

LA REALIDAD INVENTADA

*Percepciones y proceso de toma
de decisiones en Política Exterior*

Rubén Herrero de Castro

Prólogo de Robert Jervis



relativamente fácil, y el establecimiento de un régimen democrático en Irak tendría un efecto profundo e influiría de forma favorable en la situación de todo el Oriente Medio.

Por otra parte, quienes se manifestaban en contra de la guerra estaban en desacuerdo respecto al todo y respecto a cada argumento en concreto. De nuevo, la clave es que los puntos son lógicamente independientes entre sí. Algo obvio: una fácil victoria militar no implica que una reconstrucción política sea fácil. Ambos puntos, aplicando la lógica, son independientes de lo que habría sucedido si Saddam hubiera permanecido en el poder y hubiera desarrollado armas nucleares.

Los individuos construyen entonces lo que denomino «saturación de ideas». Se dan a sí mismos más razones para justificar un curso de acción de las que requiere la lógica. Exageran los beneficios y rebajan los costes. Por supuesto, hay buenas razones políticas para hacerlo; esta pauta hace más fácil el persuadir a otros y, de hecho, si el Presidente Bush y sus colegas hubieran reconocido que la reconstrucción política de Irak sería larga, dificultosa e incierta, habría sido mucho más difícil persuadir a otros para conseguir su apoyo. Más que mintiendo de forma consciente, ellos estaban creyendo lo que necesitaban creer para aligerar la carga psicológica de decidir conociendo los costes y riesgos y la incertidumbre del resultado.

Hay mucho más que aprender sobre las percepciones, las decisiones y el comportamiento político. El primer paso es darse cuenta de lo importantes que son los procesos cognitivos y emocionales humanos. En su libro, Rubén Herrero explora mucho de lo que sabemos al respecto y también mucho de lo que necesitaremos explorar en futuras investigaciones.

ROBERT JERVIS

*Adlai E. Stevenson Professor of International Politics
Columbia University, U. S. A.*

Capítulo 1

El proceso de toma de decisiones

1.1. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: CIENCIA POLÍTICA, POLÍTICA EXTERIOR Y RELACIONES INTERNACIONALES

Dentro del escenario internacional, uno de los aspectos más interesantes de la Política Exterior es la adopción de decisiones y el proceso que lleva a adoptarlas, denominado por los investigadores anglosajones «*decision making*» y que hemos traducido como «proceso de toma de decisiones».

Éste es, sin embargo, un tema relativamente joven desde la perspectiva de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales.

Cabe también señalar la ausencia de una investigación sostenida desde un ámbito investigador europeo, concentrándose los principales estudios en el mundo anglosajón, fundamentalmente en Estados Unidos.

No obstante, y a pesar de que desde la segunda mitad de este siglo se han realizado significativos avances en la materia que nos ocupa, sobre los cuales me extenderé en mi investigación, la premisa de Roberto Mesa: «La teoría de las Relaciones Internacionales aún no cuenta con una explicación total y satisfactoria del proceso de toma de de-

cisión»¹ sigue teniendo base, sobre todo debido a una falta de interacción entre las distintas teorías y modelos que hasta la fecha se han planteado.

Otro factor que debe tenerse en cuenta es la influencia que conceptos provenientes de otras disciplinas (especialmente de la Economía) han ejercido sobre la elaboración de modelos de análisis y de toma de decisiones, incidiendo así en una menor identificación de éste con la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales.

Creemos que en la explicación de la toma de decisión en Política Exterior y en la construcción de un modelo de análisis y toma de decisión, la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales han de aportar su enfoque, partiendo del desarrollo teórico que sigue a continuación.

Partimos de la base de considerar que adoptar decisiones desde una perspectiva política es una acción humana y dinámica que genera cambios a nivel interno o estatal, e internacional o de Estado, alterando una determinada realidad según sea el nivel al cual se decide. Así, desde la óptica de la decisión y de acuerdo con Luis Sánchez Agesta, podemos entender la Ciencia Política como una ciencia que estudia el conocimiento de esa acción humana y dinámica que es el proceso de toma de decisiones².

Ello conlleva que la Política es acción libre y, como tal, no se refleja con exactitud en las fórmulas matemáticas que surgen de las teorías económicas ni se explica plenamente en las normas del Derecho (aunque sí encuentra en estas últimas un marco para sus acciones).

Esta acción es libre porque, además de unos elementos cuantificables y objetivos, la política tiene un componente

¹ Mesa, Roberto. «El Proceso de Toma de Decisiones en Política Exterior», *Documentación Administrativa*, n.º 205 (1985), p. 147.

² Sánchez Agesta, Luis, *La Ciencia Política y el Análisis del Proceso de Decisión*, 1978, p. 9.

emocional y psicológico por el cual es compleja y en ocasiones ilógica, a la vez que inconsistente, lo que dificultará su previsión. En este sentido, todos podemos afirmar que conoceremos previamente el resultado de una suma, pero sin embargo no podemos expresar con total seguridad cuál será la decisión tomada por un/a estadista ante una determinada situación, dado que a los elementos mencionados se suma el hecho de que la acción política se desenvuelve en un medio cambiante con el factor del azar presente.

El escenario internacional cambiante donde se desarrolla la Política Exterior produce a la hora de decidir cierta incertidumbre y estado de riesgo, mayor este último cuanto mayor sea la primera.

La política como acción libre tiene su efecto inmediato en la generación de múltiples actores y decisores, todos ellos dotados de personalidad política y psicológica. Esta personalidad no es cuantificable en una fórmula, aunque sí es posible citar algunos de los elementos que conforman y condicionan al decisor, tales como: razón, ideología, emociones, entorno (geo-político e histórico) y desarrollo biológico e histórico del decisor como sujeto político.

Con respecto a la personalidad humana (política y psicológica) hay que destacar como una de sus más complejas y definitorias características la variedad, puesto que no hay una sola personalidad humana, sino multitud de ellas, cada una de las cuales, además de contar con unas características generales, tiene unos rasgos característicos propios e inherentes al actor. Como resultado, los actores pueden confluir o entrar en conflicto.

Así cuando nos enfrentamos tanto a un escenario internacional inestable como a la existencia de múltiples actores y decisores, así como a la interacción entre todos ellos, serían muy útiles el dinamismo y los conocimientos que pueden aportar la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, de cara a la toma de decisiones en Política Exterior.

De acuerdo con Sánchez Agesta: «Cuando ponemos el acento en las decisiones y en todos los elementos que las hacen posibles y las circunscriben, estamos haciendo Ciencia Política»³. Ello significa que las materias que son estudiadas desde la óptica de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales (Economía, Derecho, Sociología, Historia, Estadística, Psicología Política, etc.) se convierten así en herramientas de gran utilidad para la comprensión y perfeccionamiento del proceso de toma de decisiones, mejorando por extensión la calidad de las mismas.

1.2. LA DECISIÓN: PERSPECTIVAS Y TIPOLOGÍA

1.2.1. Perspectivas

Sobre el punto de encuentro establecido entre Ciencia Política, Política Exterior, Relaciones Internacionales y adopción de decisiones, es el momento de detenernos en el objetivo final del proceso de toma de decisiones: la decisión y su definición desde distintos ángulos teóricos.

Una primera acepción podría ser la que casi involuntariamente surge de la introducción a este apartado. Pero detenerse aquí no sería sino constatar lo obvio y, aunque ello debe hacerse, debemos aspirar a una profundización en la definición del concepto «decisión».

Desde un punto de vista prospectivo y funcional, la decisión es definida y utilizada por autores como Snyder y Laswell como un instrumento empírico con el cual poder determinar comportamientos futuros⁴.

³ Sánchez Agesta, Luis. «La Ciencia Política y el Análisis del Proceso de Decisión» (edición resumida y actualizada), *Revista de la Facultad de Derecho de la UCM*, n.º 71 (1984/85), p. 166.

⁴ Mesa, Roberto. *Ibid.*, p. 146.

Ambas acepciones, sobre la base de disponer de toda la información y apoyadas en un proceso de adopción sin fisuras, pretenden generar un conocimiento empírico aplicable a decisiones futuras, pero hoy en día la consecución absoluta de tal aspiración ha sido superada. Por ejemplo, siguiendo a uno de los principales investigadores del proceso de toma de decisiones, Robert Jervis⁵, puede afirmarse que no es ya difícil, sino prácticamente imposible que se repitan con exactitud dos contextos, de tal manera que una misma decisión pueda aplicarse dos veces. Es decir, se quiebra el factor de predicción (no puede predecirse al cien por cien), o bien dicha predicción será errónea (bien en parte, bien en su totalidad).

Atenuando la perfección del proceso del cual resultan las decisiones y aplicando los principios de racionalidad limitada y jerarquía decisional, Herbert Simon entiende por decisión: «Un medio adecuado para otro objetivo más remoto (o lejano), hasta llegar a los objetivos finales»⁶. Es decir, plantea una cadena sucesiva de decisiones, en la cual las más concretas se encuadran en otras más amplias.

Desde la perspectiva de la política (modelo político de toma de decisiones) y del poder (entendido éste como el control de los mecanismos a través de los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones), la decisión se concibe como un enfoque en el cual se sintetizan diferentes ópticas y conflictos de intereses⁷. La entrada en escena de un componente estrictamente político es el principal activo de este punto de vista recogido por Leando Area.

Frente a las perspectivas expuestas hasta ahora surge una que podríamos calificar como alternativa, realizada por

⁵ Jervis, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*, 1976, p. 278.

⁶ Simon, Herbert. *El Comportamiento Administrativo*, 1971, p. 6.

⁷ Area, Leando. *Los Procesos de Decisión Política*, 1983, p. 17.

Etzioni, el cual ha desarrollado un modelo de toma de decisiones (sobre el cual me extenderé en el tercer capítulo) basado en lo que él denomina factores normativo-afectivos, que modelan a los lógico-empíricos. Desde esta construcción teórica, la decisión es presentada como resultado del comportamiento del decisor, el cual está principalmente motivado por sus valores y emociones, que priman sobre otras consideraciones teóricas y racionales («el comportamiento de las personas está sistemática y significativamente afectado por factores morales que no pueden reducirse a consideraciones de ganancia personal»⁸). La principal aportación desde esta perspectiva radica en el hecho de plantear como un elemento clave de la decisión el factor psicológico y emocional. Pero presenta la fisura de mantener la preeminencia de los factores emocionales en la decisión, cuando, si aplicamos la premisa de que todos los contextos decisionales son distintos, no siempre serán estos elementos de naturaleza psicológica los principales, cediendo su lugar a los lógico-empíricos.

Todas las definiciones mostradas están respaldadas por investigadores reputados y no podemos rechazar ninguna de ellas por completo; de todas puede extraerse conocimiento para investigar sobre las decisiones y la adopción de las mismas. Sin embargo, cabe destacar qué entiende por decisión Graham T. Allison: «es una elección entre alternativas, que guardan referencia a algún fin»⁹. Es, desde luego, una de las definiciones más acertadas, sobre todo por su transparencia, por su claridad y por la libertad que ofrece a la hora de plantear desarrollos teóricos sobre la toma de decisión.

Continuando con esta claridad en el concepto, podemos citar a uno de los principales especialistas en decisiones nu-

⁸ Etzioni, Amitai. *The Moral Dimension: Toward a New Economics*, p. 22.

⁹ Allison, Graham. *La Esencia de la Decisión*, 1988, p. 57.

cleares, Baruch Fischhoff, que aporta la siguiente definición: «Decisiones son elecciones entre cursos alternativos de acción (incluyendo quizás la inacción)»¹⁰. Es además el propio autor quien, para completar su definición, caracterizará la decisión desde dos perspectivas, a saber, «cualitativa y cuantitativa»¹¹.

La primera de ellas entiende la decisión como resultado de la interacción de tres grupos: «uno de acciones alternativas que describen lo que el decisor puede hacer, otro de posibles consecuencias (favorables y desfavorables) de estas decisiones y un último grupo de fuentes de incertidumbre relativo a los obstáculos para predecir la conexión entre acciones y consecuencias».

La segunda perspectiva entiende «la decisión como resultado de los intercambios entre consecuencias de acuerdo a su importancia», lo cual implica, aunque el autor no lo mencione, que el decisor debe jerarquizar las posibles consecuencias o resultados de su decisión, así como realizar «un cálculo lo más preciso posible sobre la probabilidad que de darse tengan los efectos de sus decisiones».

La definición de Fischhoff se corresponde con una visión moderna del proceso de toma de decisiones y de la decisión. Es una de las más recientes, contando así con la ventaja de un estudio analítico de acepciones previas que le ha permitido superarlas, y establece una definición precisa y satisfactoria que compartimos, pero que queremos enriquecer incorporando a su definición la existencia interactiva (en la esencia de la decisión) de los elementos funcionales, lógico-empíricos, psicológicos y políticos que emanan de las otras perspectivas mencionadas.

¹⁰ Fischhoff, Baruch. «Nuclear Decisions: Cognitive Limits to the Thinkable», en Tetlock, Philip, Jo Husbands, Robert Jervis, Paul Stern y Charles Tilly (eds.). *Behavior, Society and Nuclear War*, vol. II, 1991, p. 113.

¹¹ *Ibid.*, p. 113.

1.2.2. Tipología

Establecer una tipología universal de decisiones es una labor harto complicada, debido a que ésta variará dependiendo de la óptica disciplinaria desde la cual se realice, así como de aquellos factores a los que el autor conceda importancia.

Por tanto, atraen nuestra atención aquellas que tienen que ver con el proceso de toma de decisiones, en relación al vínculo anteriormente expuesto con la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales.

Así, Dusan Sidjanski divide las decisiones en cerradas, abiertas y mixtas. «Por decisiones cerradas se entienden aquellas tomadas e implementadas por las autoridades públicas o círculos oficiales sin participación externa. En contraste, decisiones abiertas son aquellas que resultan de un proceso en el cual las autoridades responsables consultan a distintos expertos o representantes de distintas fuerzas sociales o élites informadas»¹². Un ejemplo de las primeras sería la toma de decisión en Vietnam, que se produjo en el seno de un circuito cerrado de toma de decisión donde agentes externos al mismo no participaban, mientras que un ejemplo de las segundas sería el proceso de decisión que desemboca en la constitución de la Unión Europea, en el que la participación de la opinión pública (referéndum de adhesión) y de agentes al margen de los círculos políticos y oficiales es muy elevada. Por último, decisiones mixtas serían aquellas que, por ejemplo, pueden ser «cerradas en sus estadios iniciales, pero abiertas en su fase de implementación»¹³.

Es de interés también la tipología que desde una óptica decisional-organizacional aporta Harold Jacobson: «Deci-

¹² Sidjanski, Dusan. *Political Decision Making Processes: Studies in National, Comparative, and International Politics*, 1973, p. 7.

¹³ *Ibid.*, p. 8

siones representativas, relativas a la representación, entendida ésta como admisión y expulsión de miembros; decisiones programáticas, referidas a los fines; decisiones normativas, aquellas que crean normas por las cuales se guía la organización; decisiones creadoras de reglas, cuyo propósito es crear un marco legal vinculante, que articule diversos mecanismos para la consecución de los fines y el respeto de las normas; decisiones supervisoras, que aluden a la detección de violaciones, verificación de las mismas y, en caso de comprobarse su existencia, imposición de sanciones; decisiones operativas u operacionales, conectadas al empleo de los recursos económicos y técnicos de la organización; decisiones simbólicas o testimoniales, sin valor vinculante ni ejecutivo»¹⁴.

Una tipología completamente implicada en el proceso de toma de decisiones y de enorme valor para nuestra investigación es la planteada por Leando Area, y proviene del campo de la decisión empresarial. Su gran valor e interés para nosotros radica en dos hechos:

- a) Corrección del concepto de *homo economicus*, basado en el egoísmo del decisor, cuyo soporte filosófico es la concepción *hobbesiana* del hombre según la cual «el hombre es un lobo para el hombre». Frente a esto, la presente clasificación se apoya en una concepción si no estrictamente *lockesiana* del hombre, si al menos en una versión más humanizada del «lobo» de Hobbes, así como en el concepto de racionalidad limitada de Simon Herbert, por el cual el decisor no dispone de toda la información, a diferencia del *homo economicus* de la teoría racional de decisión.
- b) Se basa en los grados de información. La información y su interpretación tienen un valor crucial en el

¹⁴ Jacobson, Harold K. *Networks of Interdependence: International Organizations and the Global Political System*, 1976, pp. 89-91.

proceso de toma de decisiones observado e investigado desde las disciplinas de la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales y la Psicología Política.

Adaptando el lenguaje económico que presenta a uno más próximo al politológico e internacionalista, y sobre la base de la cantidad de información disponible por parte del decisor o decisores, las decisiones pueden dividirse en¹⁵:

- a) «Decisiones en estado de certidumbre». Son aquellas en las cuales quien decide conoce casi con toda seguridad el resultado de las distintas estrategias o alternativas diseñadas (el estado de naturaleza que resultará se conoce). La decisión adoptada será aquella que produzca los mejores resultados. La única dificultad posible sería que hubiera un excesivo número de alternativas, ya que podría degenerar en una errónea valoración de las consecuencias de las mismas.
- b) «Decisiones en estado de riesgo». Son aquellas en las que el decisor no conoce con seguridad el resultado de sus acciones; pueden ocurrir diversos estados de naturaleza. En este caso, la experiencia previa juega un papel importante (siempre y cuando su percepción haya sido adecuada). Todas las alternativas presentan pros y contras; por tanto, se optará por aquella que más se acerque a lo esperado.
- c) «Decisiones en estado de incertidumbre». Son aquellas en las que el decisor no conoce los posibles estados de naturaleza que resultarán de las distintas estrategias o alternativas. Para hacer frente a esta situación hay tres criterios:

¹⁵ Area, Leando. *Ibid.*, p. 38.

- c.1) «Criterio de pesimismo»¹⁶, desarrollado por Wald. Implica que el decisor parte de una concepción pesimista del estado de naturaleza que resultará, de tal manera que la alternativa seleccionada sea aquella que suponga los mejores resultados en tales circunstancias.
- c.2) «Criterio de optimismo»¹⁷, desarrollado por Hurwicz. El decisor cree que el estado de naturaleza que resultará será favorable; por ello decidirá como si de una decisión en estado de certidumbre se tratara, aunque ello implique un alto riesgo de fracaso.
- c.3) «Criterio de aflicción»¹⁸, desarrollado por Savage. Una vez tomada una decisión, el decisor recibe una compensación ante la cual puede sentirse «aflicto» con los resultados obtenidos, ahora que ya conoce el estado de naturaleza. Debido a esto, el decisor deberá procurar reducir al mínimo dicha aflicción, la cual radica en el hecho de no haber escogido la mejor estrategia.

Al respecto de las decisiones en estado de incertidumbre, hay que decir que son escasas, ya que es difícil imaginar que un decisor no cuente en absoluto con ninguna cantidad de información acerca de las consecuencias de sus decisiones.

Como antes se ha comentado, ésta es una tipología de enorme valor para una profundización en la esencia misma

¹⁶ Wald, Abraham. *Statistical Decision Functions*, citado por Area, Leando. *Ibid.*, p. 41.

¹⁷ Hurwicz, Leonid. *Optimality for Decision Making Under Ignorance*, citado por Area, Leando. *Ibid.*, p. 42.

¹⁸ Savage L. J. «The Theory of Statistical decision», *Journal of the American Statistical Association*, 46 (1951), citado por Area, Leando. *Ibid.*, p. 43.

de la decisión y del proceso de toma de decisiones en Política Exterior que, a nivel estructural, se expone a continuación.

1.3. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR: FASES Y NIVELES

1.3.1. Fases

La adopción de decisiones en Política Exterior por parte de un decisor o decisores se halla condicionada tanto por factores objetivos como subjetivos¹⁹.

Los primeros son «los que representan la estructura básica del problema que requiere de una decisión a adoptar».

Los segundos se refieren a la evaluación de alternativas, consecuencias y resultados de la decisión tomada. Éstos se encuentran asociados al grado de información por parte del decisor del problema presentado y de su entorno, así como a su percepción de imágenes y psicología.

Del análisis de estos factores podemos extrapolar las siguientes fases:

- a) Para desarrollar un proceso de toma de decisiones del cual resulte una decisión, el decisor ha de descubrir o ha de plantearse un problema hasta entonces no manifestado, o bien puede reproducirse con distintos matices una situación ya vivida.
- b) Ante una situación problemática, el decisor ha de disponer de información sobre la naturaleza del problema planteado. Si no la tiene ha de procurar buscarla para evitar una decisión en estado de incertidumbre. La información juega una baza de enorme

¹⁹ López Cachero, Manuel. *Teoría de la Decisión*, 1983, p. 17.

importancia, puesto que determina las correctas o incorrectas percepción de la realidad (en nuestro caso internacional), formación de imágenes, elaboración de alternativas y evaluación de alternativas.

Con toda la información de la que dispone, el decisor elaborará distintas alternativas (las que él entienda que mejor pueden afrontar el problema). De acuerdo a las definiciones que antes expuse de decisión, para que exista tal debe haber al menos dos alternativas.

- c) Una vez que dispone de alternativas, ha de evaluarlas, esto es, conocer con la mayor precisión posible las posibles consecuencias y resultados de las alternativas planteadas.
- d) Una vez efectuada la evaluación, el decisor optará por una de las estrategias, presumiblemente aquella por la que obtenga una mayor compensación o satisfacción del objetivo propuesto.
- e) La ejecución de la decisión será la siguiente fase. Para ello es fundamental que exista «una perfecta comunicación y coordinación entre los entes decisores y ejecutores implicados, así como el tiempo suficiente para que se movilicen los recursos administrativos»²⁰ necesarios.
- f) Una vez se conozcan los resultados de la decisión, tiene lugar una fase de evaluación de los mismos, con el objetivo de comprobar el grado de satisfacción obtenido. Cabe aplicar aquí el antes citado factor de aflicción, entendiéndolo como la diferencia entre los resultados obtenidos y los deseados.

Por tanto, podemos resumir hasta aquí, desde una perspectiva general, las fases del proceso de toma de decisiones,

²⁰ Jones, Bill. «The Policy of Making Process», *Politics UK*, 1991, p. 514

a saber: detección del problema, recopilación de información, elaboración de estrategias, decisión, ejecución y evaluación de resultados.

Sobre todas ellas, el factor tiempo será fundamental, puesto que el intervalo de tiempo que transcurra en cada una de ellas influye de forma notable en la calidad de la decisión. Y, en relación con el tiempo, tampoco podemos olvidar lo que los angloparlantes denominan *timing*, y que nosotros podemos traducir como «ocasión o momento adecuado de tomar y ejecutar una decisión».

La estructuración de fases propuesta es generalmente aceptada por la mayoría de los autores y enmarcada en sus distintos modelos de proceso de toma de decisiones, diferenciándose en su aplicación a los mismos, por distintas ópticas comprensivas de decisor y decisión y el énfasis sobre los factores que operan sobre la adopción de decisiones en general y los conceptos arriba citados.

Cabría mencionar las estructuraciones propuestas por Harold D. Lasswell (enfoque de racionalidad ilimitada, disposición de toda la información/consideración y evaluación de todas las alternativas) y Herbert Simon (enfoque de racionalidad limitada), que matizan desde sus particulares ópticas lo ya expuesto.

El primero de ellos, en su libro *El futuro de la Ciencia Política*²¹, establece un proceso de siete fases, que son las que siguen: «Información», en la cual tiene lugar la detección del problema mediante un flujo de información que proviene de fuentes diversas y la recopilación de datos sobre dicho problema; «recomendación de distintas estrategias u opciones», en la que, dependiendo de la información disponible, será mayor o menor el número de estrategias resultantes; «prescripción o elección de una opción u opciones»; «invocación de la opción prescrita», la cual se

²¹ Lasswell, Harold. *El Futuro de la Ciencia Política*, 1971, pp. 27-28.

produce cuando se utiliza provisionalmente una prescripción; «aplicación», cuando se emplea una prescripción con sentido finalista; «valoración de los resultados obtenidos y de la/s estrategia/s utilizada/s»; «conclusión de la decisión», que se entiende como un instrumento empírico aplicable en procesos de decisión posteriores.

Sobre esta clasificación, cuyo origen data de los años 50, aunque ha sido actualizada en los años 70, hay que señalar que, si bien no varía excesivamente en la forma con respecto a la taxonomía mostrada al principio de este apartado, sí lo hace en cuanto al contenido, al basarse en el concepto de racionalidad ilimitada.

Al hacerlo, da por hecho una disposición absoluta de toda la información, cosa que objetivamente es prácticamente imposible y más en el mundo de las Relaciones Internacionales, donde se produce de forma simultánea una interacción de múltiples actores e intereses. Aun concediendo que así fuera, el volumen de datos sería tan grande que incidiría de forma muy negativa, tanto en la operatividad (manejo de datos), como en la longitud de los intervalos de tiempo de cada fase.

Mucho más moderno, actual y aplicable al escenario internacional de hoy en día es el enfoque de Herbert Simon, que distingue entre dos subprocesos²² dentro de la adopción de decisiones:

- a) «*Problem solving*» o solución de problemas, el cual se subdivide a su vez en:
 - a.1) Detección del problema. Si son varios los detectados, deberá establecerse un orden prioritario de los mismos.

²² Simon, Herbert. «Decision Making and Problem Solving», en Zey, Mary (ed.). *Decision Making: Alternatives to Rational Choice Models*, 1992, p. 32.

- a.2) Determinación de objetivos a satisfacer.
- a.3) Elaboración de posibles estrategias a aplicar.
- b) «*Decision making*» o proceso de toma de decisiones propiamente dicho, subdividido en:
 - b.1) Evaluación de las estrategias diseñadas.
 - b.2) Elección o decisión.

A diferencia de la anterior estructura, ésta reposa sobre el concepto desarrollado por Herbert Simon de racionalidad limitada (ya mencionado), por el cual no se dispone de toda la información (es imposible conocer todos los datos), posibilitando una mayor operatividad, flexibilidad y celeridad del proceso de toma de decisión.

Como resumen de este punto podemos decir que, tal y como hemos comprobado, no hay diferencias sustanciales en lo que a forma se refiere, sino que las principales divergencias yacen en el contenido de las distintas clasificaciones. Nosotros nos inclinamos por una estructura básica (detección, diseño de objetivos, elaboración de alternativas, evaluación, elección e implementación) corregida tanto por la racionalidad limitada como por la inserción de los factores psicológicos (por ej., la personalidad del decisor), así como por un factor de reversibilidad que se traduce en la posibilidad de reevaluación de las fases del proceso de manera que el/los decisor/es no se vean obligados a seguir un proceso lineal. Así están abiertos a nueva información, nuevos cursos de acción, de debate y de evaluación de los mismos, e incluso a la modificación y/o rectificación de la decisión (si las consecuencias no son las previstas).

1.3.2. Niveles

Una decisión puede ser tomada por uno, dos o más decisores. Por tanto, cabe también estructurar desde este punto

de vista el proceso de toma de decisiones en niveles. Podemos, de acuerdo con Fischhoff, distinguir tres niveles que a continuación desarrollaremos y explicaremos:

a) «Nivel unipersonal»²³. Cuando la decisión es tomada por un solo decisor. Cuenta con la gran ventaja de una mayor rapidez y operatividad a lo largo del proceso.

Los principales obstáculos que éste ha de afrontar en el nivel unipersonal incluyen: limitaciones psicológicas en la percepción del problema, tratamiento y recepción de la información (relacionado con la aceptación o no de información discrepante a sus puntos de vista), evaluación de valores en juego y estrategias, y, por último, la integración de todas las fases de forma efectiva.

Los prejuicios, el exceso de confianza y las percepciones basadas en una realidad ilusoria, son elementos que el decisor debe evitar, que se ven incrementados cuando aparece la incertidumbre, ya que ésta los refuerza.

Así mismo, la consideración de la realidad internacional como un medio estático en vez de uno dinámico influye de una manera negativa en la decisión adoptada, cuando ésta se toma de acuerdo a experiencias pasadas, que son erróneamente percibidas como reflejo de la situación presente.

De cara a reducir estos factores de riesgo, se pueden apuntar soluciones como un entrenamiento del decisor en lo tocante a habilidades de juicio y percepción, y también la introducción de inteligencia artificial como soporte del decisor en lo que a recopilación de información y procesamiento de la misma se refiere.

b) «Nivel bipersonal»²⁴. Es decir, cuando son dos los decisores. Esto supone una interacción del comportamiento

²³ Fischhoff, Baruch. *Ibid.*, p. 139.

²⁴ *Ibid.*, pp. 140-141.

individual con experiencia, comunicación y objetivos comunes.

La codecisión, puede reducir algunos de los elementos problemáticos de la decisión individual. Por ejemplo, la sobrecarga de información puede reducirse y hacerse manejable al dividirse su procesamiento en dos. O bien los errores pueden evitarse en mayor medida, por la capacidad de añadir el análisis de ambos sobre sus respectivos trabajos.

Por el contrario, si ambos comparten una misma visión o ideología, ello puede acentuar prejuicios y falsas percepciones, con lo que el proceso de toma de decisiones sería aún más defectuoso e implicaría un mayor riesgo la decisión resultante, si la tendencia de ambos se refuerza, por la convergencia de sus conclusiones, las cuales tienen por origen procesos de juicio erróneos. Esto es debido al hecho objetivo de que la coincidencia sobre una creencia o conclusión equivocada refuerza la confianza en ésta en detrimento de la realidad y conduce a acciones que, cuanto más drásticas, serán más desastrosas.

Este fenómeno es definido como «*group polarization*» («polarización de grupos») por Myers y Lamm²⁵, entendiéndose ésta como la tendencia a adoptar decisiones más extremas que aquellas que se habrían adoptado en un nivel unipersonal.

En este sentido cabe citar también el concepto de «*groupthink*», definido por Irving Janis como: «Un deterioro de la eficiencia mental, la percepción de la realidad y el juicio moral que resulta de las presiones dadas en un grupo»²⁶. Todo ello surge como resultado del esfuerzo de sus miembros por mantener la unanimidad en el grupo, y de-

²⁵ Myers, D. G. y H. Lamm. «The Group Polarization Phenomenon», *Psychological Bulletin*, 83 (1976), p. 603.

²⁶ Janis, Irving. *Groupthink* (2.ª ed. revisada), 1982, p. 9.

semboca en una adherencia continuada y compartida a creencias erróneas.

Una restricción de la fluidez comunicativa entre ambos puede parecer en principio la solución, pero ésta podría conllevar la elaboración de conclusiones absolutamente discrepantes, al suprimir las pistas que en un proceso comunicativo se intercambian entre los codecisores y que son necesarias para entender al otro y hacerse entender a la vez.

Este hecho se agrava cuando dos sujetos con diferentes experiencias previas deben trabajar juntos. Debido a esas experiencias, tendrán diferentes visiones del mundo y conceptos, por lo que normalmente deberían alcanzar diferentes conclusiones y, por ende, decisiones dispares.

Frente a estos elementos que dificultan el nivel bipersonal, cabría desarrollar procesos de comunicación y puesta en común de análisis eficiente, de tal manera que los dos codecisores pudieran detectar y diagnosticar las discrepancias surgidas en sus esquemas mentales y desarrollos analíticos.

c) «Nivel multipersonal»²⁷. Cuando son múltiples decisores quienes toman una decisión. Suele estar conectado a organizaciones e instituciones. El incremento en el número de sujetos influye negativamente en la comunicación, al aumentar el número de mensajes y las personas que deben conocerlos y compartirlos.

Cabe por tanto señalar como característica más destacada del nivel multipersonal la heterogeneidad, que si bien puede degenerar la operatividad del proceso de toma de decisiones, también puede proveerlo de un amplio abanico de estrategias como respuestas a los múltiples desafíos y problemas que surgen de un entorno dinámico como es la realidad internacional, así como prevenir fenómenos de *groupthink*.

²⁷ Fischhoff, Baruch. *Ibid.*, pp. 142-143.

El objetivo ha de ser entonces una mejora de los canales de comunicación, en aras de conseguir que lleguen de forma transparente a todos los sujetos implicados los distintos mensajes y esquemas mentales.

Así mismo, se debe fomentar la cooperación de las partes en detrimento de la competitividad o el secretismo.

Con la exposición de los niveles que pueden darse en un proceso de toma de decisiones en política exterior (también en otros campos y disciplinas), concluye una perspectiva general sobre sus elementos y estructura.

Como punto final a este capítulo, y de acuerdo con todo lo mencionado hasta ahora, podemos elaborar una definición sintética de «proceso de toma de decisiones»: un proceso no lineal, acumulativo de fases, influenciado por factores de naturaleza política y psicológica, que tiene por resultado decisiones tomadas por uno o varios decisores, que surgen de la elección entre distintas alternativas planteadas como medios de conseguir un objetivo.

Capítulo 2

La teoría racional de la decisión (*Rational Choice Theory*)

La teoría racional de la decisión ha sido y es hoy en día el modelo más aceptado y desarrollado, tanto por los teóricos de las Relaciones Internacionales, como por los actores que toman decisiones en el ámbito de la Política Exterior.

Esta teoría, que tiene sus raíces en la Economía, trata no sólo de explicar el comportamiento económico, sino también las decisiones que se toman en la mayoría de las disciplinas, incluyendo por supuesto el proceso de toma de decisiones en política exterior.

La teoría racional de la decisión descansa sobre el concepto de *homo economicus*, caracterizado por¹: «Actuar sólo en aras de su propio interés y beneficio; disponer de toda la información acerca del problema planteado o situación abordada; conocer todas las posibles alternativas sobre las que elegir, así como las consecuencias que se derivarán de cada una de ellas; buscar la maximización del resultado obtenido; y tiene la habilidad y la capacidad de jerarquizar las alternativas, de acuerdo a la satisfacción esperada y a la probabilidad de maximización de los resultados». Ha de precisarse para una mejor comprensión de estas caracterís-

¹ Zey, Mary. «Criticism of Rational Choice Models», en Zey, Mary (ed.). *Decision Making: Alternatives to Rational Choice Model*, 1992, p. 11.