías demasiado abstractas y grandiosas.

Tratando de establecer alguna línea divisoria en medio de esa ambigüedad podría decirse que el contraste entre ambas posiciones estriba, por un lado, en la confianza en el juicio bien informado por parte de los tradicionalistas y en la desconfianza de ese procedimiento por parte de los científicos, así como en su necesidad de comprobar empíricamente todos los hechos susceptibles de conducir a una generalización (que inicialmente es planteada en forma de hipótesis). En otras palabras, para los tradicionalistas el juicio es el final del análisis y lo emiten después de haber revisado toda la información razonablemente disponible, tomado en cuenta los prejuicios que influyen en la consideración del tema y haber descartado otras explicaciones alternativas, con base en su formación y experiencia académicas. Para el científico, por el contrario, su propio juicio es sólo un punto de partida que le permite proponer una hipótesis acerca de la naturaleza o comportamiento de un fenómeno, hipótesis que él debe corroborar o corregir mediante una exhaustiva acumulación de datos acerca de ese caso, sometiendo así su juicio inicial al veredicto de los hechos, de tal manera que su conclusión sea lo más objetiva e impersonal posible.

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

costa de un margen considerable de incertidumbre y conjetura, en tanto que otros prefieren lograr un mayor grado de precisión mediante la observación de fenómenos más estrechos y delimitados.

Durante este período los "behavioralistas" reclamaron el monopolio de la observación científica de la política internacional y sostuvieron que la única manera de formular predicciones plausibles consistía en utilizar toda la evidencia empírica posible y en proyectar hacia el futuro las tendencias y los comportamientos dominantes a la luz de la información estadística disponible. Entre los primeros trabajos que dieron pie a estas conclusiones se cuentan algunos en el campo de los sistemas de adopción de decisiones, del análisis de situaciones de conflicto y de los procesos de comunicación e integración entre distintas sociedades nacionales.<sup>34</sup> Los tradicionalistas, en su réplica, sostenían que la complejidad de la vida internacional contemporánea no permite centrar el análisis en hechos o variables aislados; que el método científico no es adecuado para captar los aspectos cualitativos que presentan las situaciones claves; que el necesario secreto en que se desenvuelven las relaciones entre los estados impide durante largos períodos el acceso a la información relevante; que la urgencia con que se plantean los problemas internacionales hace imposible esperar hasta disponer de toda la información necesaria, de las últimas series estadísticas o de los estudios de casos de los que dependen los "behavioralistas" para entregar sus conclusiones, y que en todo caso siempre se necesita realizar un "salto intuitivo" entre la evidencia empírica disponible y las conclusiones más sobresalientes para el que formula la política.

Como se anticipaba, esta nueva controversia también terminó perdiendo su virulencia inicial, y se llegó así a una especie de sincretismo que combinaba las distintas posiciones "Allí donde las diferencias entre los enfoques científicos y tradicionales parecían en un comienzo plantear una drástica opción entre premisas y procedimientos mutuamente excluyentes, ahora se observa la existencia de elementos complementa-

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

rios junto a los conflictivos que predominaron al comienzo, y por lo tanto se ha aceptado la existencia de varios caminos para el estudio de las relaciones internacionales".<sup>35</sup>

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

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

El debate entre los que han intentado explicar la evolución de las relaciones internacionales en términos del funcionamiento de un sistema y sus detractores se sitúa a medio camino entre los aspectos sustantivos que dividieron a realistas e idealistas durante la primera post-guerra y las cuestiones metodológicas que enfrentaron a tradicionalistas y científicos durante la segunda. La idea de aplicar conceptos tomados del análisis de sistemas al estudio de las relaciones internacionales comenzó a abrirse paso en los años cincuenta. Su principal diferencia con el enfoque convencional consistía en que éste concebía las relaciones internacionales como un conjunto de

5. James Rosenau, "International Politics and Foreign Policy as a Subject of Study", en J. N. Rosenau (editor), *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press, 1969, p. 1.

interacciones entre unidades independientes y soberanas -los estados- no sujetas a pautas ni a previsibilidad alguna, mientras que los enfoques sistémicos entendían que la forma que adopten dichas relaciones es influida o determinada por la estructura y las tendencias de una unidad más amplia, que sería el sistema internacional en su conjunto.

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

Un sistema en general -así como también en el campo de las relaciones internacionales- puede definirse como algo que "es percibido como consistente en un conjunto de elementos o partes interconectadas unas con otras mediante un principio claramente identificable" o, más simplemente aún, como una "pauta de interacción hipotética" entre sus distintos componentes.<sup>36</sup> Puede decirse, pues, que un sistema es un conjunto de unidades que interactúan entre sí de acuerdo con patrones relativamente regulares y perceptibles, algunos de los cuales pueden configurar subsistemas que se relacionan con el conjunto siguiendo el mismo tipo de patrones, y cuyos límites o parámetros también son reconocibles, pero que en general permanecen abiertos a influencias provenientes de un medio ambiente externo. La tendencia a identificar las regularidades observables en la interacción entre las distintas unidades, a "investigar las relaciones entre insumos y respuestas, a

36. Definiciones tomadas, respectivamente, de N. Jordan, citado en Trevor Taylor (editor), *Approaches and Theory in International Relations*, Nueva York, Longman, 1978, página 189, y de Dougherty and Pfaltzgraff, *Contending Theories*, op. cit., p. 136.

moverse sistemáticamente entre diferentes niveles de análisis reconociendo las vinculaciones existentes entre subsistemas y sistemas, a estar alerta a la existencia de fronteras y de esferas dentro de las cuales aquéllos operan normalmente, y a tomar en cuenta tanto los 'parámetros' como las 'perturbaciones' impuestos por el medio ambiente en que está inserto un sistema", son otros tantos componentes del análisis sistémico de la política internacional.<sup>37</sup>

El empleo de enfoques sistémicos presenta más o menos ventajas o peligros según cual sea el grado de rigidez con que se aplica. "Las teorías sistémicas pueden clasificarse en deterministas y en heurísticas. Los deterministas consideran que sus componentes son inalterables y dan lugar a una danza eternamente preprogramada, cuyas reglas pueden ser desconocidas para los actores, y son identificadas por los teóricos. Las pautas constantes descubiertas por éstos proporcionan una lógica que permite predecir el estado futuro del sistema internacional. Los sistemas deterministas son 'concretos' en el sentido de que sus diseñadores creen que son reales: tales sistemas *son* la realidad. Tener certidumbre frente a ellos permite formular prescripciones. Los sistemas (heurísticos) siguen los lineamientos de Durkheim y Weber. Son más analíticos que concretos porque no pretenden representar fiel y acuciosamente el mundo real sino que relacionan deliberadamente ciertos rasgos del mismo para estudiarlos más intensamente por presumir que esos rasgos son cruciales para explicar una variedad de eventos y tendencias". Esta distinción es muy importante.<sup>38</sup>

Las tentativas efectuadas para imprimir un enfoque sistémico al estudio de estos fenómenos resultan bastante ajenas a la teoría clásica de la política internacional, con su énfasis en la autonomía del estado nacional y por su visión de éste como un actor que, por vivir en una sociedad anárquica, se ve obligado a maximizar poder para preservar su seguridad y a usarlo discrecionalmente para defender sus intereses sin exhibir regularidades ni sujetarse a pautas proporcionadas por un sistema u organización más amplia. Es cierto que al elevar la búsqueda del balance del poder a la categoría de un principio universal

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

Incluso muchos autores que emplearon un enfoque sistémico en el estudio de la política internacional lo hicieron de tal manera que, al aplicarlo a un solo subconjunto o al seguimiento de interacciones y correlaciones particulares, no alcanzaron a iluminar el funcionamiento del sistema en su conjunto. Eso es lo que sucedió con Deutsch al estudiar los procesos de integración a través del análisis de los flujos de comunicación; con Rosecrance, fundamentalmente interesado en analizar la capacidad de los sistemas para controlar perturbaciones a través de diversos mecanismos regulatorios; con Modelski, que se dedicó a estudiar la composición de las elites y su influencia en las pautas de interacción entre los estados, o con el propio McClelland -uno de los pioneros de esta perspectiva- que concentró gran parte de su análisis en el impacto de los grupos domésticos sobre el sistema internacional.<sup>39</sup>

No es fácil escoger un ejemplo de esta corriente intelectual tan diversificada y tan compleja, pero uno de los más

37. Charles A. McClelland, "Systems Theory and Human Conflict", en E. B. McNeil (editor), *The Nature of Human Conflict*, Nueva York, Prentice-Hall, 1965, p. 258.

38. Ernest B. Haas, "On Systems and International Regimes", en *World Politics*, vol. XXVII, pp. 151 y 152.

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

valederos es el que proporciona Morton Kaplan.<sup>40</sup> Kaplan sostiene que los estados desarrollan diferentes tipos de conducta dependiendo de la estructura del sistema internacional a que pertenecen. Además, a diferencia de Morgenthau y de los clásicos (aunque éstos nunca fueron explícitos al respecto), Kaplan considera posible que el sistema internacional pueda adquirir una variedad de formas a través del tiempo, y que la tarea del analista consiste en mostrar de qué manera estas distintas estructuras influyen en la conducta de los estados. Para ilustrar su argumento, Kaplan define seis tipos de sistema internacional, cuatro de ellos hipotéticos, y un conjunto de cinco variables en relación con las cuales -y con su diferente comportamiento- se estructuran esos sistemas. Estas variables consisten en los principios básicos del sistema, sus reglas de transformación, las variables que sirven para clasificar a los distintos actores, las que sirven para medir sus capacidades y las que determinan las características de los procesos de información.

La actitud de los distintos actores frente a este conjunto de variables determina, según Kaplan, la posibilidad de que emerjan seis tipos de sistemas internacionales:

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

tos actores, sea en forma directa o indirecta (esto es, pasando o no a través de la mediación de otros estados semi-autónomos) y el cual, no teniendo como competidor a ningún otro sistema, goza de un alto grado de estabilidad, y

- (6) un sistema de vetos basado en una sociedad internacional de carácter hobbesiano, caracterizada por la contraposición de los intereses de todos los actores y por la deseable observancia de la regla de no infligir a otros daños que un estado no querría para sí, en donde los conflictos se resuelven por la medición de fuerzas o el veto. De más está decir que Kaplan considera su proposición infinitamente más rigurosa y más científica que la de Morgenthau y los otros clásicos.

Su ambicioso pero abstracto y complicado análisis no ha dado pie a que esta pretensión se vea confirmada. De hecho ha inspirado muy pocos trabajos empíricos y en cambio ha generado virulentos ataques basados, precisamente, en la rigidez de sus tipologías. "Los bastiones no representan nunca un buen camino para la exploración y aquellos que han sido mal seleccionados ni siquiera proveen un punto de partida", expresa uno de sus críticos. El profesor Kaplan "parece estimar que es correcto ser poco científico cuando uno es lo suficientemente pro científico. Yo pienso que él tiene una visión ignorante de la ciencia".<sup>41</sup> Como puede apreciarse, estos intentos por dar un carácter "sistémico" al análisis de la política internacional han provocado reacciones tan disímiles como las registradas en los otros debates.

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

1. Ver principalmente Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics*, Nueva York, J. Willey, 1957.

41. Marion J. Levy, Jr., "Does it Matter if He's Naked?", en K. Knorr y J. N. Rosenau, *Contending Approaches*, op. cit., pp. 88-89.

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

### Algunas Teorías de Alcance Medio

#### 7. *Teorías de las decisiones*

Las teorías de alcance medio se basan en generalizaciones relativas al comportamiento de elementos, variables o conjuntos parciales de fenómenos pertenecientes a un sistema más amplio. Ya hemos visto que las corrientes escépticas con respecto a los enfoques sistémicos consideran más fácil alcanzar una comprensión relativamente global de la realidad internacional a partir del examen de sus principales variables y de generalizaciones parciales circunscritas a una sola de ellas. El estudio de los mecanismos decisivos no sólo iluminó uno de los procesos fundamentales dentro del juego de la política internacional sino que además contribuyó a dar concreción y relevancia a muchas de las aspiraciones de la escuela "behavioralista".<sup>42</sup>

Para comprender la importancia que tuvo el análisis de los procesos decisivos hay que recordar los postulados en que se basaba el estudio de las relaciones internacionales hasta los años cincuenta. El primero se refería a que el estado era el principal -cuando no el único- protagonista de la política

42. Aunque este enfoque se desarrolla con más profundidad en el Capítulo IV, por su importancia se incluye aquí entre las más influyentes teorías de alcance medio.

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

En un libro publicado con otros autores en 1962, Snyder fue uno de los primeros en desagregar el análisis de los procesos decisivos.<sup>43</sup> El paso dado por Snyder forma parte integral del movimiento "behavioralista", y representa uno de los primeros intentos de aplicar el método científico al análisis de un fenómeno importante dentro de la política internacional. El objeto de estudio deja de ser una abstracción reificada -el estado- y pasa a estar constituido por los grupos o los seres humanos que toman las decisiones en representación del mismo: "el estado X como actor es traducido en términos de las personas que toman por él las decisiones como actores".<sup>44</sup>

De acuerdo con esta nueva definición, el estado se encarna en los que toman las decisiones. Este importante cambio conlleva las siguientes implicaciones:

- (1) la presunción de que la política internacional consiste en "decisiones" adoptadas por grupos o personas y está formada de conductas que deben ser explicadas como tales;
- (2) la "definición de la situación" como una función central de los que toman las decisiones y como un concepto clave en el análisis de la política exterior, que le imprime un elemento subjetivo muy diferente de la supuesta

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

44. Snyder et al, op. cit., 1963, p. 65.

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

Desde mediados de los años cincuenta comenzó a acumularse una abundante literatura basada en el análisis de decisiones tomadas en casos relevantes, como la respuesta militar de los Estados Unidos a la agresión comunista en Corea en 1950, la decisión británica de intervenir en Suez en 1956 o la crisis de los misiles en Cuba en 1962.<sup>45</sup> Allison, en la obra mencionada en la última referencia bibliográfica, da un importante paso hacia adelante en el análisis del proceso de adopción de decisiones al proponer tres modelos diferentes. En el modelo clásico, basado en el comportamiento de un actor racional unitario, las opciones políticas son consideradas como decisiones teleológicas de un gobierno completamente unificado, fundadas en la estimación de los medios adecuados para alcanzar objetivos perfectamente claros, como las que adoptaría el estadista ideal de Morgenthau, al considerar las acciones que requiere el interés nacional en un momento determinado. El otro modelo centra el análisis en el "proceso organizacional" y no define tanto la política exterior en términos de una opción deliberada adoptada por un actor unitario sino más bien como el resultado de la interacción entre diversas organizaciones gubernamentales coordinadas por sus líderes. El tercer modelo, que pretende estudiar más de cerca la "política burocrática", parte del anterior, pero en lugar de presumir que

---

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

los líderes de un gobierno controlan las relaciones entre sus diversas agencias, supone que las decisiones de política son el resultado de una intensa competencia entre ellas, y no son susceptibles de encuadrarse dentro de un plan estratégico, sino que constituyen siempre un compromiso entre las percepciones contrapuestas acerca del interés nacional de las distintas organizaciones burocráticas y los discrepantes objetivos personales de quienes las dirigen. Aquí la fragmentación del pretendido actor racional unitario -el estado- es más completa y la dificultad para encuadrar las distintas decisiones particulares en una estrategia coherente o racional es más aguda.<sup>46</sup> Otro paso clave hacia adelante fue dado por Keohane y Nye al ampliar el círculo de los agentes que intervienen en la adopción de una decisión para incorporar actores no gubernamentales, como los círculos económicos y financieros, los sindicatos, las iglesias y otros grupos de presión. Sin embargo, en la visión de estos autores, dichos grupos no deben ser clasificados sólo entre las fuentes internas de la política exterior sino que han desarrollado una auténtica capacidad para proyectarse como actores transnacionales en la política mundial, por lo que las perspectivas que abrió este trabajo son examinadas con mayor detalle en otras secciones de este capítulo.<sup>47</sup>

Los numerosos enfoques propuestos para estudiar el proceso de adopción de decisiones combinan de diferentes formas distintas categorías analíticas -o etapas en el proceso decisorio- que suelen incluir, según los casos, la identificación, desagregación y operacionalización del interés nacional en una situación determinada; la definición de la situación por los actores, un proceso cuya importancia ya fue subrayada; la identificación de los objetivos perseguidos y el cálculo de los recursos necesarios y de los medios más adecuados para alcanzarlos; los distintos mecanismos que intervienen en el proceso de adopción de decisiones (individuales, colectivos o institucionales), y las distintas combinaciones de elementos psicológicos

---

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

47. R. O. Keohane y J. S. Nye (editores), *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, 1972.

y organizativos involucrados en el mismo; los métodos más adecuados para hacer frente a situaciones rutinarias, excepcionales o de incertidumbre y crisis, y otras alternativas similares sobre las cuales existe una abundante literatura.<sup>48</sup>

## 8. Teorías sobre el conflicto

A pesar de que el conflicto está en el centro de las relaciones internacionales, y de que existe una antigua y muy abundante literatura sobre el tema, su análisis no ha tenido la importancia que hubiera sido de esperar desde el punto de vista de la teoría de las relaciones internacionales. Aunque uno de los textos clásicos dedicado a sintetizar las diferentes escuelas teóricas dedica la mitad de sus páginas a las teorías del conflicto, la mayor parte de los enfoques reseñados al respecto son predominantemente casuísticos o anecdóticos, siendo difícil extraer de ellos generalizaciones importantes.<sup>49</sup> Si se deja aparte el papel que desempeña el conflicto en la escuela realista o clásica de las relaciones internacionales, o en la visión marxista, puede decirse que el análisis de este tipo de fenómenos raramente ha alcanzado un verdadero nivel teórico, y ha sido escasa su contribución al desarrollo de la teoría. Todos los estudiosos de las relaciones internacionales, cualquiera que sea su respectivo enfoque, reconocen que la guerra es uno de sus temas centrales, aunque no todos hacen de la guerra y de la paz el objeto casi exclusivo de sus preocupaciones, como ocurre con la escuela realista en sus versiones más extremas. Pero la guerra es sólo una de las formas posibles del conflicto a nivel internacional (la más grave de todas), el cual, a su vez, es una expresión del conflicto social entendido en un sentido amplio.

Desde esta perspectiva algunos sostienen que la violencia es una forma natural de comportamiento político, y que la

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

49. Nos referimos a J. E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, *Contending Theories*, op. cit., Capítulos V al IX.

amenaza de utilizar la fuerza constituye un instrumento normal de negociación, así como también un indicador de la seriedad con que una de las partes plantea sus demandas a sus adversarios.<sup>50</sup>

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

Junto a esta cuestión de énfasis, uno de los problemas fundamentales en el estudio del conflicto consiste en determinar si éste, en sus diversas manifestaciones, constituye la expresión de un fenómeno universal o es simplemente un nombre genérico atribuido a situaciones radicalmente diferentes. Una primera distinción a este respecto es la que se plantea entre el conflicto a nivel micro-analítico, en donde la atención se centra en sus aspectos subjetivos, y a nivel social. Otra se refiere a la diferenciación que podría formularse entre el conflicto social, en general, y los conflictos internacionales propiamente dichos (muchos de los cuales tienen un origen social enraizado en divisiones registradas al interior de las sociedades nacionales). Una distinción más separa aquellos conflictos internacionales que enfrentan fundamentalmente a dos o más estados (como las guerras árabe-israelí y entre Irán e Irak), de aquellos en que hay divisiones internas dentro de los estados contendientes (como la guerra de Vietnam), y de aquellos otros que en el fondo constituyen una guerra civil con proyecciones internacionales (como la de España o la del Líbano). Aunque muchos estudiosos han tratado de clasificar y comparar estos distintos tipos de conflictos y de correlacionar sus diversos niveles de análisis, hasta ahora no han podido enmarcarlos dentro de categorías comúnmente admitidas y el análisis de estos fenómenos permanece en un nivel relativamente primitivo, debido a que "la mayor parte de los investigadores empíricos se han limitado a acumular información en forma exhibicionista sin tratar de poner analíticamente el tema

50. H. L. Nieburg, *Political Violence*, Nueva York, Saint Martin Press, 1969.

en orden".<sup>51</sup> Una de las más importantes zonas grises entre estos distintos tipos de conflictos es la que se despliega entre la guerra en un sentido internacional propiamente dicho, por una parte, y la revolución o subversión interna por la otra. Por eso resulta difícil estudiar desde un punto de vista teórico el conflicto sin un conocimiento profundo de los procesos subversivos, sus orígenes, su dinámica y sus métodos, y sus comunes denominadores con la guerra, así como también sus diferencias.<sup>52</sup>

Hecho esto, el especialista en política mundial debería concentrarse en el conflicto a nivel internacional, un tema de suyo complejo. El carácter descriptivo y poco sistemático de la mayor parte de los análisis sobre situaciones conflictivas ha sido compensado en los últimos años por una creciente literatura sobre cuestiones relacionadas con la "resolución de conflictos" y los "estudios sobre la paz", de tipo normativo. Una característica de estos estudios es su carácter interdisciplinario, ya que generalmente incluyen análisis sobre las bases socioeconómicas del conflicto, la sicología de sus líderes, las imágenes y percepciones que se encuentran detrás de ellos y las diferencias culturales entre los antagonistas. Otra característica, en la práctica, consiste en que, además de las instituciones académicas tradicionales, en estos estudios interviene un creciente número de organismos políticos o técnicos, sean gubernamentales o no-gubernamentales.

Sin embargo, tradicionalmente, el grueso de la literatura está centrada en la guerra, sus causas y los medios para prevenirla.<sup>53</sup> Singer y Small reunieron información sobre noventa y tres conflictos internacionales producidos durante el

siglo y medio a que se refiere su obra, cincuenta de ellos entre los miembros del sistema internacional y cuarenta y cuatro entre algunos de sus miembros y otras agrupaciones, como entidades coloniales o comunidades religiosas o étnicas dotadas de cierta independencia.

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

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

51. Michael Haas, *International Conflict*, Nueva York, Bobbs-Merril, 1974, p. 4.

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

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

## 9. Teorías de la integración

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

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

Las teorías de la integración deben mucho al pensamiento funcionalista, que adquirió gran fuerza en el campo de las ciencias sociales gracias a la obra de Robert Merton, así como también en los estudios realizados por David Mitrany y sus diversos seguidores.<sup>54</sup> Los funcionalistas, en general, se preguntan por el papel que cumple cada uno de los actores dentro de un sistema, lo cual no sólo implica describir la actividad que desempeña sino también el propósito a que aspira

y su aporte al funcionamiento del sistema en su conjunto, e incluye la suposición de que este último, en lugar de estar aglomerado por la fuerza, es el resultado de la interacción entre sus diversas partes, cada una de las cuales desempeña un rol necesario para el todo, así como de su capacidad para desarrollar pautas de cooperación y establecer una adecuada división del trabajo entre esas partes. Pero el pensamiento funcionalista, no obstante constituir tal vez la principal fuente de inspiración de los estudios sobre los procesos de integración, trasciende con mucho este fenómeno y sirve de base a otras corrientes que representan una revisión más radical de la teoría convencional de las relaciones internacionales, por lo que su aporte se examina en la sección correspondiente a esos enfoques, al final de este capítulo. Otros autores, entretanto, aunque inspirados en los funcionalistas, han partido de definiciones más precisas: de un concepto de la integración como un proceso "mediante el cual los actores políticos pertenecientes a distintos sistemas nacionales se persuaden de la conveniencia de trasladar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones pasan a poseer o reclamar jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes".<sup>55</sup>

Entre estos aportes vale la pena destacar el de Karl Deutsch, que basa la explicación de los procesos de integración en el fenómeno de las comunicaciones utilizando, a su vez, los análisis de Norbert Wiener sobre cibernética y la clásica contribución de Talcott Parsons sobre los distintos tipos de sistemas sociales. "La existencia de la ciencia social está basada en la capacidad de considerar un grupo social como una organización y no como un conglomerado. Las comunicaciones constituyen el cimiento de las organizaciones. Sólo las comunicaciones capacitan a un grupo para pensar unido, para percibir unido y para actuar unido. La sociología necesita comprender el fenómeno de la comunicación".<sup>56</sup>

Deutsch analiza las relaciones entre el proceso de integración de comunidades políticas y las comunicaciones. Para él los países son conjuntos poblacionales unidos por flujos de

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

55. Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Nueva York, Prentice-Hall, 1978, pp 198-199 (2a edición).

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

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

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

ha terminado?".<sup>57</sup> Etzioni también subraya el papel de las comunicaciones en los procesos de integración y llega a la conclusión de que éstos son más probables entre países desarrollados que entre países en vías de desarrollo debido a que el bajo nivel cultural de estos últimos impide generar corrientes importantes de comunicación y de intercambio. Otra de sus conclusiones apunta a que la integración es más factible mientras mayor sea el número de unidades o sectores que se consideren beneficiadas por dicho proceso. Sus investigaciones demuestran también que la integración es más difícil en la medida en que las unidades que se integran posean elites más numerosas y más fuertes, un elemento que torna la negociación más complicada. En definitiva, Etzioni estima que, como consecuencia de los procesos de integración desarrollados en el mundo actual, el sistema internacional tenderá a articularse en un número limitado de subsistemas globales.<sup>58</sup>

Haas da nuevas perspectivas a la teoría de la integración al profundizar el concepto de *spill-over* que ya Mitrany había utilizado bajo el nombre de ramificación. Este concepto implica que todo proceso concreto de integración posee una "lógica expansiva" que contribuye a extrapolar esas experiencias, sus beneficios y sus métodos, hacia otros sectores. Un ejemplo es la transformación de la Comunidad del Carbón y del Acero en una Comunidad Europea mucho más amplia. Dentro de esta visión, las decisiones encaminadas a crear ámbitos de acción colectiva nunca son aisladas, sino incrementalistas, ejerciendo un efecto de demostración que estimula a los participantes a ensayar fórmulas similares en otros sectores.<sup>59</sup>

### Principales Visiones Interpretativas

#### 10. Realismo y neo-realismo

Sería difícil subrayar suficientemente la importancia de la teoría clásica o realista en el estudio de la política internacional. En el plano filosófico se entronca directamente con

57. Amitai Etzioni, *Political Unification*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1965, p. 14.

58. Amitai Etzioni, *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*, Nueva York, The Free Press, 1958, página 585 y siguientes.

59. Ver Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State*, Stanford University Press, 1964, así como también *The Uniting of Europe*, de la misma editorial, 1958.

Hobbes, quien extrapoló al terreno internacional su visión de una sociedad dominada por un permanente estado de anarquía. El consideraba que "los convenios, sin la espada, son meras palabras y carecen de fuerza para infundir seguridad". Para Hobbes la vida internacional es una continua lucha por el poder, carente de valores, en lo cual se diferencia sustancialmente del gran filósofo que, tiempo después, proporcionaría los antecedentes de que se valieron más tarde los más refinados panegiristas del poder: los estados totalitarios. Hegel no absolutizó tanto el Estado como un mecanismo coercitivo cuanto la "idea del Estado" como el principal agente y encarnación de los valores que se despliegan en la historia, dando lugar al cambio y a la sucesión de las civilizaciones.<sup>60</sup>

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

---

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

---

cuestiones relacionadas con la política exterior de ese país. Las oportunidades institucionales fueron suministradas, ciertamente, por el rico y flexible sistema universitario norteamericano y por la posibilidad de colaboración que le brindaron las instituciones gubernamentales.<sup>61</sup>

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

La "política de poder" es la columna vertebral de la teoría clásica de las relaciones internacionales. Morgenthau define la política internacional como una "lucha por el poder". Spykman sostiene que "toda vida civilizada descansa en última instancia en el poder". Burton declara que "probablemente no hay ningún común denominador más importante en el estudio de las relaciones internacionales que la presunción de que los estados dependen del poder para su subsistencia, y de que logran sus objetivos por medio del poder, haciendo así de la administración de ese poder el principal problema que debe ser resuelto".<sup>62</sup> En general el poder es concebido como la capacidad de lograr que otros actúen de determinada manera a través de "la persuasión, el trueque, la compra o la coerción". Sin embargo, en la práctica, esa última suele ser la vía -o al menos el recurso de última instancia- a que generalmente apela el pensamiento realista cuando analiza el concepto del poder o lo aplica a determinadas situaciones.

---

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

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

Los realistas y sus críticos más imparciales sostienen que esta escuela nunca ha definido el poder en términos exclusivamente militares. Muchos análisis subrayan la importancia de la situación geopolítica de un país determinado, de su capacidad económica medida en términos de su producto nacional o de sus exportaciones, de su prestigio, de su carácter nacional o de la solidez de sus instituciones. Se ha dicho que la fuerza consiste en la utilización de medios físicos para obligar a tomar ciertas decisiones, que la influencia es la capacidad de lograr el mismo objetivo por medios diferentes, y que el prestigio es el respeto debido a los que detentan el poder, sugiriendo que este último concepto está integrado por todos estos elementos. También se ha hecho una distinción entre la fuerza de que dispone una nación y su capacidad de utilizarla eficientemente.<sup>63</sup> Por otra parte el poder no es definido tanto como la capacidad de lograr ciertos resultados cuanto como la capacidad de controlar una cierta cuota de recursos -preferentemente militares- que permite influir sobre los mismos y que dé preponderancia a un actor sobre los otros.<sup>64</sup>

Con todo, es difícil desconocer la centralidad del concepto del poder en la visión realista de las relaciones internacionales y el hecho de que, en última instancia, este fenómeno tiende a ser definido en términos de capacidades militares. Ya uno de los pioneros del pensamiento clásico vincula esta centralidad del concepto del poder a la naturaleza misma de las relaciones internacionales. En medio de la anarquía creada por la ausencia de una autoridad mundial, las relaciones entre los estados tienden a ser competitivas, conflictivas e incluso agresivas, conforme cada uno de ellos procura mantener, reestablecer o controlar el equilibrio del poder o llenar los vacíos que éste deja, y sobrevive sólo en la medida en que es más fuerte que los otros o en que otro estado más poderoso lo protege. En este contexto, para asegurar su supervivencia, los estados "deben hacer de la preservación o del mejoramiento de sus posiciones de poder el principal objetivo de su política exterior". En último término la supervivencia de un estado se

---

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

64. Jeffrey Hart, "Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations", en *International Organization*, vol. 30, 1976.

pone en juego en los casos límites representados por el estallido de una guerra y, en tales casos, dicha supervivencia depende de su capacidad para ganarla utilizando recursos militares.<sup>65</sup> De allí el énfasis de la escuela realista en el conflicto como estado normal de las relaciones internacionales, su excesivo interés en el papel de los recursos militares en la política mundial en desmedro de otros factores que intervienen en ella, y su inevitable confusión entre fines y medios en la política internacional (en la medida en que se considere el poder como un medio para alcanzar ciertos objetivos). Esta confusión atraviesa el pensamiento clásico desde los escritos de uno de los pioneros de la ciencia política moderna, Lasswell, quien hablaba del "uso del poder para la adquisición de más poder o de *otros valores*" hasta el verdadero fundador de los actuales estudios internacionales, Morgenthau, quien afirmaba que los estadistas actúan en términos de "intereses definidos como poder", una visión en donde la acumulación de recursos de poder (que debería ser un medio) reemplaza la sustancia de los intereses supuestamente perseguidos.<sup>66</sup>

En todo caso los realistas, sus predecesores y sus epígonos, han dominado la visión de las relaciones internacionales en el mundo moderno desde la Paz de Westfalia hasta la declinación del prestigio de Reagan. Todos los intentos por presentar una imagen de la política internacional como un proceso más regulado, racional y predecible han ocupado en definitiva un lugar más o menos marginal, desde la propuesta de Grocio en su tratado *De Iure Belli ac Pacis*, publicado en plena guerra de treinta años, hasta la *Paz Perpetua*, redactada por Kant en 1795. Las dos conflagraciones mundiales que tuvieron lugar durante la primera mitad del presente siglo y su inmediata consecuencia, la guerra fría, tendieron a convalidar y congelar la validez de esta perspectiva. Morgenthau tuvo la capacidad de hacer de esos principios, que durante siglos habían inspirado la práctica de la política internacional, la base de una ciencia de las relaciones internacionales. Ya hemos visto que en su obra principal, publicada en 1954, define la política internacional como una lucha por el poder. La maximización del uso del poder es lo que proporciona un común denominador a la conducta internacional de unos

---

65. Nicholas J. Spykman, op. cit. p. 7

66. Harold Lasswell, *Power and Personality*, Nueva York, Norton, 1948, p. 30 y Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, op. cit., p. 5. El subrayado es nuestro.

desde otros puntos de vista deberían presentar características y perseguir intereses diferentes y con mucha frecuencia conflictivos.

La reducción de la política internacional al empleo de este común denominador se justifica en la medida en que se considere que todos los demás intereses de las distintas sociedades nacionales se subordinan a su necesidad de seguridad o supervivencia. De esta manera el interés nacional, que podría desagregarse en múltiples aspectos de acuerdo con los intereses específicos de los distintos segmentos de las sociedades nacionales, se identifica con el concepto de supervivencia, y con el poder considerado como el último medio para garantizarla. Sólo en la medida en que se asegure el interés nacional -entendido como supervivencia- un estado puede perseguir otros intereses de menor jerarquía. En definitiva, la acumulación de recursos de poder, que podría considerarse como un medio para lograr ciertos objetivos, se convierte en la finalidad fundamental de la acción internacional de los estados. La puesta al día y ulterior incorporación a esta escuela de la doctrina del balance del poder como objeto permanente de la preocupación de los estados es una natural consecuencia de los postulados anteriormente señalados.

Al mismo tiempo Morgenthau estima que en la prosecución del interés nacional el estado actúa siempre como un actor racional y unitario, capaz de definir con claridad sus objetivos en cualquier situación que se presente y de escoger los medios más aptos para alcanzar esos objetivos. Dentro de esta visión es natural que "no puedan aplicarse a la acción de los estados principios morales de alcance general en su formulación abstracta, universal, sino que éstos deban ser filtrados a la luz de las circunstancias concretas planteadas en cada lugar y cada época".<sup>67</sup> Otro postulado de Morgenthau apunta a la autonomía de la esfera política con respecto a las demás variables que intervienen en la vida social e internacional (un postulado que será cuestionado seriamente por otras corrientes de pensamiento reseñadas al final de este capítulo). En suma, la política internacional "busca ya sea mantener el poder, aumentarlo, o demostrar poder".<sup>68</sup>

Aron es otro de los fundadores de la disciplina. Aunque en su gigantesca obra se mezclan observaciones sociológicas e históricas, su contribución teórica es muy importante y él

mismo declara su propósito de elaborar una teoría general a partir del rasgo central de las relaciones internacionales: "la multiplicidad de centros de decisión autónomos y por lo tanto el riesgo de la guerra".<sup>69</sup> Adoptando un punto de partida que lo inscribe claramente dentro de la escuela realista, Aron considera que el sistema internacional se distingue de los demás sistemas sociales en que está formado por "relaciones entre unidades políticas, cada una de las cuales reclama el derecho de tomar la justicia en sus propias manos y ser el único árbitro en la decisión de luchar o no luchar: de allí que dicho sistema se caracterice por una incesante rivalidad en que cada parte se reserva el derecho a recurrir a la última ratio, es decir, a la violencia".<sup>70</sup> Como puede apreciarse, en la visión de Aron las relaciones internacionales están marcadas por el conflicto.

Sería difícil que una obra dotada de tanta penetración histórica no ofreciera una noción más rica y matizada acerca del poder. Para Aron el poderío relativo de un estado se modifica de acuerdo con el cambio de las circunstancias económicas, las innovaciones tecnológicas y la transformación de las instituciones y las ideologías. Sus relaciones con otros estados no sólo son el reflejo de su poderío relativo sino también de las ideas, valores y sentimientos de sus sociedades y sus líderes. Por eso Aron propone dos modelos de sistema internacional, uno llamado sistema homogéneo, en donde "todos los estados pertenecen al mismo tipo y obedecen a una misma concepción de la política", y un sistema heterogéneo en donde "los estados están organizados de acuerdo con principios diferentes y apelan a valores contradictorios".<sup>71</sup> Además de estos dos sistemas, también es posible distinguir entre un esquema bipolar y otro multipolar, dependiendo de si la mayoría de las unidades políticas están subordinadas a dos estados homogéneos o si el poder está distribuido en forma más difusa.

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

67. H. J. Morgenthau, op. cit., p. 10.

68. H. J. Morgenthau, op. cit., p. 36

69. Tomado de su obra principal, *Peace and War: A Theory of International Relations*, Nueva York, Praeger, 1968, p. 28.

70. Citas tomadas de la misma obra, p. 10.

71. Op. cit., p. 102

unidades o si ha pasado a depender incluso formalmente de una de ellas. En uno de sus últimos libros, sobre el "imperio americano", Aron explicó brillantemente estas ideas.

En sus últimos escritos Waltz intentó llevar la corriente neo-realista a un nivel sistemático.<sup>72</sup> Un sistema consiste en una estructura integrada por unidades que interactúan entre sí (en el caso de las relaciones internacionales, los estados). La existencia de esta estructura es lo que hace posible pensar en dichas unidades en términos de un sistema. El problema que ha impedido definir el sistema internacional y aislarlo de otros sistemas sociales consiste en definir esa estructura sin incluir los atributos de las unidades que interactúan dentro de ella. Waltz deja fuera de su definición no sólo los atributos particulares que presenta cada estado, sino también las formas de interacción entre ellos, a partir de una visión del concepto de "relación" que le asigna dos diferentes acepciones: relación como interacción entre distintas unidades y como la posición que cada una de ellas ocupa respecto de las otras dentro de una estructura. En última instancia, el análisis del sistema internacional supone ignorar tanto los atributos de los distintos estados como las distintas formas en que éstos interactúan entre sí, para concentrarse solamente en la posición relativa que ocupa cada estado con respecto a los otros. Esa posición es definida en términos del poder relativo de cada uno de ellos. La estructura que permite hablar de un sistema es definida así en términos del ordenamiento jerárquico que existe entre sus partes en función de su poderío relativo.

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

do con el poderío relativo de cada una de las partes. Como el sistema no es definido en función de los atributos de sus partes, sino a un nivel de abstracción más alto, éstas sólo se diferencian entre sí por la cuota de poder de que cada una dispone, esto es, por la distribución de capacidades observables entre ellas.

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

El prestigio de esta escuela y el deseo de muchos de sus críticos más importantes de no renegar completamente de ella llevaron a algunos de estos autores a acuñar el concepto de neorrealismo para referirse a muchos de los aportes producidos después del libro de Waltz antes citado. "La complejidad del concepto de seguridad en la edad nuclear y del de viabilidad económica en una era de interdependencia y rápido cambio tecnológico han requerido que los que formulan la política tengan conocimiento acerca de una multiplicidad de problemas políticos internacionales. Miles de expertos alrededor del mundo, dentro y fuera de sus respectivos gobiernos, analizan la fuerza militar relativa de las superpotencias, las fluctuaciones de la oferta y la demanda en los mercados petroleros, o los cambios en los patrones internacionales de ventajas comparativas. Esos observadores interpretan el significado de los cambios producidos en las políticas de los gobiernos y de los actores no gubernamentales, tales como las corporaciones transnacionales y las organizaciones internacionales, y tratan de determinar su impacto sobre la seguridad de la Unión Soviética o los Estados Unidos, los ingresos petroleros de

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

Arabia Saudita o de México, la inflación en los Estados Unidos o la viabilidad de las industrias de alta tecnología en Europa." Así describe el sistema internacional contemporáneo uno de esos autores en los primeros párrafos de un libro dedicado a analizar las tendencias neorrealistas.<sup>73</sup> No obstante los cambios que esta descripción implica en comparación con el mundo descrito por la escuela clásica, muchos de estos autores tratan de demostrar que ellos son tomados en cuenta por las corrientes neorrealistas. Por nuestra parte estimamos que el aporte de Waltz, con lo que él mismo llama su "descripción posicional" de la estructura internacional, no alcanza a hacerlo y que cuando otros autores tratan de inscribir dentro de la tradición realista sus esfuerzos encaminados a integrar las variables políticas y económicas en el análisis internacional, abriendo campo para la consideración de factores no tradicionales dentro de éste, lo hacen en forma innecesaria o por considerar que la única alternativa a esta tradición es el idealismo que prevaleció antes de la segunda guerra. Por eso resulta tan poco creíble la afirmación de uno de ellos en el sentido de que los grandes escritores realistas siempre apreciaron "la íntima conexión existente entre la política y la economía internacional" como su convicción de que en el mundo actual, tal como él lo describe, "el último árbitro de los asuntos políticos es el poder".<sup>74</sup>

Para concluir esta sección con una síntesis, vamos a enumerar las presunciones básicas de la escuela realista. La primera se refiere a que los estados son los actores más importantes en el plano de las relaciones internacionales, o incluso los únicos. El estado representa la unidad de análisis del especialista. Cada estado es soberano y autónomo -como las esferas que giran en una mesa de billar o las mónadas que integran el universo según Leibniz- relacionándose con los demás por medio de relaciones externas de cooperación o de conflicto. A los realistas les cuesta usar el concepto de sistema y cuando lo emplean lo hacen para referirse a una

73. Robert O. Keohane (editor), *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986.

74. Robert G. Gilpin, "The Richness of the Tradition of Political Realism" en R. O. Keohane, op. cit., p. 309. Resulta difícil reconocer esta pretendida conexión neorrealista al examinar la obra más madura de Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, 1987, a menos que se esté dando el mismo nombre a dos visiones completamente diferentes.

relación entre diferentes partes, a un sistema internacional de estados soberanos, en que generalmente esa relación no es fluida sino que marcadamente jerárquica y estática. Los actores no estatales tienen escaso lugar en su concepción del mundo: los realistas no se sienten cómodos al analizar las organizaciones internacionales, y consideran que son creaciones relativamente recientes que se han quedado a medio camino en su búsqueda de un *status* internacional generalmente aceptado, mientras que otros actores como ciertas agrupaciones ideológicas, las empresas transnacionales o las organizaciones terroristas internacionales son considerados de menor importancia.<sup>75</sup>

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

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

El medio a través del cual se puede garantizar la seguridad del estado es el poder. Este es el concepto fundamental de la visión realista de las relaciones internacionales. Resulta curioso, por lo tanto, que entre los realistas no haya un claro

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

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

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

### 11. El estructuralismo y su posición contestataria

Es difícil definir y evaluar la contribución del pensamiento marxista y de otras corrientes contestatarias influidas o no por ese pensamiento, con respecto al *statu quo* internacional, en el análisis de las relaciones internacionales. Una primera dificultad radica en la contradicción planteada por la confianza marxista en un proceso ineluctable que conduciría a una sociedad mundial en que el estado desaparecería y el doble hecho de que, por una parte, el sistema internacional sigue siendo un mundo de estados y, por la otra, el marxismo ha utilizado intensamente al estado para defender, profundizar y

expandir su ideología. Otra dificultad procede de que el carácter dialéctico del pensamiento marxista lo ha llevado a adoptar sucesivamente formulaciones alternativas, hasta el punto que las principales autoridades en la materia han declarado que la mayoría de las interpretaciones recientes del pensamiento marxista en el mundo occidental y en la Europa del Este son revisionistas.<sup>76</sup> Una dificultad adicional surge del hecho de que, debido a su visión heterodoxa y no estado-céntrica de las relaciones internacionales, el pensamiento marxista por regla general no se ha dirigido sistemáticamente a las cuestiones fundamentales que aborda la teoría convencional de las relaciones internacionales: el papel del estado, el nacionalismo, la soberanía, la guerra y la paz, o el derecho internacional. Por dichas razones, y muy particularmente por esta última, muchos especialistas consideran irrelevante o imposible examinar el aporte doctrinario del pensamiento marxista en comparación con otros enfoques teóricos más habituales en el estudio de la política internacional. Sin embargo, la innegable importancia práctica que la visión marxista ha tenido en la evolución reciente de las relaciones internacionales y la existencia de importantes enfoques desarrollados fuera del pensamiento marxista pero también basados en una visión estructuralista y contestataria del actual sistema internacional hacen necesario, a nuestro juicio, considerar junto con las demás esta corriente. Con todo, debido a la heterogeneidad del punto de partida, ello es difícil.

La visión internacional del marxismo se deriva de su interpretación acerca de la sociedad y de la historia que, por razones de espacio, no es posible resumir aquí en forma adecuada. La sociedad, según Marx, se divide entre los que poseen la propiedad del capital y las grandes mayorías que viven bajo condiciones de explotación, debiendo transferir a los capitalistas la plusvalía generada por su trabajo, los que configuran el proletariado. La dinámica social es impulsada por la lucha de clases a que esta situación obviamente da lugar. La posibilidad de que el proletariado logre inclinar en su favor dicho balance de fuerzas y lograr algunas conquistas que últimamente llevarán a la derrota de los capitalistas, a la abolición de la propiedad sobre los medios de producción (y del estado como representante de los primeros y garante del *statu quo*) y al establecimiento de una sociedad sin clases, depende de una

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

concepción filosófica más honda: la del materialismo histórico. Según éste, la infraestructura económica, las relaciones de producción y la base tecnológica de una sociedad constituyen la base que, al definir la posición de las distintas clases sociales en la división del trabajo, determina su superestructura social, religiosa o ideológica. Por lo tanto, conforme las bases materiales de la sociedad se alteran como consecuencia de fuerzas objetivas, el poder de la burguesía se debilita y aumentan las posibilidades del proletariado. Este proceso dialéctico debe ser secundado por una acción revolucionaria, concordante con las tendencias objetivas identificadas a la luz del esquema de análisis propio del materialismo histórico, acción que puede ser orientada y precipitada por obra de una elite activista y visionaria, de acuerdo con uno de los principales aportes efectuados por Lenin al pensamiento marxista.

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

Hobson, un economista británico liberal de principios de siglo, contribuyó poderosamente a poner los cimientos de la teoría del imperialismo al declarar que el capitalismo estaba condenado a ser una víctima de los intereses de sus representantes, a través de la progresiva explotación y pauperización de los trabajadores, lo que conduciría a la internacionalización del capital a través de la inversión extranjera y el expansionismo colonial y, por lo tanto, a la unificación del mundo. Por su parte Kautsky, en la misma época, estableció una conexión causal entre el modo capitalista de producción, encarnado y protegido por el estado burgués, y la creciente propensión a la guerra entre las potencias coloniales, es decir, al conflicto entre esos mismos estados en su lucha por la expansión econó-

mica. Hilferding subrayó la importancia de la relación entre el capitalismo industrial y el financiero, un nuevo fenómeno consistente en la exportación de capitales desde los centros industriales hacia otras regiones para desarrollar en ellas nuevas actividades, o las mismas en condiciones más ventajosas. El aumento de la prosperidad que estos procesos prometían deparar a las distintas sociedades nacionales empujó a Hilferding, así como también a Kautsky, y Bernstein hacia posiciones reformistas que fueron ardorosamente combatidas por Lenin, Bukharin y Rosa Luxemburgo. Esta estimaba que el capitalismo no puede formar un círculo cerrado, autosuficiente, no agresivo y pacífico, pues siempre al lado de los factores económicos que podrían empujar en esa dirección habrá elementos de resistencia políticos, basados en la explotación de los sectores más débiles y la desigualdad entre los distintos grupos. En todas estas visiones la sociedad internacional conforma una estructura relativamente rígida, cuya articulación pasa por la categoría de explotadores y explotados, y en donde el estado nacional pierde importancia en comparación con las fuerzas universales que se encuentran en lucha o pasa a ser el vulnerable representante de una de ellas. El lógico corolario de esta visión es el llamado a la acción revolucionaria de los segmentos explotados como único medio de alterar el *statu quo*.<sup>77</sup>

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

Uno de los aportes más importantes al enfoque estructuralista se encuentra en la ambiciosa obra elaborada por Imma-

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

nel Wallerstein.<sup>78</sup> Tratando de comprender los orígenes y la dinámica de la moderna economía mundial y del desarrollo desigual que la caracteriza, Wallerstein aspira nada menos que a elaborar una teoría históricamente comprobada sobre el desarrollo internacional que él denomina, precisamente, teoría del sistema mundial. En su trabajo utiliza los conceptos de "centro" y "periferia" (así como también el de "semi-periferia"), pero en un sentido más amplio y al mismo tiempo más político que el empleado por Prebisch y la CEPAL mucho tiempo antes. Como en el pensamiento marxista, las relaciones de dominación están en el centro de su visión, pero la estructura de clases aquí no es universal sino que en cada región depende de la manera en que la clase dominante se vincula con la economía mundial.

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

Los realistas han tratado de encontrar algunas de sus tesis en el pensamiento de Wallerstein. Una de ellas se refiere al reconocimiento de la importancia de la anarquía internacional. Wallerstein hace notar que "la ausencia de una autoridad política central hace imposible que alguien imponga una legislación que exprese la voluntad general para todo el sistema mundial y, por lo tanto, ponga límites al modo capitalista de producción". Sin embargo, como puede observarse, la falta de una autoridad central, que para los realistas conduce a un estado de anarquía, competencia por el poder y finalmente guerra, para Wallerstein es precisamente lo que permite que el capitalismo internacional se aproveche de esa anarquía, encuadrando dentro de su lógica -por lo demás expansiva- a todo el sistema mundial. Otro rasgo común que los realistas han querido encontrar en esta obra es el reconocimiento, por parte de Wallerstein, de que las capacidades o el poder están desigualmente distribuidos entre los distintos estados. Sin embargo, Wallerstein cree que la existencia de una determinada

pauta de distribución del poder no puede ser explicada sin hacer referencia a un orden económico subyacente (lo que él llama el sistema mundial), ni puede ser alterada mediante la lucha por el poder entre partes desiguales, sino por el desenvolvimiento de ese sistema mundial o su transformación, sea pacífica o forzosa, en beneficio de los sectores dominados.

La principal contribución efectuada por América Latina a la teoría de las relaciones internacionales se inscribe en la perspectiva estructuralista. Desde fines de los años sesenta un conjunto de intelectuales latinoamericanos (o estrechamente vinculados a la región), como Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Helio Jaguaribe, Osvaldo Sunkel y Andre Gunder Frank, desarrollan la teoría de la dependencia, que más adelante será ávidamente asimilada en los Estados Unidos.<sup>79</sup> La idea central de esta teoría, de la cual existen numerosas versiones, es la de que la evolución de los países ricos y de los países pobres es parte de un mismo proceso que produce desarrollo en los centros y subdesarrollo en la periferia. En otras palabras, la condición de los países subdesarrollados es una consecuencia de la evolución del capitalismo mundial. Aunque su situación no sea estática, y pueda registrar progresos a lo largo del tiempo, éstos representan un tipo de desarrollo dependiente -un reflejo de las necesidades e intereses de los países industrializados- que en algunos casos privilegiados (como el del Brasil o Corea del Sur) puede dar lugar a ciertas formas de desarrollo asociado. Un concepto central en la teoría de la dependencia es que tanto los países desarrollados como los subdesarrollados forman parte de una estructura internacional, y que su situación sólo puede entenderse a partir de ella, concepto que la hace considerar los procesos nacionales desde el punto de vista del funcionamiento de un sistema global, y que constituye su principal común denominador con las escuelas estructuralistas de origen marxista. Un aporte especial de esta escuela radica en su apreciación de que los engranajes a través de los cuales se

78. E. Wallerstein, *The Modern World System*, volúmenes I y II, publicados en Nueva York por Academic Press en 1974 y 1980, respectivamente.

79. Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1967; Helio Jaguaribe et. al., *La Dominación en América Latina*, Lima, Francisco Moncloa, 1968; Osvaldo Sunkel, con la colaboración de Pedro Paz, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, México, Siglo XXI, 1970, y A. G. Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brasil*, Nueva York. Monthly Review Press, 1967.

produce la relación de dependencia incluyen la existencia de intereses comunes, alianzas políticas y estrategias convergentes entre los segmentos capitalistas (mayoritarios) de los países industrializados y los mismos sectores (minoritarios) de los países en desarrollo.

Como se ha señalado, la perspectiva de la dependencia presenta numerosas versiones, así como diferencias y hasta contradicciones, no sólo entre estas distintas facetas sino también dentro de cada una de ellas.<sup>80</sup> En general se podrían distinguir tres grandes corrientes. La primera, originada en los trabajos elaborados por Raúl Prebisch desde principios de los años cincuenta, se centra en las asimetrías inherentes a las relaciones centro-periferia, expresadas fundamentalmente en el ámbito del comercio internacional y en la tendencia hacia el deterioro de los términos de intercambio de los países de la periferia exportadores de materias primas e importadores de manufacturas y bienes de capital, lo que desde un comienzo atribuyó un carácter estructural a dichas asimetrías, aun cuando las limitó principalmente al campo económico.<sup>81</sup> La segunda implica una profundización y un ensanchamiento del análisis original de Prebisch, en donde se analizan conjuntamente los aspectos económicos, políticos y sociales del fenómeno de la dependencia, así como también sus elementos externos e internos sobrepasando de esta manera el énfasis inicial en sus aspectos económicos y en sus orígenes internacionales.<sup>82</sup> La tercera muestra un mayor apego al análisis marxista, con el cual hay coincidencias ocasionales en las

corrientes anteriores, debido a su común base epistemológica, consistente en considerar al sistema internacional -o más específicamente al sistema capitalista mundial- como una estructura global que determina el comportamiento, los beneficios y los costos de sus diversas partes integrantes.<sup>83</sup> La amplia acogida y profunda reelaboración de que fue objeto la teoría de la dependencia en los Estados Unidos dio lugar a una serie de aportes adicionales que desbordan estas tres categorías.<sup>84</sup>

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

---

80. Para un análisis de la teoría de la dependencia ver James A. Caporaso, "Dependence, Dependency, and Power in the Global System: A Structural and Behavioral Analysis", en *International Organization*, vol. 32, No. 1, 1978, pp. 13 a 43. Para una visión crítica, Robert A. Packenham, "Plus ça Change... The English Edition of Cardoso y Faletto's Dependencia y Desarrollo en América Latina" en *Latin American Research Review*, vol. 17, No. 1, 1982, pp. 131 y siguientes.

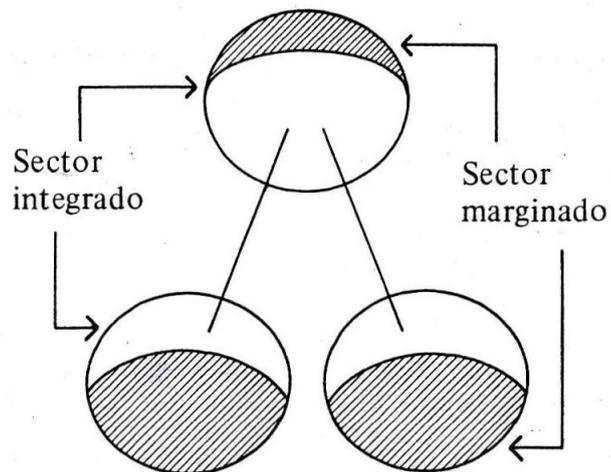
81. Esta terminología, así como los primeros análisis acerca de la relación centro-periferia, se deben a Raúl Prebisch, principalmente a partir de *El desarrollo económico de América Latina y sus Principales Problemas*, Santiago, CEPAL, 1949 y *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*,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

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

---

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

84. Ver F. H. Cardoso, "The Consumption of Dependency Theory in the United States", en *Latin American Research Review*, vol. 12, 1977. Uno de los principales exponentes y críticos del consumo de la teoría de la dependencia en los Estados Unidos es Robert A. Packenham. Ver "Plus ça change ...", op. cit., y también "Holistic Dependence and Analytic Dependence", Stanford University, Occasional Paper No. 6, invierno de 1984.



"El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse entonces como estructuras parciales, pero interdependientes, que conforman un sistema único. Una característica principal que diferencia ambas estructuras es que la desarrollada, en gran medida en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la subdesarrollada, debido en parte al carácter inducido de su dinámica, es dependiente; y esto se aplica tanto entre países como entre regiones (y clases) de un mismo país".<sup>85</sup>

Uno de los rasgos centrales del enfoque de la dependencia es su énfasis en la historia. "Las actuales situaciones (de dependencia) no pueden ser entendidas sin un análisis, aunque sea breve, de los procesos históricos que explican cómo las naciones latinoamericanas se incorporaron al sistema mundial de poder y a la periferia de la economía internacional"; de ahí se debe el énfasis de estos autores en que el análisis de la dependencia debe hacerse en un contexto histórico y en que una adecuada comprensión acerca de "la especificidad de las situaciones concretas es una condición para cualquier formula-

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

ción analítica".<sup>86</sup> Un segundo rasgo de esta visión es su insistencia en que el fenómeno de la dependencia involucra tanto elementos externos como internos, y no sólo incluye la participación de agentes transnacionales situados fuera de las fronteras de cada país sino también de sectores internos que responden a aquellos actores, como se muestra claramente en el gráfico anterior. Un tercer rasgo se refiere a que las relaciones de dependencia se dan entre distintos estados nacionales y además afectan a las diversas clases sociales, sectores económicos y regiones geográficas al interior de un mismo país; por eso, "cuando se habla de desarrollo capitalista dependiente, se habla necesariamente y simultáneamente de explotación socio-económica, distribución desigual del ingreso y apropiación privada de los medios de producción, así como de la subordinación de unas economías a otras".<sup>87</sup> Estos rasgos determinan que la corriente que hemos escogido como las más representativa dentro de esta escuela sea la que ilustra con mayor amplitud las distintas facetas del fenómeno de la dependencia y la que ofrece un mayor potencial analítico.

La perspectiva de la dependencia ha despertado fuertes críticas. Algunas de ellas son políticas y, en su mayor parte, procuran demostrar que en sus diversas versiones este enfoque conlleva siempre una pendiente marxista. Con tal propósito se ha hecho un esfuerzo por señalar aquellos pasajes en que algunos analistas del fenómeno de la dependencia condicionan su superación a la implantación del socialismo. "No es realista imaginar que el desarrollo capitalista (dependiente) resolverá los problemas básicos de la mayoría de la población. Al final, lo que debe discutirse como una alternativa no es la consolidación del estado y el desarrollo de un 'capitalismo autónomo', sino cómo superarlos. La cuestión importante, entonces, es cómo construir caminos hacia el socialismo".<sup>88</sup> Del mismo modo, dos analistas del sistema político argentino han declarado: "nuestro capitalismo dependiente crea fuertes tendencias hacia la emergencia de formas autoritario-burocráticas de

86. La primera cita corresponde a F. H. Cardoso, *As Idéias e Seu Lugar*, San Pablo, CEBRAP, 1980 p. 72 y la segunda a "The Consumption..." op. cit., p. 17.

87. Cardoso, F. H. y Faletto, E., *Dependency and Development in Latin America*, University of California Press, 1979, p. 30. (Versión inglesa de la obra citada anteriormente).

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

organización política: esa es la razón por la cual la necesidad de una transformación socialista de nuestro país constituye una inescapable conclusión".<sup>89</sup> A nuestro juicio, a pesar de compartir con el pensamiento marxista una visión estructuralista del sistema internacional que privilegia las relaciones de asimetría entre los países industriales y los países subdesarrollados, y entre las clases sociales al interior de estos últimos, la adscripción de la teoría de la dependencia al pensamiento marxista es innecesaria, ya que dicho enfoque no incluye muchos de los supuestos y de las predicciones del marxismo ortodoxo.<sup>90</sup>

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

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

90. De allí que estemos en desacuerdo con la reflexión de F. H. Cardoso en el sentido de que "la idea de la dependencia se inscribe en el campo teórico de la teoría marxista del capitalismo: una vez que este último se establece, no es posible negar la existencia de un espacio teórico para la dependencia, pero este espacio está limitado y subordinado por la teoría marxista del capitalismo", F. H. Cardoso, "As Idéias e Seu Lugar", op. cit., p. 72.

acerca de las posibilidades, alternativas y estrategias concretas a través de las cuales, ya sea en la teoría o en la experiencia histórica, se puede superar la dependencia mediante la "reversión" de esta situación, la atenuación de las relaciones tradicionales de dependencia, o su diversificación; la mayor parte de los análisis tendientes a mostrar alternativas, particularmente relacionados con la tendencia a la diversificación de la dependencia que se registra en muchos países, ha provenido de perspectivas teóricas más o menos diferentes.

La escuela que hemos denominado aquí estructuralista se caracteriza, en suma, por los siguientes rasgos. En primer lugar, los estados nacionales no son sino segmentos imperialistas o colonizados, dominantes o dependientes, de una misma estructura internacional. Esta estructura es global, está férreamente integrada, obedece a unas reglas de funcionamiento perfectamente claras y éstas son impuestas por los estados dominantes sobre la periferia del sistema. La presunción realista de que los distintos estados nacionales son como las bolas que interactúan en una mesa de billar es completamente falsa a la luz de esta perspectiva, como lo es también la imagen de un sistema internacional integrado por múltiples juegos o circuitos como la que se expondrá más adelante, bajo la denominación de la teoría funcional de las relaciones internacionales. Unos autores que definen esta escuela como globalista la describen en los siguientes términos. "Sólo recientemente se ha prestado atención a la escuela globalista. Los globalistas típicamente asumen que el punto de partida para el análisis de las relaciones internacionales es el contexto global dentro del cual interactúan los estados y los demás actores. Los globalistas enfatizan la estructura global del sistema internacional o, hablando en forma más coloquial, la pintura gruesa. Para explicar la conducta (de un estado) uno debe comprender en primer lugar la esencia del ambiente global dentro del cual ese comportamiento se despliega".<sup>91</sup>

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

91. P. R. Viotti y V. Kauppi, *International Relations Theory: Realist, Pluralist, and Globalist*, Nueva York, Macmillan, 1987, p. 9.

dominantes de los países centrales y de los países periféricos para asegurar la dominación o explotación de los segmentos mayoritarios de estos últimos, que al parecer tendrían intereses en común, curiosamente poco explotados en la vida política real con los segmentos minoritarios marginados en las sociedades opulentas.

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

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

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

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

El mundo descrito por la escuela clásica, un mundo marcadamente estado-céntrico y estructurado alrededor de la rígida jerarquía existente entre sus diversas unidades, no se definió tanto en torno a valores sustantivos cuanto en función de los conceptos de "poder" y de "seguridad". Esto se explica si se considera cuáles fueron los dos grandes problemas que tuvo que enfrentar el mundo occidental -y dentro de él la potencia dominante- al concluir la última conflagración bélica: la reconstrucción de los antiguos y nuevos aliados destruidos por la guerra y la contención del avance soviético. Por lo demás, el logro del primero de estos objetivos era fundamentalmente un medio para alcanzar el otro. Veinte años más tarde, la morigeración de la guerra fría y el surgimiento de otros intereses en las relaciones entre los estados, en un mundo política, social y tecnológicamente más complejo, condujeron a un mayor entrelazamiento entre las distintas sociedades nacionales y a una profunda transformación del sistema internacional, con sus naturales consecuencias sobre la teoría. Surge así, gradualmente, una nueva visión de la política mundial que privilegia la interacción entre los distintos segmentos de las sociedades nacionales en función de múltiples intereses específicos, dentro de un mundo cada vez más transnacionalizado, en el que predominan los conceptos de "interdependencia" y "bienestar" (un concepto que anticipa las múltiples dimensiones en que se expresa la "calidad de vida", para usar una noción que comenzó a emplearse ulteriormente).<sup>92</sup> El

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

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

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

Todas esas presunciones fueron desbordadas por la transformación de la realidad internacional contemporánea. Podría aventurarse aquí la hipótesis de que, a diferencia del pasado, en la actualidad las relaciones internacionales:

aventurarse aquí la hipótesis de que, a diferencia del pasado, en la actualidad las relaciones internacionales:

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

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

La segunda consiste en la expansión de la sociedad civil y su relación con el estado. A lo largo del período de posguerra, contra el telón de fondo de una etapa de prosperidad sin precedentes, asistimos a un poderoso proceso de desarrollo y diversificación de las sociedades nacionales. Estas, en una primera etapa, presionan sobre el estado para que asuma una gama cada vez más amplia de funciones y, posteriormente, disputan con éste el cumplimiento de las mismas. A los clivajes sociales originados en la intensa pugna distributiva que tiene lugar en las sociedades avanzadas, se agregan posteriormente otros clivajes protagonizados por nuevos grupos organizados en torno a valores vinculados con la calidad de la vida. Se

produce así un cambio en el papel relativo de la sociedad civil y del estado con la emergencia de un número cada vez mayor de agrupaciones constituidas para la prosecución de determinados valores o intereses, cuyo logro supone con frecuencia la actuación internacional de dichos grupos, ya sea directamente o a través de los distintos segmentos en que paralelamente se divide la burocracia estatal con el objeto de atender los intereses de los distintos sectores de la sociedad civil organizada (*bureaucratic politics*).<sup>93</sup>

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

de combinar el tratamiento de los distintos temas en las negociaciones respectivas (*linkage politics*).<sup>94</sup>

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

El último aspecto se refiere a la transformación de los recursos de poder. Mientras se devalúan los recursos militares en una era en que la amenaza de un holocausto nuclear hace necesario recurrir a la disuasión, los proxies y las guerras limitadas, surgen recursos de poder no tradicionales que antes no se empleaban en la esfera de la "alta política", de carácter comercial, tecnológico, financiero, ideológico o cultural. "Hoy día se arguye que los intereses que realmente están en juego en la política internacional están completamente desvinculados de los usos tradicionales del poderío militar, tales como la adquisición de imperios y territorios. En el mundo moderno, los objetivos de los estados son mucho más intangibles, como,

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

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

por ejemplo, mejorar sus relaciones comerciales, asegurar sus mercados, obtener amigos políticos y ganar el favor de la opinión mundial. En la prosecución de estos objetivos, el poder militar es, en el mejor de los casos, irrelevante, y en el peor, contraproducente".<sup>95</sup> En efecto, en un mundo en que los objetivos de la política internacional -y sus agentes- han cambiado tan profundamente, el poder deja de ser medido solamente en términos de la acumulación de capacidades militares, y pasa a ser concebido como la capacidad específica de ciertos agentes -gubernamentales o no gubernamentales- para influir sobre el comportamiento de otros o negociar con ellos y para obtener los resultados esperados dentro de ámbitos cada vez más específicos. Desde este punto de vista resulta todavía insuficiente la interpretación según la cual el fenómeno transnacional se identifica con la aparición de "estructuras de autoridad que trascienden las fronteras nacionales", esto es, con aquellos casos en que la autoridad superior está situada en un estado y las organizaciones a las que legítimamente puede exigir obediencia, en otros.<sup>96</sup> Las manifestaciones modernas del poder tienen mucho más que ver con el concepto de "influencia", es decir, con la capacidad de determinar ciertos resultados independientemente de las estructuras formales de autoridad, nacionales o supranacionales. Al mismo tiempo, el surgimiento y la utilización de recursos de poder no tradicionales multiplica las arenas en las cuales estos recursos pueden ponerse en juego.

Los elementos mencionados en esta sección permiten reconstruir el surgimiento de un sistema internacional integrado por numerosos "ámbitos", "juegos" o "circuitos", que operan en torno a la agenda, los agentes, los recursos y las arenas ya señalados y que vinculan de múltiples maneras a las distintas sociedades nacionales en función de intereses específicos. Desde esta perspectiva, sería posible postular el surgimiento de circuitos transnacionales en el campo energético, alimentario, industrial, tecnológico, financiero, estratégico, ideológico y cultural, dotados de un considerable grado de especificidad propia. Lo que es más importante, la correlación de fuerzas entre las distintas agrupaciones de países que actúan en cada caso diferente, dependiendo de la naturaleza de

los intereses en torno a los cuales se organizó cada circuito. Esto, a su vez, representa una alternativa a la visión de una sociedad anárquica solamente regida por relaciones de poder que proponen las corrientes realistas, como a la rígida relación, de dependencia y de conflicto, con sus secuelas revolucionarias, que postulan los enfoques estructuralistas.<sup>97</sup>

Conviene completar esta visión personal de la escuela funcionalista de las relaciones internacionales con una síntesis proporcionada por uno de sus principales representantes, el profesor Robert O. Keohane, en que se toman en cuenta los aportes efectuados por distintos autores.<sup>98</sup>

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

Keohane distingue entre el realismo clásico y el realismo estructural, refiriéndose principalmente a la obra de Waltz, que ya fue mencionada anteriormente. La concepción anárquica del mundo tantas veces descrita a través del símil de la mesa de billar era muy ajena a toda visión sistemática. Sin abandonar

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

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

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

98. R. O. Keohane, (editor), *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, 1986, particularmente el Capítulo 7, redactado por el editor del libro.

las premisas de la escuela realista, Waltz avanza en esa dirección.<sup>99</sup>

Como vimos en su oportunidad, el principal aporte de Waltz a la clásica visión estado-céntrica consiste en que, conservando la tesis de que el sistema internacional está constituido por la interacción entre unidades homogéneas que persiguen sus respectivos intereses empleando recursos de poder, la modifica en el sentido de que no considera que ese sistema sea tan anárquico como la escuela clásica supone. Según Waltz cada estado ocupa un lugar en una estructura, determinada por la jerarquía existente entre los distintos actores, la cual a su vez depende de la distribución de los recursos de poder dentro del conjunto. Según él esto implicaría que el comportamiento de cada estado no es tan similar al de los otros, sino que estaría condicionado por la posición que ocupe dentro de aquella jerarquía, si bien a nosotros nos parece que una vez más aquí todas las diferencias se reducen a las capacidades o a la cuota de poder que dispone cada estado, lo cual no difiere mucho de la concepción clásica. Uno de los principales críticos del aporte de Waltz ha sido Ashley.<sup>100</sup>

Entre estas críticas se cuentan tres de especial importancia, a nuestro juicio. La de que esta visión continúa considerando al estado como una "caja negra" cuyos atributos y comportamiento son tratados como una presunción y no como una variable. El poder sigue siendo considerado por ella como un recurso homogéneo y fungible, que sólo se diferencia por la cantidad de que dispone cada estado, lo cual impide analizar en forma más desagregada la amplia gama de factores a través de los cuales se puede ejercer influencia en la vida internacional contemporánea. Por último, aquí se describe un sistema internacional estructurado de una manera que prácticamente excluye el cambio. Diversos autores han ahondado considerablemente en esta crítica.<sup>101</sup>

Keohane propone un modelo que va más allá del realismo estructural y que se basa en la interdependencia compleja que

según él caracterizaría al sistema internacional en la actualidad. Aunque el autor comenzó estudiando las relaciones transnacionales conjuntamente con Joseph Nye, a principios de los años setenta, sólo acuñó este concepto en 1977.<sup>102</sup>

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

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

- (1) La presunción de que los principales actores en la política mundial son los estados continuaría siendo válida, aunque se pondría más énfasis en los actores no estatales, la organizaciones intergubernamentales y las relaciones transnacionales que en el caso del enfoque realista.
- (2) La presunción de racionalidad se mantendría, puesto que sin ella las inferencias efectuadas desde la estructura hacia la conducta resultarían imposible a menos que se introdujeran rígidas presunciones acerca de procesos evolutivos y otras fuerzas que obliguen al actor a adaptar su conducta a su contexto...(con todo) aquí no se presume que exista un información perfecta, se consideren todas las alternativas posibles o que las preferencias del actor sean constantes.
- (3) La presunción de que los estados buscan el poder y calculan sus intereses de conformidad con ellos debe ser calificada en forma muy severa. El poder y la influencia continúan siendo consideradas como un importante interés del estado (ya sea como fines o como medios necesarios) pero la conclusión de que la búsqueda del poder constituye en todos los casos el interés excluyente del estado, o de que siempre adopta la misma forma, debe ser rechazada. Bajo diferentes condiciones sistémicas los estados definirán sus intereses en forma diferente, por ejemplo, cuando la supervivencia del estado está en peligro los esfuerzos para conservar su autonomía tomarán la precedencia, pero cuando el ambiente externo

99. Ver la obra de Kenneth N. Waltz, principalmente a partir de su *Theory of International Politics*, citada anteriormente.

100. Ver Richard K. Ashley, "Political Realism and Human Interests", en *International Studies Quarterly* No. 25 y "The Poverty of New Realism" en R. O. Keohane (editor), *Neorealism*, op. cit. Capítulo IX.

101. Ver Ole Holsti et. al. (editores); *Changes in the International System*, Boulder, Co., Westview, 1980.

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

es más benigno las energías se canalizarán hacia otras metas... Además, este enfoque estructural modificado también modificará explícitamente la presunción de fungibilidad (del poder) que yace detrás de la concepción de la estructura internacional (de Waltz)".<sup>103</sup>

Este enfoque se ha enriquecido o se ha diversificado mediante aportes provenientes de distintas vertientes. Katzenstein y sus colaboradores analizaron extensamente la vinculación entre las pautas económicas, políticas y sociales de comportamiento dentro de los principales países industriales, por una parte, y la política internacional o la división del trabajo por la otra.<sup>104</sup>

También se han desarrollado numerosos trabajos acerca del juego político interno que conduce a las decisiones de política exterior ya mediante la aplicación del modelo "política burocrática", cuyo más poderoso iniciador fue Allison, ya mediante la aplicación de la teoría de los juegos al estudio de éstos.<sup>105</sup>

A nivel de la adopción individual de decisiones se han producido también contribuciones importantes provenientes de la psicología social y de la psicología del conocimiento tendientes a mostrar las vinculaciones existentes entre la personalidad y las estructuras que intervienen en la toma de decisiones.<sup>106</sup> Keohane continúa, sin embargo, más interesado en explorar el nuevo paradigma a nivel de la estructura internacional y no tanto en el plano de la estructura interna de las sociedades nacionales, de la política intragubernamental

o de los factores psicológicos que influyen en las relaciones internacionales. Para él es importante desarrollar una teoría sistémica "porque tenemos que comprender el contexto de la acción antes de poder comprender la acción propiamente dicha." En el capítulo siguiente se subrayará la concatenación existente entre el contexto y los agentes en la política internacional.

Los enfoques funcionalistas, y el análisis del proceso de transnacionalización y de las relaciones de interdependencia entre las distintas sociedades nacionales como una interpretación alternativa de la política mundial contemporánea, han dado lugar a numerosos malos entendidos. Uno de ellos consiste en estimar que el origen de dicho proceso se encuentra en el surgimiento y la actuación de actores transnacionales diferentes del estado, en circunstancias de que a nuestro juicio estos actores no "nacen" sino que "se hacen", siendo generalmente agentes nacionales que comienzan a desarrollar ese comportamiento conforme se incorporan a un circuito de carácter transnacional. El segundo tiene que ver con la noción de que el estudio de las relaciones transnacionales se concentra en los agentes no gubernamentales, mientras que en la realidad se refiere tanto al comportamiento de éstos como al de las agencias gubernamentales que, en virtud de la llamada "política burocrática" se articulan en función de los intereses de los distintos segmentos de las sociedades nacionales y los acompañan en su actuación transnacional. El tercero tiene relación con la idea de que los analistas de la interdependencia son herederos de los idealistas que surgieron después de la primera guerra mundial y, por lo tanto, tienden a minimizar la función del conflicto en la vida internacional, cuando la verdad es que, si bien su marco de análisis arroja más luz sobre los procesos de cooperación, no descartan en manera alguna las situaciones conflictivas. Un cuarto perjuicio se refiere a que el énfasis en la interdependencia tendería a silenciar deliberadamente la relación de asimetría que existe entre los países desarrollados y subdesarrollados, cuando lo que hace es diversificar sus fuentes y mostrar que existen distintas correlaciones de poder según sea el ámbito o circuito en que su interacción se desarrolla, lo cual de alguna manera implica atenuar dicha asimetría. Por último, existe la tendencia de considerar el proceso de transnacionalización como un proyecto de los países capitalistas avanzados, siendo que en realidad se trata de una tendencia de la vida internacional contemporánea en la cual tienen que apoyarse necesariamente tanto los sectores dominantes como los sectores dominados,

103. R. O. Keohane, (editor) *Neorealism*, op. cit., p. 193-1940; las expresiones entre paréntesis son mías.

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

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

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

como ocurre cada vez que estos últimos quieren encontrar aliados en su lucha contra los primeros (determinados países progresistas, movimientos sindicales, partidos políticos de izquierda, iglesias, y movimientos ideológicos, religiosos o culturales).

Estas tres escuelas son comparadas en el siguiente cuadro.<sup>107</sup>

### Visión del Sistema Internacional

	Realista	Estructuralista	Transnacional
Agentes	Estatales	Mundiales	Transnacionales
Agenda	Simple (intereses nacionales)	Simple (intereses de clase)	Compleja (múltiples intereses)
Estructura	Anárquica (dentro de cada bloque)	Integrada interrelacionada	Fragmentada
Factores	Interés nacional	Factores estructurales	Circuitos específicos
Plazos	Corto	Largo	Mediano
Dinámica	Cambios marginales	Cambios estructurales	Transformaciones profundas y graduales
Fenómenos observables	Coyunturales	Estructurales	De alcance medio
Método de análisis	Macroanalítico (histórico- coyuntural)	Macroanalítico (histórico- estructural)	Microanalítico

107. Adaptado de la introducción por J. N. Rosenau a la obra de Maghroori et al., op. cit., 1982, p. 3.

### Algunas Consideraciones Epistemológicas

En un ensayo sobre teorías contemporáneas de las relaciones internacionales conviene detenerse un poco en sus fundamentos epistemológicos, particularmente en el caso de la última de las corrientes analizadas en este capítulo, en que, a diferencia de la escuela clásica y de los enfoques sobre la dominación o dependencia (marxistas y no marxistas), que cuentan con conocidos antecedentes filosóficos, dicho telón de fondo está mucho menos claro. Sin embargo, las perspectivas funcionalistas, de la transnacionalización o de la interdependencia, se nutren de vertientes centrales dentro del pensamiento filosófico y social contemporáneo.

Paul Johnson, en su controvertida pero indispensable historia del mundo moderno, identifica sus orígenes con la introducción del relativismo en la concepción del hombre, la sociedad y el universo. Así como Freud fragmentó la visión unitaria y absoluta de la personalidad en un conjunto de mecanismos internos al proceso psicológico (ego y super ego, con sus diversas funciones de represión y sublimación, entre otras cosas), y Marx disolvió el concepto de la sociedad, de la nación y del estado en un continuo proceso, igualmente dialéctico, de lucha entre clases dominantes y dominadas, así también Einstein propuso una concepción del mundo en que las nociones rectilíneas y unívocas del espacio y el tiempo de la física de Newton habían sido destronadas.<sup>108</sup>

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

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

108. Paul Johnson, A History of the Modern World: 1917-1980, Weidenfeld, 1983, Capítulo I (A Relativistic World).

propuso una síntesis entre estas dos categorías. Su afirmación central según la cual lo que es racional también es real y lo que es real es racional no apunta sólo a la posibilidad del conocimiento, ni a la subordinación de lo fenomenológico a la idea, sino a la existencia de una profunda identidad entre ambos términos. Esa identidad no privilegia las ideas absolutas, universales, indiferentes a las particularidades históricas, sino que declara que la realidad es racional con todas sus diferencias y especificidades. De allí se deriva el dinamismo de la visión del mundo que propone Hegel, en que la realidad, constituida por una permanente dialéctica entre una tesis y su correspondiente antítesis, se reconstituye también permanentemente al alcanzarse una nueva síntesis. De ahí también su rechazo a la dicotomía kantiana entre realidad y ética -entre la razón pura y la razón práctica- desde el momento en que cree que lo que es real es verdadero y no puede contraponerse a un deber ser ideal que, por definición, no existe. La filosofía del Hegel, proyectada después en una rica tradición que va de Nietzsche a Heidegger, propone una síntesis entre ser y actuar, saber y hacer, acontecimiento y sentido, y otorga carta de legitimidad a la diferenciación y al cambio, sin los cuales la realidad se supeditaría a la tiranía de la idea. De allí su llamado a dirigirnos a "las cosas mismas".<sup>109</sup> Esta corriente impregna varias escuelas posteriores.

Las distintas vertientes de la filosofía de la vida incluyen en primer lugar al historicismo, de origen predominantemente alemán, basado de alguna manera en la poderosa inspiración de Nietzsche y desarrollado después por Wilhem Dilthey (1833-1911). Según éste en la evolución histórica hay tantos mundos como actitudes y percepciones vitales alienta el hombre que lo construye en cada etapa. Su teoría de la concepción del mundo concluye en que "la última palabra es la relatividad de cualquier tipo de concepción humana sobre el mismo, en que todo fluye en proceso, nada queda", una visión que abre paso a la posibilidad del cambio como estado normal de la sociedad y de la historia y de que exista una variedad mucho más grande de formas de convivencia social e internacional de las que admiten las epistemologías en que se fundan las escuelas clásicas

---

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

y estructuralistas.<sup>110</sup> El pragmatismo inglés, desarrollado fundamentalmente bajo la influencia de William James (1842-1910), implica también una teoría del conocimiento que conduce a la fragmentación y relativización de la realidad, caracterizada por un empiricismo radical, según el cual no hay ideas ni juicios universales -como los que sirven de fundamento a las escuelas realista y estructuralista- sino que una idea es verdadera cuando conduce a la percepción del objeto y un juicio es correcto cuando conduce a resultados satisfactorios, de tal manera que su validez varía según el ámbito en que se producen y las consecuencias que se siguen.<sup>111</sup> La filosofía de la vida de Henri Bergson (1859-1941) profundiza estos conceptos, al limitar la inteligencia al rol de captar la esencia de las cosas pero no las cosas mismas y al llamar a la intuición a jugar un papel muy importante en el conocimiento de la realidad, que nunca se deja encuadrar por esas esencias, que es siempre aproximación y devenir, y que siempre responde a un *élan vital* que da lugar a la creación de constelaciones u organismos que se expresan y agotan en el tiempo y constituyen la manifestación de una función, cuya satisfacción crea la realidad en cada caso y diferencia esa realidad de otras.<sup>112</sup>

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

---

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

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

112. La obra fundamental de H. Bergson, a este respecto, es *L'Evolution Creatrice* (1907), de la que hay varias traducciones españolas.

sociales y en la concepción de las relaciones internacionales.<sup>113</sup>

La relativización del conocimiento y de la realidad y su descomposición en múltiples procesos, momentos, ámbitos, perspectivas o funciones, se encuentran convalidadas también por la evolución de la ciencia moderna. El pensamiento atomístico en que se fundó inconscientemente la escuela clásica de las relaciones internacionales, así como también el pensamiento estructural basado en la noción de la existencia de un sistema omnicompreensivo que abarca todas las partes componentes, se funda en la idea de que para conocer y manejar la realidad es necesario descomponer cualquier conjunto complejo en sus partes integrantes: la comprensión del conjunto puede ser alcanzada entonces mediante la acumulación de información sobre cada parte separada y/o mediante la integración de esta información para formarse un cuadro sobre el funcionamiento del conjunto. Este enfoque está basado en una epistemología extraída de la física, e implica una visión mecánica del mundo, considerado como un conjunto de piezas que interactúan de acuerdo con un esquema fijo de la misma manera que los engranajes de una máquina o los flujos de energía en una relación termodinámica, sin sujetarse a principios, valores o propósitos más amplios y sin ser capaces de adaptarse al contexto externo o a una cierta teleología. El avance de las ciencias biológicas generó un enfoque epistemológico que colocaba en el centro de la interpretación de la realidad la capacidad de sus distintos elementos para cumplir un propósito, adaptarse a un contexto o desarrollar una función dentro de un conjunto más amplio. Mientras que la primera visión considera que la realidad es el resultado de la interacción entre sus partes la otra estima que el comportamiento de éstas es función de la estructura de un conjunto más amplio y, al mismo tiempo, cumple una función dentro del mismo.

A partir de los años cincuenta ambos enfoques comenzaron a coexistir en el campo de las relaciones internacionales. Mientras que los analistas clásicos tendían a explicar cualquier proceso global como el resultado de la interacción entre los

distintos estados, los cultivadores de las nuevas corrientes sistémicas tendían a interpretar el comportamiento de las unidades nacionales como una consecuencia del funcionamiento de un sistema internacional dotado de una estructura y de una dinámica propias y a buscar la explicación de todo fenómeno particular en un nivel de generalización más alto.

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

Particularmente interesante resulta desde el punto de vista de buscar los antecedentes epistemológicos de las distintas escuelas sobre relaciones internacionales un aporte más remoto: el pensamiento funcionalista incorporado por Robert K. Merton al desarrollo de las ciencias sociales.<sup>114</sup> Merton recuerda que, en la forma en que fue introducida por primera vez por Leibniz, el concepto de función tiene su significado más preciso en las matemáticas, donde se refiere a una variable cuyo valor o comportamiento depende de los de otras. Tal es el significado de un aserto según el cual todo hecho social es función del tiempo y el lugar en que se verifica. De allí se deriva una acepción más comprehensiva, más compleja y más sistémica del concepto de función, que alude no sólo a la relación causal entre variables, sino a toda correlación observable entre ellas, y muy principalmente al aporte que cada

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

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

variable hace al conjunto. Merton asimila este concepto a los de "variables mutuamente dependientes", "relación recíproca" e "interdependencia". Los define también como procesos que contribuyen al funcionamiento del sistema. Radcliffe-Brown sostiene que las distintas unidades de un conjunto social están conectadas a ese todo en función de actividades recurrentes, tales como el castigo de un delito o la retribución por un servicio, y por lo tanto por el aporte que esas actividades hacen a la conservación de esa estructura. Malinowski, por su parte, coincide en lo fundamental con esa percepción al declarar que los hechos sociales se caracterizan por su función, es decir, "por el papel que juegan dentro del sistema social en su conjunto y por la manera como se relacionan entre sí dentro del sistema".<sup>115</sup>

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

115. R. Merton, op. cit., pp. 31 y 32; ver también, de A. R. Radcliffe Brown, "On the concept of Function in Social Science", en *American Anthropologist*, 1935, op. cit., p. 32 y B. Malinowski, "Anthropology", en *Enciclopedia Britannica*, primer volumen suplementario, 1936, pp. 132 y siguientes.

## CAPITULO III

### El Análisis de la Política Exterior

## Aspectos Introdutorios

### 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 esas políticas.

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

Entre las razones que sí han influido en dicho rezago se cuenta, en primer lugar, la tradicional separación que existe entre el gobierno y la sociedad civil en los países latinoamericanos por comparación con las fluidas relaciones que se observan entre ambos segmentos en los países avanzados (una separación que muchas veces ha afectado particularmente al mundo académico). Una segunda razón tiene que ver con esa especie de "impaciencia política" que muchas veces han mostrado los propios académicos, 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.<sup>116</sup> 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 una etapa de diversificación de las relaciones externas de los países latinoamericanos.

Este enfoque, predominantemente temático, ha retrasado el análisis metódico de la política exterior de esos países. Es cierto que un enfoque temático es necesario en un mundo

mucho más complejo, caracterizado por la creciente sectorización de la política exterior, si bien debería abarcar una más amplia variedad de temas, que sólo será posible identificar y priorizar empleando un método más riguroso y sistemático. Por eso, aunque algunos de aquellos trabajos son de gran calidad desde un punto de vista académico y contribuyen a ordenar algunos de los antecedentes que deben tomar en cuenta los que formulan la política, no configuran un marco de referencia adecuado para 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 propias.

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

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

116. Reflexión tomada de Stanley Hoffmann, Teorías Contemporáneas sobre Relaciones Internacionales, Editorial Tecnos, Madrid, 1964.

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 "mayor 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 o evitar ciertos perjuicios; 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 algunos de los 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

mayor 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 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>117</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 Latina a este respecto, sino también entre los países anglo-sajones y las naciones continentales europeas dentro del primero de estos grupos, caracterizándose estas últimas por un enfoque menos preciso y más generalista, histórico o político de las cuestiones técnicas involucradas en este tipo de análisis.

También existen considerables diferencias entre la importancia asignada en los Estados Unidos y en Gran Bretaña, respectivamente, al análisis de las políticas públicas, en general, y de la política exterior en particular. "El análisis de las políticas como una 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 de políticas 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>118</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

117. Y. Dror, *Advanced Workshops in Policy Analysis for Senior Decision-Makers*, documento preparado para el RIAL, noviembre de 1985. Este diagnóstico, apoyado por la decisión de varios gobiernos latinoamericanos, indujo al PNUD y la CEPAL a poner en marcha un Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de los Países de América Latina.

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

tendido a concentrar el análisis de las políticas dentro del ámbito de la administración pública, mientras que la mayor dispersión de las agencias que intervienen en este campo en los Estados Unidos ha determinado que estos análisis incurrieren dentro de un espectro más amplio y se detengan mucho más en la dinámica de la "política burocrática".<sup>119</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>120</sup>

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 la "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 el predominio de los Estados Unidos en la elaboración de métodos de análisis de la política exterior. La primera radica en la emergencia de 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 mate-

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

120. J. E. Anderson, *Public Policy Making*, Londres, Nelson, 1975.

riales y vidas humanas, y el alivio que sintieron al consumarse la derrota del eje, con la determinación con que tan rápidamente se embarcaron en la guerra fría.

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

Al respecto también puede ser útil señalar lo que no es una política. Desde luego, como se ha dicho, no debe ser confundida con una decisión aislada, la cual generalmente es más circunstancial y más estrecha, y es adoptada dentro del marco más general de una política, como ocurrió con las decisiones de intervenir en Suez o de invadir las Islas Malvinas. Tampoco es un mero propósito o programa: toda política involucra ciertas intenciones, sin reducirse a ellas, pues incluye también comportamientos inspirados por esas intenciones y la búsqueda de resultados específicos. Allison la ha definido como "un curso de acción intencional seguido por un actor o un grupo de actores para abordar un problema o un área de problemas".<sup>121</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 cuantificar sus costos. Otros más bien se refieren a estudios encaminados a evaluar su contenido. Y muchas veces su análisis se identifica con el proceso mediante el cual se argumenta en favor de una posición o se defiende una política.<sup>122</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 el capítulo siguiente.

122. 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.

121. G. T. Allison, *Essence of Decision*, Boston, Little & Brown, 1971, p. 34.

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

Una distinción básica para aproximarse al análisis de la política exterior es la que se refiere a los elementos externos e internos que intervienen en el proceso de formulación de esa política y de adopción de las correspondientes decisiones. Se trata de una distinción muy general entre los elementos o rasgos que presenta el contexto internacional dentro del cual se desarrolla una política o frente al cual ésta reacciona, por una parte, y las características de los agentes que participan en la elaboración de esa política y las variables que intervienen en el proceso respectivo. Es esta una distinción que permite clasificar o por lo menos ordenar muchos de los aspectos incluidos en los diversos esquemas propuestos para el análisis de la política exterior.<sup>123</sup>

Otra distinción preliminar se refiere al "sistema internacional" o al "estado nación" como nivel de análisis.<sup>124</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 permiten 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 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.

Después de la segunda guerra mundial los científicos políticos norteamericanos comprendieron que su país había asumido compromisos globales, compartieron el nuevo sentimiento de responsabilidad que esto implicaba y, por qué no decirlo, aprovecharon con avidez las oportunidades que se les 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 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 cuando había financiamiento para ello. Un autor planteó la necesidad de elaborar teorías que "fueran útiles para quienes tienen que tomar las decisiones".<sup>125</sup>

Otro factor tiene que ver con que el auge 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>126</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>127</sup>

La separación entre ambos planos -el del contexto y los agentes de la política exterior o el del sistema internacional y

123. 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.

124. 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.

125. R. Fisher, "International Relations Theory and the Policy Maker", en Abdul Said, (editor), *Theory of International Relations: the Crisis 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, titulada "Los Procesos de Decisión y las Políticas Exteriores", p. 22.

126. Recuérdese el proyecto Camelot en América Latina.

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

el de las unidades nacionales- tiende a perjudicar el análisis y la formulación de esas políticas. Una lectura insuficiente, errónea o prejuiciada de las tendencias, problemas y oportunidades prevalecientes en el contexto internacional puede conducir a la aplicación de políticas inadecuadas, parciales, principistas, reactivas o desinformadas; en particular crea el peligro de oscilar entre unas políticas exteriores meramente pasivas y otras de corte voluntarista. Pero si el análisis de las características que presenta el escenario internacional en un momento dado no va acompañado de un conocimiento sistemático acerca de los intereses que cada país debe perseguir en él, 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, como se hizo ya en el primer capítulo, que el período que se inicia a fines de los años sesenta y principios de los setenta constituye precisamente una de esas etapas de transición o crisis.

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 rigidamente 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 o 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 complejo, fluido e interdependiente, aunque también más fragmentado, turbulento y más incierto. 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 las distintas sociedades nacionales 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 que 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 añade 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 decisivos, de tal manera que la actuación estatal pasó a estar representada por "la acción desplegada por aquellos que actúan

en nombre del estado".<sup>128</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>129</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 el próximo capítulo.

Por cierto que estos autores, así como también algunos de sus continuadores, se guardaron muy bien de caer en la dicotomía de concentrarse exclusivamente en los agentes que formulan la política olvidando el contexto frente al cual ésta reacciona. Desde un comienzo ellos señalaron y clasificaron un amplio repertorio de factores que pueden influir en la conducta de aquellos agentes. En general esos factores podrían agruparse en tres categorías, a saber, el medio externo o los acontecimientos originados en el extranjero, los que emanan de las sociedades nacionales o del medio interno, y los que se generan en las características que presentan las organizaciones dentro de las cuales se procesan las respectivas decisiones. De esta manera, el marco de análisis desarrollado por ellos trataba de incluir un amplio conjunto de variables que hiciera posible analizar en toda su complejidad el proceso decisorio.<sup>130</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

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

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

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

exterior "porque estaba ansioso por mostrar la relevancia de los procesos de adopción de decisiones para explicar como se adaptan las opciones de política".<sup>131</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>132</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.

## Enfoques y Realidades

### 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. El uso de estas variables, y su adecuada combinación, proporcionan el enfoque necesario para analizar la política exterior.

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>133</sup> Esto no quiere decir que exista una corre-

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

132. *Ibid.*, p. 205.

133. 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.

lación 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>134</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 del socialismo en un solo país. Otros ejemplos pueden encontrarse en aquellos países que tratan de acomodarse al sistema internacional, basados en una apreciación poco optimista de sus oportunidades y recursos, y que una vez que se afirman abandonan esa posición para desarrollar una política exterior más definida, con características nacionales acentuadas: este cambio resalta en la comparación entre la política externa de Alemania en la postguerra y la que comenzó a perfilar a fines de los años sesenta.<sup>135</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 men-

cionaron 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 adoptan 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 pueden presentar características muy diferentes en relación con los factores que determinan la posición jerárquica de los individuos que actúan en ellas, con su grado de centralización o de descentralización, con su mayor rigidez o flexibilidad, o con su tendencia hacia la inercia o la innovación, dependiendo de los países y las épocas. Así, por ejemplo, los análisis acerca de la forma cambiante cómo se articulan la Casa Blanca, el Consejo Nacional de Seguridad, el Departamento de Estado, el 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

134. 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.

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

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 de 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>136</sup> Es sintomático que por esa época dichos estados llegaran a contar con gobernantes que por primera vez se parecían más a un servidor público que a un príncipe, y que ni siquiera siempre coincidían con el príncipe, como Maurice De Nassau y Jean De Vidt en los Países Bajos, Gustavo Adolfo y Oxenstierna en

136. Gordon A. Craig y Alexander L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time*, Londres, Oxford University Press, 1983, p. 5.

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 compartían una cultura política internacional y obedecían a las mismas reglas del juego.<sup>137</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

137. 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.

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>138</sup> Porque ¿qué pasa con los hoyos cuando el queso se ha ido, cuando la trama del viejo sistema internacional se ha desintegrado?<sup>139</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 rasgos 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>140</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 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 han 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>141</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

138. Aludo aquí al símil de Carlos Guinzburg 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.

139. Bertolt Brecht, *Mother Courage*, acto I. La segunda parte de la frase es nuestra.

140. G. K. Chesterton, *Ortodoxia*, cap. VII.

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

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>142</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 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>143</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: económica, financiera, agraria o energética.

Todas estas transformaciones tienen que ver también con dos conceptos aparentemente antagónicos, pero que podrían ser considerados más bien complementarios si se los mira desde el punto de vista de la relación que existe entre el remedio y la enfermedad, y que han planteado también los más novedosos y difíciles desafíos a la política exterior contemporánea: incertidumbre y previsión. En diversos lugares hemos insistido en el relativismo, la irracionalidad, la dispersión, la incertidumbre y la violencia que caracterizan al mundo actual. Decía Borges: "he conocido la incertidumbre, una situación desconocida para los griegos".<sup>144</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>145</sup> Sobre este tema 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.

---

142. 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.

---

143. Manfred Mols "La estructura de la política exterior de la RFA.", 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.

144. Jorge Luis Borges, *Ficciones*, "La lotería babilónica".

145. Citado en A. Chamberlain, *Politics from Inside*, Londres, Longman, 1958.

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 las distintas políticas nacionales. La crisis del multilateralismo es un tema concurrente en los mensajes y exposiciones del Secretario General de las Naciones Unidas. Muchos analistas han insistido en ello. "Los cambios ocurridos en las relaciones de poder, la proliferación de nuevos estados, la multiplicación de las vinculaciones de todo tipo entre ellos y el consiguiente reconocimiento de la interdependencia; las cambiantes actitudes y las mayores expectativas acerca del papel de los gobiernos y de las metas de la acción internacional; la intransigencia de algunos antiguos problemas y la emergencia de otros completamente nuevos, todos esos y muchos otros factores han planteado interrogantes acerca de la adecuación de los arreglos institucionales existentes a nivel internacional para ayudar a los gobiernos a enfrentar problemas que ya no pueden ser tratados simplemente sobre bases nacionales".<sup>146</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.

#### 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 excluidos de la mesa principal y tener que limitarse a intervenir en otros juegos paralelos, subalternos y hasta marginales, cuando no cambios en la 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

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

ingresar en distintas épocas, formas y medidas al "área chica" del juego internacional contemporáneo. Estos ejemplos, no debería repetirlos, son arbitrarios: así, la Unión Soviética tal vez debería ser examinada desde la perspectiva de la primera de las tendencias mencionadas mientras que el Japón y China podrían ser el caso más exitoso y más reciente, respectivamente, de la segunda alternativa.<sup>147</sup>

El Reino Unido ha sido considerado, junto con otros países industriales, como "un estado viejo en circunstancias nuevas".<sup>148</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>149</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" estuvieron en el trasfondo 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>150</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 Northedge) 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>151</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

147. Otra razón para escoger estos ejemplos, además de la inevitable necesidad de reducir su número, es que todos ellos están analizados en 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 se ha utilizado abundantemente en esta obra.

148. William Wallace, "Old States in New Circumstances: 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.

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

150. F. Northedge, "Britain as a Second Rank Power", en *International Affairs*, volumen 46, No. 1.

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

encargados de formular las políticas británicas se enfrentan ahora con nuevas tareas que exigen formas de actuación originales. Debe dársele una importancia mucho mayor a la coordinación entre la gran cantidad de departamentos gubernamentales interesados en asuntos internacionales. También debe considerarse la pluralidad de grupos de interés y organizaciones no gubernamentales cuya opinión es necesario tomar en cuenta tanto dentro como fuera del país. La diferencia fundamental es que los transformacionistas conducirían a una política exterior negociada con las demás potencias y orientada hacia la búsqueda de 'nichos' adecuados al nuevo papel de Gran Bretaña".<sup>152</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 Harbor, 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 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>153</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. Sin embargo, 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 la víspera de la caída de Berlín, cuando todavía los aliados occidentales podrían ingresar primero, la decisión fue dejar esa responsabilidad a los soviéticos y, con ella, entregarles también la mitad de Europa. Roosevelt no quiso ver o reconocer ese corolario que al final de la contienda, y habiendo ya cumplido su objetivo, Churchill veía perfectamente claro. El hecho es que muy pronto e inevitablemente

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

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

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 inexplicablemente 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 *statu 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. Consiguientemente, las posibilidades de una vigorosa política exterior unilateral se ven más circunscritas. Lo que es más, la erosión del consenso interno que surgió después de la segunda guerra mundial y las nuevas complejidades de la política internacional parecen condenadas a subsistir por largo tiempo".<sup>154</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>155</sup> Karl Kaiser dijo una vez que "los estados alemanes no son regímenes que crearon políticas exteriores sino políticas exteriores que crearon regímenes políticos".<sup>156</sup> Esto es particularmente cierto en la Alemania de postguerra. La República Federal de Alemania debe su creación a una situación internacional en que no sólo no tenía ni podía tener un papel activo sino que representaba la parte derrotada y desactivada. Los dirigentes políticos alemanes a partir de 1945 estuvieron conscientes de que no sólo no era posible restablecer un estado alemán unificado en un futuro próximo sino

154. 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.

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

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

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>157</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 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 deci-

157. M. Mols, op. cit., p. 85.

sión".<sup>158</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 las habían provocado y manejado anteriormente, sin dejar de cuidar sus relaciones con Estados Unidos.

## El Marco de Análisis

### 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>159</sup> Se plantea así la paradoja de que los analistas tienen que usar un concepto inadecuado para explicar las motivaciones y los objetivos de la política exterior, debido a la utilidad que posee su propia imprecisión, tratando de precisarlo, refinarlo, y desagregarlo en la mejor forma posible para acercarlo a los intereses reales que constituyen la agenda internacional de un país en un momento dado.

El concepto de interés nacional tiene una larga historia. Prefigurado durante la época del absolutismo por "la voluntad del príncipe", los "intereses dinásticos" y la "razón de estado", conforme que se consolidó la nación como expresión sociológica y la democracia como forma política, aparecieron otros conceptos como "la voluntad general" y el "interés público", antes de decantarse en la actual concepción del interés nacional. Sin embargo, si bien este concepto aparece en el

158. 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.

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

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>160</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>161</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>162</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 él, como ya se ha señalado, "los estadistas piensan y actúan en términos de intereses definidos como poder".<sup>163</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.

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, impidiendo percibir toda la gama de intereses que posee una nación y sus distintos grupos, así como también de forma en que están concatenados. Al mismo tiempo,

---

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

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

162. *Ibid.*, p. 528.

163. *Ibid.*, p. 8.

exacerba 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>164</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>165</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>166</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 integrar 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

---

164. *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.

165. J. N. Rosenau, *op. cit.*, pp. 146-147.

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

se señalaba ya en las consideraciones precedentes. Ello acentúa la inadecuación del concepto que estamos comentando para contribuir a la definición de esos intereses. Una de las expresiones de dicho fenómeno consiste en el progresivo desdibujamiento de la distinción tradicional entre política interna e internacional.

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

Debido a estas características, el concepto del interés nacional ejerce una influencia reduccionista en virtud de la cual todos los demás intereses se subordinan a tres valores irreductibles, que no son sino una versión nacional de la trilogía individual "vida, libertad y propiedad", a saber: la supervivencia física de la nación, la libertad de sus ciudadanos y su subsistencia económica. "Durante muchos años después de la segunda guerra mundial en los Estados Unidos hubo un acuerdo sustancial en que esos tres valores fundamentales -o intereses nacionales irreductibles- debían modelar los propósitos y objetivos básicos de la política exterior de ese país".<sup>167</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 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 aquellos 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

167. 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.

se encuentran a cargo del manejo de la situación en un momento dado".<sup>168</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 manejarlos en forma sectorial, por regla general mucho más técnica, y con gran frecuencia colectiva.<sup>169</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

168. Ibid, p. 237.

169. 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. Keohane, *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.

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>170</sup> Nosotros, sin embargo, quisiéramos proponer un paso hacia adelante.

En tal sentido, el concepto de agenda internacional nos parece promisorio.<sup>171</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 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

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

171. Entre los principales analistas de este concepto se cuentan R. O. Keohane y J. S. Nye, especialmente en *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little & Brown, 1977. Ver también L. Tomassini, *El Análisis de la Política Exterior en un Mundo más Complejo*, en *Revista Relaciones Internacionales* No. 22, primer trimestre de 1988, San José, Costa Rica.

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 con otras 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>172</sup>

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

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

El primer paso en el proceso de análisis de la política exterior consiste en identificar los principales problemas y oportunidades que enfrenta un país en las distintas áreas en que se desenvuelven sus relaciones externas. Todos los gobiernos disponen de mecanismos formales o informales para hacerlo. Estos temas pueden ser periódicos (los presupuestos anuales de defensa), recurrentes (la aplicación por parte de terceros de medidas proteccionistas contra sus productos de exportación más competitivos) o emergentes (una guerra o una inversión extranjera no prevista). Se ha señalado que para que un tema adquiriera 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>173</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

173. *Ibid.*, p. 68.

círculos institucionales en que se toman las decisiones respectivas, se examinará en el capítulo siguiente.

Lo anterior plantea la conveniencia de encontrar sistemas más activos para la identificación de estos temas o intereses. El mejor período para hacerlo es antes de que provoquen una crisis. Además, una vez planteada, los arreglos institucionales necesarios para enfrentarla toman bastante tiempo. Por otra parte, y si la decisión es adoptada en plena crisis, hay mayores probabilidades de que resulte equivocada. Por cierto existen formidables obstáculos que dificultan un proceso más activo de identificación de cuestiones internacionales. Por un lado está la tentación de los gobiernos de concentrarse en la coyuntura, fortalecida por la inclinación de los políticos y burócratas de mayor importancia a privilegiar los temas que pueden influir hoy en su carrera, todo lo cual crea una brecha entre lo que es objetivamente importante a largo plazo y lo que es importante para un gobierno o para un dirigente en un momento dado desde el punto de vista de su estabilidad y o de su éxito. Una dificultad más estructural radica en el desigual acceso que tienen los distintos sectores a las instancias que deciden qué temas integrarán la agenda; este desequilibrio determina que aquellos 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 aquellos 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 también se examinará con mayor detención en el próximo capítulo.

La segunda función de este proceso consiste en la jerarquización de los temas identificados como relevantes y en la selección de los que en definitiva 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>174</sup> Por eso, nunca está de más reiterar que tarde o temprano es necesario tomar una decisión acerca de las estructuras institucionales más adecuadas para cumplir la función de identificar y seleccionar los temas que deben formar parte de la agenda internacional.

Pero junto a la cuestión institucional se plantea la de los criterios que deberían ser empleados para seleccionar estos temas. Uno de los autores que hemos seguido más de cerca en

---

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

esta parte los agrupa en cuatro categorías.<sup>175</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 si el problema puede tener otras consecuencias y sobre la naturaleza de las mismas; sobre si ya se han adoptado posiciones relativamente rígidas acerca del problema y sobre cuán central es éste desde el punto de vista de un servicio exterior y sus políticas. El segundo grupo de criterios se refiere a las características internas que presenta el tema: aquí se plantean varias preguntas acerca de que si hay margen para opciones; sobre el grado de consenso existente en torno a la definición del problema y sus posibles soluciones; acerca de su complejidad; sobre el grado de incertidumbre que lo rodea; sobre la medida en que tiene connotaciones valorativas, y sobre cómo lo ven y qué importancia le asignan los interlocutores o adversarios del país respectivo. El tercer grupo tiene relación con las repercusiones del problema: con la escala o magnitud de sus consecuencias; con el número de actores afectados; con el poder relativo de los mismos; con la profundidad en que son afectados esos actores; con la probabilidad de que las consecuencias del problema puedan afectar la forma en que se plantean otros temas, y con la manera en que el gobierno pueda salir fortalecido o debilitado frente a otros países al solucionar de determinada manera ese problema. La última categoría de preguntas se refiere a los costos de encararlo: su monto, en términos materiales y políticos; el período durante el cual podría ser necesario 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>176</sup>

La definición del problema 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 equivocada" (y, agregaríamos nosotros, que la completa falta de definición del mismo).<sup>177</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

176. *Ibid.*, p. 108.

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

175. Hogwood y Gunn, *op. cit.*, pp. 92 y siguientes.

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

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

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

Dos tendencias o enfoques principales han predominado en el análisis de las funciones que cumple la administración en relación con el establecimiento de dichos objetivos. El enfoque racional presume que los encargados de tomar las decisiones tienen un alto grado de control sobre las circunstancias, y que deben desarrollar una conducta activa y manipuladora, par-

ticularmente en relación con el establecimiento de sus objetivos y políticas. Esto permite 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>178</sup> Este enfoque contrasta con la tradición incrementalista, según la cual los que toman las decisiones tienen poco control sobre las situaciones y disponen de una capacidad de opción muy limitada. Para ellos la formulación de la política es más reactiva que deliberada y sus lineamientos deben ser reexaminados todo el tiempo a la luz de la experiencia sin aferrarse a los objetivos iniciales. Es más, según ellos las organizaciones 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>179</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 problema se vuelve aún más difícil. 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. Aunque se espera que toda política tenga objetivos bien precisos no es fácil que éstos sean definidos por 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 compor-

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

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

tamiento 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 exageradamente racional, el énfasis en las dificultades que enfrenta ese proceso puede representar una actitud demasiado 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 incrementalistas.

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

De hecho existen dos aproximaciones básicas a este proceso. La primera se basa en identificar las opciones disponibles a través de un método predominante pasivo o reactivo, consistente en buscar esas opciones entre aquellas que ya hayan sido propuestas o ensayadas por el gobierno, el servicio exterior u otras agencias. Esta aproximación se basa en la creencia de que el rango de opciones abiertas a los que formulan la política es generalmente muy estrecho, y 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 peligrosa 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>180</sup> Aquí parece haber consenso en que, tratándose de generar opciones nuevas, la racionalidad juega un papel limitado y es necesario apelar a la imaginación, incorporando al análisis personas que dispongan de una buena cuota de ella, confrontando sus ideas en forma colectiva (*brain storming*), o buscando inspiración en la conducta de otros dirigentes, agencias o gobiernos así como en las lecciones de la historia.<sup>181</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, e 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

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

181. Sobre los usos de la historia, ver G. A. Craig y A. L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time*, 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. Ejemplos más pertinentes relacionados con la actual crisis de la deuda latinoamericana se encuentran en G. Biggs, *La crisis de la Deuda Latinoamericana frente a los Antecedentes Históricos*, GEL-RIAL, Buenos Aires, 1987.

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>182</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 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 las primeras etapas hay un alto componente político en virtud del cual es necesario efectuar constantemente elecciones conceptuales, que forman una especie de continuo con aquellas de carácter táctico o político mediante las cuales se adopta un curso específico de acción. Por eso el próximo capítulo está consagrado al tema de las decisiones.

Conviene señalar desde el comienzo el conflicto que con frecuencia se plantea entre la calidad de 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 el grado de consenso con que ésta cuenta, el tiempo necesario para llevarla a cabo y los recursos requeridos para ello.

Estos tres aspectos condicionan el proceso central del cual depende la calidad de una decisión: la identificación adecuada de los intereses en conflicto y su operacionalización en términos de objetivos y de opciones. "Una decisión de alta calidad es aquella en que el Presidente (u otros funcionarios

de nivel político) pondera correctamente el interés nacional en una situación particular y escoge la política u opción que más probablemente conducirán a satisfacerlo con un costo y riesgos aceptables".<sup>183</sup> Ya se ha explicado cómo el concepto de interés nacional, que en esta definición sin duda se usa como un signo taquigráfico para expresar una gama de intereses más compleja, debe desagregarse en un conjunto de temas susceptibles de configurar una agenda internacional más amplia y realista.

### 9. Modelos, incertidumbre y previsión

Entre los múltiples aspectos relevantes para el análisis de la política exterior que escapan a los límites de este ensayo vamos a escoger, para concluir, los tres anteriormente mencionados. Ellos están relacionados con algunos de 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 marco 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 com-

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

183. 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).

plejas, 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>184</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 método 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

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

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.<sup>185</sup>

Uno de los propósitos del uso de modelos en el análisis político apunta a reducir la incertidumbre, tan esencial en esta esfera de la vida social. En este sentido, junto con subrayar la importancia de analizar las tendencias o regularidades observables en el sistema internacional, resulta indispensable señalar la necesidad de disponer de conceptos y métodos de análisis que permitan examinar el papel de la incertidumbre en el funcionamiento del sistema y, sobre todo, reducirlo.<sup>186</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 distintos interlocutores frente a determinados hechos, constituyen otras tantas técnicas que es posible considerar en este campo.<sup>187</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>188</sup>

185. Estos aportes se analizarán en el capítulo siguiente.

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

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

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

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

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

Tres son las principales funciones que desempeñan los pronósticos. La primera, que no es exactamente un resultado del método prospectivo pero que es una condición necesaria 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 o la política, 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>189</sup> Estos escenarios permiten anticipar, con un margen de imprecisión que es muy cambiante,

el tipo de vinculaciones que se pueden establecer entre las distintas partes (alianzas militares, comercio, inversiones directas), la posibilidad de que prevalezcan relaciones de cooperación o de conflicto, y la dirección, el grado y la energía con que otros gobiernos pueden formular sus políticas u orquestar sus reacciones (cumplimiento de sus compromisos con los aliados, posibilidad de un ataque sorpresivo, políticas de expansión comercial o adopción de medidas proteccionistas).

Muchos de los estudios prospectivos de mayor renombre elaborados en los últimos años no coinciden exactamente con este tipo de ejercicios pero suministran una buena base para anticipar ciertas tendencias o comportamientos. Por lo tanto, deben formar parte de los esfuerzos encaminados a anticipar los escenarios en que tendrá que desenvolverse la política exterior en el futuro mediano.<sup>190</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

189. A. Ascher y W. Overholt, *Strategic Planning and Forecasting: Political Risk and Economic Opportunity*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1983 y W. H. Overholt, *Political Risk*, Londres, Euromoney Publications, 1982.

190. 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.

reducir los márgenes de incertidumbre o para disponer de respuestas alternativas eficaces a situaciones de crisis imprevistas son muy importantes, en la mayoría de los casos más importante aún es continuar sustentando la planificación de la política exterior sobre antecedentes basados en 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>191</sup>

## CAPITULO IV

### El Proceso de Adopción de Decisiones

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

## Orígenes de las decisiones

### 1. Consideraciones generales

David Easton fue probablemente el primero y el más autorizado de los especialistas que pusieron el proceso decisorio en el centro del análisis político al definir precisamente la política como "la asignación de valores dentro de una sociedad por parte de la autoridad".<sup>192</sup> Easton describe la vida política en términos de un sistema que recibe los *inputs* o insumos provenientes de la sociedad, bajo la forma de un conjunto de demandas o presiones ejercidas por ésta, las procesa y les da respuesta a través de una serie de *outputs* -resultados- que son aquellas decisiones en virtud de las cuales se distribuyen los beneficios o cargas entre los distintos sectores.

En efecto, a partir de los años 50 la adopción de decisiones fue colocada en un lugar cada vez más central en el proceso de formulación de la política, si bien de hecho no se identifica completamente con ésta, Bacchus ha explicado las diferencias que existen entre la elaboración de políticas, la adopción de decisiones y la solución de problemas como otros tantos procesos políticos que en el análisis suelen confundirse.<sup>193</sup> Resumiendo lo que se explicó en el capítulo anterior, una política es un comportamiento o un camino escogido por la autoridad para obtener determinados resultados. La concepción empleada allí coincide en general con la definición del diccionario Webster, según la cual una política es "cualquier

---

192. David Easton, *The Political System*, Nueva York, Knopf, 1953, p. 129. Este enfoque fue aplicado el siguiente año a la esfera internacional en la monografía de Snyder et al. a que se hará referencia más adelante (1954).

193. William Bacchus, *Foreign Policy and the Bureaucratic Process: The State Department Country Director System*, Princeton University Press, 1974.

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

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

Las fuentes de la política exterior son mucho más amplias, continuas y profundas que las de una decisión. No es casual que por regla general la literatura haya empleado el concepto de fuentes para referirse a la política exterior y no al proceso de adopción de decisiones: en este último caso el análisis moderno se ha limitado a poner cada vez más énfasis en la relación o negociación que se da entre las diversas instancias burocráticas que intervienen en una decisión. Dean Acheson decía: "Por cierto las grandes decisiones son, en su gran mayoría, tomadas en la cumbre, cuando no son tomadas durante los acontecimientos. Pero en cuanto a la política -el

resultado de muchas decisiones- hay que decir, como se ha dicho de la soberanía, que sus verdaderas fuentes son inescrutables. Un hecho es claro para cualquier persona con experiencia en el gobierno: los manantiales de la política brotan desde abajo, no pasan gota a gota desde arriba".<sup>194</sup>

Aparte del problema de las fuentes o los factores de los cuales depende la política, y de su mayor amplitud y coherencia, se ha señalado otra razón para no asimilarla al proceso de adopción de decisiones o para no considerar que la política exterior se identifica con una sucesión de decisiones conscientes, cruciales y bien delimitadas. Debe tomarse en cuenta que "gran parte de la actividad (vinculada con la política exterior) no es decisoria en ningún sentido".<sup>195</sup> De hecho, una parte considerable de la misma incluye funciones de información, análisis, comunicación y negociación. Incluso se ha argumentado que la presunción de que la política exterior consiste en decisiones ha distorsionado su comprensión y análisis. En efecto, este enfoque tendería a restar importancia a los factores no decisorios, tales como los elementos contextuales que determinan las características y los desafíos que presenta el escenario internacional, a los que se hacía referencia en el capítulo anterior; las influencias originadas en el proceso político interno; los elementos culturales e intelectuales que intervienen en el análisis de la política exterior, y otros factores similares, que poseen gran importancia en su formulación. También se ha señalado que esa visión tiende a relegar los factores no decisoriales al trasfondo de las resistencias socio-culturales, la inercia organizacional o las rivalidades burocráticas, en lugar de concederles un lugar propio y positivo en el proceso de elaboración de la política exterior. Se ha dicho además que este enfoque concentra toda la atención en unas pocas decisiones claves que no siempre dan cuenta de lo que es la política exterior en su conjunto.

Esta última es la posición adoptada en el libro de Wallace sobre la política exterior británica, el cual parte de la base de que "el proceso de formulación de una política no consiste tanto en una serie de decisiones particulares, perfectamente identificables, como en un flujo continuo de políticas, siendo las decisiones claras y definitivas tan raras en la formulación

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

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

de la política exterior como en la política doméstica".<sup>196</sup> Aunque él identifica varios puntos de inflexión en la política exterior británica de postguerra, como la decisión de solicitar en varias oportunidades el ingreso a la Comunidad Europea, la de suspender la intervención en Suez en 1956 y la de devaluar la libra esterlina en 1967, Wallace sostiene que "en cada caso la decisión final fue, en el mejor de los casos, la culminación de una larga serie de decisiones más pequeñas o de la falta de decisiones, y el resultado de considerar y evaluar muchas opciones, y que esa 'decisión' final es en sí misma sólo el comienzo de una serie consecucional de actuaciones relacionadas con nuevas alternativas".<sup>197</sup> Esta visión de la formulación de la política exterior como un proceso continuo lleva a este autor a rechazar la identificación de las decisiones con el proceso de formulación de la política.

Lo anterior no equivale a negar la centralidad del proceso decisorio. De una u otra manera, muchos autores siguieron adhiriendo a la visión de Easton, considerando que la política puede ser concebida, como dijo Halperin, como "una decisión autoritaria del gobierno para lograr esto o hacer lo otro". Esta visión se deriva de que la formulación de una política consiste esencialmente en escoger un curso de acción entre varias alternativas disponibles. Tal vez el significado más profundo del viejo *dictum* según el cual la política es el arte de lo posible radica en que ésta rara vez consiste en adoptar el único curso de acción permitido por las circunstancias o aconsejado por el ideal que se persigue, sino que casi siempre consiste en escoger una entre varias opciones posibles. Se ha dicho que esto es más valedero aún tratándose de la política exterior<sup>198</sup> y que no se puede optar entre diversas alternativas sin que haya una decisión de por medio. Por eso la decisión es esencial a toda política aunque, como ya se ha explicado, no la agota.

196. William Wallace, *The Foreign Policy Process in Britain*, Londres, RIIA, 1975, pp. 5 y 6.

197. *Ibid.*, p. 7.

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

Un rasgo central en la adopción de decisiones es que el proceso a través del cual ésta se toma importa tanto, por lo menos, como su contenido o resultados. "Para explicar una decisión de política exterior, el analista debe entender el proceso mediante el cual esa decisión fue adoptada. El cómo es, en mayor o menor medida, determinante con respecto al qué".<sup>199</sup>

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

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

El concepto de "definición de la situación por el actor" constituye otra de esas categorías de análisis en la medida en

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

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

## 2. *El punto de partida*

Esta línea de análisis, iniciada fundamentalmente en la década de los años sesenta, presenta tres características novedosas que revisten la mayor importancia. En primer lugar, para usar las palabras de los autores que tuvieron un papel más destacado en la introducción de esta perspectiva, su propósito consistió en "identificar algunas de las variables claves que determinan respuestas nacionales a situaciones concretas", en comparación con el énfasis tradicional en el ámbito de las "relaciones internacionales" consideradas como un juego o concierto en que interactúa un conjunto de estados en función de intereses y reglas más o menos generales.<sup>200</sup> Esto no quiere decir que anteriormente no se haya prestado atención a las respuestas nacionales y a sus condicionamientos históricos, geopolíticos, económicos o militares, sino que el énfasis en las decisiones concentró mucho más la atención en ese plano y permitió examinar la actuación internacional de los estados en forma mucho más realista y desagregada, abriendo el camino para un análisis más sistemático de la política exterior. En segundo lugar, dicho enfoque permitió trascender la presunción de que el estado se comporta como un "actor racional unitario", presunción en que se basó la visión realista o clásica de las relaciones internacionales, trasladando el énfasis hacia los agentes concretos que toman las decisiones en nombre del

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

estado: en esta nueva visión "el estado como actor es reemplazado por los que toman las decisiones como actores".<sup>201</sup> En tercer término, este enfoque no sólo hizo posible el análisis científico de la política exterior, sino que influyó en forma mucho más global en el estudio de las relaciones internacionales; de hecho, la obra que desencadenó la preocupación en torno a estos procesos fue escrita con el propósito de servir "de núcleo o marco de referencia para el estudio de la política internacional en su conjunto".<sup>202</sup>

Para evaluar su impacto sobre la disciplina es necesario recordar el estado en que ésta se encontraba cuando por primera vez este enfoque fue propuesto. A este respecto hay que tener presente que Snyder y sus coautores dieron a conocer por primera vez la obra ya citada a través de una monografía publicada en 1954.<sup>203</sup> Consideremos, por lo tanto, el estado de la disciplina a principios de los años cincuenta. Wagner ha señalado que por esa época el estudio de las relaciones internacionales y de la política exterior se basaba, por regla general, en dos presunciones estrechamente relacionadas entre sí, que rara vez se explicitaban.<sup>204</sup> La primera suponía que el estado es el actor más importante de la política internacional y que, por consiguiente, las relaciones entre los estados constituían fundamentalmente su campo de estudio. La segunda planteaba que los estados o los gobiernos que actuaban en su representación debían ser considerados, desde el punto de vista de su comportamiento, como un actor unitario. De allí era fácil pasar a una tercera presunción, según la cual este actor "unitario" se comportaba siempre en forma "racional", esto es, considerando en cada oportunidad todas las alternativas posibles para enfrentar una situación y escogiendo siempre, sin ningún tipo de duda o discrepancia interna, la mejor de ellas. Esas presunciones, tomadas en conjunto, condujeron a la visión del sistema internacional llamada "estado-céntrica", que permitió comparar dicho sistema con una "mesa de billar", en donde interactúan y chocan un conjunto de esferas monolíticas y bien diferenciadas que representan a los distintos estados. Esta visión se basaba en la reificación

201. Snyder, et al., op. cit., p. 65.

202. Ibid., p. 17.

203. "Foreign Policy Analysis", en la colección Series, No. 3, Princeton University Press, 1954. Esta obra fue reeditada más tarde en el libro mencionado.

204. Ver R. H. Wagner, "Dissolving the State: Three Recent Perspectives", en *International Organization*, No. 28(3), 1974.

del estado como el actor internacional por excelencia, con sus atributos de unidad y racionalidad: el "actor racional unitario". Un corolario de dicha visión consistía en dejar fuera del análisis lo que ocurría al interior de esas esferas.

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

De estas presunciones, y de su telón de fondo, se siguen algunas de las características del tipo de análisis que predominaba en esa época en materia de política exterior. Ante todo, los estudios se situaban en un nivel macro y no micro-analítico. En seguida, más que analizar por dentro el proceso de formación de la política exterior, en forma sistemática, estos estudios adoptaban una visión preponderantemente histórica, general y descriptiva. Además, para describirla o explicarla, no tomaban tanto en cuenta las fuentes internas como el contexto

en que se elabora la política, esto es, lo que Pettman denominara los "imperativos contextuales" de la política exterior: las realidades históricas, geográficas, económicas, políticas y militares que configuran su contexto externo y que constituían otros tantos límites a la actuación del estado nacional.

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

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

Conviene subrayar tres corolarios de esa visión que llaman la atención desde una perspectiva más moderna. El primero, la imagen de un sistema internacional altamente homogéneo, integrado por unidades soberanas cuyo comportamiento responde a pautas similares, con las diferencias derivadas de sus respectivas cuotas de poder, las que establecen la jerarquía -y la única diferenciación- existente entre ellas, en contraste con la complejidad que de hecho presenta el escena-

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

Contra esa visión debe compararse la perspectiva centrada en la adopción de decisiones, a fin de poder evaluar su contribución al desarrollo de la disciplina y al análisis y la formulación de la política exterior. Sin duda que lo menos que se puede decir de ella es que constituyó un serio desafío a las presunciones de la escuela clásica. Hay quienes incluso consideran que la obra de Snyder y de sus colegas, en su edición original, representó un nuevo punto de partida en la evolución de los estudios internacionales. A esto está consagrada la sección siguiente. Tal vez la apreciación más acertada a este respecto es la de Rosenau en el sentido de que, dentro de una creciente preocupación acerca de la insuficiencia de la escuela realista de las relaciones internacionales, el esquema de Snyder "sirvió para cristalizar ese fermento y para proporcionar orientación -o por lo menos legitimidad- a aquellos que se encontraban cada vez más desencantados por un mundo compuesto de estados abstractos y con la mítica búsqueda de explicaciones de una realidad objetiva basadas en una causa singular".<sup>205</sup> Con posterioridad, el propio Snyder declaró que el valor interpretativo de su esquema se debió menos a su valor intrínseco que a la generalizada necesidad de superar el modelo clásico y a la receptividad prevaleciente en esa época frente a cualquier intento encaminado a trascenderlo.<sup>206</sup>

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

206. Ver Snyder et al., 1962, p. 2.

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

Ya se ha señalado que la teoría de las relaciones internacionales ha estado marcada por agudos debates entre distintas escuelas. A las discrepancias entre realistas e idealistas después de la primera guerra mundial, basadas en diferencias éticas y políticas acerca de la naturaleza del sistema internacional y de los medios más adecuados para manejarlo, siguió la polémica entre tradicionalistas y científicos después de la segunda guerra, una polémica que, aparentemente centrada en cuestiones metodológicas, también implicaba diferencias de apreciación acerca de la sustancia misma de las relaciones internacionales, del espectro de sus protagonistas o actores y del *locus* de la política exterior. Y esa polémica allanó el camino hacia la contraposición entre una visión estado-céntrica y una visión sistémica de las relaciones internacionales.

Basta recordar aquí que el "behaviorismo" sostenía que, para comprender la realidad internacional, el estudio de instituciones y conceptos abstractos como el estado, el interés nacional y la soberanía son menos útiles que la observación del comportamiento efectivo de los agentes que protagonizan esa realidad y la búsqueda de regularidades en su comportamiento, con base en la acumulación de una información completa sobre cada uno de ellos. Este enfoque implicó un cambio de énfasis desde las instituciones hacia el comportamiento, desde el punto de vista del objeto de estudio; desde el uso de generalizaciones al empleo de información cuantitativa, desde el punto de vista metodológico, y desde el nivel macro al nivel micro-analítico. La escuela "behaviorista" no centra tanto su atención en las instituciones como en las conductas; no le interesan tanto los eventos claves, de carácter único, como las pautas recurrentes de comportamiento; no busca

tanto la mera descripción de los fenómenos como su explicación y la predicción de lo que podría ocurrir como consecuencia de ellos. Al apartarse de las presunciones en que se basaba el análisis de la política exterior hasta comienzos de los años cincuenta, teniendo como telón de fondo la visión realista de las relaciones internacionales, y al orientar su atención hacia el comportamiento real de los agentes que toman las decisiones en nombre del estado, este nuevo enfoque se origina y se inscribe dentro de la revolución "behavioralista", aunque en muchos sentidos la desborda, principalmente debido a que su impacto trasciende el debate puramente metodológico e introduce una nueva percepción acerca de la naturaleza de la política exterior e incluso del funcionamiento del sistema internacional en su conjunto.

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

de la existencia de un actor racional unitario, mientras trabajaba -para el gobierno- en la Rand Corporation a mediados de los años cincuenta. Más adelante se examinarán los aportes de algunos de estos autores.

Un tercer factor que contribuyó a distanciar el análisis del proceso decisorio con respecto al paradigma clásico de las relaciones internacionales, con su carácter macro-analítico abstracto, fue el de la cantidad de estudios de casos que produjo -o en que se basó- el nuevo enfoque. El común denominador de estos estudios consiste en aislar una decisión crucial, delimitar su gestación y consecuencias en el tiempo, y circunscribir el número de actores que intervinieron en su desarrollo para analizar detalladamente el marco en el que se adoptó la decisión, el proceso a través del cual se llegó a ella y el tipo de interacción que se produjo entre los distintos actores. Entre estos estudios pueden mencionarse aquellos de Holsti sobre los orígenes de la primera guerra mundial; los de Paige sobre la decisión norteamericana de intervenir en Corea; los de Childers sobre la decisión británica de intervenir en Suez; el de McClelland acerca de la respuesta norteamericana a la crisis de Berlín; los de Abel, Allison y Dinerstein sobre la crisis de los misiles en Cuba, y los de Steinbrunner sobre la decisión de compartir el control de los armamentos nucleares en el seno de la Alianza Atlántica a comienzos de los años sesenta.<sup>207</sup> En 1960, Glenn H. Snyder y Paul Diessing efectuaron un importante aporte en este campo, al verificar empíricamente tres teorías sobre el proceso de adopción de decisiones en alrededor de 50 casos de decisiones críticas. Los tres modelos, que se examinarán más adelante, son los de la maximización racional de la utilidad propuesto por la escuela

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

clásica, el de la racionalidad limitada inspirado en la obra de Simons, y el de la política burocrática propuesto por Allison.<sup>208</sup> Resulta difícil determinar si los casos escogidos corresponden a decisiones adoptadas en tiempo de crisis por la importancia intrínseca de esas decisiones o porque en esos casos resulta más fácil individualizarlas y aislarlas en el tiempo que aquellas otras cuyo desarrollo se dilata durante un período prolongado y que forman parte rutinaria de la ejecución de una política. Tampoco es fácil llegar a una conclusión acerca de si estos estudios contribuyeron a esclarecer la naturaleza del proceso de adopción de decisiones, en general, o más bien ilustraron las particularidades de la situación a las cuales se refería cada uno de ellos. En todo caso, pocas dudas caben de que ayudaron poderosamente a situar el análisis de los procesos de adopción de decisiones sobre un terreno bien concreto.

### 3. *El impacto de este enfoque*

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

que perjudicaba su poder descriptivo, su capacidad explicativa y, sobre todo, su potencial prescriptivo.

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

El nuevo enfoque introduce una serie de innovaciones en el análisis de la política exterior y de las relaciones internacionales. Desde este punto de vista puede decirse que no se limitaron a desafiar el esquema convencional sino que en todo momento procuraron poner el análisis bajo un nuevo foco. Tradicionalmente el comportamiento externo de un estado no era explicado en función de factores internos -los cuales en el análisis quedaban confinados a una especie de "caja negra" inescrutable y, por lo tanto, no intervenían para nada en él- sino de una serie de imperativos contextuales que el analista, no siendo omnisciente, se veía obligado a examinar en forma simplificada y subjetiva. Curiosamente, esta contradicción es resuelta por el nuevo enfoque al restar importancia a esas realidades objetivas, al definir el interés nacional en términos de las percepciones de los que toman decisiones y al sostener que éstas se refieren a la situación tal como es definida por el actor y no como ésta es en forma objetiva.

De esta visión se desprende una serie de criterios que en adelante marcarán el análisis de la política exterior y de las relaciones internacionales. Entre ellos se cuenta la presunción de que la política exterior no consiste en la reacción de un estado unívoco, guiado por la invariable brújula del interés nacional, frente a un contexto externo, sino en una serie de decisiones específicas adoptadas frente a determinadas situaciones por un conjunto de actores que intervienen en ellas en distintos grados, formando círculos concéntricos relacionados entre sí por una particular dinámica; la idea de que el interés nacional se identifica con la percepción que esos actores tienen de la situación en que se mueven; el concepto de que la decisión no debe entenderse tanto como una respuesta a circunstancias objetivas sino que depende de la definición de la situación por el actor; la importancia asignada al "proceso"

208. Ver G. H. Snyder y P. Diesing, *Conflict among Nations: Bargaining, Decision-Making and System Structure in International Crisis*, Princeton University Press, 1977.

a través del cual se adopta una decisión y no sólo al contenido o a los resultados de la misma; la posibilidad de tomar en cuenta en el análisis de las relaciones internacionales una gama de actores gubernamentales y no gubernamentales mucho más amplia que en la visión clásica; el desdibujamiento de la tradicional distinción entre "alta" y "baja" política internacional, en donde sólo la primera era considerada como responsabilidad y expresión del comportamiento del estado, y la posibilidad de tomar en cuenta las fuentes internas de la política exterior y de articularlas mejor con el contexto externo, atenuando así la rigidez de la distinción entre política interna e internacional.

Estos últimos elementos son de particular importancia para el desarrollo futuro de la disciplina. El énfasis en las fuentes internas de la política exterior constituye una novedad muy significativa. Kissinger hacía notar que "en la concepción tradicional la estructura interna era considerada como un dato: la política exterior comenzaba donde termina la política doméstica".<sup>209</sup> Los factores internos quedaban así excluidos del análisis. Cuando el foco de éste se traslada a los actores que toman las decisiones, al marco en que se mueven, las influencias que reciben y las relaciones existentes entre éstos, resulta imposible ignorar esos factores. Desde entonces las variables provenientes del ámbito nacional y del sistema internacional pasan a constituir dos segmentos de un solo continuo, que interactúan permanentemente, pero que para los fines del análisis pueden clasificarse dentro de una dicotomía constituida por el "marco interno" y el "marco externo" del proceso de adopción de decisiones.<sup>210</sup> Esta forma de clasificar ambos grupos de factores subraya la relevancia del "proceso" de adopción de decisiones, pues es allí donde convergen los estímulos internos y externos, y es éste el mecanismo que los filtra, los combina y los convierte en decisiones.

En un comienzo esta manera de articular los factores internos y externos en el proceso decisorio creó problemas, pues trasgredía una frontera firmemente establecida en las ciencias sociales. En efecto, hasta entonces se estimó que los factores externos constituían el campo de las relaciones internacionales, mientras que tradicionalmente los factores internos fueron del exclusivo dominio de la ciencia política. Esta drás-

tica separación fue un lógico corolario de la visión realista de las relaciones internacionales, entendidas como la interacción entre estados soberanos y homogéneos, cuya política interna no era de la incumbencia de los otros estados. Esa concepción contribuyó a que los factores internos quedaran excluidos del análisis de la política exterior o fuesen mencionados bajo conceptos tan genéricos como los del "nacionalismo" o el "régimen político". El nuevo enfoque relacionó los factores internos con la formulación de la política exterior al examinar la forma como éstos influyen en el proceso de adopción de decisiones y, de esta manera, cruzó los límites tradicionalmente establecidos entre política interna y política internacional. Algunos de tales estudios examinan una amplia gama de variables internas potencialmente relevantes desde el punto de vista de la política exterior, mientras que otros se centran en un factor individual como la opinión pública, la prensa o la legislatura.<sup>211</sup>

El entrelazamiento entre los segmentos internos y externos del ámbito dentro del cual se toman las decisiones respectivas, estimuló una serie de cambios en el marco de análisis de las relaciones internacionales y de la política exterior. Originalmente, el énfasis en el proceso decisorio tuvo el efecto de disolver el concepto abstracto del estado como el protagonista racional y unitario de dichos procesos, en un conjunto de actores más heterogéneos que son los que toman las decisiones en nombre del estado. Sin embargo, en un comienzo estos actores eran por lo general parte de su propia maquinaria, la cual pasó a ser analizada bajo una lupa más poderosa que antes, mostrando así sus articulaciones internas, sus diversas agencias burocráticas y el proceso de interacción o de negociación que constantemente se desenvuelve entre éstas. De la superación de la visión estado-céntrica y su reemplazo por una visión más fragmentada o burocrática

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

210. Snyder et al, op. cit., p. 72

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

acerca de la elaboración de la política exterior, a ampliar más todavía el análisis para incluir en el proceso de adopción de decisiones tanto a actores gubernamentales como no-gubernamentales, había sólo un paso. Fue Rosenau uno de los primeros que comenzó a dar ese paso al acuñar el concepto de *linkage politics* para subrayar la vinculación existente entre el sistema nacional y el sistema internacional y estimular el estudio de la interacción observable entre los varios sectores de las distintas sociedades nacionales. Este nuevo paso en el camino de una mayor articulación entre los segmentos nacional e internacional del marco en que se verifica la política exterior, y la consiguiente diversificación de los actores que participan en esas relaciones, fueron acompañados necesariamente de un proceso de sectorialización de la política exterior, para explicar el cual se utilizó -implícita o explícitamente- el concepto de *issue areas* o de áreas de problemas, tomado en préstamo de la ciencia política, que lo había utilizado para analizar los procesos políticos internos.<sup>212</sup> Este préstamo permitió subdividir el análisis de la política exterior en tantos campos cuantas áreas de problemas surgían en un mundo cada vez más complejo, del mismo modo que la ciencia política había subdividido anteriormente su campo de estudio para dar cuenta de la creciente complejidad de los procesos políticos internos.

La proliferación de las vinculaciones entre las distintas sociedades nacionales, la progresiva vinculación entre la política nacional e internacional (*linkage politics*), la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales en estas relaciones, y la consiguiente sectorialización de la política exterior dan lugar a un proceso de transnacionalización sin precedentes parecidos. El reconocimiento de este hecho acentúa la inadecuación del paradigma realista estado-céntrico para comprender la evolución reciente de las relaciones internacionales. Ya en 1970, Morse sostuvo que la expansión de las demandas generadas *al interior* de los estados como resultado del proceso de modernización, combinada con crecientes niveles de interdependencia *entre* los estados, ha transformado la naturaleza de las relaciones internacionales y de la política exterior. Se trata, además, de dos factores que

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

interactúan entre sí: el incremento de las demandas intra-sociales, cuya satisfacción depende frecuentemente de factores externos, estimula la multiplicación de los vínculos entre las distintas sociedades nacionales. En este último plano "se han desarrollado tres conjuntos de condiciones generales": en primer lugar, se ha hecho cada vez más difícil distinguir la política interna de la internacional, incluso aunque permanezcan "los mitos asociados con la soberanía y el estado"; segundo, "la distinción entre alta política (aquella asociada con la seguridad y la supervivencia del estado), y baja política (aquella vinculada con la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos) se ha vuelto menos importante en la medida en que esta última ha asumido un rol cada vez más importante en cada sociedad"; por último, la capacidad de los gobiernos para controlar tanto la política interna como la internacional "ha decrecido con el aumento de la interdependencia y es probable que continúe decreciendo".<sup>213</sup> En este sentido, puede decirse que el énfasis en el proceso de adopción de decisiones contribuyó en alguna medida al desarrollo de la perspectiva de la transnacionalización y la interdependencia como alternativa a la visión realista de las relaciones internacionales.

### Algunos Elementos del Proceso Decisorio

#### 4. Características generales

Después de haber examinado los orígenes y el impacto del estudio de los procesos decisorios sobre el análisis de la política exterior y del sistema internacional en general, y antes de referirnos con mayor detalle a los principales modelos propuestos para estudiar estos procesos, conviene reunir, en una especie de cajón de sastre, las principales características, elementos y condiciones que es útil destacar en dichos estudios. Comencemos por examinar las características que generalmente presenta el proceso de adopción de decisiones.<sup>214</sup>

213. Ver E. L. Morse, "The Transformation of Foreign Policies: Modernization, Interdependence and Externalization", en *World Politics*, No. 22, abril de 1970, pp. 371 y siguientes.

214. Esta descripción sigue de cerca a William Bacchus, op. cit., 1974, sintetizada después en "El Contexto de la Elaboración de la Política Exterior", en *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, CIDE, México, No. 10, segundo semestre de 1981.

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

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

existen distintos grados de coherencia, así como distintos márgenes de variación. En un trabajo citado anteriormente, el *desk officer* de un país determinado declaró: "Muchas de las decisiones que yo tomaría bajo mi autoridad fluyen de una decisión más importante tomada ya hace tiempo. Yo sé, en vista de esa decisión más amplia, que puedo adoptar cierto número de decisiones subordinadas secuenciales, que fluyen de ella".<sup>215</sup> Las decisiones previas tienen la función de preparar el camino para las posteriores, lo cual puede tener simultáneamente connotaciones negativas y positivas. Así, por ejemplo, señala De Rivera que las primeras decisiones, generalmente de costo más bajo, facilitan la adopción de una decisión final de alto costo: "Parecería que una decisión costosa se tomará más probablemente si en una fecha anterior se ha tomado una decisión menos costosa basada en las mismas premisas".<sup>216</sup>

En tercer término, en este proceso continuo y colectivo existe una interacción constante entre la organización y el individuo, entre factores personales y organizativos. A veces la autoridad jerárquica, las esferas de competencia o la tradición institucional determinan la decisión en gran medida, mientras que en otros casos y momentos de un mismo proceso la capacidad o influencia individual y las relaciones interpersonales tienen primacía. Esto implica que en el proceso decisório las fuentes de legitimidad son muy variadas fluyendo, según los casos, de la organización al individuo. También implica que el equilibrio entre ambas instancias, aun dentro de un mismo país, es inestable, y que la preponderancia de las organizaciones en los períodos de su mayor prestigio y eficiencia puede ceder paso fácilmente a la influencia de una personalidad inteligente y decidida. En todo caso, no es cierto que la racionalidad esté vinculada generalmente a la organización y la irracionalidad al individuo. Los hábitos y compromisos institucionales, a veces el simple espíritu de cuerpo, pueden ser tan irracionales como la mente de la personalidad más complicada. Como se verá más adelante, conforme fue profundizándose el estudio de los procesos decisórios, se fue poniendo

215. El trabajo de Bacchus, anteriormente mencionado, se basó en entrevistas a los *desk officers* encargados de conducir las relaciones bilaterales de los Estados Unidos con terceros países en el Departamento de Estado. La cita figura en la p. 263 de la publicación correspondiente a 1981 ya citada.

216. J. De Rivera, *The Psychological Dimension of Foreign Policy*, Ohio, Charles E. Marvill, 1968, p. 139, citado por Bacchus, op. cit., p. 267.

también de manifiesto que la irracionalidad ocupa un lugar insospechado en ellos.

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

planificación comprensiva y alienta a acciones desarticuladas".<sup>217</sup>

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

Otra característica se refiere a la naturaleza incierta o indeterminada que generalmente tiene el proceso decisorio. A diferencia de la imagen clásica, que atribuía a un actor racional y unitario la capacidad para visualizar claramente el interés nacional en todo instante, para determinar con toda precisión los objetivos que sería necesario alcanzar para lograrlo, para prever todas las alternativas o cursos de acción posibles en cada circunstancia y para escoger la más apropiada, el estudio ulterior de los procesos decisivos reveló que éstos están rodeados de ignorancia, ambigüedad e incertidumbre. Tanto las preferencias de diversos grupos nacionales de poder como las intenciones o reacciones de las terceras partes que configuran el marco interno y externo del proceso decisorio, respectivamente, casi nunca son suficientemente conocidas. Al mismo tiempo, toda situación presenta un cierto grado de ambigüedad intrínseca, y la respuesta gubernamental depende de la percepción que de ella tengan los agentes que actúan en nombre de ese estado así como también sus socios o adversarios; la solución que se busque para cierto problema dependerá de la forma en que éste haya sido definido. Nunca será posible prever todos los cursos de acción que sería posible ensayar en una situación determinada, ni menos aún saber cuál es el óptimo, ni cuáles la viabilidad y el costo de cada uno de ellos. Por regla general las decisiones son adoptadas sobre una base de información muy restringida, lo cual implica la posibilidad de encontrarse en cualquier momento con elementos que no eran previamente conocidos, o de que surjan circunstancias imprevistas o realmente nuevas que hagan inadecuada la decisión tomada y obliguen a buscar nuevas respuestas.

Lo anterior significa que, en séptimo lugar, el proceso decisorio tiende a resolver ciertos problemas de acuerdo con la forma como éstos son percibidos. Agreguemos a esta característica la de que por lo general estos procesos se limitan a

217. Bacchus, op. cit., pp. 270-271. La parte entre paréntesis es nuestra.

reaccionar frente a los problemas. En efecto, se ha señalado ya que las decisiones casi siempre están más vinculadas con las particularidades o urgencias de la situación a que se refieren que con los objetivos y metas que supuestamente se persiguen. "Es el acontecimiento externo el que tiende a dominar el pensamiento más que la meta o propósito que el gobierno mismo dice perseguir".<sup>218</sup> Esta visión acerca de la adopción de decisiones como un proceso de solución de problemas más que como uno orientado a la implementación de metas y objetivos, parece bastante cercano a la forma como opera en el mundo real. Esto implica, por una parte, que el proceso decisorio tiene un mayor componente de respuesta a situaciones concretas que de selección de alternativas entre una gama más o menos amplia de objetivos y opciones. También implica, por la otra, que generalmente está más orientado a resolver una situación coyuntural, de corto plazo, que a planificar la política a más largo plazo. En el estudio que sirve de base a esta sección los *desk officers* entrevistados por Bacchus generalmente se consideran como operadores más que como planificadores de la política exterior. Lo curioso es que, contrariamente a lo que podría suponerse, los estudios de casos realizados acerca de episodios relevantes muestran que esa tendencia, lejos de disminuir, aumenta en los niveles jerárquicos más altos, que tienen más responsabilidad y menos tiempo y que enfrentan situaciones más delicadas y urgentes que las que generalmente manejan los *desk officers*. Este rasgo constituye uno de los factores que mejor explica el hecho de que en muchos casos la política externa de los países no represente una actividad planificada o de que en los servicios respectivos la planificación de la política exterior sea tan débil.

Pese a esta última observación, otro de los rasgos distintivos del proceso decisorio en política exterior radica en la tendencia a trasladar la responsabilidad desde las instancias inferiores e intermedias a las más altas. Esto se debe en parte a que, a diferencia con la burocracia encargada de administrar los asuntos internos de un país, que puede encontrar en su gestión una fuente de influencia y de prestigio, los funcionarios intermedios que trabajan en política exterior carecen de esas recompensas y en cambio asumen altos riesgos, que generalmente prefieren traspasar a sus superiores jerárquicos.

---

218. David Vital, *The Making of British Foreign Policy*, Nueva York, Praeger, 1968, p. 99.

También se debe a que, a causa de la delicada naturaleza de los problemas que enfrenta la política exterior, estos últimos prefieren formarse su propia idea acerca de ellos e informar directamente a los ministros y a los jefes de estado. Esta tendencia creó tradicionalmente una sobrecarga en los niveles superiores de los servicios exteriores, que siempre fue una de las principales limitaciones que enfrentó la política internacional, sobre todo en tiempos de crisis. Esta limitación se hizo más manifiesta, e incluso cambió de naturaleza, en el período más reciente, en que la creciente complejidad del mundo moderno hizo necesario sectorializar la política exterior y depositar cada vez más confianza en especialistas en cada área de problemas. En estas circunstancias, la tendencia a trasladar esos problemas a instancias superiores erosiona la autoridad de los especialistas, y los subordina a personas que detentan una gran cuota de responsabilidad pero que la ejercen sobre la base de apreciaciones excesivamente generales mezcladas con la premura impuesta por las circunstancias. "Uno tendería a sentir que a veces las personas en la cumbre se involucran demasiado en algunas de estas cosas sin un conocimiento adecuado en el área y sin haber tenido realmente bastantes antecedentes", manifiesta un de los *desk officers* entrevistados por Bacchus.<sup>219</sup>

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

---

219. Op. cit., p. 269.

Simon subrayan este elemento subjetivo a través de las siguientes observaciones:

"Hemos especificado que el conflicto percibido es una función de la incertidumbre subjetiva acerca de las alternativas, la no comparabilidad subjetiva de esas alternativas y la inaceptabilidad subjetiva de las mismas. Suponemos que cuando el conflicto es percibido se genera una motivación para reducirlo. Esta suposición de que el conflicto representa un desequilibrio dentro del sistema está implícita en todos los estudios del fenómeno. La reacción al conflicto depende de su origen. Cuando su origen es la incertidumbre, el individuo aumentará primero su necesidad de clasificar las consecuencias de las alternativas ya evocadas. Al fallar esto, intensificará su búsqueda de nuevas alternativas. Es decir, hay una tendencia a reiterar alternativas preexistentes antes que a buscar otras nuevas".<sup>220</sup>

Este razonamiento pone de manifiesto otra connotación del proceso de adopción de decisiones: la vinculación entre la tendencia a reaccionar frente a determinadas situaciones, y particularmente frente a la sensación de inseguridad e insatisfacción que provocan en el actor algunas de ellas, y la tendencia al continuismo, a la falta de previsión y planificación en materia de política exterior.

Por último, y en décimo lugar, un rasgo que subyace aún más profundamente tras las distintas características asignadas aquí a la adopción de decisiones se refiere a la complejidad que reviste en la actualidad ese proceso como consecuencia, a su vez, de la propia complejidad que han adquirido las relaciones internacionales. Como se subrayaba principalmente en los dos primeros capítulos del libro, la complejidad es el rasgo central del sistema internacional contemporáneo. La característica omnicomprendensiva y multidimensional que ha adquirido el contexto externo no puede menos que influir en la forma en que debe ser concebida y ejecutada la política exterior. El desdibujamiento de las fronteras entre el ámbito interno y el internacional, así como también entre alta y baja política exterior; la diversificación de la agenda internacional de los

220. La cita está tomada de J. G. March y H. A. Simon, *Organizations*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1958, p. 118.

estados y la progresiva sectorialización de su política exterior; la proliferación de actores gubernamentales y no gubernamentales, de carácter no tradicional, como protagonistas de las relaciones internacionales; el aumento de los márgenes de imprevisibilidad e incertidumbre en este campo; el carácter cada vez más pluralista del proceso de formulación de la política y de adopción de decisiones, y su tendencia a desarrollarse en forma gradual e incrementalista, por comparación con la forma unívoca y racional que se atribuía a estos procesos dentro de la visión clásica, son otros tantos corolarios de la creciente complejidad del mundo moderno. El análisis de este rasgo desborda los límites de esta exposición. Por eso nos limitaremos a documentar su importancia a través del testimonio de uno de los funcionarios encuestados por el autor en que se basa esta sección. "De lo que uno está más consciente es de la complejidad del proceso de toma de decisiones. El número de intereses, a menudo conflictivos, de varios departamentos de nuestro gobierno, tiene que ser conciliado. Los problemas, en ocasiones, parecen tan claros desde el extranjero y su respuesta parece tan obvia, que (parece evidente que) nuestro gobierno debería hacer esto o esto otro el día de mañana. Pero uno encuentra que eso no es tan sencillo. Siempre existen otras consideraciones de una u otra clase".<sup>221</sup>

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

El énfasis en el proceso de adopción de decisiones desagregó considerablemente el campo de estudio de la política internacional, al centrarlo en los agentes que toman las decisiones en nombre del estado, y situó el análisis en un nivel mucho más micro-analítico que aquel en que se movía la escuela tradicional. Esto llevó aparejada una revalorización de los aspectos individuales, de personalidad o psicológicos en el estudio de las decisiones de política. El mérito del nuevo enfoque, en tal sentido, consistió en abrir la posibilidad de integrar en un mismo marco de análisis dos tipos de variables: las personales y las institucionales, que en la práctica interactúan entre sí y configuran el marco dentro del cual se desarrolla el proceso decisorio. Esta sección se centrará en los factores personales y la siguiente, en los institucionales, los cuales no excluyen el rol de los individuos, los que -como ya

221. Bacchus, Op. cit., p. 269. La frase entre paréntesis es nuestra.

se ha visto- ejercen una influencia variable dentro de las organizaciones. La diferencia entre estas dos secciones no consiste en reservar para ésta el examen del comportamiento individual, sino más bien el de los factores psicológicos o personales, y en postergar hasta la sección siguiente el tratamiento de la dinámica institucional -que incluye el papel que desempeñan los individuos dentro de ella. Conviene subrayar que el énfasis en los agentes que toman la decisión en nombre del estado, y en el papel de la definición de la situación por el actor, es lo que introduce y da relevancia a los factores personales y psicológicos en el análisis de este proceso.

Ya la obra de Snyder y sus asociados constituyó un intento de "combinar en un solo esquema conceptual dos niveles de análisis: el individual (las variables psicológicas) y el de grupo u organizacional (las variables sociológicas)".<sup>222</sup> Esta declaración se basa en la idea de que, para comprender el proceso decisorio, es necesario reconstruir el mundo subjetivo de los actores que toman las decisiones actuando individual o colectivamente en nombre del estado. Para lograrlo era necesario incluir en la investigación una serie de categorías tomadas de la psicología y de la psicología social. Desde entonces, la contribución de elementos tomados de estas disciplinas al análisis de la política exterior ha sido importante. Lo menos que podría decirse a este respecto es que el estudio de estas variables ha servido para corregir el estilo genérico y desaprensivo con que los analistas tradicionales, como Morgenthau, utilizaban conceptos y presunciones psicológicas. En general, la introducción de estas variables ha servido para reforzar la conciencia de que los elementos perceptivos y actitudinales son un elemento importante de la conducta de los actores individuales en el proceso decisorio, e incluso en la dinámica de grupo que se genera al interior de las instituciones que intervienen en dichos procesos.<sup>223</sup>

222. Snyder et al., op. cit., 1962, p. 7.

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

Como se ha dicho, el énfasis en los procesos decisorios desvió la atención desde abstracciones como el estado o el gobierno hacia el comportamiento de las organizaciones e individuos que actúan en nombre del estado. Como se recordó oportunamente, este cambio de foco está en la base de la obra de Snyder y sus asociados. "Una de nuestras opciones metodológicas básicas consiste en definir el estado en términos de los funcionarios que adoptan sus decisiones -aquellos cuyos actos de autoridad son, para todos los efectos y propósitos, los actos del estado. La acción del estado es la acción tomada por aquellos que actúan en su nombre".<sup>224</sup> De allí que estos autores centraran su análisis desde un comienzo en una combinación de elementos psicológicos y sociológicos.

Su obra abrió un camino a este respecto. Ya en 1956 los George habían publicado un estudio sobre la personalidad del Presidente Wilson y del Coronel House; años más tarde, Rogow hizo lo mismo respecto al Secretario de Defensa James Forrestal. Roberta Wohlstetter aplicó el mismo método al estudio de las decisiones involucradas en la defensa de Pearl Harbor, y Doris Kearns a la personalidad del Lyndon Johnson. Los primeros y el último de estos autores estuvieron influidos por la psicología de la personalidad, especialmente de origen freudiano, y escribieron lo que posteriormente se llamó psicobiografías. El estudio sobre Pearl Harbor estuvo más influido por la teoría de las comunicaciones que por la psicología, pero su énfasis en las percepciones -en este caso erróneas como consecuencia de concepciones rígidas y de un exceso de información- estimuló el interés en los procesos cognitivos como elementos de las relaciones internacionales.<sup>225</sup>

Posteriormente Joseph De Rivera, un psicólogo, recopiló una amplia gama de materiales para el estudio de la política exterior norteamericana después de la segunda guerra mundial y lo analizó a la luz de categorías psicológicas, tomadas especialmente del campo de la psicología cognitiva. Más tarde Robert Jervis examinó las distorsiones perceptuales observadas en la interacción entre los estadistas de la época, asignándoles

224. Snyder, Bruck y Sapin (editores), op. cit., p. 65.

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

un papel central para explicar la evolución de las relaciones internacionales durante los últimos cien años. Tal vez el esfuerzo más completo por aplicar los métodos psicológicos al análisis de la política exterior se encuentre en el trabajo de John D. Steinbrunner, ya citado.<sup>226</sup>

Con el objeto de observar en la forma más sistemática posible el comportamiento y la interacción de las personas que integran el grupo en cuyo seno se adoptan las decisiones, se ha aplicado una amplia gama de técnicas tomadas de la psicología social. Estas incluyen el análisis de contenido de documentos y declaraciones importantes, a fin de identificar las percepciones y la jerarquía de valores de los actores involucrados en las decisiones; el empleo de modelos de simulación, y la realización de entrevistas a los actores claves con el objeto de reconstruir su percepción de una situación particular.<sup>227</sup> Estos estudios han sido muy útiles para vincular la política con la personalidad de los actores, como ocurrió con el estudio de Holsti sobre John Foster Dulles, el arquitecto de la política exterior norteamericana entre 1953 y 1959, que demostró la relación existente entre el "sistema de creencias" de Dulles, su percepción acerca de la Unión Soviética y la respuesta norteamericana; a partir del análisis de contenido de las declaraciones de Dulles, Holsti llegó a la conclusión de que su "sistema de creencias" era un sistema "cerrado", esto es, particularmente resistente a incorporar nueva información que no coincidiera con una imagen del mundo preexistente. Por otra parte, estudios acerca de la forma en que se han manejado situaciones de crisis, como el de Hermann por ejemplo, han demostrado cómo éstas alteran el comportamiento de los individuos y los grupos, así como también la relación que existe entre el *stress* que ellas provocan

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

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

y el espíritu de equipo o la capacidad de resolver problemas de los que deben manejarlas.<sup>228</sup>

## 6. El marco organizacional

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

La primera de estas esferas se refiere a los personeros que participan a título individual en la adopción de decisiones. Desde diversos ángulos se han subrayado en la literatura relativa a este problema los modos en que la personalidad, la experiencia o la formación de estos individuos influyen en la forma en que éstos perciben un problema y los inducen a adoptar determinadas líneas de conducta frente al mismo. Se ha propuesto una tipología organizada en torno a tres polos principales: los actores pasivos que prefieren que las situaciones se resuelvan por sí mismas, los que tratan de definir las o resolverlas a partir de paradigmas preestablecidos, y los que se inclinan a utilizar y evaluar toda la información de que pueden disponer para fundamentar -y modificar si es necesario- su diagnóstico de la situación y sus posibles soluciones. En la medida en que los factores individuales influyan en la política exterior, cobran importancia las diferencias observables entre aquellos que se limitan a reaccionar frente a los acontecimientos, los que se basan en imágenes preestablecidas acerca de la

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

situación que deben enfrentar, y los que se esfuerzan por adaptarse efectiva y permanentemente a las cambiantes características del mundo real. El primer tipo de personaje es una especie de fatalista histórico, el segundo un maximizador de consistencia conceptual o ideológica, y el tercero un solucionador de problemas. Esta última actitud supone renunciar a la comodidad de descansar en el paso del tiempo y la intervención de otras circunstancias para resolver los problemas, así como también en los prejuicios, imágenes o preferencias del que repite pautas y experiencias previas.

Una sugerencia interesante desde el punto de vista analítico es la de considerar que la cantidad de información no tomada en cuenta es lo que define una actitud pasiva, prejuiciada o analítica: la primera evita involuntaria o deliberadamente procesar nueva información; la segunda la emplea selectivamente para confirmar imágenes preestablecidas, mientras que la tercera centra la mayor parte de su atención en ella, la evalúa permanentemente y está siempre dispuesta a revisar conclusiones anteriores a la luz de nuevas evidencias. Tal vez la actitud más corriente en la diplomacia convencional es la intermedia. Se han dado múltiples ejemplos de decisiones en donde la información que iba llegando a los responsables de las mismas fue utilizada para confirmar profecías, expectativas o temores previos a través de un proceso mental que los norteamericanos llaman *wishful thinking*. El optimismo de las grandes potencias con respecto a su posibilidad de controlar la situación en Suez y el pesimismo norteamericano con respecto a la repetición de otras Cubas en América Latina, el cual determinó la intervención en la República Dominicana, han sido citados en este sentido por diversos autores.<sup>229</sup>

Particularmente importante resulta en este campo la imagen que un país tiene sobre la posición de sus interlocutores o adversarios. Aquí es donde con mayor frecuencia enraizan los clichés basados en nociones preestablecidas o en experiencias previas con grave detrimento para la adaptación y flexibilidad de una política. Así, por ejemplo, la política de los Estados Unidos durante la guerra fría estuvo jalonada de visiones distorsionadas acerca de las supuestas -y contradictorias- etapas de agresividad o de debilidad soviética. Por eso

los norteamericanos fueron sorprendidos por la aceptación por los soviéticos al plan Baruch, al armisticio coreano, a la conferencia de Berlín de 1954, al tratado austríaco y a la cumbre de Ginebra de 1960.

La segunda instancia que normalmente interviene en los procesos decisivos, con mayor o menor peso, es colectiva: se refiere a los grupos que asesoran a los que deben tomar las decisiones. Desde los consejeros de los príncipes hasta los modernos grupos consultivos, esta práctica ha tenido numerosas expresiones en la historia.<sup>230</sup> No obstante los numerosos análisis realizados acerca de las formas y roles que pueden adoptar estos grupos asesores, todavía distamos mucho de comprender adecuadamente sus funciones, posibilidades y limitaciones.

Existe un amplio margen de opiniones acerca de los objetivos que deberían perseguir los grupos colegiados: satisfacer necesidades cognitivas que deben ser llenadas antes de adoptar la decisión; asegurar la obtención de un consenso lo más amplio posible; legitimar la decisión una vez tomada, o diluir la tensión generada por el proceso de adopción de decisiones, particularmente en una situación de crisis, compartiendo la responsabilidad en una instancia real o aparentemente colegiada. Se han señalado también muchos factores que pueden anular esas ventajas: las tensiones, la falta de imaginación o la rutina que puede producir el hecho de trabajar permanentemente juntos; el estrechamiento del ángulo de visión y de los márgenes de opciones que produce el hecho de tener que consultar constantemente la opinión de las mismas personas, generar convergencias y encontrar áreas de consenso entre ellas, y las distorsiones que afectan al proceso decisorio en grupos colegiados cuando éstos tienen que trabajar en una atmósfera de presión psicológica generada por una situación de urgencia o crisis.<sup>231</sup> También se han señalado los peligros que enfrentan los grupos colegiados al cifrar demasiadas expectativas en dicho mecanismo, perdiendo contacto con los niveles tanto políticos como técnicos que tienen responsabilidad en la cima y en la base del proceso de adopción de decisiones, y prestando más atención a la opinión del grupo que a los flujos de información que vienen de afuera. En general, se han subrayado los peligros de que el grupo quede absorbido por el

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

230. H. Goldhamer, *The Advisor*, Nueva York, Elgenier, 1987.

231. J. L. Janis, *Victims of Groupthink*, Boston, Houghton Mifflin, 1972.

enclaustramiento, la jerarquización, y el ritualismo que puede generar una instancia colectiva.

Se ha procurado también identificar las condiciones y alternativas bajo las cuales los grupos colegiados pueden cumplir más eficazmente sus funciones. Entre éstos se mencionan el tamaño del grupo, la composición de sus miembros, la jerarquía establecida entre ellos, la diferenciación entre sus distintos roles, la cohesión entre sus miembros, la naturaleza y amplitud de las tareas que le son encomendadas, las pautas adoptadas por el grupo para desempeñar su trabajo, los estilos empleados para administrarlo y la naturaleza del liderazgo desarrollado dentro de ellos.<sup>232</sup> En cuanto a la conducta de sus miembros, se han mencionado como factores que contribuyen a su mayor o menor peso relativo la frecuencia de sus intervenciones, el nivel que ocupan en el rango de prestigio, su base de representación, las ventajas y desventajas de una actitud más activa o más pasiva, y los beneficios de la moderación. Entre las funciones que dentro de estas condiciones pueden cumplir los grupos colegiados, se han señalado la posibilidad de ampliar la información y las opciones que se manejan en una situación determinada, su capacidad para estimar desde un punto de vista pluralista los riesgos y oportunidades encerrados en ella, su potencialidad para generar consenso y su papel morigerador frente a la influencia abrumadora de una autoridad personalista o elitista. Todo ello debería redundar en la reducción de la incertidumbre en el proceso decisorio.<sup>233</sup>

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

232. R. F. Bates, *Interaction Process Analysis*, Reading, University Press, 1950.

233. Dos libros fundamentales para analizar estos aspectos son los de J. G. March y H. A. Simon, *Organizations*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1958, y de A. Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown, 1967.

punto de vista pluralista, para estimar los riesgos a la luz de una gama más amplia de puntos de vista, y para identificar un mayor rango de opciones.

Lo más importante es incorporar de vez en cuando miembros e ideas nuevas en tales grupos colegiados. Ya la regla de San Benito lo subrayó sutilmente hace muchos siglos "Siempre que se hubieren de tratar cosas de importancia para el monasterio, junte el abad con toda su comunidad, y hágale presente las cosas de que se trata; y oyendo el parecer de todos los monjes, resuelva lo que juzgare más acertado. El motivo de que todos sean llamados a consejo es que muchos veces Dios revela lo mejor a los más jóvenes ... De los negocios de menos importancia, que fuere necesario tratar en el monasterio, consulte solamente con los ancianos".

El tercer nivel que interviene en el proceso de decisiones, el cual con frecuencia adquiere gran preponderancia, es el de la dinámica organizacional y la política burocrática. Es éste un tema con amplia trayectoria en las ciencias sociales, que escapa en mayor medida aún a las limitaciones de un ensayo preliminar como éste. Las primeras ideas sobre las organizaciones burocráticas estaban vinculadas con su capacidad para desagregar tareas, establecer una buena división del trabajo y aplicar criterios de racionalidad al desempeño de las mismas (Weber) o para encuadrar la irracionalidad o la emotividad individual (Freud). Estas ideas posteriormente han sido extensamente revisadas, acuñándose poco a poco y desde las vertientes más variadas el concepto de "política burocrática", cargado de nuevas connotaciones menos positivas. Desde esta perspectiva, las características de jerarquización, especialización y centralización de este tipo de organizaciones -inicialmente consideradas ventajosas- pasan a ser juzgadas como posibles fuentes de distorsión en el proceso de recopilación de información, obtención de asesoramiento y adopción de decisiones.<sup>234</sup> Ello es probablemente la consecuencia del crecimiento de las organizaciones burocráticas en el mundo contemporáneo. La proliferación de intereses en el plano nacional e internacional, el creciente entrelazamiento entre ellos, la necesidad de que en su manejo intervenga un número de agencias cada vez más elevado, y el consiguiente desdibujamiento -ya anotado- entre política interna e internacional, contribuyen a crear una verdadera maraña burocrática. Esto genera un crecimiento exponencial de las necesidades relacio-

234. N. Wilensky, *Organization and Intelligence*, Nueva York, Basic Books, p. 196.

nadas con la división y delegación del trabajo; la interacción, consulta y coordinación entre las distintas agencias; el establecimiento de pautas para distinguir las responsabilidades y evitar la competencia entre ellas, y el recurso a la negociación y al consenso para poder adoptar ciertas decisiones.<sup>235</sup>

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

235. Ver G. T. Allison, *Essence of Decision*, op. cit., y M. H. Halperin *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution, 1974.

## Principales Modelos Descriptivos

### 7. El abandono del modelo clásico

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

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

Uno de los pioneros en la crítica al modelo clásico y en la proposición de alternativas fue Herbert A. Simon.<sup>236</sup> En la obra que escribiera con James C. March, en un capítulo consagrado a examinar "los límites cognitivos de la racionalidad", se presenta la siguiente síntesis:

"La tesis central de este capítulo consiste en que los aspectos básicos que presenta la estructura y el funcionamiento de una organización dependen de las características de los procesos de solución de problemas y de elección racional en el ser humano. Debido a los límites de su capacidad intelectual, en comparación con la complicaciones de los problemas que se presentan a los individuos y a las organiza-

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

ciones, un comportamiento racional requiere modelos simplificados que capten los aspectos principales de un problema sin incluir todas sus complejidades. Estas simplificaciones tienen algunos aspectos característicos:

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

La acción está orientada hacia un objetivo y es adaptable a éste. Pero, debido a su carácter aproximativo y fragmentario, sólo algunos elementos del repertorio disponible son adaptables en un momento dado; el resto es, al menos a corto plazo, datos. El método de enfrentar cada cosa a su tiempo en el comportamiento adaptativo es fundamental para la existencia misma de lo que podríamos llamar la estructura de la organización. Esta consiste sencillamente en aquellos aspectos de sus pautas de comportamiento que son relativamente estables y cambian muy despacio... Los límites de la racionalidad que han constituido el centro de nuestra preocupación consisten fundamentalmente en que los seres humanos son capaces de evocar y de ejecutar programas (y alternativas) relativamente bien definidos, pero de complejidad limitada".<sup>237</sup>

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

Los "límites a la racionalidad" planteados por March y Simon tienen su fundamento, como ellos mismos sugirieron, en la forma como normalmente operan las personas y las organizaciones. Downs señaló posteriormente que los que deben tomar una decisión frente a una situación determinada pasan por una serie de etapas relacionadas con la identificación, análisis y evaluación de las opciones posibles, la elección de una estrategia, la estimación de cuáles serán sus consecuencias y sus costos, y el proceso de retroalimentación consistente en aprender de la experiencia para tomar nuevas decisiones. Estas etapas incluyen la definición de la situación con base en una información lo más amplia posible; la interpretación de esa información para encuadrarla dentro de una imagen del mundo preexistente; la determinación de los intereses y objetivos involucrados en la situación de que se trata; la revisión de las metas perseguidas a la luz de las modificaciones introducidas en la definición de esa situación a raíz de las nuevas informaciones obtenidas; la identificación y análisis de los distintos cursos de acción alternativos en términos de sus posibles consecuencias; la elección de una estrategia o de un curso de acción para alcanzar los metas escogidas; la estimación del impacto que podría tener esa acción en cuanto al logro de esas metas, a la reacción de las demás partes, y a los costos de dicha estrategia; la evaluación de la eficiencia con que la acción elegida fue implementada y, la retroalimentación proveniente de las lecciones suministradas por los resultados alcanzados.<sup>238</sup>

Hasta aquí los ataques al modelo clásico se habían circunscrito a proponer que el proceso decisorio se basa en una "racionalidad limitada", tiende a la satisfacción de las expectativas más que a la optimización de los resultados, y no depende exclusivamente del razonamiento y de la acción de agentes individuales sino del funcionamiento de complejas organizaciones. Lindblom dio un paso adelante al reemplazar el

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

paradigma de una racionalidad incluso limitada por el de un proceso que por lo general consiste en arreglárselas de la mejor manera posible frente a situaciones que casi siempre son inherentemente confusas. Lindblom calificó esta descripción del mecanismo decisorio como un proceso de *mudding through*, frase que alude a la actitud de explorar opciones en medio de una situación confusa, tomada de la expresión inglesa *muddle*: confusión.<sup>239</sup> Lindblom está de acuerdo con Simon en que el modelo del actor racional no da cuenta de la realidad, pero va aún más lejos: argumenta que en la mayor parte de las circunstancias representa un ideal inútil. Una apreciación adicional apunta a que el modelo racional de adopción de decisiones es injustificadamente comprensivo o sinóptico, en el sentido de que supone que el actor racional que adopta la decisión tiene un conocimiento objetivo y cabal de la situación que debe enfrentar y una visión panorámica de todas las alternativas posibles para responder a ella. Lindblom rechaza esta concepción sinóptica del proceso decisorio, en virtud de la cual se supone que los autores de la decisión tienen la capacidad de extender ante su vista todas las alternativas posibles frente a determinada situación, de anticipar las consecuencias de cada curso de acción, y de evaluar su impacto en términos de los resultados, costos y beneficios esperados. Desde su punto de vista, este esquema sinóptico requeriría la presencia de un actor omnisciente, una cantidad de información y una capacidad análisis demasiado costosas, o un lapso de tiempo muy superior al plazo dentro del cual normalmente se debe encontrar una solución a los problemas. En otras palabras, Lindblom estima que la racionalidad de cada solución está limitada por varios factores, entre los cuales se cuenta la capacidad de los individuos e instituciones que tienen que buscarlas, la cantidad de información disponible, el costo necesario para conseguirla y procesarla, y el tiempo requerido para tomar y llevar a cabo una decisión óptima.

Además de reemplazar el modelo basado en la racionalidad individual por otro consistente en un incrementalismo desarticulado, Lindblom sugiere que la influencia de los actores individuales en la adopción de decisiones debe ser contrapesa-

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

da por instancias sociales, las cuales a su vez no sólo no se ajustan a un esquema racional sino que ni siquiera responden a un solo modelo, pudiendo extenderse desde una completa centralización hasta la ausencia total de una coordinación central. Para llenar la brecha que existe entre ambos extremos este autor invoca el mecanismo del "ajuste mutuo partidario", en virtud del cual las distintas partes que intervienen en una decisión persiguen individualmente sus propios objetivos sin esforzarse mucho por compartirlos o por definir metas comunes, excepto cuando son controladas por instancias más altas o por una supervisión central en donde realmente se toman las decisiones. "La coordinación central puede imponer a una autoridad determinadas tareas analíticas o regulatorias que están más allá de sus capacidades. Todo límite (al proceso decisorio) es un límite a la capacidad de esa coordinación central para analizar (o controlar) las relaciones existentes entre los subordinados que elaboran las políticas".<sup>240</sup> En el fondo, los límites a la racionalidad del proceso decisorio propuestos por Lindblom radican tanto en las capacidades del actor individual, como en la capacidad de negociación o adaptación recíproca que debería existir entre los distintos actores y en la capacidad que razonablemente pueda tener una coordinación central frente a ellos.

Es interesante destacar una similitud y una diferencia que se dan simultáneamente entre este enfoque y el análisis clásico en lo que se refiere al rol del poder en el proceso decisorio. En la visión de Lindblom, la formulación de la política y la adopción de decisiones se logra mediante "el juego del poder"; sin embargo, considerando que el poder está distribuido entre muchas agencias y personas, "la política se formula siempre a través de complejos procesos por medio de los cuales estos agentes ejercen poder e influencia entre ellos".<sup>241</sup> Dicha actividad es la esencia misma del "ajuste mutuo partidario". La diferencia de esta visión con el modelo clásico, en donde el poder es la explicación última de toda política, radica en que en la visión de Lindblom "el juego del poder no es un sustituto para el análisis (y la formulación) de la política, ya que solamente resuelve aquellas cosas para las cuales dicho análisis no dio ninguna solución".<sup>242</sup> Esta observación encierra una

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

241. *Ibid.*, p. 29.

242. *Ibid.*, p. 30. La parte entre paréntesis es nuestra.

lección importantísima para los gobiernos que creen que una posición predeterminada, una decisión firme, una solución negociada o una improvisación, pueden reemplazar el análisis de cada situación y de las políticas más apropiadas para manejarla.

#### 8. *Los tres modelos de Allison*

Habiendo partido del ataque contra la suposición de que detrás de la formulación de la política exterior y del proceso decisorio existe un actor racional unitario para llegar a la suposición opuesta representada por la posición de Lindblom, según el cual toda decisión en el fondo consiste en arreglárselas frente a una situación confusa, conviene poner un poco de orden en esta sucesión de paradigmas acerca de la forma que adopta el proceso decisorio. Lo haremos utilizando los tres modelos de Allison.

Allison tomó como punto de partida el estudio de la crisis de los misiles en Cuba, llegando a proporcionar tres explicaciones diferentes acerca de cómo se llegó a tomar la decisión de exigir que regresaran a la Unión Soviética. En el fondo, en la obra de Allison la construcción de aquellos modelos es más importante que el estudio de esa crisis. Seguramente, como dice Wagner, el libro tuvo desde un comienzo el propósito de "sintetizar los principales rasgos de tres corrientes de literatura" relacionadas con esta problemática.<sup>243</sup> Allison comienza declarando que "los analistas profesionales de los asuntos internacionales, así como en general también el público, piensan en torno a los problemas de la

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

política exterior en términos de modelos conceptuales que en su mayor parte están implícitos y que tienen consecuencias significativas desde el punto de vista de las conclusiones a que llegan".<sup>244</sup> El autor construye tres de esos modelos conceptuales, explicita sus diferencias y características, y ofrece una explicación diferente para la crisis de los misiles en Cuba a partir de cada uno de ellos -explicaciones cuyos modelos subyacentes, como se ha dicho, trascienden con mucho la situación analizada.

El primer modelo, denominado "clásico" y basado en la presunción de que existe un actor racional unitario, es una expresión de la visión estado-céntrica de las relaciones internacionales y de su básica presunción de que el estado es el protagonista exclusivo de ellas. "La mayoría de los analistas y las personas interesadas en estos temas tratan de comprender los acontecimientos relacionados con la política exterior como acciones deliberadas de gobiernos nacionales perfectamente unificados. El público atribuye una personalidad a esos actores y habla de sus propósitos y sus elecciones".<sup>245</sup> El estadista que describe Morgenthau, capaz de comprender el interés nacional y de deducir sus exigencias en cada situación determinada, es un ejemplo de ese actor racional perfectamente coherente. La labor del analista consiste aquí en introducirse en la mente de ese actor suponiendo que éste siempre tiene una visión clara de los objetivos perseguidos, conoce todas las alternativas posibles para conseguirlos, y es capaz de calcular con exactitud sus costos y de anticipar sus resultados. En contraste con esta descripción se sugieren dos alternativas, cuyo común denominador es trasladar el foco del análisis desde una opción gubernamental de carácter racional y monolítico hacia un proceso de adopción de decisiones en que interviene una multiplicidad de actores en los que se desagrega este proceso y a través de los cuales se expresa el actor unitario que supuestamente era el estado.

En efecto, Allison sostiene que aunque el modelo racional sigue siendo útil, puede "ser suplementado, si no completamente suplantado, por marcos de referencia que se centran en la maquinaria del gobierno: las organizaciones y las personalidades involucradas en el proceso de formulación de las políticas".<sup>246</sup> El marco institucional del proceso de adopción de

244. Allison, *Essence of Decision*, op. cit., pp. 3 y 4.

245. Allison, op. cit., pp. 4 y 5.

246. Allison, op. cit., p. 5.

decisiones propuesto por Snyder, y aun con anterioridad por Simon, reaparece en el segundo de los modelos de Allison en donde la adopción de decisiones es caracterizada como un proceso organizacional. Dicho modelo presume que "el gobierno consiste en un conglomerado de organizaciones semi-feudales, aliadas entre sí en forma flexible, cada una de las cuales tiene una vida propia de carácter sustantivo". Por consiguiente, la política exterior es descrita como el producto o el resultado "de grandes organizaciones que funcionan de acuerdo con pautas de comportamiento establecidas, en lugar de ser la consecuencia de opciones deliberadas de un actor gubernamental unificado".<sup>247</sup> La explicación de una decisión consiste, por lo tanto, en identificar los actores organizacionales que han intervenido en ella y en señalar de qué manera han interactuado para enfrentar determinada situación a través de una decisión o de una actuación determinada. En este modelo el comportamiento del gobierno no es tanto el resultado de una opción deliberada cuanto el producto de la interacción entre diversas organizaciones parcialmente coordinadas por los dirigentes gubernamentales. "Los líderes gubernamentales pueden interferir sustancialmente en la conducta de dichas organizaciones pero no la controlan". Esa conducta está determinada fundamentalmente por sus tradicionales preferencias y sus procedimientos rutinarios, con desviaciones menores, incrementales o graduales, excepto cuando se produce un desastre o una crisis.<sup>248</sup> La caracterización de este modelo que Allison prefiere es la de Herbert Simon, basada en el concepto de racionalidad limitada y no comprehensiva, y caracterizada por la división de los problemas en varios aspectos separados, cada uno de los cuales puede ser abordado por una agencia diferente; por la búsqueda de una respuesta que tienda a satisfacer a los actores más que a lograr una solución óptima; por la tendencia a contentarse con identificar un número limitado de alternativas y por escoger una de las primeras que parezcan factibles, y por el énfasis en evitar la incertidumbre o el riesgo mediante el procedimiento de concentrarse en acciones limitadas o intermedias que, aunque logren resultados parciales, permitan corregir el curso de acción sobre la marcha a la luz de la experiencia. En otras palabras, las organizaciones prefieren resolver problemas

247. Allison, op. cit., p. 67.

248. Allison, op. cit., pp. 67 y 68.

urgentes e inmediatos en lugar de desarrollar estrategias globales destinadas implementar proyectos de mayor alcance.

Mientras que el segundo de los modelos de Allison procuró aplicar los conceptos de la teoría de la organización al análisis de la política exterior, el tercer modelo, el de la política gubernamental burocrática, utiliza un rango mayor de instrumentos extraídos de la sociología y de la ciencia política. Una vez más, en contraste con el primer modelo, el tercero niega la existencia de un actor unitario y sostiene que existen múltiples actores. En lo que se diferencia del segundo modelo es en que, en esta visión, la actuación y la interacción de esos actores es menos coherente de lo que sugiere la teoría de la organización. En general, no se centran en un solo problema, sino que enfrentan varias cuestiones paralelamente, en función de intereses diferentes según el actor del cual se trate, entablando negociaciones o alianzas a fin de obtener el apoyo de los demás actores para conseguir cada uno de sus distintos objetivos; estos objetivos difieren porque las perspectivas sectoriales, organizacionales e individuales son diferentes, dependiendo del actor de que se trate; los distintos actores no llegan a una decisión o a un curso de acción determinado a través de una elección racional o negociada sino a través de un proceso parcial, incompleto e incrementalista de ajuste que constituye, según este modelo, la esencia misma de la actividad política. La distinción tradicional entre política interna e internacional, que comenzó a desdibujarse desde el inicio mismo de los estudios sobre las decisiones, prácticamente desaparece en este paradigma: a la luz de éste, el proceso de formación de la política exterior y la adopción de las decisiones respectivas comparten mucho de los rasgos propios del proceso político interno y, por lo tanto, muchas categorías de la ciencia política son aplicables al estudio de la política exterior.<sup>249</sup> Similarmente, la política exterior no es concebida tanto como una opción gubernamental (primer modelo), o como el producto de la labor de una organización compleja (segundo modelo), sino como la resultante de varios juegos o negociaciones entre múltiples actores que integran el gobierno o que están vinculados a éste. Este tercer modelo no sólo no presu-

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

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

#### 9. *El enfoque burocrático*

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

El trabajo comienza refiriéndose a tres casos ocurridos en la segunda mitad de los años sesenta: el incremento de la ofensiva de Vietnam del Norte, la posibilidad de que China interviniese en el conflicto como lo hizo antes en Corea, y la forma en que podía lograrse una limitación del poderío militar norteamericano sin permitir que los soviéticos alcanzaran una posición de superioridad estratégica. Estos casos, según los autores, requieren tres tipos de respuesta: el primero, una explicación; el segundo, una predicción y el tercero, un plan o una política. Los autores consideran que éstas son las tres tareas centrales de todo análisis. Según ellos, tradicionalmente

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

Los autores que estamos siguiendo aquí proponen que la política exterior no es formulada por un actor central que toma racionalmente decisiones, sino más bien por un conglomerado de organizaciones e individuos que difieren entre sí, a veces frontalmente, acerca de cuáles son los intereses del gobierno, los objetivos que deberían perseguirse y los cursos de acción más adecuados o factibles para conseguirlos. Un propósito fundamental de esa propuesta consiste en presentar un enfoque alternativo que valore los factores nacionales que inciden en la política exterior, particularmente los factores burocráticos.

En contraste con el modelo clásico, el de la política burocrática no ve detrás de las decisiones un actor unitario sino muchos actores, los que no se concentran en un solo

problema a la vez sino que enfrentan simultáneamente diversos problemas internacionales.<sup>250</sup> Estos actores no se ponen de acuerdo en determinada decisión a través de una discusión racional sino de presiones y negociaciones. Por supuesto que esta descripción no está de acuerdo con la imagen que transmiten los políticos y que acepta el público, en el sentido de que toda decisión es el fruto de una deliberación racional desarrollada en el seno de un grupo homogéneo y equilibrado de funcionarios o de actores. Muchos analistas aceptaron esa visión por su simplicidad y elegancia intelectual. Sin embargo éste es el punto en donde es más ancha la brecha entre la literatura clásica y la experiencia práctica, según estos autores.

Estos proponen varias categorías para analizar la interacción que en la práctica se da entre esos actores. El propósito de toda política -y del proceso de adopción de decisiones- es la obtención de un resultado, para lo cual es necesario emprender ciertas acciones, que son la sustancia de la labor política. Estas por lo general son ejecutadas a través de canales más o menos pautados y preestablecidos, en donde, dependiendo de los casos, el poder ejecutivo, una comisión legislativa, el servicio exterior, un estado mayor conjunto, o un grupo de productores, exportadores o banqueros pueden tener un papel preponderante. Sin embargo, en cada curso de acción intervienen múltiples actores, cuyo peso relativo y grado de participación es muy variable. A su vez, cada actor o grupo de actores tiene sus propias percepciones o intereses, los cuales fundamentalmente están determinados -y ésta es otra diferencia radical con la escuela clásica- por el puesto que ocupan dentro de la burocracia: la posición de un actor frente a un problema depende mucho menos de su perspectiva personal que de su cargo. Entre todos estos elementos, la unidad básica de análisis son las acciones desarrolladas por el gobierno, definidas como las actuaciones de funcionarios que toman decisiones en el ejercicio de una autoridad gubernamental.

En otras palabras, para explicar, predecir o planificar una política, es necesario identificar las acciones emprendidas o proyectadas por el gobierno respectivo (concebido como integrado por múltiples agentes) y analizarlas separadamente, así

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

Los actores se distribuyen generalmente en dos niveles: un círculo de actores de mayor nivel y varios círculos menores. Sin embargo, el nivel no siempre está determinado por el peso relativo de cada actor dentro del sistema político. Dada la forma como en este modelo ha sido definido y descrito el proceso de adopción de decisiones, casi siempre los actores de mayor nivel están representados por agencias o personajes vinculados a la burocracia gubernamental, mientras que actores de gran peso político como los miembros del congreso, la prensa o ciertos grupos de presión, suelen constituir círculos concéntricos desde los cuales se trata de influir sobre el círculo interno dentro del que se desarrolla el proceso decisorio. Existe una diferencia radical entre el concepto de interés nacional desarrollado por la escuela clásica y la forma como dentro de este enfoque se van definiendo los distintos intereses. El resultado de la aplicación de este esquema consiste en relativizar considerablemente dichos intereses. Ya se ha señalado que, dentro de esta visión, éstos dependen de la posición que ocupe cada actor dentro de una estructura burocrática. Por consiguiente, es posible clasificar estos intereses en nacionales, de la organización y personales. Esto no quiere decir que siempre cada actor actúe solamente en función de intereses pertenecientes a uno de estos tres niveles. Por el contrario, lo normal es que su actuación esté inspirada por objetivos vinculados a esas tres esferas, combinados en una

250. Hemos traducido por "actores", un término más común en castellano, el concepto de "jugadores" (players) utilizado en el trabajo que estamos comentando

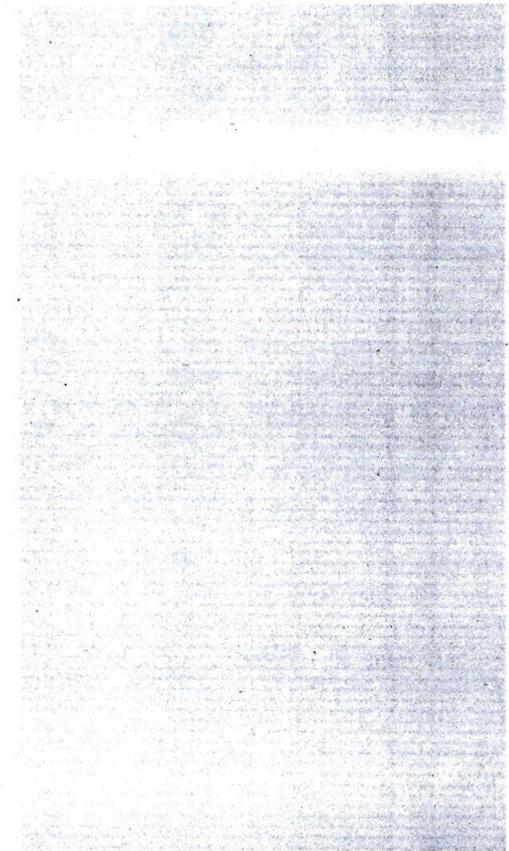
proporción que no depende solamente del carácter de ese actor sino también de la naturaleza de cada situación.

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

Dentro de esta visión, las tradiciones e intereses organizacionales tienen gran importancia en la determinación de las posiciones de los distintos actores. De aquí se deriva un corolario muy importante. Existen diferencias apreciables entre aquellos sistemas gubernamentales u organizacionales que se encuentran relativamente cerrados frente a la expresión de intereses y al ejercicio de presiones provenientes de fuera del sistema y aquellos otros que se encuentran relativamente abiertos al juego político y, muy particularmente, a los resultados de los procesos electorales. En el segundo caso, factores tales como la necesidad de depender de la aprobación o la aquiescencia de círculos más amplios, la mayor vulnerabilidad frente a las presiones o retaliaciones que puedan generarse en esos medios y el peligro de perder apoyo electoral, obliga a los actores a definir sus intereses en forma más amplia, más flexible y más equilibrada.

## CAPITULO V

### El Arte de la Negociación Internacional



## Diplomacia, Conflictó y Negociación

### 1. La diplomacia y la negociación

La diplomacia ha estado vinculada desde muy antiguo con los conflictos y la negociación.<sup>251</sup> El concepto y la práctica de la negociación, y de la solución de conflictos en general, se originan en el campo de la diplomacia y de las relaciones internacionales y desde allí se extrapolan a las relaciones entre los distintos grupos que integran una sociedad nacional, a las relaciones entre las empresas, e incluso a la vida privada.

La historia subraya la vinculación entre negociación y diplomacia. El diccionario Littré definía la negociación como "la acción de solucionar los diferendos públicos, sobre todo internacionales". El Dictionnaire Diplomatique señala que "la negociación es la razón de ser, no solamente del agente diplomático en cuanto jefe de misión, sino incluso de la diplomacia en su conjunto, y todas las otras formas, todos los otros aspectos de la acción oficial de un diplomático le están subordinadas". El Dictionnaire Politique Garniere-Pagés, de 1982, asimila negociación y diplomacia: "Las negociaciones comprenden casi todo el campo de la diplomacia". Su importancia es tal que el abate Bossuet hacía decir a Jesucristo en sus Sermones: "Yo no he sido enviado para juzgar el mundo; las funciones de mi embajada no consisten más que en una negociación de paz". Saunders encuentra que hay un problema conceptual en saber "cuando estamos hablando de negociacio-

---

251. Por las razones anotadas en la introducción, en este libro no se trata de la diplomacia, salvo en este lugar, por su tradicional vinculación con el arte de la negociación, y aún en este caso, en términos extremadamente generales y predominantemente históricos.

nes y cuando estamos hablando de la conducción de las relaciones internacionales".<sup>252</sup>

Sería interesante establecer por qué a partir de la época moderna los gobiernos aplicaron preferentemente el concepto de negociación a la conducción de sus relaciones recíprocas, especializándolas y apartándolas así de su acepción original, que en el mundo antiguo provenía del *negotium* (como ausencia de ocio) y se vinculaba con el comercio (*negociato*) y con la actividad del comerciante (*negociator*). La transformación de la sociedad feudal y su reemplazo por el estado moderno a partir del siglo XVI marca la emergencia de una sociedad jerarquizada, en donde las relaciones entre el príncipe y sus súbditos pasan a constituir una relación de autoridad encuadrada dentro del marco del derecho. La promulgación, interpretación o aplicación de una ley no se negocia más de lo que se negocia la intervención de la policía o la aplicación de una norma por un juez. Donde existe una autoridad competente para regular ciertas materias no queda lugar para la libre discusión entre las partes contrapuestas. El imperio de la autoridad y de la ley recortan el papel de la negociación al interior de las nuevas sociedades nacionales y lo desplazan hacia el dominio de las relaciones entre los estados, en donde no existe una autoridad central.<sup>253</sup> La negociación es el único tipo de relación que puede darse entre estados soberanos que deben coexistir en un mundo anárquico, carente de una autoridad superior o supranacional: "entre pueblos libres y soberanos, no hay en la tierra una instancia de juicio superior ante la cual ellos puedan comparecer para obtener una decisión sobre sus disputas: no queda otro camino para dirimirlas que las negociaciones amistosas o, en su defecto, las vías de hecho".<sup>254</sup>

Es fácil comprender entonces la importancia de la negociación en la vida diplomática y en las relaciones entre los estados. Cuando una divergencia entre éstos puede ser zanjada por una autoridad superior, cuando no existe una norma jurídica para regularla o los medios para imponer su aplica-

ción, cuando fracasan los medios pacíficos de solución de esos conflictos, y cuando no es posible o conveniente el uso de la fuerza, las partes contendientes deben recurrir a la negociación. Lo anterior implica que la negociación no es nunca ajena a esta trilogía, la autoridad, el derecho y el uso de la fuerza, sino un sustituto más deseable en muchos casos. Podría decirse que la negociación es el método normal, más satisfactorio y menos peligroso para conducir las relaciones entre los estados, y que en tal sentido constituye la esencia misma de la diplomacia. En ausencia de una autoridad mundial, frente a un derecho internacional de carácter consensual que carece de instancias judiciales capaces de hacer cumplir su contenido y a la consiguiente debilidad de los sistemas formales de solución de controversias, la alternativa a la negociación es el uso de la fuerza. El mismo von Clausewitz decía que "la guerra es la continuación de la política (y de la diplomacia) por otros medios".<sup>255</sup>

Esta es también la razón por la cual aquí no se analiza el papel del derecho internacional en las relaciones entre los estados. Constituye éste un conjunto de normas jurídicas que se han ido desarrollando a través de los siglos, de una importancia sustancial -aunque limitada por la falta de una autoridad superior que pueda garantizar su cumplimiento- para la regulación de la conducta internacional de los estados y de las relaciones o conflictos entre ellos. Sin embargo, con mucha frecuencia la diplomacia y la negociación comienzan donde el derecho internacional termina, o donde éste no se aplica. Si bien el derecho es un instrumento fundamental del diplomático, y uno de los elementos más importantes para enmarcar una negociación, por la razón antes anotada no conviene al negociador confiar excesivamente en el derecho o concentrar en él sus conocimientos y habilidades. Como se verá más adelante, ya de Callières consideraba que "en general, la formación de un abogado inculca hábitos y disposiciones intelectuales que no son favorables en la práctica de la diplomacia".<sup>256</sup>

La diplomacia moderna surge en las ciudades-estado del renacimiento italiano y, muy particularmente, de la república de Venecia y de los estados de Milán y Toscana. En los siglos

252. Harold H. Saunders, *The Brain-Negotiations Fase*, Washington D. C., en *International Negotiations: Art or Science*, editado por Diane B. Bendahmane y John W. Mac Donald, Foreign Service Institute, 1984, p. 47.

253. Ver M. y A. Merler, "De la Négotiation", en *Pouvoirs*, Presses Universitaires de France, 1980, número consagrado a la negociación.

254. Tomado de Charles de Martens, *La Guide Diplomatique*, edición 1866 a cargo de M. F. H. Gettchen, reimpresa en 1930 por Brockhaus de Leipzig.

255. Carl von Clausewitz, *On War*, Princeton University Press, 1976, p. 79. La frase entre paréntesis es nuestra.

256. Ver Francois de Callières, versión inglesa de su obra original, titulada *On the Manner of Negotiating with Princes*, University of Notre Dame Press, 1963, p. 55.

XIV y XV Venecia era un gran centro comercial cuya prosperidad dependía de poder contar con una buena estimación acerca las condiciones de los mercados externos y de una amplia información sobre los riesgos de sus empresas en el exterior, así como de su habilidad para negociar con sus socios comerciales. Por eso Venecia desarrolló el primer servicio diplomático profesional y sistemático conocido en el mundo moderno. De allí esta práctica se trasladó a otros estados que vivían en una situación de continua rivalidad, por razones de carácter más bien político, y que por lo tanto necesitaban negociar permanentemente entre ellos. Uno tras otro estos estados comenzaron a reemplazar a sus enviados transitorios por misiones permanentes en el exterior, y sus pensadores políticos, como Macchiavello, se dedicaron a codificar las reglas de la función del diplomático, lo cual facilitó la transmisión de esta experiencia de un estado otro. El establecimiento de un servicio centralizado, encargado de la coordinación de las relaciones externas de un país, fue un poco posterior a estos inicios. Poco a poco estas prácticas fueron adoptadas por las naciones más grandes que por aquella época estaban formándose en Europa. Francia abrió el camino a este respecto, seguida de cerca por otros países, y la creación de un ministerio de relaciones exteriores, inspirado en la experiencia francesa, fue una de las reformas más importantes introducidas por Pedro el Grande en Rusia.<sup>257</sup>

Desde un comienzo los diplomáticos estuvieron rodeados de una atmósfera de secreto e intriga. Sir Henry Wotton, embajador británico en la Corte de Venecia, describió a un embajador como "un hombre honesto enviado para mentir en el extranjero por el bien de su patria". A esta visión se opuso desde un comienzo una concepción ética de la función diplomática: Bernard du Rosier, Arzobispo de Toulouse, escribió un tratado que sostenía que la tarea de un embajador es estimular la paz y que nunca debía promover la guerra. Entre estos dos extremos, poco a poco se fue imponiendo una visión intermedia, aunque realista, propuesta ya en el siglo XV por Ermalao Barbaro, quien sostenía que "el primer deber de un embajador es exactamente el mismo que el de cualquier otro servidor público, esto es, pensar, hacer, decir y aconsejar todo lo que pueda servir para la preservación y agrandamiento de su

propio estado". Este concepto, heredado más tarde por la visión realista de las relaciones internacionales, enfatiza el papel de informante y negociador del diplomático en lugar de colocar en el centro de sus responsabilidades la observancia de acuerdos o de principios jurídicos o éticos.<sup>258</sup>

La función diplomática no sólo es muy antigua sino que también es una cantera inagotable de experiencias en materia de negociaciones internacionales. Por eso, y porque el análisis de la función diplomática moderna desborda las fronteras de este libro, no nos detendremos en su práctica ni en su desarrollo histórico. Gordon Craig ha resumido las contribuciones de varios tratados sobre la materia pertenecientes a épocas pretéritas.<sup>259</sup> Muchas de esas obras habían sido recapituladas, a su vez, por T. P. Heatley en un libro publicado en 1919, que sirvió de punto de partida para la preparación de la tesis doctoral de Craig.<sup>260</sup>

Uno de los tratados más antiguos sobre la materia es el de Abraham de Wickefort, titulado *L'Ambassadeur et ses Fonctions* y publicado en 1679, el cual está cerca de la visión de Barbaro, y define al diplomático como "un espía honorable". Wickefort mismo practicó ese concepto al servir al mismo tiempo a diversos gobiernos, lo que lo llevó varias veces a la cárcel, donde escribió su libro. En uno de sus pasajes, escrito en un estado de ánimo más positivo, Wickefort definió también al embajador como un "mensajero de la paz". En el fondo, en la detallada descripción de las funciones a que está dedicado este tratado, ambos extremos se concilian. En un mundo corrupto como el que representaba la política de la época barroca no era posible esperar que los embajadores fueran hombres buenos. Por lo demás, los propios ministros no son más que hombres que como tales tienen sus debilidades, las que el embajador debe conocer si desea servir bien a su señor. La tarea de un embajador no tiene nada que ver con ideales éticos, ni con su gratificación personal, sino con la del soberano. Su función principal "consiste en mantener una comunicación efectiva entre los príncipes protegiendo a los súbditos de su soberano y preservando sus intereses". Sus dos

257. Ver, G. A. Craig y A. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems for our Time*, Oxford University Press, 1983, particularmente el primer capítulo.

258. Citados en G. A. Craig y A. George, op. cit., pp. 12 y 15.

259. Ver G. A. Craig, "On the Nature on Diplomatic History: The Relevance of Some Old Books", en Paul Gordon Lauren (editor), *Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy*, Nueva York, The Free Press, 1979.

260. T. P. Heatley, *Diplomacy and the Study of International Relations*, Oxford University Press, 1919.

virtudes principales deben ser la prudencia y la moderación. Un rasgo esencial de la primera consiste en no ser nunca demasiado directo, y en "dar la impresión de que uno no está interesado en las cosas que desea", moviéndose hacia sus objetivos en la forma que lo hacen los cangrejos, es decir, dándoles la espalda. La moderación consiste en la capacidad de permanecer frío y flemático en los momentos de mayor tensión.<sup>261</sup>

Sin restar importancia a estos rasgos de personalidad, François de Callières dio un paso hacia delante al abogar, ya en esa época, por la profesionalización del diplomático. "La diplomacia es una profesión que por sí misma merece la misma preparación y atención que los hombres dan a otras profesiones conocidas. El talento para la diplomacia nace, no se hace, pero hay muchas cualidades que pueden desarrollarse con la práctica, y la mayor parte del conocimiento necesario para ello sólo puede ser adquirido mediante una aplicación constante a esas materias".<sup>262</sup>

Una noción particularmente pertinente en nuestro tiempo es la que el éxito de una negociación y, en general, de una política exterior, depende en gran medida de la naturaleza del contexto internacional. Callières lo sugirió al referirse a los estados europeos como "miembros de una sola república", agregando que "ningún cambio importante puede producirse en alguno de ellos sin afectar la condición de los otros". Esta visión constituye el centro de la obra de A. H. L. Heeren, publicada en alemán en 1809, cuya edición inglesa data de 1834. Según este autor, lo que permitió a las naciones europeas constituir una unidad, a pesar de caracterizarse cada una de ellas por una fuerte "libertad interna e independencia recíproca en medio de grandes desigualdades de poder", fue el hecho de que todas "se parecían unas a otras en sus costumbres, su religión y su cultura, y estaban conectadas por intereses recíprocos".<sup>263</sup> La misma visión reaparece poco más tarde en von Clausewitz, el gran teórico de la guerra, cuyas reflexiones pueden aplicarse, sin embargo, íntegramente y con gran provecho, al estudio de la diplomacia. "Si consideramos la

261. Referencias tomadas de G. A. Craig y A. George, op. cit., pp. 13 y 14.

262. Ver F. de Callières, op. cit., así como también las referencias contenidas en el libro de G. Craig y A. George antes citado, pp. 14-15.

263. A. H. L. Heeren, *History of the Political System of Europe and its Colonies*, versión inglesa publicada por S. Butler & Son, Northampton, Mass., en 1822.

comunidad de estados europeos de hoy, encontraremos que el conjunto de los intereses de esos estados y sus pueblos están entrelazados de la manera más variada y más cambiante: cada punto de intersección vincula a esos estados entre sí y sirve para equilibrar los intereses de cada uno de ellos respecto a los de los otros".<sup>264</sup> El efecto general de esas vinculaciones consistió obviamente en otorgar un considerable grado de coherencia a ese conjunto. El resultado de la acción diplomática y de la negociación dependen, pues, considerablemente de que se den en un contexto de interdependencia o de anarquía, de cooperación o de conflicto, de comunicación o de incomunicación, de intereses recíprocos o completamente divergentes, y de que el diplomático o el negociador comprendan adecuadamente ese contexto.

Esta reflexión pone también de manifiesto que cuando cambia ese escenario, deben cambiar también la política exterior, la diplomacia y hasta las formas mismas de negociación. Al respecto Craig y George señalan lo siguiente: "Durante el curso de los últimos siglos, tanto el contexto interno como internacional de las funciones diplomáticas han cambiado en forma dramática, en tanto los avances tecnológicos en materia de transporte y comunicaciones han alterado sus modalidades. Incluso así, su principal instrumento, la negociación, ha permanecido esencialmente idéntico". Sin embargo, reconociendo que incluso ésta se altera cuando cambia su contexto externo, acto seguido ambos autores destacan que "estudiando las características fundamentales de la negociación, podemos identificar los elementos de continuidad y cambio en los esfuerzos que los estados han hecho a lo largo del período moderno para manejar sus intereses en conflicto y promover sus intereses mutuos".<sup>265</sup>

En efecto, la diplomacia de los tiempos modernos se desarrolló en un mundo real o supuestamente caracterizado por un pequeño número de estados homogéneos, los que conformaban el concierto europeo descrito anteriormente, cuya actuación se enmarcaba dentro de un conjunto de valores y procedimientos comúnmente aceptados y que estaban unívocamente representados por sus soberanos. Esto permitió el desarrollo de una diplomacia homogénea, protocolar, muy precisa y generalmente secreta. En el mundo que siguió a la segunda guerra mundial, el escenario internacional pasa a estar dominado por

264. Ver von Clausewitz, op. cit., p. 36

265. G. A. Craig y A. George, op. cit. p. 157

tres protagonistas hasta entonces desconocidos: el nacionalismo, las ideologías y la opinión de las masas. El reordenamiento que tuvo lugar en el mapa europeo y mundial, así como todos los grandes acuerdos y conflictos del período, giraron en torno a estas cuestiones. Pronto ellas desbordaron la pulcra diplomacia de gabinete, protocolar y secreta, heredada del pasado.

Por último, el mundo que empieza a perfilarse después de la segunda postguerra se caracteriza por una acelerada diversificación de la agenda internacional, por un creciente entrelazamiento entre las distintas sociedades nacionales, y por la multiplicación de los juegos y jugadores -nacionales y transnacionales- que se desarrollan en la arena internacional. La diplomacia tiene que representar ahora ese abigarrado conjunto de intereses y de actores, volverse más técnica o sectorializada, tornarse más activa: su labor cotidiana no se limita ya a dirimir conflictos, por más que estos continúen teniendo una importancia decisiva, sino que se extiende a la compatibilización de los intereses y al aprovechamiento de las oportunidades que surgen en un mundo interdependiente, cuya naturaleza es cada vez más especializada y más compleja.

En este contexto, la negociación se transforma, comenzando por el hecho de que pasa a formar parte de la vida cotidiana. Debe aguzar su capacidad para identificar intereses mutuos, pese a lo cual debe emplearse también cuando no hay reciprocidad de intereses ni de expectativas, solamente para mantener el intercambio de información y el diálogo; debe buscar nuevos referentes que sean compartidos por los distintos estados, ya que los conceptos del balance del poder, esferas de influencia o seguridad de las fronteras no son suficientes para enmarcar las nuevas situaciones, y acuñar conceptos tales como los de un patrimonio común de la humanidad, la capacidad de disuasión comúnmente aceptada o la coordinación de políticas macroeconómicas; debe atribuir también desusada importancia a la necesidad de ponerse de acuerdo previamente en los procedimientos y en la agenda de las negociaciones, debido a que tanto el temario tradicional como el protocolo elaborado para encauzar su discusión también han quedado desbordados. "Los negociadores, en el período más reciente, han introducido estilos diplomáticos completamente diferentes. Había mucha menos variación en los estilos diplomáticos y en las estrategias de negociación empleadas por las principales potencias en la época del sistema del balance del poder europeo. Los diplomáticos de la época clásica se habían puesto de acuerdo sobre unas reglas del

juego muy bien definidas. La posterior revolución diplomática ha erosionado la homogeneidad cultural y el consenso profesional que facilitaba la negociación en el siglo XIX. En la era contemporánea los actores muchas veces tienen concepciones diferentes acerca de cómo debe realizarse una negociación".<sup>266</sup>

## 2. Los sistemas de solución de conflictos

Los cambios anteriormente señalados han alterado la orientación y tal vez la naturaleza misma de las relaciones internacionales y, de este modo, el contenido de los principales conflictos. Un mundo de estados soberanos y autárquicos, fundamentalmente preocupados de preservar sus márgenes de seguridad frente a posibles amenazas externas, mediante la acumulación y el empleo de recursos de poder predominantemente militares, está siendo gradualmente reemplazado por otro integrado por una pluralidad de sociedades nacionales cada vez más interdependientes. Al mismo tiempo, la agenda internacional, antes abrumadoramente dominada por consideraciones relacionadas con el poder y la seguridad, se diversifica extraordinariamente, promoviendo a un primer plano un amplio conjunto de intereses económicos, comerciales, financieros, tecnológicos, medioambientales, tecnológicos y ambientales, entre los cuales se advierte una menor jerarquización y un mayor entrelazamiento que antes. Estas tendencias ya han sido analizadas, principalmente en los dos primeros capítulos del libro.

La solución de los conflictos constituye una de las principales funciones del sistema internacional. Dado el peso que tradicionalmente han tenido los conflictos en las relaciones internacionales, su solución ha sido una de las funciones principales de la diplomacia. Ya se ha señalado que, para resolverlos, la diplomacia ha oscilado siempre entre el derecho y el uso de la fuerza, con una instancia intermedia, que es la negociación.

Existen desde muy antiguos procedimientos y métodos formales o jurídicos para la solución de los mismos. Los cambios que han tenido lugar en el sistema internacional han influido en el papel del conflicto *vis-à-vis* el de la cooperación en las relaciones internacionales y han alterado también

266. G. A. Craig y A. George, op. cit., pp. 163 y 164. Varios de los ejemplos anteriores provienen del mismo capítulo de esta obra.

la eficacia de los métodos jurídicos de solución de los mismos. Las relaciones de conflicto jugaban un papel preponderante en la teoría realista o clásica de las relaciones internacionales, la cual, por norma, no hacía sino reflejar la estructura del sistema internacional hasta los años sesenta.<sup>267</sup> Sin llegar a afirmar que el conflicto haya desaparecido o perdido decisivamente importancia en la vida internacional, podemos anticipar que, a nuestro juicio, se ha modificado su naturaleza y su peso relativo en el espectro de las vinculaciones desarrolladas entre los actores gubernamentales y no gubernamentales que hoy protagonizan el juego de las relaciones internacionales.

Del mismo modo, podríamos sostener que también se han alterado los métodos escogidos por los distintos actores para zanjar sus disputas. Se encuentra en declinación el uso de métodos de carácter jurídico, basados en el establecimiento de normas y mecanismos formales para la solución de los conflictos, en favor de métodos diplomáticos o políticos basados en la negociación.<sup>268</sup> Del mismo modo, y dentro de las prácticas de negociación internacional, se advierte una declinación en el empleo de negociaciones de tipo conflictivo y un aumento en las de tipo cooperativo o incrementales.

Cuando el historiador contemporáneo analice la segunda mitad del Siglo XX, seguramente encontrará que los acontecimientos claves no radicarán tanto en la crisis de Berlín o la de los misiles en Cuba, ni en las de Irán o Afganistán, sino en la tercera revolución tecnológica mundial, en la emergencia de los valores propios de una sociedad post moderna, en el auge del Japón y el surgimiento de una esfera de prosperidad asiática más amplia, en la apertura de China, en las reformas de Gorbachov o en el perfeccionamiento de la comunidad europea hacia 1992. Estos acontecimientos, procesos o tendencias no se han desarrollado sin conflictos. Pero la mayor parte de ellos, e incluso muchos de los más importantes, no

son de naturaleza militar. Muchos se están originando en la competencia industrial, comercial y tecnológica mundial así como también en enfrentamientos culturales y religiosos estimulados por el establecimiento de una comunidad global. Es bien sabido que determinados cambios cuantitativos, por su importancia, terminan por modificar una situación en forma cualitativa. Esto es particularmente cierto tratándose de los fenómenos que registran las ciencias sociales.

Sin embargo, la definición del conflicto que ha prevalecido en el derecho internacional (y muchas veces, por extensión, en el estudio de las relaciones internacionales) representa una definición estrecha, referida a lo que tradicionalmente han sido las principales fuentes de conflicto en la realidad internacional, pero que no da cuenta de otros conflictos de interés, de creciente importancia, como los que día a día se plantean en los planos anteriormente mencionados. Ahora bien, en la medida en que cambie el contenido o fisonomía del conflicto, en esa misma medida cambiarán los procedimientos empleados por los diversos actores internacionales para dirimirlos. En tal sentido, si por mecanismos de solución de conflictos se entiende solamente aquellos elaborados en el pasado para resolver aquellos casos que poseían un encuadramiento jurídico o que podían desencadenar el uso de la fuerza, no debería extrañar que esos mecanismos fuesen poco utilizados y que las partes involucradas empleen cada vez con más frecuencia otros procedimientos más adecuados a la naturaleza económica, técnica o moral de tales disputas.

Esto es precisamente lo que está sucediendo tanto a nivel global como latinoamericano. Algunas de las tendencias anotadas más arriba inciden directamente en este último plano. El subdesarrollo de los países latinoamericanos, el enclaustramiento de sus relaciones externas dentro del ámbito hemisférico y su aguda dependencia de los Estados Unidos determinaron que, hasta la postguerra, la mayoría de sus conflictos fueran de carácter territorial, con implicaciones militares, y fueran preponderantemente intrarregionales. Las diferencias de intereses con los Estados Unidos no eran zanjadas mediante la aplicación de mecanismos formales de solución de conflictos sino mediante intervenciones militares del país del norte. A partir de los años setenta, aumenta el número de conflictos de índole económica, y una proporción creciente de éstos envuelve a potencias extrarregionales, como en el caso de los intereses financieros y comerciales norteamericanos, las empresas pesqueras japonesas o la política proteccionista

267. Uno de los principales libros recientes sobre teoría de relaciones internacionales dedica aproximadamente la mitad del texto al problema del conflicto. Ver J. E. Dougherty y R. L. Psaltzgraff, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, Nueva York, Harper and Row, segunda edición, 1981.

268. Esta es una conclusión central del segundo volumen de la obra editada por F. Orrego y J. Irigoien, *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo: Experiencias y Visión de América Latina*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1981, volumen que está consagrado a La Solución Pacífica de Controversias.

européa, particularmente en el caso de la política agrícola común.

En una obra referida a este tema un autor señalaba que "la primera característica de esta práctica latinoamericana que se manifiesta en forma reiterada, es la relativa al deseo y a la política de apartarse de los marcos genéricos preestablecidos para la solución de las controversias que puedan surgir entre los países de la región", a lo cual podrían añadirse las controversias con terceros países.<sup>269</sup> Una consecuencia de ello es que "en la medida en que los procedimientos tradicionales de solución de conflicto han declinado los conflictos latinoamericanos en sí mismos se han vuelto más inmanejables".<sup>270</sup> Y otro autor, en esa misma obra, señala: "Desde el punto de vista de la solución pacífica de los conflictos internacionales, los países de América Latina ofrecen una imagen paradójica. Es probable que en pocas regiones del mundo se hayan cantado tantas alabanzas a la paz, al entendimiento entre países hermanos, y a la necesidad de evitar la guerra por todos los medios posibles. Ninguna otra agrupación regional ha producido tantos tratados, convenciones y resoluciones con el objeto de promover la conciliación y comprensión entre los estados, y ningún otro grupo posee una panoplia de recursos jurídicos tan diversificados y, algunas veces, tan sofisticados. Sin embargo, frecuentemente esas naciones se han inclinado a adoptar formas prejurisdiccionales de solución, esto es, formas que no contemplan una jurisdicción o mecanismo de aplicación obligatoria. Por otra parte, cuando se ha convenido en algunos procedimientos de esta clase, generalmente éstos sólo entran en vigor para unos pocos estados o son desplazados por negociaciones diplomáticas".<sup>271</sup>

En el plano global, después de señalar "en la práctica contemporánea se desarrollan distintos procedimientos en los que la aplicación del derecho se trata de garantizar mediante el recurso a terceros, dejando de confiarse exclusivamente en

269. Véase de Francisco Orrego, "Análisis de la práctica latinoamericana en materia de la solución de controversias durante la década de 1970 y sus implicaciones para el futuro", en F. Orrego y J. Irigoien (Editores), *Perspectivas del derecho internacional contemporáneo*, Volumen II, sobre la solución pacífica de controversias, p. 92.

270. M. Morris y V. Millán (Editores), *Controlling Latinamerican Conflicts: Ten Approaches*, Westview Press, 1983, p. 2.

271. J. C. Puig, *Controlling Latinamerican Conflicts: Courrent Juridical Trends and Perspectives for the Future*, en M. Morris y V. Millán, op. cit. p. 11.

la acción del estado interesado a través de medios diplomáticos", un importante autor europeo reconoce que esta tesis "no prosperó ni en la conferencia de Ginebra de 1958, ni en las de Viena sobre relaciones diplomáticas y sobre relaciones consulares, y de allí que en todos estos casos la solución finalmente adoptada consista en la opción de protocolos facultativos sobre arreglo pacífico de controversias".<sup>272</sup>

Se ha dicho que los diferendos entre los estados pueden ser de tres categorías: diferencias sobre una situación de hecho, discrepancias sobre las normas jurídicas aplicables a la misma, y conflictos de naturaleza política. Por lo general estas tres categorías tienden a superponerse. Generalmente es una diferencia (real o pretendida) de apreciación sobre los hechos lo que lleva a las partes a invocar la aplicación de normas diferentes, y casi siempre detrás de sus percepciones y alegatos existen motivaciones políticas, por lo que esta distinción debe entenderse referida más bien a los distintos niveles de análisis que pueden darse en una controversia que a una tipología o clasificación real de ellas.<sup>273</sup>

Desde un punto de vista real los conflictos interestatales también se han clasificado en cinco grupos de acuerdo con las principales causas de los mismos:<sup>274</sup>

- (1) conflictos sistémicos, basados en diferencias ideológicas y orientados a hacer prevalecer las ideas o valores de una de las partes, como los que pueden darse entre sistemas de gobierno democráticos y dictatoriales o entre países inspirados en modelos de organización económica de corte capitalista o socialista;
- (2) conflictos provocados por la búsqueda de influencia o de hegemonía por parte de una potencia mundial o simplemente regional y que es resistido por parte de países con menor poderío relativo;
- (3) conflictos territoriales relacionados con la soberanía sobre determinados espacios terrestres o marítimos, que muchas veces toman la forma de conflictos fronterizos,

272. J. A. Carrillo Salcedo, *El Derecho Internacional en un Mundo en Cambio*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 159-160.

273. Distinción tomada de S. Benadaba, *Derecho Internacional Público*, Editorial Jurídica de Chile, 1976, p. 379.

274. Véase W. Grabendorff, *Tipología de los Conflictos en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, No. 59, marzo-abril de 1982.

- habiendo dado incluso lugar al concepto "fronteras vivas" en el cono sur de América Latina;
- (4) conflictos por el control sobre determinados recursos naturales, como el conflicto armado que se produjo entre Chile, Perú y Bolivia en relación con el salitre, o el conflicto jurídico relacionado hoy día con la zona económica exclusiva de 200 millas;
  - (5) conflictos provocados por importantes migraciones.

Pero la utilidad de esta descripción para el análisis de los conflictos actuales y futuros también es limitada. Aquí no solo se superponen con frecuencia distintas causas en un mismo conflicto sino que tienen una incidencia muy desigual desde el punto de vista de la realidad internacional contemporánea. Así, por ejemplo, los conflictos de origen territorial o en el control de recursos naturales parecen haber perdido importancia relativa no sólo frente a los de tipo sistémico e ideológico, sino también frente a otros cuyas causas no se reflejan en esta clasificación. Nos referimos a las disputas y negociaciones en torno al calendario y costo del servicio de la deuda externa, a la aplicación de medidas proteccionistas arancelarias y no arancelarias, a las patentes o a la libre comercialización de los servicios, y a otros factores que han cobrado importancia a la luz del dinamismo del crecimiento económico y del cambio tecnológico en el mundo actual. El hecho de que generalmente estas diferencias no den lugar al empleo de la violencia no les resta importancia y más bien demuestra que la definición jurídica tradicional de los conflictos, como aquellos que dan o pueden dar lugar a un enfrentamiento armado, ha quedado obsoleta.

Para una descripción puramente factual de los principales conflictos producidos en América Latina puede verse un cuadro en que se identifican más de treinta situaciones de este tipo en una obra ya citada.<sup>275</sup> Pasando de la definición de los conflictos a los procesos aplicables para la solución de los mismos, esta misma obra rescata diez enfoques, a saber:

- (1) el enfoque diplomático tradicional;
- (2) los enfoques nacionales;

- (3) la adopción de medidas de confianza mutua;
- (4) la intervención de organizaciones internacionales;
- (5) el control del armamentismo;
- (6) las aproximaciones sectoriales al control de armamentos;
- (7) el enfoque cuantitativo sobre el control de los armamentos;
- (8) el control de conflictos internos;
- (9) la solución de conflictos a través de la búsqueda del consenso, y
- (10) algunos casos particulares como la guerra de las Malvinas.

Este análisis entrega materiales muy útiles pero heterogéneos. Debe tenerse presente que, desde el punto de vista del estudio de los procedimientos de solución de conflictos disponibles, los distintos tipos de mecanismos generalmente cruzan varios de los enfoques anteriormente mencionados. Así, por ejemplo, tanto en una aproximación multilateral como bilateral, y con o sin intervención de organismos internacionales o regionales, ya sea en un plano civil o militar, se pueden emplear mecanismos más o menos formales o informales, innovativos o convencionales. No siendo esta una sección descriptiva o histórica, sino que teniendo por propósito solamente el de ilustrar el impacto que han tenido las transformaciones del sistema internacional en los mecanismos empleados para solucionar los conflictos, nos limitaremos a explorar esta última perspectiva.

Una clasificación general es la que distingue entre el empleo de mecanismos jurídicos, por una parte, y el de procedimientos políticos o diplomáticos fundamentalmente centrados en la negociación, por la otra. Entre los primeros se cuenta, ante todo, la posibilidad de que los estados involucrados en una disputa recurran al arbitraje, ya sea en forma obligatoria o voluntaria, y dentro del primer caso sea en virtud de un tratado general preexistente o de un acuerdo específico que enmarca jurídicamente el desarrollo de ese diferendo. En segundo lugar se encuentra la posibilidad de acudir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya. En tercer lugar cabe mencionar los esfuerzos adicionales realizados por la Asamblea General de las Naciones Unidas para desarrollar un aparato más diversificado y más completo para la solución pacífica de los conflictos internacionales con base en los principios contenidos la Carta de la Organización. Entre los medios "meramente" políticos o diplomáticos suelen mencionarse los buenos

275. M. Morris y V. Millan, op. cit., p. 3. Una descripción más reciente y detallada de algunos de estos casos se encuentra en el libro de J. Child, *Geopolitics in South America*, Westview Press, 1986, principalmente en las p. 77 y siguientes.

oficios, la mediación, la investigación o el establecimiento de los hechos, la conciliación y la negociación directa.

Generalmente los estados han preferido acudir al arbitraje que a un organismo jurisdiccional porque el primero es más informal y sus procedimientos más flexibles. Los diferendos internacionales se someten a arbitraje mediante un acuerdo especial denominado compromiso. El compromiso es un acuerdo mediante el cual dos o más estados convienen en someter un conflicto existente entre ellos a la decisión de un árbitro o un tribunal arbitral, y determinan la forma de designar dicho árbitro, las normas o procedimientos a que éste debe sujetarse y los demás aspectos que fuere necesario preveer para el desempeño de esa función. Este mecanismo puede emanar de un tratado general de arbitraje entre dos o más estados o de una cláusula compromisoria incluida en un tratado mediante el cual las partes regulan el manejo de una cuestión, acordando someter a arbitraje cualquier controversia que surja en torno a ella, o acerca de la interpretación y la aplicación del tratado. El arbitraje puede ser obligatorio, como ocurre en los casos precedentes en que existe un compromiso previo, o bien simplemente facultativo.

La Corte Internacional de Justicia, establecida por el artículo 92 de la Carta de las Naciones Unidas, sucedió a la Corte Permanente de Justicia Internacional establecida dentro del marco de la Sociedad de las Naciones. Forman parte de la corte todos los miembros de las Naciones Unidas más algunos estados que no lo son como Lichtenstein, San Marino y Suiza. Por su importancia ameritaría detenerse a examinar la organización de la corte, su competencia contenciosa, las consecuencias de que sólo los estados puedan ser parte en casos sometidos a la misma, las formalidades de que disponen los estados para aceptar la competencia de la corte, los procedimientos y el derecho aplicables a los casos bajo su jurisdicción, y la forma de adoptar sentencia y sus efectos, esto es, el cumplimiento de los fallos de la corte, pero esta descripción excedería los propósitos de este trabajo.

Más interesante resultaría pasar revista a los esfuerzos realizados por la Asamblea General de las Naciones Unidas para desarrollar los principios previstos en la Carta. La prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza constituye un principio fundamental de ese documento, conjuntamente con el de la solución pacífica de las controversias internacionales (que ya figuraba en las convenciones La Haya de 1899 y 1907 y en el pacto de la Sociedad de las Naciones), que es su lógica contrapartida. El Artículo No. 1 de la Carta en su

primer párrafo señala que el principal propósito de las Naciones Unidas es el de mantener la paz y la seguridad internacional y, con tal objeto, "lograr por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz". Para cumplir ese objetivo el Artículo No. 2, párrafo 3, establece el principio de que "los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia".

Especificando los medios susceptibles de emplearse para lograr ese resultado, en el Artículo 33, párrafo 1, la Carta dispone que "las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección". El sistema de solución pacífica de las Naciones Unidas se basa en los siguientes principios:

- (1) La competencia de los órganos políticos -el Consejo de Seguridad y la Asamblea General- para recomendar a las partes los procedimientos de solución que consideren apropiados;
- (2) El que dicha competencia sólo se refiere a controversias susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales de tal manera que, tratándose de otro tipo de controversias, dichos órganos sólo podrían hacer recomendaciones a solicitud de las partes involucradas;
- (3) La libertad, en última instancia, de las partes que intervinen en una controversia para escoger los procedimientos de solución pacífica que estimen convenientes. Al hacerlo pueden acudir a cualquiera de los medios enumerados en el Artículo 33 de la Carta, o a una combinación entre varios de ellos, o buscar un sistema diferente. Según muchos autores este principio, que es una consecuencia de la visión clásica de las relaciones internacionales que asignaba a los estados soberanos un carácter autónomo, ha tendido a exagerarse, debilitando así la efectividad de los organismos y los medios previstos por la Carta. "Lo que ha causado una serie de crisis para la obra pacificadora en general y para la Corte Internacional de Justicia, en particular, radica en la timidez

evidenciada por los órganos políticos de las naciones de las Naciones Unidas en ejercer sus funciones y cumplir con sus responsabilidades en este campo".<sup>276</sup>

De allí que la Asamblea General no haya cejado en sus esfuerzos por desarrollar mecanismos efectivos para el arreglo pacífico de las controversias. Varios de ellos emanan del Acta General de Ginebra de 1928, que entró en vigor en 1950, la que establece la posibilidad de crear comisiones de conciliación o tribunales arbitrales. Poco antes el mismo organismo había establecido un Cuadro de Observadores destinado a cumplir funciones de observación y vigilancia; desarrollando más este sistema, y respondiendo a una petición de la Asamblea, el Secretario General, con base en estudios apropiados, propuso a los estados miembros la constitución de una nómina de expertos, que fue dada a conocer a fines de 1969.

Con anterioridad, en 1953, la Comisión de Derecho Internacional había preparado un proyecto sobre procedimientos arbitrales, que presentó a la Asamblea General.

Paralelamente, a nivel regional existe todo un sistema de solución pacífica de controversia, reconocido y estimulado por la Carta de las Naciones Unidas. En efecto, al referirse a los Miembros de la Organización que sean parte de organismos o acuerdos regionales, el Artículo 56 establece que "harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos". En el ámbito hemisférico se ha ido desarrollando un conjunto de convenios multilaterales que contemplan diversos mecanismos como los buenos oficios, la mediación, la investigación, la consulta, la conciliación y el arbitraje. Entre ellos cabe destacar Tratado Antibélico de no Agresión y de Conciliación (Pacto Saavedra Lamas) de 1933, que fue negociado por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay, y que logró la adhesión de un conjunto de países intra y extra regionales. Con posterioridad el sistema hemisférico de solución pacífica de conflictos regionales adquirió un carácter más sistemático, con la suscripción de la Carta de la Organización de Estados Americanos en 1948, reformada en 1967 por el protocolo de Buenos Aires; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), de 1947, y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá de 1948. Los instru-

mentos jurídicos elaborados en estas dos etapas reflejan, en general, el mismo debate observable a nivel mundial entre las opciones de tipo jurídico y obligatorio y los procedimientos diplomáticos y políticos.<sup>277</sup>

### 3. Los procedimientos diplomáticos

El breve recuento de los mecanismos formales para la solución pacífica de controversias establecidos a nivel global y regional, efectuado en la sección anterior, tuvo por objeto permitirnos hacer una sumaria evaluación acerca del grado de aplicación de dichos instrumentos. La conclusión más general que puede extraerse a este respecto, como ya se ha anticipado, es la que en los dos planos anteriormente señalados los estados han demostrado una fuerte resistencia a utilizar mecanismos formales y jurídicos, de carácter obligatorio y han preferido, en general, apelar a procedimientos diplomáticos o negociados. No se trata de que la comunidad internacional no haya desarrollado mecanismos formales apropiados sino de la falta de voluntad política para recurrir a ellos.<sup>278</sup> Como señaló un delegado en una de las comisiones de la Asamblea General, "el aumento del número de instrumentos jurídicos no fortalece su eficacia".<sup>279</sup> Según un interesante análisis sobre este problema, "esa dificultad tiene su origen en la reticencia de los estados, que a su vez se refleja en los órganos políticos de la Organización, a someter sus controversias ante una jurisdicción internacional... En estos últimos años -señala el mismo análisis- se advierte una corriente significativa en distintos foros de las Naciones Unidas, en favor de los métodos diplomáticos de arreglo pacífico, frente a la declinación de los sistemas obligatorios de solución jurisdiccional. Esa tendencia, uno de cuyos pilares es la libertad de elección de los medios, pugna por conservar la opción de una negociación en la fase definitiva del arreglo... Al no perder el control del proceso de solución, los gobiernos aseguran que toda fórmula

277. M. T. Infante Caffi, "El Sistema Interamericano de Solución de Controversias y La Reforma de La Carta de la OEA", en *Anales de la Sociedad Chilena de Derecho Internacional*, 1986, pp. 153 y siguientes.

278. Naciones Unidas, Documento A/35/391, p. 9 Respuesta de Noruega al Secretario General acerca de una Declaración sobre Solución Pacífica de Controversias.

279. Naciones Unidas, Documento A/C6/35/SR34, p. 9.

276. E. Jiménez de Aréchaga, *El Derecho Internacional Contemporáneo*, Madrid, Editorial Tecnos, 1980, p. 172.

de compromiso deba contar con su expresa aceptación, poniéndose a cubierto de cualquier consecuencia perjudicial" que pudiera tener para ellos una decisión obligatoria externa.<sup>280</sup>

Con el solo ánimo de ilustrar estas conclusiones podría citarse, a manera de ejemplo, el caso del Acta General Revisada, anteriormente mencionada, que sólo fue firmada por cinco estados, habiéndolo hecho solamente dos en lo referente a sus disposiciones sobre conciliación y arreglo judicial; la Comisión de Investigación y Conciliación creada por la Asamblea General, la cual fue establecida efectivamente, pero nunca ha sido utilizada; el cuadro de observadores de las Naciones Unidas, cuya confección fue encomendada por la Asamblea al Secretario General, el cual informó recientemente que "el cuadro nunca ha sido establecido"; la comisión de observación de la paz, formada en 1951 por la Asamblea General, la cual "no ha desempeñado ninguna función significativa" según comentarios del Secretario General, etc.<sup>281</sup>

Es posible comprobar la misma situación en el ámbito interamericano. Ya se ha señalado la preferencia de los estados hemisféricos por los sistemas negociados *vis-à-vis* los mecanismos formales o jurídicos de solución pacífica de sus controversias. "Entre los factores que influyeron en este resultado, cabe mencionar la reticencia de los estados a adoptar o adherir a fórmulas automáticas de solución de controversias o que condujeran a una decisión obligatoria. Otro factor que incidió en este punto fue el hecho de que en las dos guerras mundiales, las controversias más graves fueron de carácter territorial, la mayoría de las cuales fue acompañada de ruptura de hostilidades o de un estado bélico, situaciones solucionadas por mecanismos ad hoc. La falta de ratificación de un mismo instrumento por parte de los estados envueltos en una controversia y las reservas a éstos, operaron también en contra de la aplicación efectiva de los mecanismos multilaterales".<sup>282</sup> Otro destacado analista señala al respecto lo siguiente; "evidentemente, las dificultades aludidas no derivan tanto de la estructura misma de los mecanismos, que

si bien tienen también deficiencias son en general adecuados desde un punto de vista técnico-jurídico, sino que probablemente se originan en la decisión política de varios países de la región de no someter las cuestiones que estiman de alta sensibilidad a jurisdicciones o mecanismos de carácter internacional".<sup>283</sup>

Esta reticencia se advierte, en primer lugar, con respecto a los organismos mundiales y, en particular, a la Corte Internacional de Justicia. Los países latinoamericanos no se han inclinado a someter sus controversias a este organismo. Aunque el tratado de 1972 entre Argentina y Chile sobre Solución Judicial de Controversias confiere jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia, ésta no ha intervenido. El tratado de límites del Río de La Plata de 1973 también contempla el recurso a la corte de La Haya sin que su competencia haya sido invocada hasta ahora. En cuanto a los mecanismos regionales propiamente dichos, establecidos por el pacto de Bogotá de 1948 que codificó las disposiciones existentes sobre la materia, no se advierte una aplicación significativa de los mecanismos respectivos. Existe, al mismo tiempo, un amplio caudal de reticencias en cuanto a acudir al arbitraje o acatar sus resultados. Incluso puede observarse que tratándose de controversias de tipo económico, principalmente de aquellas originadas en el cumplimiento de los acuerdos de integración existentes en América Latina, los mecanismos formales establecidos para dirimirlos, tanto en el caso del ALALC (hoy día ALADI) como en el del Grupo Andino, en la práctica no han operado o lo han hecho en forma mínima, en comparación con el recurso a procedimientos informales y negociados.

## Las Soluciones Negociadas

### 4. La negociación y los negociadores

Las transformaciones que han modificado la naturaleza y el espectro de los conflictos internacionales explican, por una parte, que los mecanismos jurídicos o formales establecidos para la solución de los mismos sean relativamente poco utilizados así como también, por la otra, que la negociación se haya

280. Conclusiones de H. Caminos en "Nuevos Mecanismos Procesales para la Eficacia de la Solución Pacífica de Controversias, con Particular Referencia a la Solución No Judicial en el ámbito de las Naciones Unidas", trabajo contenido en F. Orrego y J. Irigoin, *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo*, Volumen 2, op. cit., pp. 11 y siguientes

281. Informaciones tomadas del trabajo anteriormente mencionado.

282. M. T. Infante Caffi, op. cit., p. 156.

283. F. Orrego, "Análisis de la Práctica Latinoamericana en Materia de Solución de Controversias Durante la Década de 1970 y Sus Implicaciones para el Futuro", en F. Orrego y J. Irigoin, op. cit., p. 94.

erigido en la mejor forma posible de relación entre los estados en situaciones conflictivas. La interacción entre diversas sociedades nacionales vinculadas por múltiples intereses divergentes o recíprocos y representadas por estados soberanos que coexisten en un mundo anárquico, regido por un derecho internacional consensual e imperfecto y carente de una autoridad supranacional que lo aplique, ha revelado que históricamente hay dos formas principales de relación o de confrontación, la negociación o la guerra, y que los estados se resisten a utilizar sistemáticamente mecanismos jurídicos para resolver sus controversias. Cuando no hay una norma jurídica suficientemente clara que sirva como referencia para zanjar una disputa o cuando dicha norma carece de obligatoriedad o imperio, y cuando tampoco hay una autoridad superior que pueda aplicarla para dirimir esos conflictos, el recurso a la negociación es la principal alternativa respecto de la guerra. Sin embargo, la negociación siempre está vinculada a sus posibles sustitutos, la autoridad, la fuerza o el derecho.

Existen alternativas o elementos menos formales que una negociación propiamente dicha como la investigación, la consulta, los buenos oficios, la discusión y la concertación. Todos estos procedimientos son a la vez una opción y un componente de la negociación. Existen numerosas instancias y prácticas internacionales para poner en marcha esos procesos, que pueden preparar una negociación o formar parte de ella.

Hay también una diferencia entre la solución de un problema y la regulación de los conflictos. "Los europeos sienten que los norteamericanos sólo están interesados en resolver problemas y que son los europeos los que saben cómo manejar o regular los conflictos". Por eso con frecuencia es útil preguntarse cuándo los conductores de la política exterior de un país "están desarrollando una estrategia encaminada a regular o manejar un conflicto -no necesariamente a resolverlo- y cuándo están realmente negociando".<sup>284</sup>

Conviene hacer asimismo, desde la partida, otra distinción fundamental. Muchos tienen la impresión de que toda negociación es similar a un pleito. Las partes que intervienen en ella bajo la influencia de esta percepción tienden a darle siempre un carácter litigioso, esto es, antagónico y argumentativo. Esto es generalmente erróneo. El arte de la negociación consiste,

en la mayor parte de los casos, en evitar una situación de este tipo. Aunque existen muchos tipos de negociación, como se verá más adelante, la diferencia fundamental se refiere a las negociaciones de tipo conflictivo en contraste con aquellas de carácter cooperativo. Pero antes de hacer una tipología de las negociaciones, con especial referencia a las dos categorías anteriormente mencionadas, conviene señalar los elementos esenciales a toda negociación, esto es, aquellos rasgos que deberían estar presentes en ella cualquiera que sea el tipo de negociación que se establezca.

En primer lugar, toda negociación constituye una interacción o un intercambio entre distintas partes que quisieran obtener algo de las otras y que deberían estar dispuestas también a otorgar algo. De allí la importancia de definir con la mayor precisión quiénes son partes en una negociación. Si incluso en una discusión, donde no se busca un compromiso o una conclusión precisa, puede exigirse un interlocutor válido, tanto más importante resulta en una negociación distinguir cuidadosamente quiénes son sus protagonistas propiamente dichos de las terceras partes. Dichos protagonistas pueden actuar en función de sus propios intereses o representar los intereses de otros. En este último caso resulta esencial precisar los alcances y los límites del mandato o delegación de que disponen. La negociación también puede adoptar formas diferentes según las partes involucradas se perciban como socios o adversarios, pudiendo haber muchos matices entre estos dos extremos.

En segundo lugar, toda negociación tiene por objeto zanjar una divergencia mediante un acuerdo entre las partes, acuerdo que constituye un tipo especial de decisión. El compromiso de buscar este acuerdo es lo que distingue la negociación de otras instancias anteriormente señaladas como la investigación, la consulta, la discusión u otras similares. En tal sentido es aconsejable que toda negociación se base en un compromiso de negociar que adopte la forma de un acuerdo previo.

Un tercer elemento esencial para el éxito de una negociación consiste en que las partes tengan muy claros sus respectivos objetivos y los márgenes dentro de los cuales pueden efectuar concesiones a las otras y llegar finalmente a una solución o acuerdo. La negociación está condenada a fracasar casi con seguridad si algunas de las partes no tienen estos elementos claros. Un problema distinto es si las partes deciden dar a conocer a las otras con toda claridad sus objetivos y sus márgenes de maniobra o los mantienen en reserva.

284. H. H. Saunders, en D. Bendhamane y J. Mc. Donald, *International Negotiations: Art or Science*, Washington D. C., Foreign Service Institution, 1984, p. 48

En esta materia existe toda una gama de alternativas de las cuales dependerá en parte las características que asuma la negociación de que se trata.

Un cuarto elemento, que casi siempre está presente en una negociación, es la exigencia de una determinada correlación de fuerza entre las partes. Esta correlación puede tener un origen formal o normativo, como cuando la negociación se verifica bajo la tutela de una autoridad jerárquica, u originarse en situaciones de hecho. Para el éxito de una negociación es conveniente que esa correlación de fuerzas no sea muy desequilibrada. Cuando lo es, la parte dominante no tendrá interés en hacer concesión alguna, y tal vez ni siquiera en llegar finalmente a un compromiso. Sin embargo, tomando en cuenta que cuando existe un gran desequilibrio entre las partes la más poderosa con toda probabilidad no se someterá a decisiones externas de carácter jurídico, incluso en esas situaciones la negociación representa por regla general la opción más ventajosa. "Por lo tanto, a pesar de que la relación de fuerzas no sea siempre equilibrada, parece que la búsqueda de soluciones negociadas constituye el orden del día. El desarrollo de la negociación, tanto en la diplomacia como en la práctica social, aleja los riesgos del conflicto y, sobre todo, los de la expansión del mismo. Por el contrario, la promoción de soluciones negociadas parece ser la respuesta a la multiplicación de presiones, amenazas, incidentes y manifestaciones de toda clase que siempre están al borde de crear un *casus belli*, es decir, un desafío intolerable capaz de precipitar las cosas y de desencadenar las hostilidades. Negociar es convertir el conflicto en cooperación".<sup>285</sup>

La negociación es el proceso más personalizado que puede darse en el ámbito de las relaciones internacionales. Aun cuando sus protagonistas intervengan en representación de un estado o de otro agente internacional, la consecución de los intereses de éste siempre dependerán de la habilidad personal de los negociadores. Por eso conviene señalar, aunque sea brevemente, algunas de las características que debe tener el negociador.

La imagen del negociador se parece a la que debe tener, en general, un diplomático. Se ha dicho que el negociador debe tener una formación profesional y estar premunido de conocimientos profundos tanto acerca de las técnicas de negociación

como de la cuestión de que se trata, sin perjuicio de distinguirse por su flexibilidad. En tal sentido, y así como los mecanismos jurídicos de solución de controversias se distinguen de los diplomáticos, así también el negociador debería diferenciarse del jurista. Ya François de Callières consideraba que "en general la formación del abogado inculca hábitos y disposiciones intelectuales que no son favorables a la práctica de la diplomacia; y aunque es verdad que el éxito en las cortes de justicia depende considerablemente del conocimiento de la naturaleza humana y de la habilidad para explotarla -dos factores que forman parte de la diplomacia- también es verdad que la ocupación del abogado, que consiste en hacer distinciones sobre cuestiones de menor cuantía, no constituye una buena preparación para el tratamiento de asuntos públicos de cierta importancia".<sup>286</sup>

Al mismo tiempo, el negociador debe tener un carácter frío y reservado. Nunca debe decir más de lo necesario y, sobre todo, no debe hablar antes de estar claro acerca de lo que quiere decir. Nunca debe mostrar claramente al adversario los objetivos que persigue y cuánto está dispuesto a ceder. Tampoco debe mostrarse demasiado interesado en la controversia. "El diplomático debe tener suficiente control sobre sí mismo como para resistir el deseo de hablar antes de haber pensado realmente lo que quiere decir. No debe tratar de ganar la reputación de ser capaz de replicar inmediatamente y sin premeditación a cualquier propuesta que se le haga y no debe caer en el error de un famoso embajador que amaba tanto las discusiones que cada vez que se involucraba en una de ellas revelaba secretos importantes para fundamentar su posición".<sup>287</sup>

Todo el mundo está de acuerdo en que es extremadamente difícil mantener estos rasgos durante el curso de una negociación porque ella implica, por definición, un conflicto de intereses.

Por último, no está de más recordar que el negociador desempeña un papel muy diferente al del mediador o del árbitro. El primero es parte de la controversia, y tiene intereses en ella, mientras que los otros constituyen figuras ajenas a la negociación que son llamadas para contribuir a lograr un acuerdo o a zanjar una dificultad.

285. L. Bellenger, *La négociation*, París, Presses Universitaires de France, 1984, p. 24.

286. François de Callières, op. cit., pp. 55 y 56.

287. Op. cit, p. 72.

### 5. *Tipología de la negociación*

El comportamiento de las partes debe ser diferente de acuerdo con la naturaleza de la negociación de que se trata. De allí la conveniencia de elaborar una tipología en que éstas están clasificadas de acuerdo con sus principales características. Puede decirse que al respecto existen dos categorías principales, la primera de las cuales depende de la forma que adopta la negociación, mientras que la segunda se centra en el clima de cooperación o de conflicto que prevalece en ella. Para definir la naturaleza de una negociación en cada caso puede ser conveniente emplear ambas perspectivas.

La forma que adopte una negociación depende de varios factores. En primer lugar, de si hay dos o más partes involucradas en la controversia; una negociación entre dos partes es muy diferente de otra que envuelve a más protagonistas, ya que en este último caso surge la posibilidad que se establezcan coaliciones entre algunos de ellos. Un segundo factor se refiere a si en la negociación hay involucrado más de un tema; la discusión es más simple en el primer caso, pero esto casi nunca se da en las negociaciones internacionales, las que por regla general envuelven, directa o indirectamente, una amplia gama de cuestiones que, muchas veces, presentan una naturaleza muy distinta. Una tercera cuestión se refiere a si los protagonistas tienen estrategias y posiciones monolíticas o flexibles; esto tiene importancia pues, como se verá más adelante, no conviene que la negociación se centre en posiciones excesivamente rígidas.

A continuación hay varios aspectos relacionados con si la negociación es pública o privada, siendo el primer caso el más complejo, pues siempre es más difícil negociar a la luz del día que a puertas cerradas; otro tiene que ver con si la negociación prevé o no la intervención de terceras partes, un mediador o un árbitro, pues la existencia de esta posibilidad puede determinar que las partes se vuelvan más intransigentes; otro dice relación con si existe o no la obligación de llegar a un acuerdo en virtud de un compromiso previo, pues en el primer caso cada una de las partes puede romper la negociación en cualquier momento, lo cual no sucede en el segundo.

Otro aspecto está vinculado con si el acuerdo debe o no ser ratificado por los mandantes ya que, de ser así, el margen de flexibilidad del negociador se vuelve más amplio; la estipulación de plazos para concluir una negociación, expirados los cuales las partes pueden apelar a otras instancias, es otro de los aspectos que influyen en la naturaleza de la misma; y, por

último, también influye en ella el hecho de que se trate de una negociación realizada por una sola vez, o de una negociación periódica o repetitiva, pues en este último caso es más fácil desarrollar reglas y procedimientos compartidos y se termina por conocer mejor a las otras partes.

Más importante que las distinciones anteriores puede ser el determinar si una negociación se desarrolla en un clima en que predomina el conflicto o la cooperación. Esto tiene que ver con cuestiones que van más allá de los aspectos procesales de la misma, por importantes que éstos sean, y que están relacionadas con los antecedentes, las actitudes y las normas básicas de comportamiento de las distintas partes. Por su importancia, a esta cuestión se refiere más específicamente la última parte del capítulo.

Es posible desarrollar una tipología útil, de carácter formal, en función de algunos de los aspectos señalados más arriba, a saber, el número de protagonistas que intervienen en la negociación, si éstos tienen o no posiciones monolíticas y si la negociación envuelve una o más cuestiones.

La negociación entre dos partes sobre un solo problema es la más común en la vida cotidiana, aunque no así en el plano internacional, y es la que presenta menos alternativas y más posibilidades de llegar a una pronta conclusión (sea o no positiva). La negociación entre dos partes sobre un solo tema tiende a tomar la fórmula de una contraposición directa de intereses, sobre todo si una o las dos partes tienen posiciones monolíticas, si no se requiere llegar a un acuerdo en forma obligatoria, si no es posible invocar la mediación de terceras partes, o si la negociación no tiene plazo ni es repetitiva. En este caso el resultado depende fundamentalmente de la habilidad y la flexibilidad de los protagonistas. Ya Benjamín Franklin se dio cuenta de esta situación al referirse a la solución del conflicto creado por la guerra civil norteamericana. "Simplemente no habría tratativas si no fueran ventajosas para todas las partes involucradas. Por supuesto, lo mejor es buscar un arreglo tan bueno como la posición de cada uno lo permita. Pero el peor resultado se da cuando, por actuar en forma demasiado agresiva, no se llega a acuerdo alguno y se interrumpe una negociación que podría haber sido ventajosa para ambas partes".<sup>288</sup> Sin embargo, no se trata de continuar negociando indefinidamente. Aquí el arte de la negociación

288. Citado en H. Raiffa, *The Art of Science of Negotiation*, Harvard University Press, p. 33.

consiste en estimar correctamente el límite que se ha fijado la otra parte y en saber romper la negociación cuando se ha traspasado el propio límite.

El siguiente modelo se refiere a una negociación entre dos partes sobre varios temas. Esta situación pudo originarse en que la negociación desde su origen mismo envolvía más de un tema o a que deliberadamente una o las dos partes han vinculado la cuestión inicial con otros intereses a fin de ampliar la posibilidad de acuerdo. Esto último equivale a convertir una discusión centrada en un solo problema en otra que envuelve diferentes cuestiones. Ello permite a cada una de las partes ceder en unos aspectos para ganar en otros, ofrecer compensaciones, e incluso crear situaciones completamente diferentes mediante la agregación de nuevos temas. En tal caso lo que se está haciendo es ampliar la "torta" que se trata de distribuir mediante la incorporación de temas nuevos.<sup>289</sup>

Hay una gran diferencia si en una negociación intervienen más de dos protagonistas. Este caso constituye el tercero de los modelos que integran esta tipología. Aquí las partes pueden tener papeles diferentes, como los representantes de diversos gobiernos abocados a suscribir un tratado de paz o a elaborar un régimen internacional para regular una actividad determinada, pero también pueden tener papeles similares como ocurre con los delegados a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Algunas veces la diferencia entre esta situación y una negociación entre dos partes es solamente una cuestión de grados pero otras implica un cambio substancial en cuanto a la complejidad del juego. Tal vez la característica central de una negociación entre varias partes es la posibilidad de que se establezcan coaliciones entre ellas, no sólo al comienzo de la negociación sino también durante el transcurso de ella, lo que obliga a cada una de las partes a conocer más cuidadosamente los intereses de todas las restantes. En algunos casos incluso surgen dificultades para identificar quiénes son las partes: una de éstas puede comenzar creyendo que está negociando con una sola contraparte relativamente poco monolítica para descubrir más tarde que en realidad lo está haciendo con diversas partes. El hecho de que intervengan más de dos protagonistas influye también en las técnicas más apropiadas para conducir las negociaciones. Se ha dicho que existen varias maneras de llegar a un acuerdo cuando varias partes negocian sobre una multiplicidad de temas:

- (1) ponerse de acuerdo sucesivamente sobre cada tema;
- (2) construir paquetes en cada uno de los cuales se resuelva de distinta manera un mismo tema y someterlo sucesivamente a la consideración de todas las partes, y
- (3) elaborar una propuesta o un texto completo que, al igual que en el caso anterior, contenga una solución para cada una de las cuestiones en conflicto y proceder a efectuar ajustes, tema por tema, sobre ese texto básico.

A juicio del autor al cual nos estamos refiriendo el más eficaz es este último método.<sup>290</sup> En todo caso, tratándose de negociaciones colectivas, cobra especial importancia contar con procedimientos perfectamente claros. Así, por ejemplo, las negociaciones globales convocadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1980 para reestructurar las relaciones Norte Sur fracasaron porque los diversos grupos de países no pudieron ponerse de acuerdo en torno a la agenda y al procedimiento de las negociaciones.

Habíamos anticipado ya que, además de esta tipología estructurada en torno a elementos formales, podía esbozarse otra acerca de la orientación que adopta una negociación basada en las actitudes y finalidades de las partes. Desde este punto de vista pueden distinguirse dos tipos de negociación: la que se caracteriza por la búsqueda del enfrentamiento, o la negociación de tipo conflictivo, y la que busca alcanzar los objetivos perseguidos en el mayor grado posible a través de un acuerdo, es decir, una negociación de tipo cooperativo, incrementalista o distributivo. La validez de esta clasificación se demuestra *ad absurdum* al llevarla a sus extremos, en donde la posibilidad de una negociación desaparece, como ocurre cuando lo que en el fondo se busca es la ruptura o cuando las partes están decididas a conservar la asociación a cualquier precio.

#### 6. *Negociaciones conflictivas y cooperativas*

Launay aproxima los conceptos de conflicto y cooperación en una visión en que la negociación no es más que un "conflicto superado". Para este autor toda negociación combina en distintas dosis elementos conflictuales y cooperativos, pudiendo predominar unos u otros en las distintas etapas del proceso o

289. Véase el ejercicio analizado por H. Raiffa, op. cit, p. 259.

290. H. Raiffa, op. cit, p. 264.

en la negociación en su conjunto. Sus protagonistas son siempre, al mismo tiempo, adversarios y socios, en diferentes proporciones, que tratan de regular en forma pacífica un conflicto actual o potencial excluyendo, al menos provisoriamente, el recurso a la autoridad, la instancia judicial o la violencia. La negociación es concebida aquí como un proyecto común, cuya finalidad es llegar a algún acuerdo, y cuya ruptura entraña la amenaza de volver al inicial estado de conflicto.<sup>291</sup> Para Chalvin negociar consiste en "intentar, con base en la información que posee cada una de las partes, el encuentro de soluciones complementarias con miras a crear una situación nueva".<sup>292</sup>

La apreciación acerca de la mayor utilidad de la negociación cooperativa en comparación con la de tipo conflictivo no descansa en un juicio moral, sino en la mayor o menor funcionalidad de ambos estilos con respecto al resultado que se desea alcanzar, que normalmente consiste en un acuerdo mediante el cual se dirime un conflicto de intereses en forma que satisfaga en alguna medida a todas las partes involucradas. Algunos de los procedimientos que hemos descrito anteriormente ponen en peligro ese desenlace al facilitar argumentaciones o demandas inaceptables para la otra parte, estimular su animosidad o su insistencia en sus posiciones iniciales, o al privar a la negociación de ese mínimo de buena fe y de flexibilidad que permite la comunicación entre las partes. La reflexión del cardenal de Retz en el sentido de que comportarse como un negociador temible no siempre es el mejor camino para alcanzar los resultados que se esperan cobra aquí todo su significado.

Es cierto que en toda negociación hay una controversia que gira en torno a intereses encontrados, hay un desequilibrio de fuerza entre las partes y hay un margen de desinformación o incertidumbre con respecto a los objetivos y los recursos de las otras, por lo que en todas ellas hay algún elemento conflictivo. Por eso es normal que se empleen tácticas tendientes a abrumar, amedrentar, sorprender o confundir al adversario. Estas tácticas pueden emplearse incluso en determinadas fases de una negociación cooperativa. Lo que cuenta para clasificar una negociación en uno u otro de estos tipos es la medida en que se utilizan esas tácticas en comparación con

otras conducentes a lograr con mayor seguridad un acuerdo entre las partes.

¿Por qué éstas prefieren muchas veces dar a la negociación un carácter conflictivo? Ello puede deberse a que la violencia y el conflicto sean el rasgo dominante del sistema internacional en un momento dado, o de un segmento de éste, o puede deberse a la presencia de actores internacionales importantes que por su ideología o percepción del mundo -y de su puesto en él- tienden a desplegar un comportamiento expansivo, hegemónico y agresivo (como en el caso de los Estados Unidos a la vuelta del siglo o del Japón antes de la segunda guerra, así como de la Unión Soviética o la de Alemania Nazi).

Puede deberse también a que un estado adquiera conciencia de haber sido privado violentamente de algo que era suyo, como la Alemania después de la primera guerra, convirtiéndose así en un estado insatisfecho y, por ende, reivindicacionista. La percepción de estos actores lleva, en estos casos, a que la negociación se vuelva conflictiva debido al clima de violencia que imprimen en el contexto internacional en general. Aun cuando toda negociación se origine en intereses contrapuestos, y aun cuando en todas ellas se empleen en alguna medida tácticas propias de tipo conflictivo, la negociación cooperativa presenta rasgos diferentes. Su diferencia se deriva fundamentalmente del contexto en que se da la negociación, menos violento y más constructivo, de los valores o actitudes de las partes y de sus expectativas acerca de los resultados. En este tipo de negociación generalmente no se espera tanto que haya vencedores y vencidos como crear una situación que pueda deparar el máximo de beneficios para todos. Tal vez la diferencia fundamental entre estos dos modelos radique en que el primero busca asegurar la mayor diferencia posible en la distribución de los beneficios derivados de la negociación -que unos ganen y los otros pierdan- mientras que el segundo procura fundamentalmente incrementar los beneficios que se trata de distribuir a través de ese proceso. Por eso la negociación cooperativa ha sido caracterizada también como incrementalista, integrativa o tendiente a facilitar una "suma positiva". Pero fue principalmente Launay quien dio a este tipo de negociación el nombre de cooperativo por estimar que el predominio de un cierto espíritu de colaboración, tanto en el

291. R. Launay, *La Négociation: Approche Sychosociologique*, Paris, EME-Librairies Techniques, 1982.

292. D. Chalvin, *L'Entreprise Négociatrice*, Paris, Dunod-Borda, 1978, p. 16.

contexto externo como en las actitudes de las partes, es lo que da a este modelo su rasgo distintivo.<sup>293</sup>

Comparándola con la tipología formal esbozada anteriormente, la negociación cooperativa difícilmente puede darse si está centrada en un solo tema, si no está abierta a incluir otros aspectos de interés común y si no se procura establecer a través de ella una relación fructífera a largo plazo entre las partes. Es necesario también que éstas se sujeten a un conjunto de reglas y procedimientos aceptados por todas ellas, ya sea en virtud de convenciones o principios generales del derecho internacional, ya sea en virtud de un compromiso adoptado en una etapa previa a esa negociación en particular. Sin embargo, tal vez el requisito más importante radique en la existencia de un cierto consenso o afinidad entre las partes acerca de la naturaleza del contexto internacional en un momento dado, de la dirección en que éste evoluciona, y de ciertos principios, valores u objetivos básicos aceptados por todas ellas.

Un requisito indispensable en la negociación cooperativa es el cultivo de la confianza entre las partes. Esto no es fácil, pues toda negociación involucra un conflicto de intereses, pero es esencial para el éxito de este modelo. Desde este punto de vista, el acto de sentarse frente a una mesa de negociación es sólo la última etapa de un proceso conducente a la decisión de negociar, la cual supone la creación de un clima mínimo de confianza mutua. "Mucho antes de que comience la primera sesión formal de la negociación, el proceso negociador ya ha comenzado, a partir de la decisión adoptada por cada una de las partes de explorar la posibilidad de hacerlo".<sup>294</sup>

De allí que la etapa de prenegociación sea tan importante en este caso. Se ha sugerido que este proceso incluye tres etapas. La primera se refiere a la definición del problema: la definición de la situación desde el punto de vista de cada una de las partes, y de los intereses y objetivos que cada una de ellas tiene en la disputa, determina la forma en que se desarrollará la negociación propiamente dicha (definición que con gran frecuencia depende de percepciones y de debates nacionales). La segunda etapa consiste en llegar al compromiso de negociar en torno a ese particular problema por considerar que esta es la mejor alternativa. La tercera fase se centra en los arreglos acerca de cómo se llevará a cabo el proceso de

negociación, esto es, en la fijación de las condiciones, la agenda y los procedimientos de la misma.

Por vía de ejemplo nos detendremos en el modelo de negociación constructiva propuesta por un autor francés que ya ha sido citado en este trabajo.<sup>295</sup> Este modelo incluye los siguientes elementos:

- (1) Crear el contacto entre las partes, situando la negociación dentro del cuadro global de las relaciones preexistentes entre sus protagonistas, precisando bien los objetivos de cada uno de ellos, tratando de establecer una percepción lo más clara posible acerca de sus respectivas actitudes, proporcionando las informaciones básicas en que se sustentan sus respectivas posiciones, acordando las reglas del juego, prestando atención a la posición de los demás protagonistas y evitando dar la impresión de que se está procurando condicionar la negociación a cualquier tipo de limitaciones intrínsecas o de presiones externas (plazos, alianzas o amenazas).
- (2) Dar toda la importancia posible a la etapa de investigación, interrogación y contrainterrogación, información y consulta, sin demostrar desconfianza ni agresividad, sino interés en recibir información y en conocer la posición de las otras partes y disposición a dar a conocer la propia. Este método permite pasar de la investigación a una fase de consultas, en donde predominan el trabajo conjunto y la labor de grupo, y en donde se trata de poner sobre la mesa la mayor cantidad de información posible y de analizarla tomando en cuenta los puntos de vista de todas las partes, postergando la posibilidad de contestar, desmentir o descalificar la posición del otro. Una actitud de superioridad, antagonismo o desconfianza, o el ánimo de obtener ventajas de otros, deterioran la credibilidad del que emplea dichos métodos y erosiona la confianza de los otros.
- (3) Estar dispuestos a reformular las posiciones iniciales y a elaborar propuestas más aceptables para las demás partes o, en lo posible, una propuesta elaborada por todas ellas en conjunto. Esta actitud, aunque sólo rectifique margi-

293. R. Launay, op. cit., pp. 12 y siguientes.

294. W. Zartman y M. Bergman, *The Practical Negotiator*, op. cit., p. 9.

295. L. Bellenger, op. cit., *Passim*. Su propuesta está basada en los materiales preparado por IDEP-LELLER para los seminarios sobre negociaciones organizados por dichas instituciones y en los ejercicios desarrollados en esos encuentros.

nalmente las proposiciones iniciales, contribuye a crear conciencia entre las partes de que existe la disposición para negociar y para hacer las concesiones que fueren necesarias. Dentro de este contexto se explica mejor la preferencia por centrar la discusión sobre un texto detallado y completo, que contemple todas las cuestiones en disputa, introduciendo gradualmente en él las modificaciones necesarias para ir satisfaciendo las posiciones de las distintas partes, aunque pudiera parecer más eficaz trabajar sobre la base de proposiciones definitivas y rotundas o, en el otro extremo, de posiciones genéricas o vagas.

El modelo de Bellenger ha sido desarrollado en forma precisa por dos profesores de la Universidad de Harvard a través de sus ejercicios y cursos sobre la materia.<sup>296</sup>

La recomendación central de esta propuesta es la de no negociar con base en posiciones específicas sino en principios generales. Cuando se regatea a partir de determinadas posiciones, los negociadores tienden a encerrarse dentro de ellas. Mientras más las defiendan y más convengan a sus adversarios de la imposibilidad de cambiar su posición original más difícil le será hacerlo más tarde, aun cuando les convenga. Este peligro quedó bien ilustrado con el rompimiento de las negociaciones sobre prohibición de ensayos nucleares entre los Estados Unidos y la Unión Soviética durante el mandato del presidente Kennedy. Los Estados Unidos insistieron en que era necesario autorizar diez inspecciones anuales por lo menos, pero la Unión Soviética sólo aceptó tres. Por consiguiente, se rompieron las negociaciones, aun cuando no había llegado a definirse si cada inspección consistía en la visita de una sola persona a un lugar determinado durante un solo día o de cien personas a diversos lugares durante varios meses. La negociación fracasó por mantener las posiciones iniciales.

Una alternativa a esta estrategia es la negociación basada en principios aceptados por todas las partes involucradas. Dicho método consiste en resolver el conflicto de acuerdo con sus propios méritos en lugar de hacerlo a través de un proceso de regateo centrado en las posiciones manifestadas por cada una de las partes. Este método se basa en tres puntos básicos. El primero se refiere a la necesidad de separar a las personas

del problema, impidiendo que factores de tipo emocional intervengan en la definición y la solución del mismo. El segundo es una consecuencia de este y se refiere a la necesidad de no centrarse en las posiciones expresadas por las partes sino en sus intereses objetivos que no siempre coinciden con aquellas. El tercero apunta a no proponer determinadas soluciones bajo presión o dentro de márgenes muy rígidos y a la conveniencia de generar una variedad de alternativas antes de discutir el contenido del acuerdo. Este método se ilustra a través de un cuadro en que se compara una negociación de tipo "dura" o conflictiva con una "blanda" o cooperativa (ver cuadro de la página 283).

De acuerdo con esta perspectiva la negociación puede dividirse en tres etapas. Durante la primera, de investigación y análisis de los hechos en conflicto, se procura hacer un diagnóstico de la situación, recoger información y evaluarla, tratando de identificar preliminarmente las posibles alternativas para conciliar los intereses en conflicto. Durante la etapa de planificación se elabora una estrategia de negociación que jerarquice los intereses, objetivos, plazos y acciones de las distintas partes a la luz de la información recogida en la primera etapa. La tercera consiste en la negociación propiamente dicha. Durante el periodo de discusión se privilegia la comunicación entre las partes, con énfasis en los procesos de interrogación y de consulta, en la verificación de los datos dados a conocer por cada una de ellas y en la exclusión de los elementos emotivos, con el objeto de llegar a un acuerdo que satisfaga objetivamente, en la medida de lo posible, los intereses de las distintas partes.

Una negociación basada en principios aceptados por todas las partes, y no en sus posiciones iniciales, permite que éstas no se aferren a dichas posiciones sino que puedan perseguir la consecución de sus verdaderos intereses. Un ejemplo de lo que acabamos de señalar se encuentra en los acuerdos de Camp David de 1978, que resolvieron la situación creada a partir de la Guerra de los Seis Días de 1967. Las posiciones de Egipto e Israel parecían ser incompatibles. Egipto insistía en que debía recuperar la soberanía de todo el territorio ocupado por los israelitas en la Península del Sinaí. Israel planteaba la necesidad de conservar una parte de los territorios ocupados durante la guerra. No fue posible encontrar una solución hasta que comenzó a distinguirse entre las posiciones y los intereses de las partes. El interés de Israel se centraba en su seguridad: no quería que hubiera tanques egipcios cerca de sus fronteras. El interés de Egipto apuntaba hacia la soberanía: el Sinaí le

296. R. Fischer y W. Ury, *Getting to Yes: Negotiating Agreements Without Giving In*, Boston, Houghton, Mifflin, 1981.

---

había pertenecido desde los faraones. En Camp David ambas partes aceptaron un Plan de Paz que devolvía el Sinaí a la soberanía egipcia y que garantizaba la seguridad de Israel desmilitarizando el área fronteriza.<sup>297</sup>

En conclusión, el conflicto ha sido siempre un rasgo esencial de las relaciones internacionales y, por lo tanto, los estados y otros actores internacionales siempre se han esforzado por desarrollar métodos de solución pacífica de sus controversias. La transformación del sistema internacional contemporáneo a partir de la postguerra modificó la naturaleza y el peso relativo de los conflictos en las relaciones entre los estados así como también el espectro de los mecanismos y métodos aplicables para la solución de los mismos. Ante todo, los mecanismos formales o jurídicos, de carácter obligatorio, perdieron importancia en comparación con la utilización de métodos informales de naturaleza diplomática centrados en la libre negociación entre las partes involucradas. A continuación, dentro de estos últimos medios, las técnicas de negociación de carácter conflictivo fueron revelándose como menos útiles en comparación con las de carácter incrementalista o cooperativo. Estas últimas tienden a tomar en cuenta los intereses reales de las partes, incluyendo en caso necesario algunos que inicialmente no estaban incluidos en la controversia, en lugar de perseguir el triunfo de las posiciones explícitamente propuestas por cada una de ellas. Este enfoque no tiende tanto a que al final de la negociación haya ganadores y perdedores claramente perfilados, ni a que la diferencia entre los beneficios obtenidos por las distintas partes sea lo más grande posible, sino a que todas las partes involucradas obtengan el máximo de ventajas posibles tomando en cuenta los intereses de las demás partes y haciendo las necesarias concesiones. Los métodos de solución de controversias aplicables a un mundo de estados soberanos y autónomos, orientados por un interés nacional frecuentemente irreconciliable con el de otros estados, no siempre son los más apropiados para dirimir los conflictos que surgen en un mundo caracterizado por la interdependencia y la complejidad de los intereses que median entre una pluralidad cada vez mayor de actores.

---

297. Ejemplo citado por Fischer y Ury, op. cit., pp. 48-49.

---

## Las Técnicas de Negociación

### 7. Los principios

Como se ha dicho el primero, según Fischer y Ury, es no negociar con base en posiciones.<sup>298</sup> Cuando se regatea con base en posiciones, los negociadores tienden a aferrarse a ellas. Mientras más afirman su posición y la defienden de los ataques de sus adversarios, más se comprometen con ella. Mientras más traten de convencer a los demás protagonistas de la imposibilidad de cambiar su posición original, más difícil les será hacerlo aunque más tarde les convenga. Esta actitud puede comprometer el éxito de una negociación, esto es, el logro de un acuerdo provechoso. Mientras más atención se dedica a las posiciones iniciales menor atención se presta a satisfacer los intereses de las partes. Así el acuerdo no sólo se hace más difícil sino que, si se logra, seguramente será menos satisfactorio.

El caso citado anteriormente constituye un ejemplo de una negociación conducida en forma dura. También puede ser llevada a cabo en forma blanda pero, si está basada en posiciones, no por eso será más satisfactoria. El protagonista duro ve en la negociación un choque de voluntades, en el cual la parte que adopte las posiciones más extremas y se resista a cambiarlas por más tiempo será seguramente la que gane; en la práctica, muchas veces termina por agotar su tiempo y sus recursos, no llegar a un acuerdo y deteriorar sus relaciones con las otras partes. El negociador blando procura evitar un conflicto agudo y ganar tiempo, pero si tampoco está dispuesto a cambiar sus posiciones es probable que de llegarse a acuerdo, éste sea insatisfactorio para el conjunto de las partes.

Una alternativa a esta estrategia es la negociación según principios propuesta por el proyecto de la Universidad de Harvard anteriormente mencionado. Dicho método consiste en resolver los problemas de acuerdo con sus méritos en lugar de hacerlo a través de un proceso de regateo centrado en las posiciones manifestadas por cada una de las partes. En este esquema los conflictos de intereses se resuelven sobre la base de algún criterio objetivo, aceptado por las partes, y no a

---

298. Gran parte de lo que sigue se basa en el texto citado anteriormente. Hay versión castellana titulada *Si ... De acuerdo! Cómo negociar sin ceder*, publicada por editorial Norma S. A., en Colombia. En adelante las citas se referirán a esta versión.

través del simple regateo o enfrentamiento entre éstas. Se trata, como dicen sus autores, de un método de negociación explícitamente diseñado para producir resultados prudentiales en forma eficiente y amistosa, para maximizar los beneficios de cada una de las partes, y para crear buenas relaciones a largo plazo entre las mismas.

Este método se basa en cuatro puntos básicos. El primero se refiere a la necesidad de separar las personas del problema, impidiendo que factores emocionales intervengan en la definición y solución de este último, y de evitar que la negociación se base fundamentalmente en las posiciones de las partes, porque esto le da un carácter rígido, apasionado y conflictivo. El segundo punto es una consecuencia de éste y se refiere a la necesidad de no centrarse en las posiciones manifestadas por las partes, sino en sus verdaderos intereses; éstos no siempre coinciden con las posiciones explícitas de los protagonistas, las que a veces se encuentran subyacentes, e insistir en la posición original los oscurece. El tercer punto se refiere a la dificultad de proponer buenas soluciones bajo presión o dentro de márgenes muy rígidos y a la conveniencia de generar una variedad de alternativas antes de pasar al diseño de un acuerdo; naturalmente estas opciones deben ser, preferentemente, de beneficio mutuo. Cuando a pesar de todo la negociación se complica o se vuelve conflictiva, lo más probable es que haya vuelto a centrarse en las posiciones originales de las partes y se haya cargado de connotaciones emotivas, situación en la que hay que insistir en la aplicación de criterios objetivos. Este es el cuarto punto.

A continuación se comparan las actitudes y tácticas propias de una negociación tradicional o basada en posiciones, ya sea blanda o dura, con las que se usan en una negociación objetiva o razonada.<sup>299</sup>

NEGOCIACION		
Dura	Blanda	Objetiva
Los participantes son adversarios	Los participantes son amigos	Los participantes están tratando de solucionar un problema
El objetivo es la victoria	El objetivo es lograr un acuerdo	El objetivo es maximizar los beneficios mejorando la relación a largo plazo.
Se exigen concesiones como condición para la negociación	Se hacen concesiones para cultivar la relación	Se separa a las personas del problema y sólo se hacen concesiones cuando los méritos de éste lo aconsejan.
Se plantean amenazas	Se efectúan ofertas	Se exploran intereses
Se aplica presión	Se cede ante la presión	Se razona y se cede ante los principios, no ante presiones
Se mantiene la posición	Se cambia fácilmente de posición	Se insiste en los intereses, no en las posiciones
Se engaña respecto a la posición	Se da a conocer la posición final	Se evita tener una posición definitiva
Se trata de ganar en un enfrentamiento	Se trata de evitar un enfrentamiento	Se trata de buscar una solución basada en criterios independientes del regateo entre las partes
Se exigen ventajas unilaterales como condición del acuerdo	Se aceptan pérdidas unilaterales para lograr un acuerdo	Se inventan múltiples opciones para mutuo beneficio
Se insiste en las posiciones primitivas	Se insiste en lograr un acuerdo	Se insiste en la aplicación de criterios objetivos.

Es necesario aplicar los cuatro criterios básicos propuestos por estos autores desde que comienza la negociación hasta que termina, ya sea por haberse llegado a un acuerdo, sea por desistimiento de las partes. Ese período puede dividirse en tres etapas. Durante la etapa de análisis se procura hacer un

299. Esta comparación está basada en la que proponen Fischer y Ury en las páginas 14 y 15 de su obra.

diagnóstico de la situación, recoger información, organizarla y ponderarla, tratando de avanzar al mismo tiempo en la identificación de las alternativas más factibles para conciliar los intereses en conflicto. Durante la etapa de planificación se elabora una estrategia negociadora que jerarquiza los intereses, objetivos, plazos y movimientos de las partes, a la luz de la información recogida en la primera etapa acerca de los intereses de los demás protagonistas y de las opciones abiertas para conciliarlos. La etapa de discusión se centra en la comunicación entre las partes, en el proceso de interrogación y de consultas, en la verificación de los datos conocidos y en la exclusión de los elementos emotivos, y a través de ella se sientan las bases para llegar a acuerdo.

#### 8. *Los métodos*

El primer criterio consiste siempre en separar los problemas de las personas. No es fácil que exista un conflicto de intereses sin que las partes involucradas en el mismo pierdan su sensatez y su ecuanimidad o sin que tomen como un ataque personal las discrepancias que surjan entre ellas. Al fin y al cabo en toda negociación internacional no se está tratando con representantes abstractos de las otras partes sino con seres humanos que tienen una personalidad, una experiencia, un modo de reaccionar frente a las cosas y una percepción de la realidad particular y diferente de la de las demás personas. Prestar atención al aspecto humano de las negociaciones tiene ventajas y es hasta necesario, pero exagerar su importancia puede ser peligroso para el éxito de la negociación. En el fondo todo negociador tiene dos tipos de intereses: la sustancia de lo que se está discutiendo y la calidad de su relación con los demás protagonistas, particularmente cuando, dado el contexto en que se mueven, es probable que tengan que mantener con ellos una relación a largo plazo o que en el futuro deba volver a negociar con ellos acerca de nuevas situaciones. La atención a los factores personales, la creación de un clima de comprensión, respeto y confianza entre las partes, puede ser útil para lograr un acuerdo acerca de la sustancia del problema, pero generalmente es más útil para mejorar la calidad de la relación a largo plazo. En lo que respecta a lo primero, siempre se corre el riesgo de perder de vista los términos del problema que se está discutiendo por cultivar una buena relación con las otras partes, y de que cuando de hecho ésta se deteriora, como suele ocurrir en toda discusión, se reduzcan las posibilidades de

llegar a un acuerdo. Por eso es conveniente mantener siempre la discusión centrada sobre los términos en que el problema está planteado, empleando para ello técnicas que permitan verlo desde el punto de vista más objetivo posible y en conjunto, como la de incluir en la negociación un período largo y serio de interrogatorios y consultas. Discutir un problema sustantivo y mantener una buena relación entre las partes no son necesariamente aspiraciones excluyentes, pero empeñarse demasiado en esto último puede comprometer la efectividad de lo primero. Como es tan fácil dejarse arrastrar al plano personal en el curso de una discusión, es conveniente adoptar deliberadamente algunas precauciones al respecto.

Aquí lo primero que hay que hacer es conocer las percepciones de cada uno de los protagonistas para que las diferencias existentes entre ellas no se conviertan en un obstáculo insalvable. Generalmente sólo una parte del problema está constituida por elementos objetivos y el resto por la percepción que tienen de él las distintas partes. Por lo tanto, no basta con que cada negociador analice objetivamente el problema reuniendo la mayor información posible acerca de éste, sino que es necesario también analizar cuidadosamente las percepciones de los demás protagonistas. Para ello hay que hacer un esfuerzo consciente por ponerse en el lugar del otro; no hay que reaccionar ni adoptar una línea de conducta con base en lo que uno "cree" que el otro piensa o se propone ni en los temores que pueden infundir las reacciones que de él se esperan; aunque uno esté convencido de que la otra parte tiene la culpa del problema o está manejando mal la negociación, no debe echárselo en cara, pues la confianza en sí misma y en el futuro de la negociación que tiene la otra parte dependen de su sensación de que es capaz de definir y de manejar en forma correcta y eficiente los asuntos en que está interesada y, por lo tanto, tenderá a ver en cualquier acusación un intento de descalificación, creándose un clima desfavorable a la negociación. Una manera de reducir el peso de las percepciones consiste en dar el máximo de participación a las otras partes en todas las etapas del proceso y compartir con ellas el máximo de la información o los contactos en que se basa el juicio de las otras, pues el ocultamiento de información crea sospechas y aumenta el rol de las percepciones. Poco a poco, a través de este método, estas últimas van siendo reemplazadas por informaciones objetivas.

Ocurre lo mismo con las emociones de los distintos actores. En toda negociación, debido a que existe un desacuerdo básico, los sentimientos pueden ser más importantes que las argumentaciones y éstas que los hechos. Lo primero que hay

que hacer a este respecto es conocer el propio estado de ánimo y prestar atención a sus manifestaciones fisiológicas y psíquicas, tratando de no dejarse influir por ese estado emocional o, simplemente, poniéndolo sobre la mesa: "le ruego que me disculpe pero esta mañana estoy cansado o irritado". Lo propio puede hacerse con el adversario: en lugar de ignorar sus emociones y dejarlo que actúe bajo la influencia del resentimiento y de la ira, se le puede decir: "perdone, pero creo que usted está resentido o encolerizado, discutámoslo". Siempre hay que dejar que la otra parte se desahogue, y tratar sus declaraciones con respeto, en lugar de descalificarlas por ser emocionales e infundadas, porque esto sólo reforzará sus sentimientos. Nunca hay que reaccionar de la misma manera frente a un estallido emocional de la otra parte: en tales casos conviene dejar constancia de esa actitud con calma, para hacer más difícil que vuelva a repetirse, postergando la reacción ante ella a la espera de que la tensión emocional se desvanezca para reanudar la discusión en otra atmósfera o incluso esperando que la otra parte se disculpe. Reaccionar frente a este tipo de actitudes conduce al escalamiento de la agresividad y la violencia.

En la medida en que un buen acuerdo no debe basarse en el triunfo unilateral de una de las partes ni en el dictado de una autoridad, sino en una decisión conjunta, la comunicación es de su esencia. Pero la comunicación, en general, es una de las cosas más difíciles. Así por ejemplo, cuando una parte piensa que lleva las de perder o que las posiciones en juego son irreconciliables, deja de comunicarse con las otras, y se dirige a su audiencia. Otras veces la lógica de la discusión lleva a cada parte a concentrarse en sus propios argumentos, dejando de escuchar los de los demás, lo cual se manifiesta en la reiteración de posiciones que ya han sido contestadas o en la imposibilidad de una de las partes de repetir lo que ha dicho la otra; de ahí que sea tan frecuente oír decir: "creí que ya habíamos resuelto este punto" o "creo que usted no ha entendido lo que he dicho". Entre las conductas recomendables para mejorar la comunicación entre las partes se cuentan las de expresarse con claridad y sobre aspectos pertinentes, sabiendo perfectamente de antemano lo que se quiere decir y con un propósito concreto; hablar con el fin de que se entienda y no con el de confundir o impresionar al adversario o a una audiencia externa; expresar los puntos de vista de uno mismo y no tratar de interpretar los de los otros, y escuchar atentamente lo que dicen los demás protagonistas, así como también reconocer con objetividad lo que han dicho, sin tergiversarlo.

La próxima recomendación consiste en distinguir los intereses de las posiciones. Nuestros autores comienzan con un ejemplo típico. Dos hombres están discutiendo en una biblioteca. Uno quiere abrir la ventana para que entre aire y el otro quiere cerrarla para que no haya corrientes. Después de escucharlos un momento, la bibliotecaria abre la ventana en la habitación contigua, logrando así que entre aire sin provocar corrientes. Muchas veces las negociaciones se convierten en una defensa de las posiciones ya enunciadas y pierden de vista que hay otras maneras de dirimir los intereses en conflicto. Son éstos los que definen el problema y no las posiciones asumidas por las partes, creyendo que constituyen la única manera posible de defender sus intereses.

Hay tres razones por las cuales conviene concentrarse en los intereses y no en las posiciones. La primera consiste en que generalmente un interés se puede satisfacer a través de más de una solución, como ocurrió en Camp David. La otra es que detrás de una posición suelen haber motivaciones ajenas a los intereses en conflicto, como sucedió con la posición asumida por el estado de Israel para proteger su seguridad, tras la cual también había elementos de orgullo e imagen nacional. Por último, detrás de las posiciones contrapuestas generalmente no sólo hay intereses conflictivos, sino también intereses compartidos, compatibles o complementarios.

Por eso, lo primero que hay que hacer es identificar rigurosamente los intereses en conflicto, antes de discutirlos. Una manera de hacerlo es preguntar a la otra parte por qué ha asumido una posición determinada. Su motivación puede no tener nada que ver con los intereses que persigue. Una parte puede estar interesada en arrendar una base militar por un periodo de diez años, mientras que la otra no la quiere otorgar por más de cinco, cuando en realidad su interés apunta a la reajustabilidad del precio del arriendo de la base, y al final puede estar dispuesta a cederla por diez años con una cláusula de reajustabilidad en la mitad de ese periodo. También conviene preguntarse si hay motivos para que la otra parte deba mantener su posición, a fin de poder determinar si hay o no más alternativas: en un caso como el de los rehenes norteamericanos en Irán, lo más probable es que este último país no deseaba doblegarse ante la presión económica o militar norteamericana, y sólo aspiraba a la plena reivindicación de su orgullo nacional. Por último, es importante reconocer que la otra parte posee otros intereses, e identificar las consecuencias que podría tener sobre ellos la solución que uno le propone. En efecto, aunque

esa solución parezca conveniente para ambas ¿cuáles serán sus consecuencias a largo plazo en otras esferas?

Identificados los intereses, debe comenzar la discusión. ¿Cómo se puede discutir sobre ellos sin encerrarse en posiciones rígidas? Para ello, lo primero es expresar el problema antes que la solución: nunca hay que decir "usted tiene que hacer esto y aquello", ya que la otra parte no escuchará las razones que vienen a continuación, toda vez que estará pensando en qué lo afectarán las medidas que se lo solicitan y qué argumentos podría dar en contra de ellas. Además, es necesario exponer el problema en forma clara, asignándole la importancia que uno le atribuye -ni más ni menos- ya que de lo contrario confundirá desde un comienzo a la otra parte. Nunca hay que demostrar que los intereses de la otra parte le parecen a uno erróneos, irrelevantes o ilegítimos: por el contrario, hay que demostrar que uno considera que la satisfacción de esos intereses es condición necesaria para realizar una negociación razonable, y que uno no se ha limitado a escucharlos sino que los ha comprendido con toda claridad. Otra cosa que no conviene hacer es mirar hacia atrás y no para adelante; es fácil convertir la negociación en una reacción permanente frente a algo que alguien ha hecho o dicho, en un esfuerzo para demostrar al otro que estaba equivocado o que tuvo la culpa de algo que ha ocurrido, en vez de esforzarse por lograr la superación de una situación perjudicial o la obtención de un beneficio. A veces parece que una discusión tiene más causas que propósitos, responde más a la pregunta "por qué" que "para qué", y esto es dañino. La necesidad de formular el problema en forma clara y específica no excluye la posibilidad de ser flexible: hay que admitir que siempre hay más de una visión del mismo y más de una alternativa para zanjar una discusión satisfactoriamente y, por lo tanto, no conviene efectuar planteamientos excluyentes o rígidos.

El concepto de flexibilidad nos lleva a un tercer grupo de recomendaciones: las que tienen que ver con la necesidad de estar siempre inventando alternativas mutuamente aceptables. Los acuerdos de Camp David no sólo son un buen ejemplo de uno de los peores peligros de la negociación -encerrarse en las posiciones iniciales- sino también de una de sus salidas más fecundas: la de abrir nuevas opciones. Desgraciadamente casi siempre las partes llegan a una negociación seguras de que conocen la solución más conveniente para ellas, y rara vez se preocupan de tener algunas cartas adicionales en la manga o están abiertas a cambiar de alternativas durante ella.

Cuatro son los obstáculos más corrientes a la búsqueda de nuevas opciones. El primero es formarse un juicio prematuro: ésta es una receta segura para formular una propuesta rígida, para que las demás partes la rechacen y para que, por consiguiente, uno se empecine en ella sin buscar alternativas. El otro consiste en creer que lo que hay que hacer es elegir cuidadosamente una propuesta y no cambiarla durante toda la negociación porque las demás partes podrían confundirse si uno comienza a proponer ideas nuevas; también existe el temor de que al proponer alternativas uno pueda aparecer como vacilante o revelar más información de la que quisiera. Otro peligro radica en la tendencia a ver el problema como una "torta" de un tamaño fijo, que hay que dividir lo mejor posible entre las partes, en lugar de pensar de que en todo momento la torta puede aumentar o multiplicarse mediante la consideración de otros intereses. Una dificultad más deriva de la noción de que la búsqueda de una solución aceptable para las otras partes es un problema de ellos: "ya tengo bastantes dolores de cabeza con defender mis intereses; que ellos defiendan los suyos". Muchas veces un buen camino para desbloquear una negociación consiste en imaginar opciones que podrían ser ventajosas para las otras partes. En tales casos se debe estar atento para identificarlas y sugerirlas a las demás partes en forma constructiva.

También se han sugerido cuatro recomendaciones para inventar opciones creativas. La primera apunta a separar la reflexión encaminada a inventar nuevas opciones del acto de juzgarlas; la búsqueda de nuevas opciones es una labor imaginativa, creativa, y el juicio generalmente inhibe la imaginación; por lo tanto, cuando se busca alternativas, no hay que estar demasiado interesado en evaluarlas. La segunda se refiere a la conveniencia de negociar a partir de la convicción de que no hay una solución única para cada problema, de que siempre hay alternativas, y de estar permanentemente preparado para ampliarlas, considerando hechos desconocidos hasta entonces, buscando otros precedentes, dejando correr la imaginación o introduciendo variaciones hipotéticas en la fórmula seleccionada en primer término. La tercera recomendación se refiere a emplear métodos que hagan más fácil a los otros llegar a una decisión, no sólo buscando puntos de coincidencia con ellos sino también adelantándose a proponer alternativas para liberar de esa responsabilidad a las otras partes (así como también de la sensación de estar revelando información que produce el hecho de tomar iniciativas), o dándoles a entender que uno comprende que se tome su tiempo o que pueda cambiar de posición durante

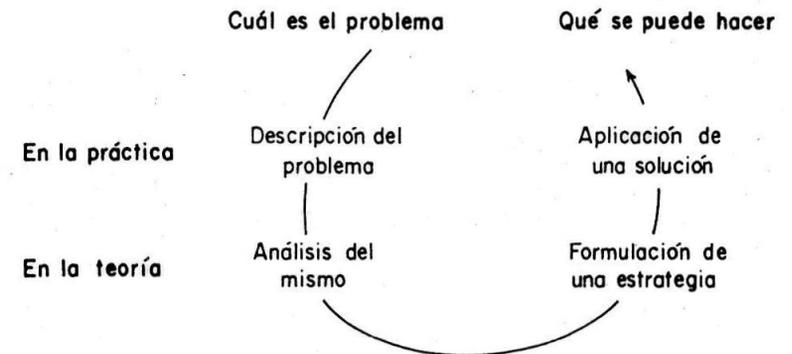
el juego (un embajador británico describía su trabajo como "ayudar a mi oponente a recibir nuevas instrucciones sin avergonzarse"). En tal sentido se ha dicho que "en una negociación nunca es demasiado pronto para hacer borradores que ayuden a pensar con claridad y a explorar alternativas".<sup>300</sup> La cuarta recomendación se refiere a la conveniencia de buscar siempre intereses mutuos y soluciones que satisfagan también a las demás partes. Cuán ventajosa y estable sea una solución depende casi siempre de que todas las partes queden relativamente satisfechas (lo cual no impide que haya desequilibrios en la distribución de los beneficios).

Cabe recordar tres cosas al respecto. Primero, los intereses mutuos están latentes en cualquier negociación, aun cuando casi nunca sean obvios, por lo cual hay que explorarlos cuidadosamente. Segundo, los intereses mutuos generalmente no sólo están ocultos sino que no están dados: hay que crearlos, explorando mejor los intereses de las otras partes y buscando oportunidades para compatibilizarlos con los propios o poner en común los de unos y otros, lo que muchas veces implica crear una situación completamente nueva, distinta de aquella a que se refería la negociación inicialmente. Tercero, la insistencia en buscar intereses comunes puede hacer que la negociación sea más fácil y amistosa. Tampoco debemos olvidar que el partir de principios comúnmente aceptados o de un marco de referencia compartido, necesidad a la que nos hemos referido varias veces, es casi siempre un requisito para la búsqueda de intereses mutuos.

El tipo de análisis sugerido hace un momento para explorar alternativas se refleja en el siguiente diagrama adaptado de los autores que estamos siguiendo en esta parte.

La búsqueda de alternativas diferentes suele requerir el aporte de diversas personas, muchas veces de expertos, que en lo posible no tengan una experiencia demasiado estrecha o circunscrita al problema que inicialmente se discute, sino que puedan aportar otras experiencias o una visión más amplia. Una de las formas de obtener este aporte consiste en lo que los norteamericanos llaman *brain storming*, una sesión relativamente organizada entre amigos o colegas con experiencias coincidentes o complementarias, destinadas precisamente a generar alternativas. La regla fundamental de este ejercicio consiste en posponer toda crítica a las ideas que se lancen, en no defender

### Método de Análisis Para Explorar Alternativas



las ideas propias, en no evaluar de inmediato la factibilidad de cada una de ellas, y en no sentirse representando posiciones o intereses contrapuestos sino más bien participando en una labor de conjunto de carácter creativo. El éxito de una sesión de este tipo no radica en el brillo de cada uno de los participantes sino que en la riqueza del debate colectivo, del cual se benefician todos, pudiendo tomar cada cual lo que más le sirve. Este tipo de ejercicio puede hacerse entre los asesores y socios de una de las partes, o entre los distintos protagonistas del conflicto, tratando en este último caso de mantener el mismo espíritu. Para que estos ejercicios tengan éxito es necesario definir bien sus objetivos, esto es, lo que se espera lograr a través de los mismos; seleccionar pocos participantes bien calificados; crear un ambiente en que se combinen la seriedad con la informalidad en proporciones adecuadas y, en la medida de lo posible, introducir algún personaje que actúe como elemento catalítico o como moderador de la sesión, o ambos personajes. Sus resultados dependen también de la sistematicidad con que se registren las ideas que surjan del debate, con que se jerarquicen y seleccionen las más prometedoras desde el punto de vista de los objetivos que se tuvieron en vista al proponer ese ejercicio, con la que éste sea evaluado por cada una de las partes y, desde luego, de la disposición de estas últimas a utilizar sus conclusiones en la práctica.

El cuarto grupo de preocupaciones que se debe observar en este tipo de negociaciones se refiere a que los criterios sean objetivos. Nunca se puede insistir suficientemente en que por más que se comprendan los intereses de las otras partes, por más que se procure conciliarlos, por más que se trate de buscar alternativas y por más que se valore la calidad de la relación a largo plazo, en toda negociación siempre hay intereses en conflicto. También hemos repetido que este tipo de negociaciones tiene el mérito de hacer probable que se llegue a un buen acuerdo consistente en que los intereses de todas las partes queden relativamente satisfechos, pero cada vez que lo hemos dicho hemos subrayado también que ni en la mejor de las soluciones se podrá evitar que en definitiva se produzca un cierto desequilibrio en la satisfacción alcanzada por cada una de ellas. Esto significa que el elemento de conflicto estará presente a través de todo este proceso, incluyendo el acuerdo o la solución a que se llegue, y subsistirá aún después de emplear con la mayor honestidad e inteligencia todas las técnicas anteriormente mencionadas. Sería un error tratar de eliminar ese margen de insatisfacción o de conflicto a través de métodos voluntaristas, que impliquen volver a la confrontación o al regateo. La clave de este método consiste en insistir invariablemente en apelar a criterios objetivos, basados en la naturaleza y las características del problema a que se refiere la disputa, e independientes de la voluntad y la capacidad negociadora de las partes, para zanjar las diferencias que subsistan. En otras palabras, la esencia de este tipo de negociación consiste en concentrarse en los términos del problema y no esperar demasiado de las habilidades de las partes: en estar siempre abierto a las razones y en cerrarse a las presiones de los otros. Tanto se ha dicho en esta sección a este respecto que parecería ocioso profundizar en ello.

Conviene destacar, por último, tres de los aspectos en que la "revolución diplomática" del siglo XX ha alterado la forma en que en otros tiempos se desarrollaban las negociaciones.<sup>301</sup> El primero se refiere a que la disolución de aquel concierto de naciones y de aquel mundo de convenciones admitidas en que se basaron las relaciones diplomáticas hasta el presente siglo ha hecho más complejo, pero a la vez más necesario, buscar marcos de referencia o principios aceptados por todas las partes, tanto para facilitar la comunicación entre ellas como para dar mayor solidez a sus acuerdos. El segundo consiste en

que en un mundo más complejo muchas veces no sólo es difícil que la negociación termine en un acuerdo, sino también asegurar el cumplimiento de los compromisos adoptados. El tercero apunta a que aquella revolución ha afectado particularmente a las negociaciones multilaterales, que tan frecuentes fueron en la época del concierto europeo, las que se han vuelto mucho más impredecibles y complejas debido al número y heterogeneidad de los temas y actores que intervienen en ellas. Esto no sólo afecta a las negociaciones propiamente dichas sino también a los organismos y foros en que ellas se desarrollan, creando una situación en que muchos han visto una verdadera crisis del multilateralismo, en franca contradicción con la necesidad de institucionalizar los instrumentos apropiados para el manejo colectivo de ciertos problemas internacionales en un mundo cada vez más interdependiente.

#### 9. *Algunos obstáculos*

La aplicación de muchos de los métodos sugeridos más arriba supone un cierto grado de racionalidad y simetría en las relaciones entre los protagonistas. Pero a veces este tipo de relación no se produce o se da en un grado muy pequeño. La causa más corriente de esto radica en las diferencias en cuanto al poder de que dispone cada parte. Aquí es muy importante tener en cuenta que esto no se refiere sólo a los recursos de poder tradicionales, sino también al grado de información o de conocimiento que posee cada parte respecto del asunto en discusión y a la posición de sus adversarios, particularmente en un mundo tan especializado en donde el poder depende cada vez más del conocimiento. El principal problema de la parte más débil no es que objetivamente tenga mayores probabilidades de perder, sino su temor a perder, a estar menos informada o a ser menos hábil que la otra, a no poder inducir a llegar a un acuerdo o a que no se presente esa oportunidad de nuevo.<sup>302</sup>

---

302. Una pequeña anécdota ilustrará la importancia que en toda negociación tiene el conocimiento y la ventaja que disponer de él da a una de las partes. Un amigo mío, profundo admirador del arte Gándara, compró en Karashi una cabeza del Buda helenizada, después de regatear bastante y por tratarse de una oportunidad única, en 500 rupias. Días más tarde, encontrándonos en plena zona de ese período artístico, en los Himalayas, muchos nativos nos ofrecieron cabezas similares por 5 rupias.

---

301. G. A. Craig y A. George, op. cit., pp. 162 y siguientes.

Lo primero que hay que hacer en esos casos es fijar un criterio que le permita a uno protegerse de ceder para llegar a un acuerdo a un costo muy alto u obteniendo muy pocas ventajas. Ello supone determinar cuidadosamente el punto o límite por encima o por debajo del cual (según si se está pensando en los costos o en los beneficios) la solución pasaría a ser inconveniente. Esto no es contradictorio con la necesidad de ser flexible y de imaginar alternativas: éstas pueden fijarse al comienzo, estableciendo más de un límite aceptable, o se pueden inventar en el curso de la negociación, pero con el mismo cuidado con que se estableció inicialmente un límite. Lo importante es no comenzar la negociación sin tener claridad acerca de ese límite, porque eso equivale a entrar a una negociación a ciegas. En situaciones concretas, en que se negocian diversas facetas de un mismo tema o varios temas conectados entre sí, no siempre es fácil fijar ese límite en forma muy precisa o percibirlo con claridad en un momento dado; en tales casos, es conveniente establecer en forma previa un sistema de protección o alarma que le permita a uno darse cuenta cuánto se está alejando de ese límite, lo cual puede lograrse identificando de antemano varias soluciones no muy diferentes de la adoptada como límite, pero que ya no serían aceptables, con el objeto de poder reconocerlas cuando la negociación se acerque a ellas.

Lo otro que puede ocurrir es que una de las partes no esté verdaderamente dispuesta a entrar en una negociación, y se atrinchere en la defensa de sus posiciones, manteniéndola siempre a un nivel de polémica, confrontación de intereses y conflicto. En este caso, lo que hay que hacer es redoblar los esfuerzos para desviar la atención desde las posiciones de las partes y atraerla hacia las características objetivas del problema. Esto se puede hacer en tres diferentes direcciones.

La primera apunta a lo que uno mismo puede hacer durante la negociación en tal sentido. Aquí se trata de evitar que la negociación se convierta en un conflicto de posiciones y personalidades, de no rebatir la posición de la otra parte y no responder a los ataques que ésta dirija contra uno, insistiendo una y otra vez en explicar los distintos aspectos del problema y sus posibles soluciones. En lugar de oponer resistencia al adversario, se trata de desviar la atención hacia el problema, de explorar los intereses en juego, de identificar alternativas y de proponer criterios objetivos que permitan medir las ventajas de las distintas soluciones.

Si esta estrategia no da resultado, o en forma paralela, se pueden sugerir algunas cosas que podría hacer la otra parte

para acercarse a una solución aceptable. Esto nuevamente implica no atacar sus propias posiciones sino examinar lo que hay detrás y al lado de ellas, obligándola a explicitar mejor sus intereses y a confrontarlos con diversas soluciones, hasta que llegue un momento en que reconozca que su posición inicial no representa la única vía posible para satisfacerlos y comience también a concentrar su atención en el problema. Dar y pedir el máximo de información respecto al mismo, exigir tiempo para preguntas y consultas, inducir poco a poco a la otra parte a que analice esas informaciones, pedir la intervención de asesores o de expertos que aporten conocimientos o juicios independientes de las posiciones de las partes, son algunos de los sistemas que permiten ir obligando al adversario a centrarse en el problema.

Un tercer camino que puede usarse si estos dos fracasan, y cuya posibilidad conviene mantener abierta todo el tiempo, consiste precisamente en la intervención de una tercera parte. Esta es por definición una instancia independiente de las posiciones de los contrincantes. De allí la importancia que tradicionalmente ha tenido la mediación o el arbitraje en negociaciones complicadas, un tema al cual ya nos hemos referido.

Una fuente más de dificultades se da cuando una de las partes juega sucio. Naturalmente que esto se puede producir de mil maneras y es lo que ha dado tan mala reputación al regateo. Esto puede darse cuando en sus presentaciones una parte falsea el problema que es objeto del debate, oculta o distorsiona informaciones, trata de engañar a la otra parte en cuanto a las ventajas que podrían derivarse de determinadas soluciones, procura tomarla por sorpresa, efectúa proposiciones para atraerla y luego las retira, o aumenta sus exigencias en el momento en que están a punto de llegar a acuerdo. El común denominador de todas estas estratagemas consiste en que ayudan a una de las partes a ganar en una confrontación de voluntades en lugar de dirigirse al fondo del problema. A estas tácticas encaminadas a engañar al adversario puede añadirse la guerra psicológica, destinada a crear un clima de ambigüedad, precariedad e incertidumbre, o el temor a que no ceder frente a determinadas condiciones despertará la irascibilidad del adversario y lo volverá más duro en el futuro. También pueden emplearse amenazas o presiones, tanto dentro de la negociación, como provenientes de actores influyentes que permanecen fuera de ella.

Frente a cualquiera de estas formas de juego sucio pueden adoptarse tres caminos. El primero es el de la pasividad, de no

## GLOSARIO

---

hacer nada para no echar a perder la relación entre las partes o aumentar el conflicto entre ellas, como hizo Chamberlain ante Hitler hasta después de Munich, lo cual trae generalmente consecuencias similares a las de las tácticas de apaciguamiento empleadas en ese trágico período. El segundo consiste en responder con las mismas armas, lo cual termina por convertir la negociación en una competencia o lucha desleal, en otra cosa. Lo tercero consiste en tomar distancia de las estratagemas o amenazas anteriormente mencionadas, y en tratar de no dejarse influir por ellas, esforzándose en todo momento por volver a llevar la discusión hacia el problema. En el fondo, todo protagonista enfrentado con estas maniobras desleales o dolosas debe entenderlas como una propuesta implícita para cambiar el procedimiento de la negociación, y llevarla al terreno de la confrontación de voluntades, de la fuerza o de la astucia. A menos que el protagonista que es tratado de este modo esté seguro de ganar, o que le guste el riesgo, le convenirá rechazar esa propuesta y esforzarse por mantener el espíritu y el método de la negociación dentro de bases razonables y objetivas. En una negociación, ganar en la elección del procedimiento es ganar en lo que es más importante, porque de éste depende casi todo el resultado. Por eso es que todo este capítulo se ha concentrado en los procedimientos mencionados.

---

**acción** Desde el punto de vista de la ciencias que estudian la conducta humana esta expresión se usa para referirse a una unidad de comportamiento, que tiene principio y fin dentro de sí misma, sin perjuicio de que forme parte de un proceso, una estrategia o una línea de conducta más amplias. Por definición se trata de un comportamiento teleológico, es decir, que procura facilitar el cumplimiento de determinados objetivos aunque éstos consistan meramente en evitar una reacción o mantener el *statu quo* en una situación determinada. Una acción es la expresión práctica de una política y a la vez el medio a través del cual ésta se va ejecutando día a día. En tal sentido sirve para reconocer y caracterizar una política entendida, entre las diversas acepciones que tiene este concepto, como una línea de conducta práctica para enfrentar determinadas situaciones y no como una simple declaración de intenciones o un programa.

**actor** Esta expresión se usa en las ciencias sociales para designar a los actores que participan en un proceso social o políticamente relevante en que intervienen diferentes partes, como una coalición o alianza, un proyecto conjunto, una relación comercial competitiva, una negociación o un conflicto. La presencia de diversos actores indica que estamos necesariamente frente a un proceso interactivo. En el idioma inglés dichos procesos a veces se denominan "juegos", y sus participantes "jugadores". Durante los últimos decenios los científicos sociales han transferido parte de su atención desde las normas y las instituciones que encuadran el desarrollo de dichos procesos hacia los actores que intervienen en ellos y sus comportamientos específicos. Contribuyó a ello la tendencia denominada "behaviouralista". Esta corriente ha influido también en los estudios internacionales al alterar

la presunción de la escuela clásica, según la cual los Estados eran los únicos protagonistas de las relaciones internacionales y al llamar la atención acerca de la participación en ellas de otros actores, frecuentemente no gubernamentales, como las corporaciones transnacionales, los bancos, los partidos políticos, las iglesias y otros agentes distintos del Estado.

**agregación** En general, un concepto agregado es el que involucra una pluralidad de partes vinculadas por algún factor común, que permite reconocerlas como una unidad dotada de identidad propia a un nivel más alto de abstracción. Más específicamente constituye uno de los conceptos que sirven para explicar cómo se constituye esa unidad sustantiva y operacional que es el Estado a partir de sus diversas partes integrantes así como también para describir su naturaleza pluralista. Los analistas clásicos tendían a concebir el Estado como un actor unitario mientras que algunas corrientes actuales tienden a desagregarlo en sus partes componentes: corrientes políticas, regiones, agrupaciones sociales y organizaciones burocráticas que interactúan entre sí para producir las decisiones políticas y acciones adoptadas por estos grupos en nombre del Estado. Ver también **integración, coordinación y concertación**.

**anarquía** Es una situación caracterizada por la ausencia de una autoridad política. Tradicionalmente se ha entendido que el sistema internacional tiene tendencias anárquicas en la medida en que no existe una autoridad central superior a los Estados o una autoridad supranacional. Esa percepción, que en su versión moderna se remonta a Hobbes, contrasta con la visión de un orden natural subyacente al concierto de las naciones propiciada por escuelas que se sintetizan en Grocio, y con corrientes recientes que atribuyen un carácter sistémico a la política internacional o procuran identificar la existencia de regímenes internacionales para regular determinados sectores.

**asimetría** Es una relación entre dos o varias partes que pueda considerarse desigual o desequilibrada desde el punto de vista de determinados indicadores o valores. La asimetría puede ser estructural, como ocurre cuando está determinada por la posición que ocupan las distintas

partes dentro de una estructura o jerarquía, o meramente coyuntural. Si bien esta última puede darse en forma independiente de cualquier situación estructural, siendo causada por las políticas seguidas por las distintas partes, toda relación estructuralmente asimétrica da lugar a flujos desequilibrados en la coyuntura. Estos flujos se refieren generalmente a la distribución de los costos y los beneficios que generan las relaciones entre las partes involucradas. Al igual que los equilibrios macroeconómicos en el campo de la economía, la simetría es una situación que no siempre se da en el plano de las relaciones internacionales, por lo que muchas veces la asimetría puede ser compatible con una relación de convivencia normal o de interdependencia y no se asimila necesariamente a los casos límite de la dependencia, la subordinación o la falta total de autonomía. Gran parte del quehacer internacional en una situación de interdependencia compleja consiste en manejar la asimetría.

**autarquía** Situación real o percibida, que confiere a un Estado nacional o a otros actores internacionales un alto grado de autosuficiencia y, por lo tanto, de independencia respecto del comportamiento de otros actores. La percepción de esta situación está generalmente vinculada a la visión clásica que concibe las relaciones internacionales como protagonizadas por un conjunto de Estados soberanos dotados de un alto grado de autonomía o autarquía, cuyas relaciones giran en torno a un número limitado de cuestiones importantes fundamentalmente vinculadas con el mantenimiento o incremento de su respectiva cuota de poder o con su supervivencia misma, y por lo tanto oscilan entre la guerra y la paz sin muchas alternativas intermedias. En el plano económico este concepto evoca de un modo imperfecto las políticas seguidas por aquellos países industrializados que en distintos periodos históricos procuraron basar sus procesos de desarrollo en el proteccionismo, por una parte, o las de los países en desarrollo que en una determinada etapa siguieron estrategias de crecimiento hacia adentro y promovieron procesos de industrialización sustitutiva marcadamente protegida. La autarquía constituye un concepto más radical que el de autonomía, constituye un tipo ideal o un límite al cual puede aproximarse la realidad sin darse nunca integralmente en ella, y se contrapone a los conceptos de dependencia y de interdependencia.

**autonomía** En las ciencias sociales, que estudian las interacciones que tienen lugar entre distintas unidades que forman parte de un conjunto más amplio, este concepto tiene un carácter marcadamente relativo apuntando al grado de independencia que tiene la unidad analizada, y su comportamiento, respecto de las demás unidades o de otras variables. Se diferencia, pues, de autarquía, un concepto absoluto o tipo ideal que rara vez se da plenamente en el mundo real, en la medida en que la autonomía es un objetivo de políticas que se puede alcanzar en forma gradual e incrementalista mezclándose, en dosis variables, con situaciones de dependencia, interdependencia y condicionamiento externo. Como tal tiene una connotación diferente según se trate de las grandes potencias que desde antiguo han conquistado y practicado grados muy altos de autonomía, o de países emergentes o en desarrollo que luchan por concretar esta aspiración en términos modestos, pasando por toda una gama de situaciones correspondientes a aquellas potencias intermedias que tienen una visión más matizada acerca del significado y la viabilidad de este concepto.

**autoridad** El derecho a imponer normas de conducta o mantener decisiones y comportamientos que se ajusten a ellas, y a aplicar sanciones en casos de contravención a dichas reglas, cuya legitimidad se basa en unas normas emanadas de un código jurídico formal o en la costumbre. Por extensión este concepto se aplica también a las instituciones o personas encargadas de ejercer ese derecho por el propio orden normativo en que se basa la legitimidad del mismo. La autoridad se distingue tajantemente de la fuerza bruta, del poder entendido como algo más genérico y de la influencia, la cual casi por definición condiciona ciertos comportamientos sin basarse en la autoridad o apelar a ella.

**balance del poder** Un concepto fundamental dentro de la escuela realista o clásica de las relaciones internacionales que se refiere a una condición de equilibrio entre las naciones, en virtud de la cual ningún Estado o grupo de Estados puede acumular más poder que los demás evitando así su hegemonía y asegurando la paz. La mantención de este equilibrio fue el principal objetivo de la política mundial entre la Guerra de los Treinta Años y la Primera Guerra Mundial. A lo largo del tiempo este concepto ha

sido objeto de múltiples acepciones, entre las cuales cabe destacar aquellas que ven en éste una característica inherente al sistema internacional, aquellas que lo consideran un objetivo que los estadistas deben perseguir en forma deliberada, y otras que lo identifican con el rol de aquel Estado o agrupación de Estados que en un momento determinado mantienen o restablecen el equilibrio del poder. Recientemente algunos críticos han cuestionado su utilidad para comprender la política internacional o formular la política exterior debido en parte al reduccionismo implícito en este concepto, que hace del poder el único eje de las relaciones internacionales, y en parte también a la ambigüedad anteriormente mencionada.

**bipolaridad** Característica que presenta el sistema internacional cuando está dividido en dos bloques, agrupados en torno a otros tantos centros de poder, que han acumulado los recursos necesarios para imponer en lo sustancial su línea de conducta a los Estados alineados dentro de su bloque y para intermediar o condicionar sus relaciones o sus conflictos con el otro bloque o con los demás miembros de dicha agrupación. Una estructura bipolar se diferencia de la política del balance del poder, en la medida en que ésta implica un permanente esfuerzo para equilibrar las relaciones entre un grupo más o menos amplio de protagonistas, así como también de un sistema multipolar caracterizado por una tendencia hacia la dispersión de los centros de poder que da lugar a una mayor fragmentación en las relaciones internacionales. Se ha dicho que el mundo de posguerra se caracterizó por una estructura bipolar y que a partir de un punto de inflexión, que podría situarse en el comienzo de los años setenta, por un proceso marcado, no sin retrocesos, por una creciente tendencia hacia la multipolaridad. La apreciación acerca de cual de estas dos estructuras o tendencias prevalece hoy día depende considerablemente de los factores que se escojan como determinantes de la naturaleza y el funcionamiento del sistema internacional en un período dado, es decir, de que se privilegien aquellos factores vinculados con los recursos de poder que continúan concentrados en las dos superpotencias o que se incluyan otros recursos cuya posesión es actualmente más difusa.

**burocracia** Concepto híbrido que nació como una combinación satírica de la palabra francesa *bureau* y la palabra griega *kratein*, que significa mandar, a fin de crear una categoría análoga a los conceptos de democracia y aristocracia. Usada en serio por las ciencias sociales, puede servir para connotar, al mismo tiempo, la naturaleza de un régimen de gobierno y el grupo que dentro de él ejerce la autoridad. En una acepción más moderna y, a la vez, más general se usa para designar la rama administrativa del cualquier gobierno, aun cuando su naturaleza no sea necesariamente burocrática. En tal sentido se habla de *la* burocracia para referirse a la administración del Estado y de *una* burocracia para aludir a una determinada agencia o departamento de ésta. Este término se ha utilizado para construir categorías de análisis de gran importancia, como en el caso de los conceptos de autoridad o racionalidad burocrática en Max Weber o de política burocrática a partir de Graham T. Allison, un concepto empleado para connotar y describir el papel de las organizaciones y personas que toman las decisiones en nombre del Estado después que éste dejó de ser considerado como un actor racional unitario.

**causalidad** Indica que un hecho ha sido parcial o totalmente determinado por otro que le precedió en el tiempo. El hecho de que el segundo haya sido determinado sólo parcialmente por el primero indica que tiene múltiples causas. Una causa puede también tener múltiples efectos. Algunas son por sí mismas suficientes para producir ciertas consecuencias mientras que otras sólo contribuyen a que ocurran. Kenneth Waltz ha distinguido entre una causa suficiente y una meramente permisiva, esto es, que se limita a facilitar cierto resultado. Una relación de causalidad opera de una manera completamente diferente en el mundo físico que en el del comportamiento humano. La tradición central del pensamiento occidental atribuye a éste un carácter opcional y teleológico, según el cual el que actúa siempre puede escoger entre diversas conductas en función de determinados objetivos, por lo cual en el campo de las ciencias sociales al concepto de causalidad debe agregarse el de finalidad. Algunos piensan que la atribución de una relación de causalidad a dos eventos consecuenciales se basa en una presunción metafísica cuya aplicación práctica es indemostrable. En las ciencias sociales y en los estudios internacionales se han cons-

truido y utilizado modelos causales que permiten describir relaciones secuenciales entre dos o más variables, o bien cómo la relación entre ellas conduce a determinados resultados. Esos modelos también procuran que se pueda medir el peso relativo de cada variable en la producción de ese resultado.

**centro** El concepto de centro tiene una amplia utilidad en las ciencias sociales y políticas, aunque no es muy preciso, siendo frecuentemente utilizado con diversos sentidos o en forma intuitiva. Este concepto, bajo distintos nombres, desempeña un papel principal en los diversos análisis de la realidad política inspirados por los primeros trabajos de David Easton, quien concibe un sistema político como integrado por un centro -el gobierno- que recibe las demandas (*inputs*) provenientes del entorno social y las convierte en decisiones encaminadas a lograr ciertos resultados (*outputs*), los que generalmente tienen que ver con la distribución de los recursos disponibles entre los diversos actores. En el campo de las relaciones internacionales la utilidad de este concepto es más relevante todavía puesto que el sistema internacional contemporáneo carece de una autoridad global o un centro de decisiones. Sin embargo, en la medida en que por lo menos se acepte la existencia de una cierta jerarquía internacional que cambia con el tiempo, el concepto de centro se puede utilizar para designar a aquellos países, bloques o grupos de países que ocupan los lugares más altos de esa jerarquía y, por lo tanto, determinan en buena medida el comportamiento de los otros. El análisis de las relaciones económicas entre ambos tipos de países llevó a fines de los años cuarenta a Raúl Prebisch, desde la CEPAL, a acuñar el concepto centro-periferia, específicamente diseñado para describir las relaciones entre los países industrializados y los países en desarrollo y ampliamente utilizado para estos efectos a partir de esa época. El uso de este concepto se extendió luego, en alguna medida, a las relaciones políticas entre ambos grupos de países. Immanuel Wallerstein lo utilizó a un nivel de abstracción más alto para explicar el desarrollo del capitalismo mundial.

**cognitivo** Concepto tomado de la epistemología que se refiere a la función del conocimiento en general y, más específicamente, a la visión, las actitudes y las experien-

cias previas que condicionan, estimulan o limitan la capacidad del sujeto para percibir y comprender la realidad. En tal sentido, en el campo de la política internacional, se dice que la definición que hace un actor de una determinada situación, una política o un comportamiento dependen de la matriz o el mapa cognitivo que posee ese sujeto. Este mapa puede ser explícito o implícito, siendo este último el caso más frecuente, lo cual lleva a algunos analistas a subrayar la conveniencia de construir mapas cognitivos explícitos mediante procedimientos sistemáticos. La visión que un país u otros actores tengan del contexto en que se desenvuelven sus relaciones internacionales depende en buena medida de estos mapas. León Ferstinger acuñó el concepto de disonancia cognitiva para indicar que los seres humanos y los grupos sociales tienden a no percibir aquello que contraría sus patrones previos y desarrolló varios procedimientos para superar estas limitaciones. Este concepto tiene mucho que ver con el de cultura política o cultura cívica.

**compromiso** Concepto ampliamente utilizado en el análisis de las relaciones internacionales y de la política exterior que puede tener, entre otros, tres significados. El primero se refiere a las obligaciones que una parte tiene con respecto a otras con las cuales ha celebrado un acuerdo de cooperación, general o específico, ya sea en el campo político, militar u otros, como ocurre en el caso de una coalición o alianza. Otro se refiere a la necesidad moral, jurídica o basada en situaciones de hecho, como el ejercicio o la amenaza de la fuerza, de no hacer algo o no aspirar a un beneficio accediendo al deseo o a la imposición de otros actores, generalmente más poderosos. Por último, se refiere también al acuerdo a que llegan dos o más partes como consecuencia de la solución de un conflicto o del término de una negociación, particularmente en aquellos casos en que todas ganan y ceden al mismo tiempo un poco.

**conflicto** Desacuerdo o divergencia entre dos o más actores en torno a determinados valores, ideas o intereses que da lugar a una situación de confrontación entre las partes, ya sea explícita o implícita, sea también más moderada o más violenta. Siendo un concepto central en la teoría de las relaciones internacionales, existen discrepancias

acerca del papel que éste juega en ellas. La corriente tradicional, representada por la escuela realista o clásica, asigna al conflicto un papel central y dominante, recordando con razón que históricamente, a partir de Tucídides, tales estudios siempre han surgido con ocasión de situaciones conflictivas; esta visión considera que el grueso de las relaciones internacionales gira en torno al manejo de tales situaciones, y por ello naturalmente tiende a privilegiar el rol de poder, la guerra y los recursos militares en el desarrollo de las relaciones internacionales. Otras corrientes que, más recientemente, han enfatizado el papel de los factores económicos, tecnológicos y culturales en las relaciones internacionales y consideran que el mundo actual se caracteriza por una situación de interdependencia compleja, restan algo de importancia al papel del conflicto en dichas relaciones y acentúan en cambio el de la cooperación y la interdependencia entre los distintos actores. Cualquiera que sea el papel del conflicto en las relaciones internacionales, éste seguirá dándose en ellas, y continuará constituyendo un aspecto de la diplomacia y, desde luego, el objeto central de toda negociación. Sin embargo, conviene distinguir a este respecto entre aquellos conflictos que se centran en valores o ideologías divergentes de aquellos otros que giran en torno a intereses contrapuestos: los primeros son difícilmente negociables, mientras que los segundos deberían poder serlo siempre, si se ponen en juego las actitudes y los procedimientos adecuados.

**coordinación** En general se refiere a esfuerzos deliberados para coordinar las políticas o las acciones de diversos actores con miras a compatibilizarlas, a fin de que no se neutralicen o perjudiquen recíprocamente, o a alcanzar ciertos objetivos comunes a través de una acción mancomunada. Dentro del campo de estudio al cual se refiere este libro se aplica generalmente a la coordinación de las políticas. El grado en que esto se da en un momento determinado contribuye decisivamente a definir las características del sistema internacional durante ese período. Así, un período anárquico, nacionalista y reivindicativo, como el que siguió a la Primera Guerra Mundial, se caracteriza por una aguda falta de coordinación de las políticas, proceso que en cambio es muy acentuado en un mundo interdependiente como el que ha emergido en el período más reciente. Asimismo, el sentido que adopta

este proceso difiere según se dé entre países desarrollados, en cuyo caso tiene por objeto preservar la paz y el bienestar logrados por esas naciones mediante un manejo coordinado de problemas globales que no sólo las afectan a ellas sino también al resto de la humanidad, o de ciertas agrupaciones de países en desarrollo que mediante la coordinación de sus políticas procuran maximizar la utilización de sus recursos y mercados en respuesta a sus desventajosas formas de inserción externa, por una parte, y adquirir un mínimo de identidad y peso en sus vinculaciones con el resto del mundo, por la otra. Debe hacerse notar la similitud de este concepto con los de concertación, cooperación, integración, con los cuales forma un arco conceptual continuo.

**corporación transnacional** Una firma que tiene su casa matriz en un país -generalmente su país de origen- pero que distribuye sus actividades productivas u otras operaciones entre varios de ellos. A veces la casa matriz es establecida en países distintos de aquel en que se originó la firma debido a facilidades impositivas, cambiarias o de otro tipo. El auge de la corporación transnacional después de la Segunda Guerra Mundial se debió, por una parte al interés por asegurar la penetración de otros mercados nacionales mediante el establecimiento de firmas subsidiarias, recordando el proteccionismo que campeó antes de la guerra y, por la otra, a la percepción de que resulta conveniente fraccionar el ciclo productivo buscando aquellos lugares que ofrecieron ventajas comparativas para los distintos procesos que lo integran, basadas en consideraciones relacionadas con el costo de la mano de obra, la disponibilidad de recursos naturales o las condiciones impositivas o cambiarias. Este fenómeno se expandió desde las empresas productivas a la banca y los servicios financieros hasta abarcar prácticamente todas las actividades económicas.

**correlación** Este concepto se emplea en las ciencias sociales para indicar el tipo de relación existente entre dos o más variables cuando el comportamiento de una de ellas depende en mayor o menor medida del comportamiento de las otras. Para que esta situación se dé no es necesario poder demostrar la existencia de una relación causal entre ellas, relación cuya demostrabilidad por otra parte es discutible, sino tan sólo que el comportamiento de

unas afecta o hace variar el de las otras. Gran parte del análisis de la política internacional consiste en identificar este tipo de correlaciones.

**costo-beneficio** El concepto de costo implica pérdida, es decir, algo opuesto al de un beneficio, o algo que se paga como contrapuesto o algo que se recibe. Se habla también del costo de una política o una acción, en cuyo caso el concepto no es más que la suma de los costos impuestos por ésta, entendidos en el sentido anterior, como pérdida o pago. En este último caso sirve para evaluar *ex ante* o *ex post* una política por comparación con los beneficios esperados o efectivamente producidos. En la ciencia política esta comparación no ocupa un lugar tan central como el análisis costo beneficio en la ciencia económica. Sin embargo, también se usa en esta disciplina, particularmente tratándose del análisis de las políticas o de las técnicas de negociación que se aplican en un momento dado. Aunque en lo fundamental la racionalidad de este tipo de análisis es similar en ambos campos, en el caso de la ciencia política debe contraponerse con la consideración de factores ajenos al balance anteriormente mencionado, vinculados con la influencia de la cultura política sobre determinados comportamientos o con la necesidad de preservar la subsistencia, la identidad y el prestigio de una nación o de otros actores internacionales con cierta independencia con respecto de los costos que ello implique.

**cultura** En general es el conjunto de valores y de pautas de comportamiento individual y colectivo inspiradas en ellos que caracterizan el desarrollo de una sociedad en una determinada etapa y la distinguen de otras. Algunos diferencian muy agudamente cultura de civilización, entendiendo por esta última el conjunto de formas -artísticas, intelectuales, sociales, políticas o religiosas- en que se expresa un conjunto de valores culturales. Otros no hacen esta distinción. La cultura política es aquella parte de la cultura propia de una sociedad determinada que moldea las percepciones, las actitudes y los comportamientos políticos de sus integrantes y, por lo tanto, las instituciones respectivas. La preocupación por la cultura en las ciencias sociales se debe al desarrollo de la antropología filosófica y social y, en la ciencia política, se origina fundamentalmente en la obra de

Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*, publicada en 1963 como expresión de la revolución behaviouralista. Esta preocupación hibernó durante largo tiempo como consecuencia del predominio de enfoques racionalistas y cuantitativos más interesados en estudiar más el comportamiento que sus significados, y que le atribuyen una libertad de elección casi ilimitada, desconociendo el papel de las preferencias y actitudes preestablecidas, enfoques que en buena medida han girado en torno a la teoría del *public choice*. Por lo demás la obra de Almond y Verba se concentró en el estudio de los grados de participación política que se dan en distintas sociedades, descuidando las actitudes valorativas predominantes acerca de cuestiones tales como el tamaño del Estado, el papel de las ideologías y otras en donde se advierten, por ejemplo, persistentes diferencias en el comportamiento político de los Estados Unidos y de los países europeos. Hay movimientos recientes encaminados a prestar más atención a los aspectos vinculados con la cultura política. Esta es de particular importancia para analizar el sistema internacional en un momento determinado, como por ejemplo antes y después de la ruptura del concierto europeo a raíz de la Primera Guerra Mundial, o la política exterior de determinados países.

**decisión** En general consiste en escoger entre distintas opciones o alternativas. La corriente central del pensamiento occidental considera que el comportamiento humano, individual y colectivo, consiste esencialmente en escoger, hasta el punto que ha llegado a decirse que el ser humano está obligado a elegir, lo que ha llevado a postular que la libertad es un elemento esencial a toda sociedad y no debe ser coartada. Toda decisión se basa en un juicio acerca del mérito de las distintas opciones, por imperfecto que éste sea, y se expresa a través de un comportamiento, sea tendiente a producir un resultado real o meramente a manifestar la alternativa preferida. Existe una estrecha relación entre decisión, política y comportamientos específicos, por cuanto se necesitan ciertas decisiones para formular una política y otras para llevarla a cabo, sin que estos tres conceptos se identifiquen por completo. Como resultado de la contribución behaviouralista, durante los últimos decenios las ciencias sociales comenzaron a desviar parte de la atención que antes prestaban a las normas e instituciones que rigen la

vida social hacia el comportamiento real de los distintos actores y, por consiguiente, hacia el proceso de adopción de decisiones. En el campo de las relaciones internacionales ello implicó transferir la atención desde el Estado, concebido como un actor racional y unitario, hacia los actores que toman las decisiones en nombre del Estado. Junto con intensificarse el estudio de los procesos decisivos se desarrollaron varios enfoques acerca de la forma como operan, que van desde los que acentúan su carácter racional hasta aquellos que los describen como procesos eminentemente tentativos consistentes en arreglárselas de la mejor manera posible (*muddling through*) frente a una situación determinada, pasando por distintos enfoques intermedios que procuran analizar las interacciones que tienen lugar al interior de un sistema burocrático.

**dependencia** Una situación en la cual un determinado actor depende en cuanto a su supervivencia, a la preservación de sus características o a su comportamiento, de otro u otros actores. Pasó a integrar el bagaje conceptual de los estudios internacionales como consecuencia de un conjunto de visiones interpretativas elaboradas por intelectuales del Tercer Mundo, y muy en particular de América Latina, acerca de la relación existente entre los países subdesarrollados y los países industriales. A partir de un contenido preponderantemente económico, como el que tuvo en la construcción del modelo centro-periferia por obra de Raúl Prebisch y sus colaboradores, el concepto se fue ampliando para explicar el tipo de relaciones existentes entre ambos grupos de países no sólo en el plano económico sino también en el político, militar o cultural. El enfoque de la dependencia no es completamente homogéneo: desde luego cabe distinguir sus versiones tercermundista, preponderantemente latinoamericanas, de los trabajos encaminados a promover la divulgación, crítica o profundización de dicho enfoque en los países desarrollados, particularmente en los Estados Unidos, como consecuencia del "consumo" de la teoría de la dependencia por parte de algunos intelectuales vinculados a esos medios, para usar la expresión de uno de los principales expositores de esta teoría, Fernando Henrique Cardoso. Dentro de América Latina, también hay diferentes versiones. Todas ellas comparten, en general, un pretensión historicista, sosteniendo que sólo es posible

analizar las relaciones de dependencia en situaciones históricas concretas, aunque las interpretaciones desarrolladas sobre la base de la experiencia histórica no siempre logran hacer justicia a la diversidad que ésta presenta. Una cuestión importante para comprender este concepto radica en sus vinculaciones con el pensamiento marxista: si bien existe una conexión lógica entre este último y el enfoque de la dependencia, en la medida en que ambos postulan la existencia de una estructura internacional unificada cuyo rasgo central es la asimetría, no todos los enfoques de la dependencia se basan en el análisis marxista, ya que muchos se fundan en el análisis de determinadas realidades y procesos históricos.

**desarrollo** Es el proceso a través del cual las sociedades, particularmente las sociedades nacionales, van concretando sus potencialidades mediante la aplicación inteligente de los recursos disponibles a determinados objetivos. En tal sentido el proceso de desarrollo suele ir asociado, en diversos grados, con la existencia de un plan, un diseño o un designio que implica una imagen de sociedad preferida, la fijación de los objetivos que es necesario cumplir para construirla, la elección de los cursos de acción más adecuados para alcanzarlos y la asignación de los recursos necesarios para hacerlo. Puede considerarse también que el desarrollo, en distintas medidas, es el resultado del libre juego de las iniciativas, los intereses y las fuerzas sociales o, en el ámbito económico, del mercado. Las preferencias por un mayor grado de planificación o de libre iniciativa como instrumentos más eficaces para promover el desarrollo dan lugar a diversas combinaciones entre estos dos enfoques, dependiendo de cada sociedad y cada periodo, si bien la polarización entre estos dos puntos de vista suele producir propuestas aparentemente irreconciliables. Este contrapunto ha dado lugar a una importante corriente de reflexión teórica que, en su más alto nivel de abstracción, ha tenido una excelente expresión en uno de los últimos análisis de Charles E. Lindblom titulado *Politics and Markets*. El concepto de desarrollo se usa preponderantemente para referirse a la evolución de aquellas sociedades caracterizadas, precisamente, como países en desarrollo. Se trata de aquellos países que ocupan los lugares más bajos en la jerarquía del poder mundial y las posiciones más desmedradas en el esquema económico centro-periferia. Para ellos el desa-

rollo consiste en acceder a condiciones políticas, económicas y sociales que impliquen una superación de su situación de subdesarrollo y que, generalmente, se definen por comparación con la situación de los países desarrollados. En tal sentido, tradicionalmente el desarrollo se ha asimilado al concepto de modernización, considerándose que la industrialización es un elemento central de ese proceso. Esta visión tiende a atribuir al desarrollo un sentido unidireccional, y a presentarlo como un proceso de absorción gradual del modelo que hoy ofrecen las sociedades industrializadas. Otros analistas rechazan la idea de que el desarrollo consista en imitar los rasgos de las sociedades avanzadas y enfatizan su carácter original y endógeno. Las distintas teorías acerca de las relaciones internacionales poseen, aunque sea implícitamente, distintas visiones acerca del proceso de desarrollo. La visión del mundo según la escuela realista tiende a ignorar las consecuencias de dicho proceso, mientras que las interpretaciones que postulan la existencia de una relación global de dependencia o de ámbitos fragmentados de interdependencia dan mucha importancia a ese proceso.

**dialéctico** Un modo de razonar y actuar consistente en vincular dinámicamente ideas y situaciones contradictorias presumiendo que la interacción entre éstas resolverá su básica contradicción conduciendo a una nueva situación que representará una síntesis entre estos elementos en conflicto y, por lo tanto, constituirá un progreso. Este término, originado en la filosofía griega, está estrechamente asociado con la obra de Hegel y, a través de otras versiones, proporcionó una base al pensamiento de Marx. Marx sustituye el conflicto de ideas, que según Hegel al encarnarse en la realidad hacen la historia, por la lucha de clases, definidas según su inserción dentro de la base económica de la sociedad y divididas entre los propietarios de los medios de producción (capitalistas) y los asalariados (proletarios). Marx privilegia así el papel de las fuerzas materiales, argumentando que las luchas desarrolladas al interior de esa infraestructura económica determinan la superestructura ideológica, política, y religiosa de las sociedades, de acuerdo con la doctrina del materialismo histórico. La dialéctica constituye, sin embargo, un elemento de la realidad social y del análisis acerca de la misma que desborda la utilización de este

concepto desde el punto de vista de la perspectiva marxista.

**difusión** Este concepto, o el de dispersión, es útil para describir algunas de las características que puede presentar la realidad social e internacional en un momento determinado. En un sentido se puede referir al grado de concentración o dispersión de la autoridad, y de los grupos que la ejercen, así como también de los recursos de poder que éstos poseen y emplean para ponerla en práctica. Desde otro punto de vista se refiere al grado de generalidad o especificidad de los papeles o funciones que desempeñan los distintos actores sociales. En tal sentido cabe distinguir entre actores que desarrollan una pluralidad de funciones poco diferenciadas y aquellos otros que desempeñan funciones específicas. También se puede distinguir entre colectividades proclives al desarrollo de funciones difusas o específicas. La teoría de la modernización se centró en gran parte en la preponderancia de roles difusos en el caso de las sociedades tradicionales *vis-a-vis* funciones específicas en el de las modernas. Constituye ésta una de las cuatro o cinco variables fundamentales en que se basa el análisis de Talcott Parsons sobre proceso de modernización. Este concepto tiene una aplicación limitada, aunque a veces útil, en el plano de las relaciones internacionales.

**diplomacia** La institución y el proceso a través de los cuales se comunican los Estados y sus gobernantes en el plano de las relaciones internacionales. La función diplomática se desarrolla a lo largo de la historia cada vez que emerge un conjunto de Estados nacionales, ciudades Estados u otras formaciones políticas autónomas que interactúan entre sí dentro de una comunidad de sociedades similares. La diplomacia es la función a través de la cual un Estado desarrolla su política exterior y mantiene relaciones con otros Estados. Después de alcanzar un cierto grado de desarrollo esta función se concentra en un servicio exterior unificado. En la actualidad los servicios exteriores relativamente más avanzados tienden a encuadrar y trascender, al mismo tiempo, la función diplomática al asumir un papel más activo que antes en la formulación de la política exterior en lugar de limitarse a desempeñar un rol pasivo en la vinculación entre los Estados. Tradicionalmente se asigna a la diplomacia la

responsabilidad de ejercer funciones de información, representación, comunicación y negociación. La diplomacia desempeña un papel insustituible en las relaciones entre los Estados, que complementa y prolonga la aplicación del derecho internacional, esencialmente imperfecto por falta de una autoridad supranacional y de mecanismos que permitan imponer su cumplimiento, y aleja la posibilidad de la guerra o del empleo de la fuerza. La diplomacia, tal como se conoció después de la Edad Moderna, sufrió transformaciones importantes a partir de la Primera Guerra Mundial como consecuencia de la disolución del concierto de naciones que dominó hasta esa época y de la necesidad de desarrollar una diplomacia más técnica, pública y abierta por influencia del cambio tecnológico, el desarrollo social y el avance democrático. Posteriormente, estos y otros factores dieron lugar a una trama internacional más fragmentada y más compleja que determinó que la diplomacia tuviera que abordar un espectro de intereses y trabajar con un conjunto de actores, gubernamentales y no gubernamentales mucho más amplios que en el pasado.

**epistemología** Aquella parte de la filosofía que se ocupa del conocimiento, de su posibilidad misma, de las distintas formas en que se adquiere y de los factores que lo condicionan. Una preocupación poco significativa en la filosofía antigua y medieval, adquiere importancia con el advenimiento del mundo moderno, con su énfasis en el humanismo y el pensamiento crítico y su cuestionamiento de la relación hombre-mundo. En los últimos decenios esta preocupación adquiere renovada fuerza con el movimiento estructuralista y otras corrientes afines que tienden a explicar la realidad en términos de las formas de comunicación, los significados y el lenguaje a través de los cuales la mente humana la estructura para poder conocerla postulando una nueva y profunda relación entre las palabras y las cosas, para emplear el título de la obra fundamental de Michel Foucault, uno de los grandes inspiradores del estructuralismo. Constituye una preocupación fundamental para poder revelar y entender los supuestos que están detrás de las principales escuelas en que se ha dividido la teoría de las relaciones internacionales y, por lo tanto, las interpretaciones dominantes acerca de la realidad internacional contemporánea.

**estado** En su forma moderna, este concepto corresponde a una sociedad políticamente independiente y capaz de ejercer soberanía, es decir, de conducir por sí misma tanto sus asuntos internos como sus relaciones internacionales, a través de autoridades constituidas de conformidad con su sistema político, sin subordinarse a las decisiones de otro estado ni aceptar interferencias externas. En un sentido más estricto, el estado es la organización jurídica que, siempre de acuerdo con su peculiar régimen político, se da una sociedad nacional para ejercer esa soberanía. El estado, así entendido, cumple la función de encarnar los valores que sustenta mayoritariamente la sociedad respectiva y de ponerlos en práctica a través de las autoridades instituidas para ello, lo cual supone una organización jerárquica encabezada por las mismas. En tal sentido, sirve también para facilitar la convergencia y coordinación de los distintos elementos y grupos que integran las sociedades nacionales, y para concertar su acción en torno a la consecución de ciertos objetivos comunes, ayudando a superar los particularismos que, en sus formas extremas, dificultan o impiden la convivencia social.

**funcionalismo** Aproximación epistemológica que se origina en parte con el desarrollo de las ciencias biológicas, por contraste con la visión mecánica y atomística del mundo propio de las ciencias físicas, que enfatiza la capacidad de los distintos elementos de un todo para desempeñar una función, adaptarse a un contexto o cumplir un propósito dentro de ese conjunto más amplio. Mientras que la segunda de estas visiones considera que la realidad es el resultado de la interacción entre partes autónomas que se relacionan entre sí como las piezas de una máquina, la primera propone que el comportamiento de cada una de las partes es función de la estructura de un conjunto más amplio y, al mismo tiempo, contribuye al desarrollo del mismo. El enfoque funcionalista fue introducido en las ciencias sociales por Robert K. Merton, quien se apoyó en Leibniz, filósofo del siglo XVIII que usa el concepto de función en su significado matemático, refiriéndose a una variable cuyo valor o comportamiento depende del de otras. Esta visión induce a analizar el comportamiento de cada uno de los componentes de la sociedad como resultado del comportamiento de los otros, aludiendo no sólo una relación causal entre estas distin-

tas variables sino a cualquier correlación significativa entre ellas, así como también al aporte de cada una al funcionamiento del conjunto. En su análisis de la sociedad, Merton y sus seguidores privilegian los conceptos de "variables mutuamente dependientes", "relaciones recíprocas" e "interdependencia entre distintas partes".

**globalismo** Concepto que en el estudio de la política internacional tiene diversas acepciones. Tal vez la más corriente denote el carácter mundial, *vis-à-vis* el alcance regional o parroquial, de una política; así, por ejemplo, el volumen de Stephen Ambrose en la serie de Penguin dedicada a la historia de los Estados Unidos se denomina *Rise to Globalism*, refiriéndose a la política exterior norteamericana desde 1938. Otra acepción se refiere a la naturaleza global de ciertos problemas de gran interés para la evolución interna y las relaciones internacionales de la mayor parte de las sociedades nacionales, problemas propios de un mundo interdependiente, tales como el medio ambiente, la energía, el endeudamiento externo, el cambio tecnológico, el terrorismo o el narcotráfico, incluyendo las políticas diseñadas para enfrentar esos problemas. Algunos autores han utilizado este término para referirse a una imagen del sistema internacional distinta de la que ofrecen la escuela realista o clásica, por una parte, y la visión pluralista o funcionalista, por la otra, imagen que considera que los distintos actores y variables que intervienen en la política internacional forman parte de una estructura mundial fuertemente determinada por factores de tipo económico y caracterizada por una marcada asimetría, razón por la cual en este libro hemos preferido hablar de estructuralismo para referirnos a esta perspectiva.

**hegemonía** Relación de dominación que se da cuando uno o más estados ejercen un poder o una influencia desproporcionados frente a los otros miembros de la comunidad internacional, o de una determinada agrupación de países, los cuales permanecen en una situación de subordinación o dependencia frente a los primeros. El país que extiende ese tipo de dominación o de influencia a otros suele ser considerado como la potencia hegemónica. Diversos autores distinguen entre la hegemonía que se ejerce mediante el ejercicio de la fuerza bruta y de la explotación económica, las que muchas veces han estado

asociadas en la historia, de aquella que depende fundamentalmente del prestigio de la potencia hegemónica y de la deferencia de los demás países. En esos casos se podría hablar con más propiedad de liderazgo, como el que ejerció Gran Bretaña en el siglo pasado o los Estados Unidos durante la segunda guerra mundial y la inmediata posguerra, aunque muchas veces este último concepto es manipulado para encubrir una verdadera posición de hegemonía. Algunos analistas, consideran que la existencia de una relación de hegemonía es una condición necesaria para la estabilidad del orden mundial o que al menos en algunos casos constituye el rasgo dominante de un determinado tipo de sistema internacional que, por lo mismo, no podría subsistir sin éste.

**heurístico** Término de carácter epistemológico que se refiere a la capacidad que poseen ciertos conceptos o esquemas analíticos para ilustrar, interpretar o reconstruir la estructura real de determinadas formaciones sociales o etapas históricas, incluyendo la naturaleza del sistema internacional dominante en determinadas áreas o períodos. Suele emplearse por contraste con instrumentos cognitivos y analíticos de carácter más empírico, más cuantitativos y precisos, que resultan más adecuados para describir en forma rigurosa los distintos elementos que integran un sistema. Una visión heurística no aspira a ser tan precisa, y no pretende ser verificable hasta sus últimos detalles, sino ser útil para evocar o representar la naturaleza y las reglas de funcionamiento de un conjunto, así como también la relación existente entre sus diversas partes por capturar y presentar claramente los rasgos centrales del conjunto.

**hipótesis** Corresponde a una etapa en la investigación científica en la cual el investigador, después de haber formulado diversas proposiciones acerca de otros tantos hechos, imagina o presume la forma en que éstos están relacionados, interactúan, o configuran un conjunto más amplio dotado de una identidad y un comportamiento propios. Toda hipótesis es meramente conjetural, representando una etapa intermedia dentro de la investigación científica, necesariamente sujeta a la verificación empírica que, en caso de producirse, conduce a una teoría acerca del fenómeno a que aquella se refería inicialmente, teoría que a su vez puede ser refutada sobre

bases empíricas. La mayoría de las hipótesis así formuladas se refieren a la manera en que están relacionadas dos o más variables, como la carrera armamentista y la guerra, o la apertura comercial con el crecimiento económico. Los hombres prácticos, para poder actuar, muchas veces tienen que formular hipótesis, aunque no las sujeten a un proceso de verificación científica sino al juicio emanado del éxito o el fracaso de una política, una iniciativa o una empresa.

**idealismo** Es una de las vertientes fundamentales de la filosofía moderna, originada en el pensamiento de Kant, quien trató de salvar la contradicción entre las corrientes espiritualistas y materialistas desarrolladas después del Renacimiento postulando que es la razón la que imprime un orden o una síntesis a los datos aportados por la experiencia, y que la tarea del conocimiento consiste en respetar ese orden racional, en la medida en que sea coherente en sí mismo, aun a costa de poner en duda la posibilidad de conocer las cosas tal cual son, más allá de lo que nos revela la sensibilidad o la experiencia. Entre las teorías sobre las relaciones internacionales, este término se aplica a una corriente cuya expresión más importante tuvo lugar después de la Primera Guerra Mundial, según la cual las ideas deben prevalecer sobre la fuerza en este plano. De acuerdo con esta visión, el poder y la fuerza no son conducentes al establecimiento de un mínimo de justicia, orden y paz, valores que sólo pueden ser alcanzados en forma duradera mediante el uso preferente de mecanismos multilaterales e instrumentos jurídicos, con especial énfasis en la adopción de mecanismos de seguridad colectiva. Esta visión fue encarnada por el Presidente Wilson al aproximarse el final de la Primera Guerra, y se expresó parcialmente en la Sociedad de las Naciones, organismo que en definitiva no fue respaldado por los Estados Unidos. Sus críticos ven en ella una postura utópica, por cuanto no cree en la eficacia del poder sino de las ideas para encauzar las relaciones internacionales, desconociendo así las verdaderas realidades en que éstas se apoyan.

**ideología** Un sistema de ideas y creencias acerca de cómo es o debe ser la sociedad y la política, o determinados aspectos de éstas, y que generalmente tiene un contenido programático, es decir, el de conservar o convertir en

realidad ciertos postulados. Debido a la certidumbre que provoca y a su sentido programático, una ideología difiere fundamentalmente de una idea o de una hipótesis, cuya corrección puede ser verificada de acuerdo con métodos científicos. Por contraste con una actitud que procura conocer la realidad a partir de unas ideas, la ideología ha sido comparada con "un tour mundial con todo incluido". La ideología no sólo está por encima de toda verificación empírica, sino que ofrece al mismo tiempo una explicación de la realidad, una prescripción de cómo actuar frente a ella y una predicción acerca de lo que ocurrirá de acuerdo con dicha interpretación. La política, y dentro de ella la política internacional, pueden o no ser ideológicas, siendo esta una de las distinciones más importantes que es posible introducir en este campo desde un punto de vista conceptual y práctico. Ello se debe a que, entre otros efectos, la ideología tiene el de introducir un alto grado de rigidez en la política, debido en parte a que por definición su validez no puede ser empíricamente refutada, y en parte también a que generalmente sus defensores consideran que debe ser aplicada íntegramente, rechazando combinaciones diversas perspectivas. Por eso se ha dicho que es posible negociar acerca de intereses pero no de ideologías. El marxismo, el nacionalsocialismo y el liberalismo en su forma extrema, constituyen otras tantas ideologías.

**incrementalismo** Una manera de acercarse a un determinado objetivo paso a paso, por aproximaciones sucesivas, en lugar de pretender alcanzarlo de una sola vez y de preferir renunciar a él de no lograrlo. Este concepto tiene mucha importancia en los procesos de formulación de la política o de adopción de decisiones, habiendo inspirado una serie de escuelas que se apartan de una visión que atribuye un exceso de racionalidad a esos procesos, y que los conciben como mecanismos esencialmente tentativos y graduales, en concordancia con una visión pluralista y experimental de la política. Dichas escuelas, en general, recomiendan considerar el máximo de opciones, acumular la mayor cantidad de información posible y facilitar la negociación entre las distintas partes o instancias burocráticas que pueden intervenir en el proceso decisorio antes de definir un curso de acción o una política.

**integración** En su sentido más amplio el concepto de integración sirve para designar todo tipo de procesos que conduzcan a la formación de comunidades políticas, ya sea en el plano nacional o internacional, mediante la agregación de distintos elementos. Las teorías de la integración deben mucho al pensamiento funcionalista y a los aportes de Robert Merton, centrándose luego en el campo internacional a través de estudios sobre la formación de comunidades políticas en el área del Atlántico Norte y en la Comunidad Económica Europea, principalmente representados por los trabajos de Deutsch y Haas. Un común denominador de las teorías sobre la integración radica en que, a diferencia del pensamiento clásico, que atribuye el origen de toda comunidad política al ejercicio del poder y a la presencia de una autoridad, subrayan el papel de las interdependencias funcionales, la interacción y las comunicaciones en el origen de esas agrupaciones. Se ha señalado ya que la idea de integración forma parte de un continuo conceptual que incluye los procesos de coordinación, concertación, cooperación e integración entre distintas políticas y diversos actores en función de intereses y objetivos compartidos.

**interacción** Relación entre los comportamientos de dos o más actores dentro de un sistema político o social. Este tipo de relación puede darse entre individuos, grupos, instituciones o países. Se diferencia de una acción en que ésta representa la conducta de un actor individual y no incluye sus relaciones con otros actores ni sus reacciones frente a la conducta de éstos. El concepto de interacción se convirtió en un instrumento analítico de la mayor importancia después de la revolución behaviorista en las ciencias sociales en la medida en que ésta trasladó el énfasis de los niveles macro a los micro analíticos, y del estudio de los sistemas globales y sus instituciones al del comportamiento real de las unidades básicas que los constituyen, y a las diversas formas de interacción observable entre ellos. Tratándose de los estudios internacionales, esta tendencia implicó un desplazamiento de la atención desde el estudio del comportamiento de los estados considerados como entidades unívocas que constituían los únicos actores de la vida internacional hacia las organizaciones y personas que actúan en nombre del estado, estimulando así el análisis de los procesos

decisivos y, más en general, de los actores transnacionales y sus relaciones.

**interdependencia** Un tipo de relación entre dos o más unidades de un sistema social -o internacional- en virtud del cual la identidad, el bienestar y el comportamiento de algunas de ellas son afectados por -o dependen de- el comportamiento de las otras, acentuando así su sensibilidad, proyección, vulnerabilidad externa. De estos tres términos el primero es el más genérico, aludiendo a un incremento general de la sensibilidad externa de los diversos actores que integran un sistema, en el sentido del grado en que son afectados por el comportamiento de otros. Esta situación puede tener connotaciones positivas o negativas para cada una de las partes, pudiendo hablarse de proyección externa en el caso de que un actor esté en condiciones de hacer valer su influencia o perseguir sus intereses dentro de su entorno, o bien de vulnerabilidad externa cuando está más propenso a ser afectado adversamente por el comportamiento o la proyección de otros. Se habla de interdependencia cuando el gasto en armamentos o el tipo de cambio de un país son afectados por los que se registran en otros o cuando su balanza comercial es afectada por la posición competitiva de sus socios. El concepto de interdependencia no implica necesariamente la existencia de una relativa igualdad en cuanto a los recursos disponibles o los beneficios obtenidos por parte de los distintos actores, como a veces se pretende, pudiendo darse situaciones de interdependencia simétrica o asimétrica, según los casos.

**interés** Lo que es de importancia para una unidad o conglomerado social incluyendo como mínimo su supervivencia. El concepto de interés nacional se ha usado extensamente para referirse a lo que es de importancia para los distintos estados considerados como los únicos o principales protagonistas en el escenario internacional. En tal sentido dicho concepto está vinculado a una visión del estado que no sólo le asigna todo el protagonismo de las relaciones internacionales sino que además considera que normalmente éste se desempeña como un actor racional y unitario. Dicho concepto ha sido criticado por su vaguedad y porque en definitiva el analista se ve obligado a reconocer, como lo hace Morgenthau, que el interés nacional no es más que aquello que los que ocupan los

lugares directivo en la organización del estado en un momento determinado definen como tal. También ha sido criticado porque en la práctica sirve tanto para formular una política como para justificarla en forma retroactiva independientemente de su legitimidad o de sus resultados. Muchas de estas críticas han surgido como consecuencia de la inadecuación de este concepto para describir los intereses reales de los distintos estados y de otros actores internacionales en un mundo más diversificado y más complejo. Estos pueden comprenderse mejor utilizando el concepto de agenda internacional para describir esa nueva gama de intereses.

**internacional** Se ha usado para describir las relaciones entre los estados y, posteriormente, entre otros actores internacionales. En otro sentido se ha usado también para referirse a aquellos intereses o actividades que se desarrollan más allá de las fronteras de un estado nacional y que son de interés para éste, constituyendo así sus intereses internacionales. Últimamente se ha tratado de contrastar con el concepto de transnacional, remitiendo el primero a las relaciones entre los estados y el segundo a aquellas que se desarrollan entre otros actores generalmente no gubernamentales. Hoy día esta distinción es analíticamente poco clara porque tampoco lo es la diferenciación entre lo estatal y lo no estatal en un mundo caracterizado por una compleja red de interdependencia entre múltiples actores de diversa naturaleza.

**legitimidad** Condición de una autoridad, organización, situación, decisión o comportamiento que se ajusta a los valores, a las convicciones, y/o al derecho imperantes en un lugar y período determinado. Puede basarse en principios escritos o consuetudinarios. Puede tener un origen jurídico, burocrático o simplemente carismático. Se ha dicho que la política del poder y el concepto del interés nacional sirvieron para justificar acciones que inicialmente carecían de legitimidad de acuerdo con los criterios anteriormente mencionados.

**mercado** Concepto tomado del análisis económico, también aplicable al estudio de la economía política internacional, que se refiere a un sistema en que los bienes y servicios se compran y se venden de acuerdo con sus precios relativos y los recursos se asignan a las actividades que

producen estos bienes de acuerdo con la rentabilidad de las mismas, haciendo que en última instancia el principio regulador de la actividad económica sea la eficiencia y, por lo tanto, el aprovechamiento de las ventajas comparativas que poseen los diversos agentes económicos. Este concepto es útil también en otros campos de las ciencias sociales para referirse a opciones o conductas cuya racionalidad está basada en la libre competencia y en el cálculo de costos y beneficios, al igual que en el caso anteriormente señalado, por contraposición con aquellas opciones que dependen fundamentalmente de un acto de autoridad. Esta sumaria definición tiende a mostrar la importancia que reviste el contrapunto entre la autoridad y el mercado, no sólo en la esfera económica sino en la vida social en su conjunto, percepción que ha tendido a hacer menos tajante la tradicional división académica entre economía y política, que presumía que la primera debía trabajar de acuerdo con la lógica del mercado y la segunda con la de la autoridad o del estado. El mayor reconocimiento del papel que desempeñan los elementos propios del mercado en el funcionamiento del sistema internacional contribuyó a ampliar el esquema de análisis ofrecido por la escuela clásica, introduciendo en él otras variables que han conducido a una visión diferente, en que el poder interactuó con otras variables o es concebido como la suma de diversos factores.

**metodología** Se refiere a la forma de adquirir nuevos conocimientos o de ordenar los preexistentes. Comprende tanto la investigación como el análisis: la primera tiene que ver con la comprobación de ciertos hechos y el segundo con la explicación o interpretación de los mismos, en el sentido de establecer relaciones de causalidad entre ellos, de compararlos, o de agruparlos en conjuntos más amplios. La formulación de proposiciones acerca de como son u ocurrieron los hechos que se investigan, el planteamiento de hipótesis acerca de la vinculación existente entre éstos, y la construcción de explicaciones interpretativas más amplias constituyen, por ejemplo, otras tantas etapas en la aplicación de una metodología. Si bien ésta es consustancial a la actividad científica, también es posible y conveniente tener una metodología para analizar en la vida diaria cualquier tipo de problemas. De ahí la importancia de contar con una metodología para el análisis de la política exterior, no

sólo en el plano académico, sino también operativo. La querrela entre tradicionalistas y científicos, provocada por los behaviouralistas, se basó en la presunción de que estos últimos eran los únicos que poseían un método científico y que los primeros carecían de metodología, limitándose a describir procesos históricos, instituciones o políticas, que interpretaban sobre bases puramente intuitivas. Esta pretensión resultó ser exagerada, aunque en algún punto de su razonamiento los tradicionalistas tiendan a realizar deliberadamente un salto intuitivo que consideran esencial para poder comprender el comportamiento humano y los procesos sociales, particularmente en sus elementos cualitativos.

**multipolaridad** Característica que presenta el sistema internacional cuando las capacidades están distribuidas entre varios centros de poder que compiten hasta cierto punto entre ellos, ya sea en el plano político, militar o económico, y cuyas políticas, decisiones e intereses deben tomarse en cuenta en el diseño de la política de los otros actores. Algunos de estos centros pueden constituir la potencia hegemónica que rige los destinos de un grupo de naciones, con los Estados Unidos o la Unión Soviética hoy en día; otros consisten en una comunidad de naciones como la CE, y otros aún ejercen una influencia predominante en cierta área geográfica, como hoy día ocurre con Japón en el área asiática. La multipolaridad no es incompatible con una cierta jerarquía entre los centros de poder anteriormente mencionados. También admite un mayor grado de difusión del poder en ciertas áreas y una mayor concentración del mismo en otras, como actualmente ocurre con el poder político, económico y tecnológico por una parte, y con el poderío militar por la otra.

**nivel de análisis** Considerando la complejidad intrínseca del sistema internacional y el hecho de que, a diferencia de los estados nacionales, no posee una autoridad central ni fronteras precisas, tratándose del mismo resulta particularmente necesario tener presente este concepto. Este se usa para denotar la amplitud de la unidad de análisis seleccionada, es decir, para distinguir los casos en que este último se centra en unidades que forman parte de conjunto más amplio o en éste considerado como un todo. Así, por ejemplo, algunos autores han distinguido entre el

sistema internacional y el estado como nivel de análisis, distinción que de hecho ha dado lugar a corrientes que centran su atención en la política internacional en su conjunto y a otras que se dedican a examinar la política exterior de los distintos estados, lo que ha permitido tener una visión más equilibrada del papel que juegan los factores internos y externos en la política internacional, es decir, los agentes domésticos que intervienen en el proceso decisorio y el contexto internacional propiamente dicho. Del mismo modo, hace ya tiempo que se abrió paso a otra distinción entre el estado como autor de las políticas y los agentes que al interior del mismo intervienen en su formulación o adoptan las decisiones en nombre del estado, poniendo en tela de juicio la visión según la cual éste se comportaría como un actor racional y unitario, y centrando la atención de los analistas en sus diversos agentes así como en el juego que se desarrolla entre ellos.

**organización internacional** Se refiere a un conjunto de instituciones formales integradas por un número mayor o menor de estados nacionales, creadas generalmente en virtud de un convenio internacional suscrito entre ellos, cuyo objetivo es cumplir determinadas funciones cuyo manejo ordenado es de interés para los estados miembros y para el sistema internacional en su conjunto. Algunas de estas organizaciones se definen fundamentalmente en función de su cobertura geográfica, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Comunidad Europea (CE), mientras que otras acentúan sus aspectos funcionales, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o el Fondo Monetario Internacional. Por extensión, pueden incluirse dentro de esta categoría organizaciones más informales, como el Grupo de los Setenta y Siete o el Movimiento de Países No Alineados. Las organizaciones internacionales se diferencian de los organismos no gubernamentales que actúan en el campo internacional en la medida en que las primeras están integradas por estados.

**paradigma** Un modelo o imagen conceptual de algo que existe en la realidad. Puede tratarse de un modelo prescriptivo, que propone como debería ser la realidad, o meramente descriptivo. En las ciencias sociales se usa

generalmente en este último sentido. En este plano puede tener aun dos significados principales. El primero se refiere a una imagen interpretativa acerca de la estructura y el funcionamiento de un determinado sistema político o social destinado a facilitar su comprensión y su manejo por parte de las distintas unidades que lo integran o a asegurar que éstas se comporten en forma coherente con el mismo. El segundo se refiere a aquel paradigma en torno al cual se estructura la ciencia en cada época, en cuanto representa una presunción o hipótesis acerca de como está estructurada la realidad o algunas de sus partes, y que sirve para guiar la investigación acerca de ellas.

**percepción** Este concepto se refiere a la forma como la realidad —o una situación determinada— es apreciada por los distintos actores, dependiendo de su estructura cognitiva previa, la cual a su vez es el fruto de una combinación de factores en que se mezclan la posición de ese actor dentro del sistema, sus valores y sus experiencias previas. La forma en que los diversos actores interpretan el contexto internacional para formular sus políticas o adoptar sus decisiones depende en gran medida de sus percepciones. También depende de ellas la definición que hace el actor de cada situación en que se encuentra involucrado. Por eso el análisis de las percepciones es muy importante, en parte cuando la reflexión se refiere al sistema internacional como nivel de análisis, y más aún cuando se refiere a los diversos actores que lo integran y al comportamiento de los mismos.

**pluralismo** Esta expresión se ha usado para describir un sistema internacional caracterizado por un grado considerable de fragmentación, de dispersión del poder, de diferenciación entre los intereses en juego, y de participación de numerosos actores no circunscritos al estado. Como puede observarse, la imagen del sistema internacional descrita a través de este concepto se basa en diversas variables que incluyen la distribución del poder, la diferenciación de los intereses y la composición de los actores involucrados en el mismo, así como también el grado de centralización o fragmentación que éste presenta. Esta visión es diferente de la que proporciona la escuela realista o clásica de las relaciones internacionales y las vertientes estructuralistas, tengan o no un origen

marxista, tal como se describen en este libro. En tal sentido, se trata de un concepto que proporciona una descripción del sistema internacional relativamente parecida a la que en esta obra se ha denominado funcionalista.

**poder** En su acepción más amplia es un tema constante de la reflexión filosófica, en la medida en que ésta tiende a girar en torno a los conceptos de ser, de valor y de poder, que de una u otra manera se refieren respectivamente a lo que es (lo cual, cuando se refiere a la comunidad, es el objeto de la ontología), a lo que debería ser (objeto de la axiología) y a lo que se puede hacer (objeto propio de la reflexión política). Cuando ésta se centra en las sociedades nacionales, el poder va asociado con el gobierno o el estado, y con los grupos que los configuran o sustentan. Dentro de este concepto se incluyen numerosos elementos (sociales, políticos, militares y otros), entre los cuales destaca la posibilidad de hacer uso de la fuerza, de la cual el estado tiene el legítimo monopolio. En el plano de las relaciones internacionales, donde no existe una autoridad central, se ha entendido tradicionalmente por poder el cúmulo de recursos o capacidades de que dispone un estado u otros actores internacionales para conducir sus relaciones con otros actores y hacer que éstos se adapten a sus intereses. La visión clásica tiende a privilegiar dentro de ellas a las capacidades militares y a ver en la guerra la última instancia disponible para dirimir los conflictos entre las naciones. Hoy se considera que el poder está constituido por una gama de capacidades y recursos más amplia o diversificada. Para complementarlo se usa también el concepto de influencia considerada como la capacidad que posee un actor para orientar o controlar el comportamiento de otros a través de medios muy variados.

**política** Se han dado numerosas definiciones de ella, desde la antigua sentencia aristotélica que la define como el arte de lo posible (seguramente para indicar que en definitiva consiste en la elección de la mejor alternativa por parte de quienes tienen la responsabilidad de conducir los asuntos de la comunidad), hasta la generalizada noción de que se refiere a las decisiones u opciones que toma la autoridad en cada caso. Generalmente el *locus* de la actividad política se centra en esta última, por estimarse

que consiste en la asignación de valores -de costos y beneficios- entre los distintos elementos del sistema político por parte de la autoridad (David Easton). Otros acentúan aún más el carácter distributivo de la actividad política al caracterizarla como aquella que tiende a determinar quien obtiene qué, cuándo y cómo (Harold Lasswell). Es un concepto difícil de definir: el *Dictionary of Politics* de Penguin no incluye esta palabra. En general supone la existencia de una colectividad cuyas distintas partes interactúan para alcanzar ciertos objetivos frecuentemente alternativos, o para distribuir entre ellas los recursos disponibles, cosas que generalmente se logran mediante decisiones u opciones adoptadas por la autoridad. La política internacional se caracteriza por la ausencia de una autoridad central.

**política internacional** Concepto que con frecuencia se usa como sinónimo del de relaciones internacionales. También puede referirse a la política exterior de un estado y, por extensión, a la estrategia internacional de ciertos actores transnacionales. Por último, en algunos casos es empleada para referirse exclusivamente a los aspectos políticos de las relaciones internacionales, entendidas en el primero de los sentidos señalados. En el título de este libro se usa el concepto de política internacional para englobar las dos primeras de estas acepciones.

**políticas** Bajo este término se entiende un conjunto de cosas más o menos relacionadas entre sí. Usualmente se usa este concepto para referirse a lo que se propone hacer el estado en los distintos campos en que desarrolla su actividad, pudiendo hablarse así de una política exterior, económica, industrial, agrícola, monetaria o cambiaria, sin precisar mucho si se trata de una aspiración o si se buscan resultados específicos. En otros casos alude a la búsqueda de un estado deseable de cosas, a un conjunto de ideas destinadas a convertirse en realidad, a un programa. Con mayor precisión se emplea esta palabra para denotar una línea de acción diseñada para enfrentar determinadas situaciones que ha sido objeto de una aprobación formal por parte de las autoridades pertinentes. Esta última acepción es la más apta para comprender lo que significa la política exterior, concebida como un curso de acción relativamente coherente adoptado por los estados u otros actores internacionales para enfrentar

situaciones que, por su naturaleza, relevancia o frecuencia, afectan intereses más o menos importantes para dichos actores.

**realismo** Visión acerca de las relaciones internacionales asociada con la tradición predominante o clásica dentro de esta disciplina que considera que dichas relaciones giran fundamentalmente en torno al fenómeno del poder y son dirimidas por éste, que son protagonizadas exclusivamente por los estados nacionales los cuales se esfuerzan por acumular y poner en juego recursos de poder para obtener ventajas o establecer su predominio, y que al participar en este juego el estado se comporta generalmente como un actor racional y unitario. El término fue acuñado por contraposición con lo que representó la corriente idealista en las relaciones internacionales después de la Primera Guerra Mundial, pese a que de inmediato fue utilizado para designar una tradición muy anterior a ese período, que por esta razón conviene denominar alternativamente "clásica". Muchas de las presunciones de la escuela realista han sido cuestionadas durante los últimos decenios, principalmente a partir de la observación de los cambios experimentados por la realidad internacional contemporánea. Algunos de sus críticos, principalmente aquellos que procuran complementar los elementos con que trabaja la escuela realista mediante la consideración de otros factores (variables económicas, actores no gubernamentales y otros), prefieren inscribirse dentro de una tendencia autodenominada como neorealista por percibir, tal vez, que la alternativa a esta tradición sería el idealismo propio del período que medió entre las dos guerras. Aunque el contrapunto entre los realistas u sus críticos gira fundamentalmente en torno al concepto central de aquella escuela, el poder, ello no implica que esos críticos consideren que dicho concepto deba ser destronado del primer lugar del análisis de la política internacional, sino más bien que deba ser redefinido en términos de incluir un conjunto de capacidades y recursos más amplios que los tradicionales (definidos en términos preponderantemente militares).

**regímenes internacionales** Este concepto se usa para señalar la existencia de un conjunto de principios, reglas, procedimientos e instituciones formal o implícitamente convenidas por un grupo de estados u otros actores

internacionales para encuadrar y regular sus relaciones en determinados sectores o en conexión con ciertos temas específicos. El interés en estos regímenes se desarrolló considerablemente a partir de los años setenta. Este interés se basó, por una parte, en la noción de que los regímenes internacionales no están circunscritos al ámbito de las organizaciones internacionales de carácter formal, sino que se estructuran y operan cada vez que un grupo importante de actores internacionales desea encuadrar dentro de ciertas normas sus interacción dentro de determinadas áreas, tales como el comercio, las finanzas, la explotación de los recursos marinos o las telecomunicaciones. Contribuyó también a este desarrollo la convicción de que el establecimiento de este tipo de regímenes en un número cada vez mayor de áreas contribuiría a desarrollar las relaciones de cooperación y a reducir las relaciones de conflicto entre los distintos miembros de la comunidad internacional.

**relaciones internacionales** Constituye la expresión más genérica de las que se emplean para referirse a las relaciones de todo tipo existentes entre los diversos estados nacionales y, eventualmente, entre otros actores pertenecientes a distintos conglomerados nacionales o transnacionales. Estas relaciones podrían ser de naturaleza política, militar, económica, tecnológica, cultural u otra. Ultimamente la presencia de actores distintos del estado en el desarrollo de estas relaciones se ha ampliado considerablemente como consecuencia de la nueva estructura del sistema internacional.

**seguridad** En el campo de las relaciones internacionales se refiere tradicionalmente al margen de que dispone un estado para promover sus intereses, o para asegurar su supervivencia por lo menos, sin temor a la interferencia o a la acción destructiva de otro estado. Debido a que la condición esencial para que un estado pueda perseguir el interés nacional en un mundo anárquico consiste en garantizar su supervivencia frente a la competencia de los otros, la visión del interés nacional se centró frecuentemente en el concepto de seguridad, y éste tendió a ser reducido a sus componentes estratégicos. Una visión más amplia de las relaciones internacionales, que tome en cuenta la diversidad y complejidad que éstas presentan en el mundo contemporáneo, tiende a percibir una gama más

amplia de intereses en comparación con aquellos centrados en el concepto de seguridad, o a redefinir este concepto para hacer que ella dependa de un conjunto de factores económicos, financieros, tecnológicos, culturales y otros, además de los estrictamente militares.

**sistema internacional** Es un conjunto de estados y otros agentes relevantes que interactúan dentro del marco de una estructura en que cada una de esas partes ocupa un lugar determinado y, lo que es más importante, cumple una función a través de la cual relaciona con las demás partes. Dicha función es determinada por las necesidades de esa estructura en su conjunto y también contribuye a la estabilidad y al desarrollo de la misma. Para que pueda hablarse de un sistema es esencial que la interacción entre las distintas partes que lo integran responda a ciertos patrones -y en la medida de lo posible a unos valores- comúnmente admitidos por todas esas partes. En principio las fronteras de un sistema internacional pueden estar abiertas a la interacción con otros sistemas que en un período histórico determinado coexistan con el mismo. Así, en el mundo actual algunos podrían sostener que existen dos sistemas internacionales vinculados por relaciones de coexistencia más o menos beligerantes o pacíficas, el de los países capitalistas y el de los socialistas. Un sistema internacional también admite que en su interior existan diversos subsistemas integrados por países que, actuando siempre dentro del marco más amplio de dicho sistema, interactúan entre sí en forma más estrecha en función de valores, intereses y patrones de comportamiento más específicos. Los que atribuyen considerable especificidad e importancia a las relaciones norte-sur, tenderían a hablar de un subsistema integrado por los países desarrollados y de otro, por los países en vías de desarrollo. Dentro del primer grupo, hoy día se advierte una tendencia a la fragmentación del sistema trilateral que emergió alrededor de los años setenta, como consecuencia de la afirmación de los intereses de los Estados Unidos y la integración que con esta gran potencia han experimentado los países del norte de este hemisferio; el perfeccionamiento de la comunidad europea hacia 1992, y el surgimiento en torno del Japón de una nueva área de interdependencia asiática. También existen, dentro de un sistema, una serie de regímenes internacio-

nales encargados de regular ciertos sectores o actividades específicos.

**teleología** Concepto que sirve para indicar que un determinado fenómeno tiene una finalidad o para explicarlo en términos de los propósitos que persigue. Dentro de la tradición filosófica del mundo occidental se considera que todas las actividades humanas, y por lo tanto toda actividad política y social, son esencialmente teleológicas, en la medida en que siempre persiguen determinados objetivos. Las aproximaciones funcionalistas a la realidad política y social son inherentemente teleológicas en cuanto entienden que el comportamiento de cada una de las partes de un sistema tiende a cumplir un papel o a producir un resultado en beneficio del conjunto y, en tal medida, es a su vez determinado por los requerimientos de éste. Desde otro punto de vista los análisis de la realidad política basadas en una racionalidad competitiva o en el cálculo costo-beneficio, como las teorías del *public choice* o de los juegos, aceptan implícitamente que los actores poseen una teleología.

**teoría** En términos sumamente generales puede considerarse como una interpretación acerca de la estructura, las correlaciones y las leyes de funcionamiento que presenta un conjunto de hechos conectados entre sí de tal manera que puedan constituir una unidad de análisis. Como tal, es el escalón más alto de la ciencia, la cual comienza formulando proposiciones acerca de hechos específicos, las agrupa en generalizaciones relativas al comportamiento de un grupo mayor de hechos, y concluye a veces formulando una teoría. Desde este punto de vista, una teoría es un conjunto de generalizaciones que se refiere a un gran número de hechos que están relacionados entre sí y presentan cierta coherencia, y cuya interacción produce determinados resultados que es posible anticipar con algún grado de confianza. La teoría tiene la doble función de explicar el comportamiento de ese conjunto de hechos y, al mismo tiempo de abrir camino para nuevas observaciones y generalizaciones que amplíen el campo del conocimiento. Por eso conviene que la acción política e internacional, para ser eficaz a largo plazo, esté basada en una teoría.

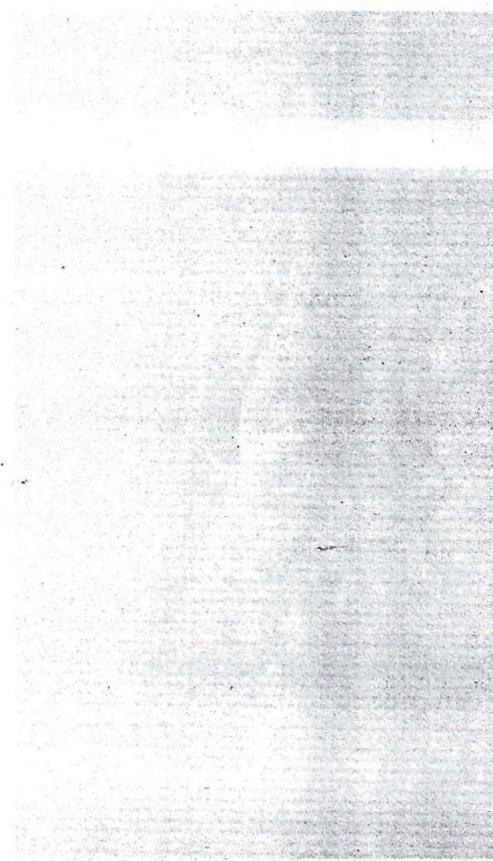
**transformación** Parcialmente entendido como sinónimo de cambio, aplicado a la realidad social, recientemente este término ha sido utilizado para referirse a aquellos cambios que tienen la capacidad de alterar la naturaleza de un sistema, una coalición o un régimen internacional en forma sustancial o duradera. La preocupación en torno a esos procesos, probablemente motivada por la magnitud de los cambios experimentados por el escenario internacional contemporáneo, incluye aspectos tan relevantes como la posibilidad misma del cambio a nivel sistémico, los criterios en función de los cuales se puede definir una situación como de continuidad o cambio, la propensión a la estabilidad y el equilibrio dentro de un sistema internacional determinado, los factores que más contribuyen a promover el cambio y las tendencias u orientaciones hacia las cuales éste se dirige. La doctrina realista de las relaciones internacionales ofrece poco margen para explicar procesos de transformación profundos, entendidos como de cambio sustancial, en la medida en que considera que el sistema internacional es una estructura definida por la posición que ocupan en ella sus diversas partes integrantes -los estados- en función de su cuota comparativa de poder, de tal manera que cuando estas cuotas cambian, cambia también la posición de los distintos actores, pero no necesariamente esa estructura. El concepto de transformación en el campo de las relaciones internacionales, y la creciente preocupación en torno al mismo, derivan principalmente de la consideración de otras variables, cuyo comportamiento puede introducir cambios cualitativos en la naturaleza del escenario en que desenvuelven las relaciones entre los distintos actores, de los intereses que éstos persiguen y de sus valores u objetivos.

**transnacional** Concepto acuñado en los últimos decenios para aludir a las relaciones entre actores no gubernamentales en el escenario internacional y a las políticas o acciones desarrolladas por éstos. Dentro de esta visión el carácter transnacional de una relación estaba dado por la naturaleza de los actores involucrados en ella, es decir, por su carácter no estatal: corporaciones multinacionales, movimientos ideológicos, grupos étnicos, iglesias, etc. Posteriormente este concepto fue dejando de centrarse en la naturaleza de dichos actores para girar en torno al carácter de la interacción que se desarrolla entre ellos,

es decir, de los ámbitos, procesos o circuitos en que éstos actúan. En tal sentido, una relación es transnacional cuando vincula intereses y actores cuya prosecución y actuación traspasa las fronteras nacionales, pudiendo referirse a la propagación de ideas, el comercio, las finanzas internacionales, el tráfico de armas, o las drogas, independientemente de que sus protagonistas sean estados nacionales, reservándose el término de internacional para las relaciones entre dichos estados.

**variable** Una característica o forma de comportarse de un determinado actor, o de un sujeto, cuya importancia, frecuencia o modalidad puede variar a lo largo del tiempo. Así, por ejemplo, el sujeto puede ser el estado y la variable, su poderío militar, el cual puede cambiar tanto en términos absolutos como en relación con el de otros estados. Una variable puede ser cuantitativa, como el número y capacidad de los armamentos de que dispone un país, o cualitativa, como el temor que éstos infunden al adversario de acuerdo con las percepciones de éste. La identificación de las múltiples variables que intervienen en las relaciones internacionales es útil en la medida en que ellas puedan operacionalizarse, es decir, puedan vincularse con determinados indicadores que permitan cuantificarlas o describir su comportamiento. Estos indicadores, a su vez, pueden ser cuantitativos o cualitativos, aunque estos últimos son menos precisos. Una variable dependiente es aquella cuyo comportamiento es consecuencia del comportamiento de otras. Así, por ejemplo, el temor y la subordinación de un estado a otro puede depender del poderío militar de este último. Puede haber también variables mutuamente dependientes, como cuando el temor al adversario estimula la carrera armamentista de un estado y ésta, a su vez, impulsa el armamentismo en el campo enemigo.

# *BIBLIOGRAFIA*



## CAPITULO I

**Hoffmann, Stanley**, *Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War*, Nueva York, Mc Graw-Hill, 1978. Hay traducción castellana bajo el título *Orden Mundial o Primacía: La Política Exterior Norteamericana desde la Guerra Fría*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

**Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S.**, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1977. Hay traducción castellana bajo el título *Poder e Interdependencia: La Política Mundial en Transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

**OCDE**, *Facing the Future: Mastering the Probable and Managing the Unpredictable*, París, 1979.

**Johnson, Paul**, *A History of the Modern World: From 1917 to the 1980's*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1983. Hay traducción castellana bajo el título *Tiempos Modernos*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 1988.

**Kennedy, Paul**, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Nueva York, Vintage Books, 1989.

**Wilhelmy, Manfred (con la participación de otros autores)**, *Política Internacional: Enfoques y Realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

**Pensamiento Iberoamericano N°13**, enero-junio 1988, edición titulada *Relaciones Internacionales: Tendencias y Desafíos*, Madrid, 1988.

**Bell, Daniel**, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Nueva York, Basic Books, 1973. Ver también la segunda edición, de 1976, con un nuevo prólogo del autor.

**CEPII**, *Economie Mondiale 1980-1990: La Fracture?*, Paris, Económica, 1984.

## CAPITULO II

**Morgenthau, Hans J.**, *Politics among Nations*, Nueva York, Knopf, 1948. Hay traducción en castellano bajo el título *Política entre las Naciones*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

**Aron, Raymond**, *Peace and War: A Theory of International Relations*, Nueva York, Praeger, 1968.

**Hoffmann, Stanley**, *Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1987. Está programada una edición en castellano bajo el título *Janos y Minerva*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

**Keohane, Robert O.**, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1984. Hay traducción castellana bajo el título *Después de la Hegemonía: Cooperación y Discordia en la Economía Política Internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

**Keohane, Robert O.** (editor), *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986.

**Waltz, Kenneth N.**, *Theory of International Politics*, Reading, Mass., Addison-Westley, 1979. Hay traducción castellana bajo el título *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

**Del Arenal, Celestino**, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos, 1987.

## CAPITULO III

**Hogwood, Brian W. y Gunn, Lewis A.**, *Policy Analysis for the Real World*, Londres, Oxford University Press, 1984.

**Lauren, Paul Gordon** (editor), *Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy*, Nueva York, The Free Press, 1979.

**Wallace, W. y Peterson, W.** (editores), *Foreign Policy-Making in Western Europe: A Comparative Approach*, Londres, Saxon House, 1978.

**Nathan, J.A. y Oliver, J.K.**, *Foreign Policy-Making and the American Political System*, Nueva York, Little, Brown, 1987.

**Rosenau, George N.**, *The Cientific Study of Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press, 1971.

**Dror, Yehezkel**, *Public Policy-Making Reexamined*, Pennsylvania, Chandler, 1968.

**Asher, William y Overholt, William H.**, *Strategic Planning and Forecasting: Political Risk and Economic Opportunities*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1983.

**Wilhelmy, Manfred** (editor), *La Formación de la Política Exterior: Los Países Desarrollados y América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

## CAPITULO IV

**Snyder, R.C., Bruck, H.W. y Sapin, B.** (editores), *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*, Nueva York, The Free Press, 1962.

**Allison, Graham T.**, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown, 1971. Hay traducción castellana bajo el título *La Esencia de la Decisión: Análisis Explicativo de la Crisis de los Misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

---

**George, Alexander L.**, *Presidential Decision-Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1980.

**Downs, Anthony**, *Inside Burocracy*, Boston, Little, Brown, 1967.

**March, James G. y Simon, Herbert A.**, *Organizations*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1958. Hay traducción castellana bajo el título *Teoría de la Organización*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1961.

**Dahl, Robert**, *Who Governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961.

#### CAPITULO V

**Bellenger, Lionel**, *La Négociation*, Presses Universitaire de France, 1984.

**Raiffa, Howard**, *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1982.

**Fischer, Roger y Ury, William**, *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*, Boston, Houghton Miffling, 1981. Hay traducción castellana bajo el título *Si...¡De acuerdo!: Como Negociar sin Ceder*, Bogotá, Editorial Norma, 1985.

**Zartman, William I.** (editor), *The Negotiation Process: Theories and Applications*, Londres, Sage Publications, 1977.

**De Callières, François**, *On the Manner of Negotiating with Princes*, Notre Dame, Notre Dame University Press, 1969.

## REFERENCIAS

Abel E. 205  
Acheson, Dean 195  
Albanese R. 180  
Alger, Chadwick F. 66  
Allison, Graham T. 78, 113, 119, 140, 205, 227, 234, 235  
Althusser, L. 98  
Ambrose, Stephen E. 162, 196  
Anderson T. 98  
Anderson J.E. 138  
Aron, Raymond 92, 93  
Asher, William 58, 188  
Ashley, Richard K. 117  
Axelrod, Robert 119

Bacchus, William 193, 211, 212, 214, 219  
Bates, R.F. 225  
Beard, Charles 167  
Bellenger, Lionel 268, 277  
Benadaba, Santiago 257  
Bendhamane, Diane 246, 266  
Bergson, Henry 124  
Biggs, Gonzalo 182  
Borges, Jorge Luis 157  
Braudel, Ferdinand 35  
Brecht, Bertolt 154  
Brinton, Crane 81  
Brody, Richard A. 222  
Brown, B.W. 141  
Bruck, H.W. 69, 77, 146, 198, 220  
Bull, Hedley 67, 96  
Burton, J.W. 89  
Burton, Anthony 81

Calchi Novati, Gianpaolo 166  
 Calvert, Peter 81  
 Caminos, Hugo 264  
 Camps, Miriam 158  
 Caporaso, James A. 103  
 Cardoso, Fernando H. 102, 103, 104, 106, 107  
 Carr, Edward H. 64  
 Carrillo Salcedo, Juan Antonio 22, 257  
 Chalvin, D. 274  
 Chamberlain, A. 157  
 Charlesworth, J. 147  
 Chesterton, G.K. 154  
 Child, Jack 258  
 Childers, Erkin 205  
 Claude, Inis L. 66  
 Cohen, B.C. 209  
 Colton, Joel 60  
 Coser, Lewis 57  
 Craig, Gordon A. 152, 182, 248, 249, 250, 251, 253, 292

Dahl, Robert 210, 237  
 Daneke, G.A. 179  
 De Callières, François 247, 250, 269  
 De Martens, Charles 246  
 De Rivera, Joseph 213, 221  
 Del Arenal, Celestino 20  
 Destler, I.M. 184  
 Deutsch, Karl W. 69, 73, 84, 85  
 Diesing, Paul 119, 205  
 Dilthey, Wilhelm 123  
 Dinerstein, Herbert S. 205  
 Dos Santos, Teotonio 104  
 Dougherty, James E. 60, 71, 80, 254  
 Douhet, Guido 62  
 Downs, Anthony 226, 231  
 Dror, Y. 139, 137  
 Dubois, P. 185

East, Maurice 149  
 Easton, David 56, 193,  
 Eguizábal, Cristina 20  
 Ellul, Jacques 81  
 Etzioni, Amitai 86

Faletto, Enzo 102, 103, 106  
 Fisher, Roger 143, 278, 280, 281, 282, 290  
 Frank, A. Gunder 102, 104  
 Friedman, Wolfgang 22  
 Furniss, E.S. 169

Garnet, John 114  
 George, Juliette 221  
 George, Alexander L. 78, 79, 119, 152, 170, 171, 172, 182,  
 184, 221, 248, 249, 250, 251, 253, 292  
 Gettchen M.F.H. 246  
 Gilpin, Robert G. 95  
 Gold, J. 19  
 Goldhammer H. 224  
 Grabendorff, Wolf 257  
 Guinzburg, Carlos 154  
 Gunn, Lewis A. 79, 141, 174, 175, 177, 179, 183  
 Gwin, Catherine 158

Haas, Michael 81  
 Haas, Ernst B. 61, 72, 87  
 Halperin, Morton H. 78, 196, 227, 234  
 Hart, Jeffrey 89  
 Hazleton, William A. 143, 147  
 Heatley, D.P. 249  
 Heeren A.H.L. 153, 250  
 Hegel, Georg W.F. 87, 123  
 Heidegger, Martin 124  
 Hermann C.F. 222  
 Herrera, Felipe 29  
 Hilferding, Rodolph 100  
 Hirst, Mónica 18, 150  
 Hobbes, Thomas 87  
 Hobson, J.A. 100  
 Hoffmann, Stanley 67, 88, 132, 155  
 Hogwood, Brian W. 79, 174, 175, 177, 179, 183  
 Holsti, Ole 117, 119, 205, 222

Infante Caffi, M. Teresa 263, 264  
 Ingelstam, L. 187, 189  
 Irigoin, Jeanette 254, 256, 264, 265

Jaguaribe, Helio 102  
James, William 124  
Janis, Irving L. 225  
Jervis, Robert 221, 224  
Jiménez de Aréchaga, Ernesto 262  
Johnson, Chalmers 81  
Johnson, Paul 57, 122  
Jones, R.E. 195  
Jordan, N. 71

Kahn, Hans 188  
Kaiser, Karl 165  
Kaplan, Morton A. 73  
Katzenstein, Peter 119  
Kauppi, Victor 108, 155  
Kautsky, Karl 100  
Kearns, Doris 221  
Kennedy, Paul 35  
Keohane, Robert O. 79, 95, 110, 113, 116, 117, 118,  
170, 171, 172  
Kindleberger, Charles P. 89  
Klein, R. 137  
Knorr, Klaus 67, 73, 89, 142, 198  
Kolb W.L. 19  
Kondratieff, D.N. 35  
Krasner, Stephen P. 172  
Kuhn, Hans 35, 57

Lasswell, Harold 90, 231  
Launay, R. 274, 275  
Lauren, Paul Gordon 249  
Lerner, D. 231  
Levy, Marion J. 75  
Linck, Delfina 107  
Lindblom, Charles E. 181, 231, 232, 233  
Little, A. 110  
Lowenthal, Abraham 224  
Luxemburgo, Rosa 100

Mac Donald, John W. 246, 266  
Mackinder, Halford 62  
Maghroori, Ray 110, 120

Mahan, Alfred Thayer 62  
Malinowski, Bronislaw 126  
Mandelbaum, N. 187  
March, James G. 217, 226, 229, 230, 231  
May, Ernest R. 182  
Mc Neil, E.B. 71  
Mc Clelland, Charles A. 71, 73, 205  
Meadows, Dennis H. 188  
Merler M. y A. 246  
Merton, Robert 84, 126  
Millán, Victor 256, 258  
Mills, Wright 237  
Mitrany, David 84  
Modelski, George 73  
Mols, Manfred 150, 156, 165, 166  
Morgenthau, Hans 63, 89, 90, 92, 168, 220  
Morris, M. 256, 258  
Morse, Edward L. 211  
Muñoz, Heraldo 20, 149, 150

Nalhan, J.A. 164  
Newstadt, R.E. 182  
Nieburg, H.L. 80  
North, R.C. 222  
Northedge, F.S. 160  
Nye, Joseph S. 79, 110, 113, 117, 172

O'Donell, Guillermo 107  
Oliver, J.K. 164  
Olson, Mancur 35  
Ominami, Carlos 36  
Orrego, Francisco 254, 256, 264, 265  
Overholt, William 58, 188

Packenham, Robert 103, 104  
Paige, Glenn D. 78, 205, 222  
Palmer R.R. 60  
Paz, Pedro 102  
Peterson, W. 160  
Pfaltzgraff, Robert F. 60, 71, 80, 254  
Plank, John 31  
Prebisch, Raúl 163

Puig, Juan Carlos 20, 256

Radcliffe, Brown A.R. 126  
Raiffa, Howard 271, 272, 273  
Ramberg, Benett 110  
Richards, P.G. 209  
Richardson, Lewis F. 82  
Robinson J. 209  
Rogow, Arnold A. 221  
Rosemberg, B. 57  
Rosenau, James N. 67, 69, 110, 115, 120, 167, 169, 202,  
208, 209, 220  
Rosencrance, Richard 73  
Rostow, W.W. 35  
Ruggie, John G. 172

Said, Abdul 143  
Salmore, S.A. 149  
Salmore, B.G. 149  
Santa Cruz, Hernán 30  
Sapin, Burton 69, 77, 146, 198, 226  
Saunders, Harold H. 246, 266  
Savelle, Max 60  
Schackleton, M. 110  
Schelling, Thomas C. 69  
Schumpeter, Joseph S. 35  
Simon Herbert A. 182, 217, 226, 229, 230, 231  
Singer, David J. 82, 142, 198, 205, 220  
Small, Melvin 82  
Smith, Steve 138  
Smith, Michael 110, 160, 161  
Snyder, Glenn H. 119, 205  
Snyder, Richard 69, 77, 78, 142, 146, 169, 198, 199, 202, 208,  
219, 220, 222  
Sorensen, Theodor C. 231  
Sorokim, Pitrim 57  
Sprout, Margaret 62  
Sprout Harald 62  
Spykman, Nicholas, J. 89, 90  
Steinbrunner, John D. 205, 221  
Steiss, A.W. 179  
Stewart Michael 172  
Sunkel, Osvaldo 102, 103, 105

Tanter, Raymond 234  
Taylor, Trevor 71  
Timasheff, Nicolas S. 57  
Tomassini, Luciano 36, 79, 115, 172  
Toynbee, Arnold 20, 56  
Tulchin, Joseph 20, 150

Ullman, Richard 234  
Ury, William 278, 280, 281, 282, 290

Vattino, Gianni 123  
Verba, Sidney 73, 142, 198  
Viotti, Paul R. 108, 155  
Vital, David 215  
Von Clausewitz, Carl 247, 251

Wagner, R. Harrison 199  
Wallace, William 160, 196  
Wallerstein, Immanuel 101  
Waltz, Kenneth 93, 116, 209  
Weber, Max 56  
White, B.P. 197  
Whitehead, Alfred North 124  
Wilensky, N. 227  
Wilhelmy, Manfred 143, 147, 149, 156, 159, 161, 165  
Wohlstetter, Roberta 221  
Wolfers, Arnold M. 220  
Woodman, A.E. 58, 186  
Wright, Quincy 66, 82

Zartman, I. William 276