

micos procedentes de las universidades y de los diversos centros de investigación) en el proceso de toma de decisiones y, por otra, la conciencia generalizada de la necesidad de profesionalizar a los servicios exteriores<sup>36</sup>.

Ahora bien, es obvio que para comprender cabalmente los procesos de negociación en el marco de la crisis debe ser hecho un análisis no sólo a la luz de los procesos políticos del estado en cuestión, sino a partir de la lógica internacional en la cual se insertan, es decir la lógica del conjunto de fuerzas involucradas en la situación.

## POLÍTICA EXTERIOR Y TOMA DE DECISIONES EN AMÉRICA LATINA: ASPECTOS COMPARATIVOS Y CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Roberto Russell

### I. Introducción

En este capítulo final, procuro dos objetivos principales: por un lado, presentar un análisis comparativo del proceso de toma de decisiones en los países aquí estudiados y, por otro, ofrecer algunas reflexiones teóricas sobre la naturaleza y dinámica de este proceso en esos mismos países que resultan, en parte, de los aportes de los autores de este libro como así también de consideraciones personales y de recientes contribuciones a la teoría sobre adopción de decisiones en política exterior.

Antes de abordar ambos temas, me parece pertinente realizar algunas aclaraciones y observaciones preliminares con el objeto de evitar imprecisiones conceptuales y/o confusiones comunes que, lamentablemente, abundan en el estudio de los procesos decisivos en materia de política exterior.

En primer término, resulta conveniente precisar que los estudios sobre adopción de decisiones se encuadran en el nivel de análisis "Estado-nación"<sup>1</sup> y se centran en las acciones que se desarrollan *dentro* de un determinado país, dirigidas a su medio externo. Por consiguiente, su universo corresponde al campo de estudio específico de la política exterior, que es más acotado que el de las relaciones internacionales y diferenciable del mismo, aunque existan numerosas zonas grises entre uno y otro<sup>2</sup>. En este trabajo, y de nuevo a fin de precisar los conceptos utilizados, entiendo por política exterior el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables —político-diplomática, militar-estratégica y económica— y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral.

En segundo lugar, es necesario distinguir analíticamente entre estructura y proceso decisivos. La primera está integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen a un tiempo la capacidad de

36. Dado el reducido número de cuadros calificados en las sociedades centroamericanas, a pesar de la animadversión existente entre las Universidades Públicas y los gobiernos de El Salvador y Guatemala, se han establecido vínculos informales y canales de comunicación entre las Cancillerías, básicamente y los departamentos de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas de las Universidades de esos países. En el caso hondureño, existe un proyecto de acuerdo formal entre la Facultad de Derecho y el Ministerio de Relaciones Exteriores para la creación de un Instituto de Servicio Exterior. En Costa Rica, siguiendo un comportamiento ya clásico de la élite política existe un intercambio fluido de personas y de ideas entre la Universidad y el gobierno.

1. Acerca de los niveles de análisis para el estudio de las relaciones internacionales, véase el artículo ya clásico de Singer, David J., "The Level-of-Analysis Problem in International Relations" en Rosenau, James N. (ed.), *International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory*, New York, The Free Press, 1969, pp. 20-29.

2. Ver sobre este tema Sonderman, Fred A., "The Linkage between Foreign Policy and International Politics" en *ibid.*, 1961, pp. 8-17.

comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida<sup>3</sup>. El proceso de toma de decisiones, por su parte, se vincula con la dinámica decisoria. En él participan actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, en una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada. Esto último siempre es realizado por actores gubernamentales domésticos (estructura decisoria), quienes operan en cada caso —en palabras de los Hermann y Hagan— como la “unidad última de decisión”<sup>4</sup>. Así, los actores gubernamentales externos y los no gubernamentales, tanto del país como del exterior, participan en el proceso decisorio ejerciendo *influencia* a través de distintos mecanismos, aunque no pueden actuar como decisores —en otras palabras, como “unidad última de decisión—, dado que carecen de la capacidad de comprometer los recursos de la sociedad. Por supuesto, su grado de influencia varía enormemente por países, épocas y temas y, en ocasiones frecuentes, determinan la medida que en definitiva adopta la “unidad última de decisión”. En suma, cuando hablamos de estructura decisoria estamos haciendo referencia a *tamaño, diferenciación y especialización* mientras que al hablar de proceso incluimos *influencia, evaluación* de la información y de las alternativas y *adopción* de decisiones<sup>5</sup>.

En tercer término, es preciso distinguir, asimismo, entre formulación y ejecución de una decisión en materia de política exterior, por dos razones principales: porque en la etapa de ejecución se da también un proceso de negociaciones burocráticas e individuales y porque los objetivos formulados inicialmente pueden ser alterados o no cumplidos en el momento de llevar a cabo la decisión<sup>6</sup>.

Cuarto, y a riesgo de insistir en cosas elementales, vale recordar que la adopción de cualquier decisión se inscribe en un “marco decisorio” que alimenta y condiciona el proceso. Este marco está compuesto por tres elementos: a) los estímulos y condicionamientos externos y domésticos; b) el “contexto macropolítico” interno —recurro a la expresión utilizada por Casar y González en el trabajo sobre México— que abarca tanto las características generales del sistema político del país bajo estudio como los rasgos particulares de su política exterior; y c) el contexto específico de la decisión particular (nivel “micro” de la decisión).

Con mayor o menor detalle, todos los trabajos incluidos en este volumen toman en consideración estos tres elementos. En lo que hace a condicionamientos y estímulos, y para dar algunos ejemplos, recuerdo que Eguzabal y Rojas Aravena destacan en su estudio sobre América Central que la crisis regional y su internacionalización han obligado a los gobiernos del área a “hacer política exterior” por primera vez en su historia y a interesarse por países y actores con los cuales, hasta fines de los setenta, no se tenían mayores vínculos. Juan Valdés Paz, por su parte, acentúa que las

3. Tomo esta definición de Hermann, Margaret G., Hermann Charles F. y Hagan, Joe D., “How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior” en Hermann, Charles F., Kegley, Charles W. Jr. y Rosenau, James N. (eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen & Unwin, 1987, p. 309.

4. *Ibid.*

5. Véase Aiken, M. y Bachrach, S., “Culture and organizational structure and process; comparative study of local government administrative bureaucracies in Wallon and Flemish regions of Belgium”, en Lammers, C. J., and Hickson, D. S., (eds.), *Organizations Alike and Unlike*, London, Routledge and Kegan Paul, 1979, p. 216.

6. Sobre este punto, véase el trabajo de Carlos A. Romero en este volumen.

“amenazas” externas han ordenado en forma permanente los criterios fundamentales de la política exterior cubana desde el triunfo de la revolución en 1959. Desde otro ángulo visual, Hirst y Soares de Lima, sostienen que la “superposición” de crisis de los años ochenta —internas y externas— han afectado la capacidad del Estado brasilero para negociar sus intereses nacionales en el plano externo.

Al mismo tiempo, las características principales de sistema político (verbigracia, su naturaleza democrática o autoritaria, la organización jurídica del Estado o el papel de los partidos políticos, de los grupos de presión y de la opinión pública) influyen de manera importante en la estructura y dinámica del proceso decisorio. Así, por ejemplo, la naturaleza “autoritaria” del sistema político mexicano ha permitido al Ejecutivo de ese país formar y manipular demandas y gozar de una gran libertad en la determinación de los objetivos a seguir. Por su parte, el sistema de “cuoteo” del poder político establecido por las Fuerzas Armadas argentinas luego del golpe de 1976 fue un factor fundamental en la fragmentación y “feudalización” del proceso decisorio durante prolongados tramos del régimen militar. De otro modo, la falta de práctica de un proceso de negociación política entre el Estado brasilero y las organizaciones representativas de la sociedad ha sido un factor de peso significativo en la disminución del poder de “regateo” de Brasil en el plano internacional.

Por cierto, el conocimiento de los condicionamientos y estímulos externos y domésticos y de las características generales del sistema político es un aspecto ineludible para aproximarse a la comprensión del comportamiento de los Estados en materia externa. Sin embargo, dado que este libro procura analizar específicamente *cómo* responden los órganos de gobierno y los actores no gubernamentales a la influencia de esos condicionamientos y estímulos una vez que ellos entran en la “caja negra” del proceso decisorio —puesto de otra manera y más simplemente, estudiar *cómo* es la *cocina* de la política exterior en los países seleccionados y no los *platos* que salen de ella—, mis comentarios comparativos ponen especial énfasis en el “contexto macropolítico” específico del área de la política exterior en los aspectos referidos a la adopción de decisiones, aunque también presento algunas reflexiones sobre otras facetas de esa política, cuando me parece pertinente a los fines de este trabajo. Así, intento dar una visión comparativa de carácter general y *fotográfica* del proceso decisorio, procurando a la vez identificar algunos de los cambios producidos en el mismo a partir de comienzos de la década del ochenta. La parte *cinematográfica* de la toma de decisiones es la que corresponde a los estudios de casos, que resultan imprescindibles para comprender la dinámica del proceso decisorio, afinar las consideraciones generales y formular conclusiones más precisas.

Con el propósito de facilitar el ejercicio comparativo divido el análisis en cuatro apartados: a) características generales del proceso de toma de decisiones en política exterior; b) papel de las cancillerías y de otros actores estatales; c) la cuestión de la “política democrática”; esto, es la relación entre el Ejecutivo y el Congreso en el proceso decisorio; d) participación e influencia de actores no estatales.

Finalmente, concluyo este trabajo con un resumen de las consideraciones teóricas más significativas contenidas en los diversos capítulos que tratan los casos nacionales.

## II. Características generales del proceso de toma de decisiones en política exterior

En este punto, resulta conveniente utilizar la distinción analítica presentada en la introducción entre proceso y estructura, a fin de sistematizar mejor la comparación de los países incluidos en este volumen. Por otra parte, vale apuntar que en esta sección del trabajo procuro identificar tanto los rasgos principales que han caracterizado tradicionalmente a los procesos de toma de decisiones en los países estudiados como el impacto de los cambios de orden interno y externo producidos en los años ochenta sobre ese mismo proceso y sobre sus probables tendencias<sup>7</sup>.

En cuanto a las características generales del proceso, los trabajos muestran importantes puntos de similitud y de semejanza entre los distintos países. Si recurrimos al continuo unidad-fragmentación<sup>8</sup> en la toma de decisiones, el país que parece estar más cerca del extremo correspondiente a la *unidad* es Cuba. A la inversa, los más próximos al extremo *fragmentación* son los países centroamericanos y, por cierto, Argentina durante los años del régimen militar. Entre el primer país y los últimos se encontrarían, contados a partir del extremo *unidad*, el Chile de Pinochet, luego Venezuela, y probablemente en una posición más o menos similar y equidistante de ese extremo y del centro del continuo, aunque en orden decreciente hacia el lado de la *fragmentación*, se situarían Brasil, la Argentina desde el restablecimiento de la democracia en 1983 y, finalmente, México. Si por otro lado apelamos al continuo *centralización-descentralización* del proceso decisorio el cuadro luciría más o menos del siguiente modo: todos los países muestran un alto nivel de *centralización* (debido, en gran medida, al fuerte presidencialismo de sus sistemas políticos, en los casos de los regímenes democráticos, o a largas o recurrentes experiencias autoritarias), aunque se aprecia una mayor tendencia hacia la *descentralización* en los últimos años, en especial en la dimensión correspondiente a las cuestiones económicas de la política exterior.

Cuba, sin duda, es el caso ejemplar de *unidad* y *centralización* de la toma de decisiones. Al respecto, vale tener en cuenta que, particularmente desde mediados de la década del setenta, cuando se promulga una nueva Constitución (1976), el Buró Político y el Comité Central del partido comunista monopolizan la definición de los criterios ordenadores y objetivos de la política exterior, que luego es implementada por los actores "institucionales", en una dinámica cuyo *feedback* es por ahora prácticamente impenetrable y de muy difícil ponderación. En este marco, el sistema de formulación de políticas es piramidal, jerarquizado y extremadamente unitario en

7. Conviene insistir que mi objetivo es identificar los rasgos que tipifican de manera general a los procesos decisorios en los países seleccionados. Me doy cuenta que si pasamos a un nivel "micro" de análisis encontraremos seguramente numerosas excepciones, que, sin embargo, no invalidarían la regla general correspondiente a cada caso.

8. En el continuo *unidad-fragmentación* mido el grado de coherencia, cohesión y acuerdo del proceso decisorio. El continuo *centralización-descentralización*, por su parte, lo empleo para medir el número de actores individuales e institucionales que participan en ese proceso. Así, puede darse el caso de un proceso centralizado y fuertemente fragmentado (por ejemplo, durante el régimen militar argentino de 1976-1983) o unitario y descentralizado, como fue el régimen decisorio montado para poner en marcha el Programa de Integración argentino-brasilero que operó de manera sumamente activa y con un alto grado de unidad durante su período inicial.

la faz correspondiente a la toma de decisiones "estratégicas", para usar un adjetivo empleado por Valdéz Paz en su trabajo<sup>9</sup>. Así, el número de actores que intervienen en el proceso se amplía en forma descendente según se trate de adopción, puesta en práctica y evaluación de las decisiones. Poco sabemos, por otra parte, sobre los rasgos del proceso de toma de decisiones a medida que nos desplazamos hacia las cuestiones de rutina en el continuo *crisis-normalidad*<sup>10</sup>.

En Venezuela, las atribuciones concedidas por el derecho positivo venezolano al presidente, quien goza de gran discrecionalidad en materia exterior, ha proporcionado a la política exterior venezolana un alto nivel de autonomía *vis à vis* otras agencias del Estado, el Congreso y los actores no gubernamentales. En la práctica, esta autonomía se expresa a través de la gran influencia e indisputado control que el presidente y la Cancillería —cuando el presidente "cede" parte de su poder a la misma— ejercen tanto sobre la formulación de la política exterior como sobre el proceso de toma de decisiones. Ambos (influencia y control) se ven fortalecidos por otros dos aspectos clave, identificados por Romero en su artículo: a) el consenso interno existente entre las élites políticas en torno a las prioridades de la política exterior, y b) el escaso impacto que han tenido, al menos hasta el momento, las cuestiones de orden externo en el sistema político y la opinión pública venezolana. De este modo, el proceso decisorio muestra, aunque en menor medida que en Cuba, altos niveles de unidad y centralización. Por ahora, la tendencia hacia una mayor complejidad de la política exterior, apuntada por Romero, y caracterizada entre otros aspectos por la proliferación de nuevos temas y actores y por un quiebre relativo del consenso, parece no haber afectado de manera apreciable estos rasgos generales.

A partir de la redefinición de los criterios ordenadores de la política exterior brasilera producida a mediados de los setenta, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil fortaleció su autonomía decisoria tanto en la formulación como en la puesta en práctica de esa política. Junto al presidente, la corporación diplomática ha centralizado la adopción de decisiones. De este modo, esta conjunción de autonomía y centralización posibilitó, en sustancial medida, que el proceso decisorio alcanzara un alto grado de unidad. A ello, también contribuyeron de manera importante el alto nivel de consenso de la política exterior, la aceptada relación de Itamaraty con segmentos clave de las Fuerzas Armadas y los grupos empresarios, y la articulación funcional del Ministerio de Relaciones Exteriores con las otras agencias del Ejecutivo. Desde luego, esto no implica desconocer la existencia de pujas dentro del Estado brasilero, de diferencias importantes en el tratamiento de cuestiones específicas o el ejercicio de presiones o influen-

9. Según este autor, la magnitud de los condicionamientos y estímulos externos y los desafíos de todo orden que enfrenta la Revolución justificarían y requerirían al mismo tiempo un modelo de toma de decisiones con las características apuntadas, capaz de operar en forma rápida, coherente y controlada.

10. Dicho sea de paso, esto pasa en todas partes, dado que los estudios sobre toma de decisiones se han centrado en situaciones de crisis o, al menos, no rutinarias. La literatura especializada ha destacado que para que una situación pueda ser colocada en el extremo crisis del continuo debe reunir tres elementos simultáneos: sorpresa, amenaza y necesidad de respuesta rápida. En la opinión de Paul A. Anderson —que comparto totalmente—, "... si estamos interesados en comprender los efectos de una crisis sobre la toma de decisiones, no lo hagamos comprendiendo al menos que comprendamos cómo el proceso de toma de decisiones en circunstancias de crisis difiere del que se realiza en circunstancias de no-crisis". Ver su trabajo "What Do Decision Makers Do?", en Hermann Charles et al., *op. cit.*, p. 305.

cias enfrentadas en el seno del proceso decisorio por parte de actores gubernamentales y no gubernamentales; el punto que me interesa destacar aquí es que estas pujas, presiones e influencias lograron ser "encapsuladas" con bastante éxito por el presidente y la corporación diplomática<sup>11</sup>. Desde la inauguración de la Nueva República, estos rasgos en esencia se han mantenido, no obstante la situación de mayor vulnerabilidad de la política exterior debida a los condicionamientos económicos de orden externo y a la crisis de gobernabilidad del sistema político. De acuerdo con la opinión de las autoras del trabajo sobre Brasil, estas nuevas variables sólo podrán afectar la autonomía de Itamaraty en la medida en que en el interior de la sociedad brasilera se articulen proyectos o iniciativas que difieran de las orientaciones de la corporación diplomática.

El proceso decisorio en México, por su parte, también ha reunido tradicionalmente un alto grado de centralización y unidad. El Ejecutivo y, particularmente el presidente, han concentrado en sus manos el poder político, en un país que se ha caracterizado, desde el inicio del proceso de institucionalización de la Revolución, por "el sobredimensionamiento estatal y la subrepresentación de la sociedad", al decir de Casar y González. Esta concentración del poder en la Presidencia ha obstruido o limitado el desarrollo de pugnas entre las diversas agencias del Ejecutivo o, al menos, impedido que las mismas trascendieran públicamente<sup>12</sup>. Así, al igual que en Brasil y Venezuela, la autonomía del presidente y de la Cancillería en el campo de la política exterior ha sido muy alta. Sin embargo, los vientos de cambio que han sacudido en la última década al sistema político mexicano en el sentido de una mayor democratización, aunados a la ampliación de los temas de la agenda de la política exterior, han puesto en jaque a los mecanismos tradicionales de decisión que acabo de describir. Al respecto, vale señalar el desarrollo de tres procesos que ejercen (y ejercerán) un impacto de trascendencia sobre el tema que nos ocupa. Primero, la ruptura del consenso respecto de los arreglos institucionales y prácticas políticas que definieron al sistema político mexicano desde su instauración a finales de los años treinta. Segundo, el aumento del nivel de complejidad y diversificación del aparato de gobierno que requiere, a la vez, una distribución mayor de competencias entre las distintas secretarías de Estado. Finalmente, y como resultado en buena medida de lo anterior, la fragmentación progresiva del proceso de formulación de políticas y de decisiones y el desarrollo de un juego burocrático de relativa amplitud, particularmente en las áreas económica y de seguridad nacional de la política exterior, donde pueden apreciarse numerosas perspectivas divergentes fundadas en distintos supuestos doctrinarios e ideológicos e intereses encontrados. De mante-

11. Al respecto, es interesante mencionar por ejemplo, siguiendo la opinión de Hirst y Soares de Lima, que la desarticulación de los cimientos burocráticos del Programa de Integración argentino-brasilero se debió fundamentalmente a un proceso generalizado de crisis política y económica y no a pugnas interburocráticas específicas. Sin embargo, debido al impacto de ambas crisis el espacio de conflicto entre Itamaraty y las agencias económicas se ha ampliado, como lo muestran los estudios de casos sobre la política informática y el proceso de integración con Argentina.

12. Vale recordar que la existencia de un sistema de partido hegemónico ha sido otro elemento fundamental para que las visiones opuestas a las de Ejecutivo no lograsen alcanzar algún peso significativo en el proceso decisorio. El PRI ha tenido en ocasiones un rol de carácter instrumental de apoyo a la política del gobierno, pero nunca actuado como un actor independiente. Por su parte, los militares mexicanos han desempeñado tradicionalmente un papel subordinado e instrumental en la formulación de la política de seguridad nacional, dado que el núcleo decisorio sobre estas cuestiones ha estado formado por el presidente y la Secretaría de Gobierno.

nerse estas tendencias —como muy probablemente suceda— el proceso decisorio mexicano será mucho más descentralizado y fragmentado, particularmente y de menor a mayor, en las áreas de defensa nacional y económica y su dinámica se aproximará cada vez más a los supuestos del modelo de la "política burocrática".

En el caso de los países de América Central, el proceso de toma de decisiones comparte con Brasil, Cuba, Chile, México y Venezuela el rasgo de centralización, aunque presenta, a diferencia de estos mismos países, un alto grado de fragmentación. La falta de unidad, sin embargo, tiende a disminuir en los casos donde existe un fuerte liderazgo personal. Estas características generales del proceso decisorio han dado lugar a la existencia de "varias políticas" exteriores, por ejemplo, una militar y otra civil y a fuertes disputas burocráticas y/o personales, verbigracia entre cancilleres y presidentes, como sucedió en Costa Rica durante la administración del presidente Monge Alvarez.

Así, el caso centroamericano presenta características similares al proceso decisorio de Argentina durante el último régimen militar: alta centralización y fragmentación. Como señalo en mi artículo sobre Argentina, la estructura política creada luego del golpe de 1976 incubó en su propio seno el germen de la "feudalización". Luego del inicio de la etapa de transición a la democracia, el proceso de adopción de decisiones ha asumido rasgos que asemejan Argentina al México de los últimos años y, en menor medida, a Brasil.

Al igual que el argentino, el régimen militar chileno se caracterizó por la alta centralización del proceso de toma de decisiones, aunque se distinguió nítidamente del primero en lo que hace a su grado de unidad. Si bien la autonomía del presidente de Chile en materia de política exterior había sido bastante elevada durante los años de vigencia del régimen democrático —por lo menos hasta mediados de los años sesenta— las reformas introducidas por el gobierno de Pinochet al marco jurídico chileno a partir de 1973 aumentaron notablemente el poder de la Presidencia y, en consecuencia, fortalecieron la capacidad del presidente y de su "entorno" para controlar el proceso decisorio y para vetar u obstaculizar las alternativas propuestas por otros actores estatales. Asimismo, esta capacidad se vio fortalecida por una serie de factores vinculados con la estructura y estilo de gobierno de Pinochet: el establecimiento de un "modelo militar" de mando, la alta dependencia de la Junta del presidente, la creación de una burocracia dependiente y el "carácter imperativo" de las relaciones entre Pinochet y los otros actores estatales. En este marco, todos los ministros —inclusive el canciller— fueron esencialmente meros ejecutores de políticas.

Hechas estas observaciones sobre los rasgos generales de los procesos decisorios en los países estudiados, presento en las líneas que siguen algunos comentarios comparativos sobre las estructuras últimas de decisión. Por cierto, resulta muy riesgoso generalizar sobre este tema, entre otras cosas, por la carencia apuntada de estudios empíricos a la que se unen las dificultades existentes para reunir información confiable<sup>13</sup>. Sin embargo, en

13. Las fuentes principales en las que se han basado los estudios sobre toma de decisiones son entrevistas, memorias de los actores e información periodística, que tienen naturalmente serias limitaciones. Como destaca Paul A. Anderson en su artículo citado sobre la toma de decisiones en política exterior: "Las buenas teorías son improbables sin datos de alta calidad, y demasiado frecuentemente las anécdotas y la retórica sustituyen a los datos y al análisis cuidadoso, ver *ibid.*, p. 291.

una primera aproximación, y a la luz de lo que reflejan los trabajos aquí incluidos, creo que pueden extraerse cuatro conclusiones interesantes.

Primero, que los tres tipos de "unidad de decisión" elaborados por los Hermann y Hagan, esto es "líder predominante", "grupo solo", y "actores múltiples autónomos" se han dado en todos los países, con la probable excepción de Cuba respecto del tercer tipo<sup>14</sup>.

Segundo, que estas unidades de decisión han estado integradas, según los casos, por una amplísima gama de actores gubernamentales que incluye —sólo o combinados— a presidentes, juntas, grupos o facciones militares, ministros, gabinetes, personas, áreas o departamentos de distintas agencias del Ejecutivo y Congresos. Esta constatación corrobora la afirmación de los Hermann en el sentido de que las comparaciones de estructuras decisoriales entre distintos países muestra que el número posible de clases de unidades de decisión es formidable<sup>15</sup>.

Tercero, que la participación de cada una de estas unidades de decisión en cada proceso decisorio depende de una conjunción de variables, entre las que sobresalen la naturaleza del tema en cuestión y su posición en el continuo crisis-normalidad.

Cuarto, que no obstante esta variedad de "unidades últimas de decisión" es factible identificar una estructura prevalectante en la mayoría de los casos estudiados, a saber: líder predominante poco sensible a influencias del medio externo en Cuba<sup>16</sup>; líder predominante medianamente sensible en Chile durante los años de Pinochet; líder predominante sensible en México hasta fines de los años setenta<sup>17</sup>; líder predominante sensible en Venezuela; grupo solo en Brasil; y actores múltiples autónomos en la Argentina del régimen militar.

En dos de los casos restantes —la Argentina de Alfonsín y México a partir de los años ochenta— me resulta muy difícil aventurar el predominio de un tipo de unidad de decisión sobre los otros, dada la poca información disponible. Más claro me parece el caso de los países centroamericanos, donde se aprecia —según los sustentados por Eguizábal y Rojas Aravena en su trabajo— una compleja combinación de los tres tipos de unidades decisoriales. En efecto, aunque el lugar privilegiado de decisión haya sido tradicionalmente la Presidencia de la república, la existencia de varias "políticas exteriores" ha dado lugar a que muchas decisiones sean adoptadas por uni-

14. Sobre las características definitorias de cada uno de estos tres tipos de estructuras decisoriales ver el excelente trabajo de Hermann, Margaret G. y Hermann, Charles F., "Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry" en *International Studies Quarterly*, vol. 33, número 4, diciembre de 1989, pp. 361-387.

15. *Ibid.*, p. 361.

16. Cuba aparece como el caso paradigmático de la estructura "líder predominante" poco sensible. Fidel Castro, quien reúne las funciones de Primer Secretario del Partido Comunista, Presidente del Consejo de Estado, Jefe de Gobierno y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Revolucionarias es el gran decisor. A él se suma un reducido número de personalidades asociadas, históricas o nuevas, para apoyar sobre todo la puesta en práctica de las decisiones en las distintas instituciones.

17. Hasta los años ochenta, el presidente fue el "gran decisor". Sus colaboradores inmediatos jugaban fundamentalmente el rol de ejecutores de las decisiones, además, por cierto, de participar en la elaboración y discusión de las alternativas en el proceso decisorio. En lo que hace a su sensibilidad, vale citar textualmente una frase del artículo de Casar y González: "La preferencia presidencial hacia una decisión determinada se explica no sólo por los objetivos, intereses o valores del presidente de turno, como afirmaría el modelo psicológico, sino por la percepción que se tenga de los intereses o demandas que sostienen un conjunto de actores sociales y por la cultura política". En su estudio de caso sobre el ingreso de México al GATT también destacan, esta vez de manera específica, la "sensibilidad" del presidente López Portillo a las posiciones encontradas sobre esa cuestión.

dades que reúnen las características que tipifican al "grupo solo" o a los "actores autónomos". Sin contar, además, a las "unidades de decisión" que deciden en contra o con el desconocimiento de las autoridades respectivas, en un marco de diplomacias dobles o paralelas.

### III. El rol de las Cancillerías y de otros actores estatales en el proceso decisorio

En todos los casos estudiados —y, en buena medida, con prescindencia de la variable tipo de régimen— las Cancillerías parecen reunir una serie im- portante de aspectos comunes, con matices diferenciables que señalo más adelante. En lo que hace a aspectos comunes, identifico los siguientes: a) que el peso de las Cancillerías ha sido cambiante durante los años estudiados (el peso de las Cancillerías ha sido cambiante durante los años estudiados y dependido, esencialmente, con la excepción de Brasil) del poder delegado por el presidente al canciller o a la corporación en su conjunto; b) que su espacio se ha visto reducido frente a la creciente participación de otras agencias del gobierno en temas de política exterior, en especial las económicas; c) que esto último ha dado lugar a un manejo desarticulado y fragmentado de los componentes político-diplomáticos, estratégico-militares y económicos de la política exterior, dado que no se han creado instancias de consulta formales y/u operativas de coordinación de alto nivel en materia externa; d) que las dificultades para coordinar el discurso y el desempeño de las distintas agencias que tienen responsabilidades en materia externa se han visto agravadas por las diferentes percepciones, prioridades e intereses organizacionales de sus responsables; y e) que, pese a ello, se han producido avances importantes en la profesionalización de los cuadros del servicio exterior o, al menos, tomado conciencia de la necesidad de afrontar esta tarea, tal el caso de los países centroamericanos<sup>18</sup>.

En este marco que parece caracterizar —en mayor o menor grado— la situación y papel de los Ministerios de Relaciones Exteriores en todos los países estudiados, Brasil aparece como el país que cuenta con la Cancillería más fuerte y más profesional. En efecto, desde la década del setenta Itamaraty adquirió una creciente homogeneidad, desarrolló internamente áreas específicas de especialización y logró, aunque no siempre de manera armónica, encontrar un *modus vivendi* con la corporación militar<sup>19</sup> y con otras agencias del Estado, en particular con el Ministerio de Hacienda.

18. Sin duda, Itamaraty es la agencia que ha realizado más y mejores esfuerzos en pos de su profesionalización, especialización y capacitación en función de los requerimientos crecientes de la política exterior, en especial en materia económica y comercial. México, Venezuela y Cuba han realizado también avances significativos en ese sentido. En Argentina y Chile, los esfuerzos realizados para profesionalizar los cuadros diplomáticos se han visto dificultados por las interrupciones de sus procesos democráticos y por el rol secundario que le cupo a ambas Cancillerías en el manejo de las políticas exteriores de sus países durante los años de las autocracias militares. En América Central, esta tarea aún no ha sido encarada de manera sistemática a pesar de la conciencia generalizada sobre la necesidad de llevarla a cabo.

19. En lo que hace a las relaciones de Itamaraty con la corporación militar, —sin perjuicio de la existencia de algunas diferencias respecto de cuestiones específicas— se aprecia una relación de "confianza" y de convergencias de pensamiento que se estableció durante los años del régimen castrense. Esta situación difiere notablemente del caso argentino, donde jamás se articuló una relación de confianza institucional entre las corporaciones militar y diplomática. Los acercamientos y las coincidencias, en todo caso, quedaron limitadas a miembros individuales o a sectores reducidos de ambas burocracias. Por cierto, el Chile de Pinochet generó una situación, en este punto específico, bastante similar a la Argentina.

Gracias a ello, ha logrado sortear mejor la cuestión de la fragmentación del proceso decisorio y las pugnas interburocráticas que han signado a los otros países aquí analizados a partir de los años ochenta<sup>20</sup>. Aún resulta difícil, como puntualizan Hirst y Soares de Lima, dar una respuesta definitiva sobre el impacto del proceso de transición a la democracia sobre los niveles de autonomía de Itamaraty respecto de las presiones políticas internas, aunque, por cierto, el Ministerio ha tenido que incorporar a la conducción de la política exterior el juego de la política doméstica, en un marco en el que se ha ampliado el espacio público de discusión de las cuestiones de orden externo.

Aunque menos estructurado y profesional que Itamaraty, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela también ha logrado mantener una posición de claro predominio en el control y manejo de la agenda externa, con excepción del área petrolera, y asegurado para sí una gran concentración, tanto en la adopción como en la implementación de decisiones. Esta situación se ha visto enormemente facilitada por el carácter aún limitado de la participación de otros actores estatales en cuestiones de política exterior.

En los casos de México y Argentina, aunque por distintas razones, el peso de las Cancillerías ha sido cambiante. En el primer país, esta situación ha estado en directa relación con dos variables señaladas por Casar y González: el nivel de prioridad asignado por los distintos gobiernos a la política exterior y el poder delegado por el presidente al canciller. Desde fines de los años setenta, y en razón de los cambios que mencioné en la sección anterior al referirme a las características generales del proceso decisorio en este país, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha perdido espacios importantes de acción frente a otras agencias del Estado. En cuanto a Argentina, al menos durante el período analizado en este volumen, el peso del Palacio San Martín ha sido notablemente variable. Tras el golpe militar de 1976, la Cancillería tuvo un rol subordinado cuando no marginal en el proceso de toma de decisiones. Como explico en mi trabajo sobre Argentina, las diplomacias militar y económicas del régimen redujeron al mínimo la capacidad de acción autónoma de la corporación diplomática. Al contrario, a partir de la inauguración del gobierno de Alfonsín, la Cancillería recuperó el manejo de la agenda de la política exterior, aunque ha debido enfrentar, al igual que la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, y por razones en buena medida comparables, numerosas pujas con otros ministerios y secretarías de Estado.

Como en el caso de Argentina, la Cancillería chilena padeció sensiblemente el impacto del cambio de régimen. En efecto, luego del golpe de Estado de 1973 la corporación diplomática atravesó una situación de permanente inestabilidad, cuyos puntos más altos fueron las exoneraciones masivas de funcionarios durante el primer año del gobierno militar y los despidos selectivos que se prolongaron hasta el último tramo de ese gobierno. Simultáneamente, los militares "invadieron" el Ministerio, ocupando cargos directivos (debe recordarse que desde setiembre de 1973 hasta abril de

1978 los cancilleres fueron militares) y numerosas embajadas. Por otra parte, y más como una consecuencia de procesos de cambio de largo plazo que del propio cambio de régimen, las agencias económicas, como apunta Wilhelmy, alcanzaron más gravitación que las unidades de la Cancillería encargadas específicamente de la política exterior económica. Por cierto, la estrategia de comercio exterior promovida por el gobierno militar en la última década y el alejamiento progresivo de la diplomacia chilena de los foros multilaterales fueron dos factores fundamentales en el aumento del rol e importancia de las burocracias económicas. En este marco, la Cancillería fue para el gobierno de Pinochet, al decir de Wilhelmy, tan sólo un "recurso administrativo disponible" para los fines de una política exterior concebida con escasa participación de ese Ministerio. Así, la corporación diplomática no tuvo ninguna influencia digna de mención en el proceso decisorio ni tampoco en la formulación de políticas. De nuevo, encontramos aquí numerosos puntos de similitud con el régimen militar argentino, particularmente durante los años de Videla. También, como en el caso de la experiencia argentina de transición a la democracia, parece cierto que la Cancillería chilena volverá a ocupar el rol central en el manejo de la política exterior de Chile, aunque seguramente no podrá escapar de las pujas burocráticas con otras agencias del gobierno.

En el caso de los países centroamericanos, las Cancillerías han tenido tradicionalmente un rol bastante limitado y su mayor o menor peso ha dependido del grado de influencia política del ministro respectivo, en particular de su relación con el presidente. Nunca han sido, por otra parte, de acuerdo con Eguizábal y Rojas Aravena, el "lugar" privilegiado de la toma de decisiones. En la última década, sin embargo, la crisis regional ha llevado a un incremento del rol de esta agencia estatal, dado que los gobiernos del área se han visto obligados a "burocratizar" ciertas decisiones y a formar núcleos de expertos, particularmente para el seguimiento de los acuerdos políticos destinados a encontrar una solución negociada a la convulsada situación en el área.

Finalmente, la gran centralización de la toma de decisiones en el caso de Cuba ha restringido a niveles mínimos la autonomía del Ministerio de Relaciones Exteriores en la implementación de la estrategia de la política exterior y en la elaboración de políticas específicas. No obstante ello, y según lo remarca Valdéz Paz, con la reorganización del Estado realizada a partir de la Constitución de 1976, el MINREX ha logrado fortalecer su papel en el manejo de las cuestiones político-diplomáticas de la agenda, en un marco de constante ampliación de las relaciones interestatales.

En suma, puede concluirse que todas las Cancillerías enfrentan distintos grados de amenazas a sus niveles de autonomía (en los casos donde ellos han sido altos) y que en aquellos países donde han tenido tradicionalmente una baja autonomía es improbable que la situación pueda revertirse. La cuestión clave (y el mayor desafío) parece ser entonces cómo superar la fragmentación a través de diversos mecanismos de articulación y coordinación de la acción del Estado en materia externa.

Desde luego, esta pérdida de peso relativo de las Cancillerías frente a otras agencias y la consiguiente fragmentación del proceso decisorio responden a distintas causas según los países y los afectan de manera desigual. Sin embargo, parece haber un conjunto de factores comunes a todos los países estudiados: la ampliación de la agenda de política exterior, el ascenso de la "baja política" al primer lugar de las prioridades externas y la agudización de la crisis económica. Esta cuestión es apuntada por los au-

20. Esto se debió no sólo a la política gubernamental orientada a eliminar las pujas burocráticas, sino además a la estrategia más global de "encapsular" las negociaciones externas sensibles, tales los casos de la informática y la deuda, a fin de evitar —según Hirst y Soares de Lima— el establecimiento de *linkages* entre ellas en detrimento de los intereses del país. En suma, el Ministerio de Relaciones Exteriores mantiene un poder prolagónico, aunque su capacidad de controlar los "nichos" del área económica del Estado para asegurar una acción cohesionada también se ha visto reducida.

tores de los capítulos sobre Argentina, Brasil, Chile y México y, aunque con menor énfasis, también en los casos de América Central y Venezuela. Aun en estos países, donde el fenómeno no tiene la envergadura que alcanzan en los mencionados en primer término, Eguizábal y Rojas Aravena señalan, por ejemplo, que en Costa Rica los acuerdos con el FMI o con el Banco Mundial no son conocidos habitualmente por la Cancillería, y que el trámite de su ratificación parlamentaria es gestado desde el Ministerio de Hacienda o la Presidencia y no desde el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Existen, desde luego, otros factores específicos a cada país —de naturaleza estructural o coyuntural— que también operan en el sentido de limitar el espacio de acción de las Cancillerías, dispersando al mismo tiempo el manejo de la agenda y tornando más complejo el proceso de adopción de decisiones. Así, por ejemplo en Cuba, conforme a una especialización funcional que se origina en los primeros años de la Revolución (y que fuera reconocida en la propia Ley Fundamental de febrero de 1959) hay otras agencias del Estado encargadas de poner en práctica distintas "políticas exteriores". El Ministerio de Comercio Exterior se ocupa de las relaciones económicas y el Ministerio de las Fuerzas Armadas y el Ministerio del Interior de las relaciones militares. Estos ministerios, al igual que la Cancillería, han fortalecido sus roles a partir de la reorganización estatal de 1976, como así también debido al mayor activismo de la política cubana. Por ejemplo, el aumento del espacio de acción del MINFAR tras la participación de fuerzas cubanas en Angola y Etiopía y a partir del acrecentamiento de la asistencia militar del gobierno de Castro a varios países del Tercer Mundo. Esto, aunado al incremento de los "actores institucionales", ha dado lugar a una creciente "institucionalización" y descentralización de la política exterior, aunque no en su "nivel de elaboración estratégica".

Por su parte, el hecho de que la crisis centroamericana sea considerada por los Estados mayores de la región como una cuestión de "seguridad nacional" de su competencia exclusiva ha dado lugar a que los militares ocupen un lugar central no sólo en la elaboración de la política exterior sobre temas estratégico-militares, sino también en el proceso decisorio, formando parte, en muchos casos, de la "unidad última de decisión". Más aún, en ocasiones, han adoptado decisiones en contra de la política "oficial"; o a espaldas de las autoridades civiles (por ejemplo, el desconocimiento del gobierno salvadoreño de las operaciones encubiertas de Oliver North en alianza con oficiales clave de las Fuerzas Armadas de El Salvador); o han ejercido su poder de veto frente al presidente (por ejemplo, en el marco del proceso de Esquipulas, el veto de los militares guatemaltecos al presidente Cerezo para desarrollar negociaciones con la guerrilla). Este tipo de situaciones fue también muy frecuente en la Argentina del Proceso militar, particularmente durante los años de Viola, quien se vio jaqueado por una "diplomacia paralela" que adoptó decisiones en algunas cuestiones importantes manifiestamente opuestas a las políticas sustentadas por el Ejecutivo.

#### IV. El rol del Congreso

Como es sabido, la cuestión de la "política democrática" en materia externa, esto es, la relación entre el Congreso y el Ejecutivo en la adopción de decisiones de política exterior es un tema de enorme importancia en las de-

mocracias de los países capitalistas desarrollados, muy especialmente en los Estados Unidos. La literatura existente al respecto es a un tiempo incesante y abrumadora. Con altos o bajos niveles de conflicto, según las épocas y temas en debate, a nadie escapa que la influencia del Congreso en la adopción de decisiones en estos países es significativa y que, con frecuencia, el Legislativo modifica la voluntad inicial del Ejecutivo o impide que la decisión finalmente adoptada responda a los lineamientos originalmente previstos por este último. Es claro que el principal rol del Congreso es el de *influir* en el proceso decisorio de la política exterior y no el de *adoptar* decisiones, dado que actúa con mucha menos asiduidad que el Ejecutivo —y por razones obvias— en calidad de "unidad última de decisión", aunque cumple ese papel, por ejemplo, cuando aprueba un Tratado.

En América Latina, en los casos donde la democracia ha funcionado de manera prolongada —que no son muchos, como se sabe—, la participación e influencia de los Congresos en los procesos decisorios en política exterior ha distado largamente de las experiencias norteamericana y europeo-occidentales. Varias razones han influido en este sentido, entre las que destacan el fuerte carácter presidencialista de los sistemas políticos de la región y el bajo nivel de polémica en el debate político doméstico sobre cuestiones de orden externo. Al respecto, la experiencia mexicana es paradigmática; debido a la ausencia de una real división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, el Congreso ha tenido serias dificultades para oponerse a las iniciativas provenientes de Ejecutivo y, antes bien, ha tendido a actuar de manera subordinada a este último, limitando su acción a la ratificación o generación de apoyos a las políticas del Ejecutivo. En Venezuela, Costa Rica y Brasil (en este caso, como un poder *manqué* durante los años del gobierno militar) su participación en cuestiones de política exterior también ha sido muy reducida y marginal, según apuntan Romero, Eguizábal y Rojas Aravena y Hirst y Soares de Lima en sus respectivos capítulos, aunque ha tenido una influencia variable en el debate y en la construcción de consensos. Específicamente en el caso brasilero, el Congreso ha desempeñado un papel de apoyo pasivo a la política exterior<sup>21</sup>.

Aunque aún muy incipiente, se aprecia actualmente el desarrollo de una tendencia hacia un aumento progresivo de la participación de los Congresos —ya sea orgánicamente o a través de la participación individual o grupal de algunos de sus miembros— en el proceso de adopción de decisiones. Por cierto, estas tendencias no tienen fuerza pareja en los países aquí estudiados. Sin embargo, los autores realizan distintas consideraciones que me permiten arriesgar algunas conclusiones, todas asentadas en el supuesto de que transitamos una etapa en la que los Congresos tendrán más influencia que en el pasado en el proceso decisorio.

Primero, que en Brasil y México el aumento de este rol es una consecuencia directa del mayor nivel de representatividad de los respectivos Parlamentos, dadas las recientes transformaciones producidas en sus sistemas políticos.

Segundo, que la actual complejidad de la agenda de política exterior de los países de la región, aunada a la naturaleza crecientemente "intermística" de los asuntos que la componen, aumentará, en forma progresiva el interés y la participación de los parlamentarios en cuestiones de orden externo.

21. Aunque en ocasiones, tal el caso de la política informática, este apoyo adquirió un carácter activo.

Tercero, que en el mismo sentido operarán el debilitamiento del consenso en las políticas exteriores de Costa Rica, Brasil, México y Venezuela o las dificultades para construir consensos en aquellos países en los que esas políticas han carecido de acuerdos básicos, es decir, en Argentina y los países centroamericanos.

#### V. La participación de actores no estatales. El papel de los partidos políticos y de la opinión pública

Cualquier aproximación al estudio de este punto debe partir de una cuestión, a mi juicio, fundamental: que la política exterior es, como dice Wilhelmy, un área cada vez menos diferenciada y separada del resto del proceso político doméstico, característica que fuera propicia hasta no hace demasiado tiempo para que hubiese un control elitista de esa política, así como para su manejo prácticamente exclusivo por parte del poder Ejecutivo.

Precisamente, las aseveraciones de los autores de este libro permiten trazar una línea divisoria entre dos situaciones bien diferentes. De un lado, podríamos colocar al conjunto de los rasgos principales que habrían caracterizado la participación *tradicional* de los actores no estatales en los procesos decisivos en materia de política exterior en nuestros países. Del otro lado, se situarían los cambios que estarían afectando esta situación *tradicional* y que parecen conducir a una modificación cualitativamente importante del rol de esos actores.

En honor a la brevedad, me limito a enumerar seguidamente los rasgos sobresalientes del "lado" *tradicional*, a partir de lo expresado por los autores de los distintos capítulos: a) que la participación e influencia de los actores no estatales en los procesos decisivos han sido muy limitadas; b) que las mismas se han restringido a las cuestiones que afectan sus intereses concretos y sectoriales; c) que los partidos políticos han tenido un rol marginal o nulo en ese proceso; d) que la opinión pública en general ha mostrado un gran desinterés e indiferencia por los asuntos externos y, en consecuencia, su influencia en el proceso decisorio ha sido también muy baja; y e) que la cultura política en cuestiones de política exterior, con la probable excepción de Chile, ha sido históricamente "acrítica" o, al menos, sumamente "parroquial".

Dado que aún sabemos muy poco sobre estos temas, aunque reconozco que en líneas generales tiendo a coincidir con la mayoría de los puntos enumerados, prefiero abrir un paréntesis de cautela sobre su grado de veracidad hasta contar con más investigaciones en el nivel "micro", particularmente en lo que hace a la participación e influencia de los sectores económicos en los procesos de adopción de decisiones. Mi impresión es que podemos encontrarnos con numerosas sorpresas en el sentido de que ambas (participación e influencia) hayan sido más importantes que las sugeridas por éstos y otros trabajos que han comenzado a ocuparse del tema<sup>22</sup>.

22. Inclusive en este mismo libro, el análisis de Romero sobre el comportamiento de los actores no estatales en algunas experiencias concretas en su país parecen contradecir o al menos relativizar sus propias afirmaciones sobre los rasgos que identifican de manera general al proceso decisorio venezolano. Me refiero específicamente a sus observaciones sobre las dificultades que debió enfrentar el gobierno de Caldera para "lograr el consenso interno necesario para entrar al Pacto Andino" debido a la oposición de importantes grupos privados, al "debate intenso" producido luego de la presentación de la Hipótesis de Caraballeda por el gobierno de Herrera y "la concreción de un veto militar a la pretensión del gobierno de fir-

Sea como fuere, es indudable que si cruzamos la línea divisoria para entrar en el período más reciente —digamos los años ochenta— podremos apreciar un conjunto de cambios que parece estar afectando los supuestos anteriores o, por lo menos, haciendo más cristalina la participación de los actores no gubernamentales en los procesos decisivos. Acaso las dos cosas al mismo tiempo.

Entre esos cambios rescato la naturaleza "intermística" de numerosas cuestiones a las que debe responder la política exterior; la ruptura o debilitamiento de los consensos preexistentes<sup>23</sup> o, en todo caso, las dificultades para articular nuevos consensos<sup>24</sup>; la multiplicación de las relaciones transnacionales; y la proliferación de actores no estatales domésticos y externos (internacionales de los partidos, organizaciones de derechos humanos, grupos de solidaridad y religiosos, etc.). Todo esto, por otra parte y de manera importante, ha contribuido al aumento del "aprendizaje social" en materia de política exterior<sup>25</sup>.

Seguramente, uno de los resultados más notables de este conjunto de cambios es la mayor participación e influencia de los partidos políticos<sup>26</sup>: los sectores empresarios<sup>27</sup>, los círculos académicos e intelectuales y la opinión pública en general en y sobre los procesos de toma de decisiones. En este nuevo contexto, y como reverso de la misma moneda, los actores gubernamentales son (o deberán ser) mucho más *sensibles* a los intereses, influencia y presiones de los actores no estatales.

Por cierto, estas tendencias, que insisto pueden apreciarse en todos los países estudiados, no tienen la misma entidad ni resultan tan claras en todos los casos. Romero, por ejemplo reconoce el desarrollo de estas tendencias en Venezuela, aunque considera que no son lo suficientemente extensas para hablar de un cambio en el patrón decisorio tradicional. Destaca, además, que la creciente preocupación de la opinión pública sobre temas

mar" lo pautado en ella, y, finalmente, la vasta gama opositora que generó la Diplomacia de Proyección del presidente Herrera y que llegó a incluir a sectores del propio COPEI.

23. La cuestión del debilitamiento de los consensos en política exterior es destacada especialmente en los trabajos sobre Brasil, México y Venezuela. Un aspecto central de este proceso son los diferentes supuestos, prioridades y, a veces, ideologías que sustentan los formuladores de políticas pertenecientes a distintas agencias estatales, en un marco en el que los "viejos" consensos reciben el embate de las perspectivas neoliberales, fortalecidas por la crisis económica.

24. El problema del debilitamiento o falta de consenso ha derivado en una ampliación del debate sobre cuestiones de política exterior, tanto en lo que hace al número de actores como a las temáticas abordadas. A su vez, el desarrollo de este "nuevo" debate se ha visto facilitado por la democratización o, en su caso, por la liberalización de los regímenes políticos. Precisamente, esta vinculación entre crecimiento del debate por la política exterior y la apertura política de los regímenes del área es expresamente reconocida por los autores del capítulo sobre los países centroamericanos.

25. Al respecto, vale citar, tan sólo para dar un ejemplo, el aprendizaje forzoso que ha tenido que hacer los formuladores de políticas centroamericanas del proceso de toma de decisiones en el sistema político norteamericano.

26. La mayor participación e interés de los partidos políticos en cuestiones de política exterior se traduce en el aumento de los debates dentro de los partidos y en compromisos personales de líderes partidarios con organizaciones y grupos del exterior. Sin embargo, tal sólo en los casos de Venezuela y América Central parece darse una destacable "institucionalización" de la diplomacia de partido.

27. En el caso de Brasil, el sector empresario ha contribuido de manera importante a fortalecer el consenso de la política exterior. Aún más, jugó un rol activo a partir de la vinculación positiva y dinámica existente entre el diseño global de esa política y las posibilidades de expansión de los intereses económicos que sustentan al capitalismo brasileño. Específicamente, en el caso del Programa de Integración con Argentina su contribución en términos de antecedentes fue decisiva para la elaboración del mismo.

internacionales no ha ido acompañada de una apertura democrática gubernamental en el proceso de formación de esa política. Hirst y Soares de Lima se preguntan, por su parte, hasta qué punto los cambios señalados podrían alterar en forma sustantiva el proceso de toma de decisiones en Brasil, tal como se ha desarrollado en los últimos años.

Más convencidas se muestran Casar y González respecto de la influencia efectiva de estos cambios sobre los rasgos característicos del proceso decisorio mexicano. Específicamente reconocen que el fortalecimiento de la sociedad civil y de las fuerzas de oposición política ha producido un incremento de la importancia de los actores no estatales como factores con autonomía relativa en el proceso decisorio.

En cuanto a Cuba, resulta sumamente difícil saber hasta qué punto los cambios señalados han alcanzado a la isla y, en su caso, hasta dónde han impactado el modelo decisorio tradicional. Sí es claro, —dados el alto perfil de la política exterior cubana y la elevación del nivel cultural de la población—, tal como lo reconoce Valdéz Paz en el capítulo referido a las etapas de institucionalización de la política exterior de su país, que en los últimos años ha aumentado la participación de diversas agrupaciones sociales en cuestiones de orden externo, en gran medida como resultado de un proceso fomentado “desde arriba”. Otra cosa, por supuesto, es la capacidad de esas organizaciones para influir en el proceso de toma de decisiones en forma efectiva. De nuevo, vuelvo a expresar mis dudas al respecto.

Para no alargarme en este tema, me parece importante cerrar esta sección con dos conclusiones. Primero, que aún queda un amplísimo espacio para el debate sobre la magnitud e importancia del rol tradicional de los actores no estatales en los procesos decisivos en nuestros países. Insisto, una vez más, que esto sólo podrá ser develado por los trabajos que se realicen en el nivel “micro”. Y segundo, que resulta claro que los cambios recientes tienden a dar a esos actores un papel cada vez más importante en los procesos decisivos, fundamentalmente en cuestiones de naturaleza económica.

## VI. Consideraciones teóricas: toma de decisiones y más allá

Los trabajos incluidos en este volumen no se limitan tan sólo al estudio empírico de los procesos de toma de decisiones en la región, sino que también presentan una serie de hipótesis que resulta de extrema utilidad para seguir avanzando en el conocimiento de esta compleja temática. Con el anhelo de que estas hipótesis sean utilizadas y, desde luego, puestas a prueba por otros investigadores interesados en el análisis de los procesos decisivos en nuestros países, concluyo este capítulo comparativo enumerando los aportes teóricos y hallazgos más relevantes que, a mi juicio, contiene este libro. Cuando corresponde, y luego de señalar hipótesis o hallazgos, coloco el nombre de sus respectivos padres (o madres), a fin de que quede claro a quien o quienes deben atribuirse unas u otras.

— los elementos que componen el “marco decisorio” tienen un peso variable en cada situación específica. Este aspecto debe tenerse en cuenta al estudiar procesos de decisión en niveles “micro”, a fin de captar la mayor o menor importancia de cada una de estas variables y su modo de interrelación (por ejemplo, condicionamientos y estímulos externos y pro-

cesos y mecanismos internos de decisión) en la determinación del comportamiento estatal.

- el nivel macropolítico (sistema político y rasgos generales de la política exterior de un país determinado) condiciona las características generales del proceso de toma de decisiones e incide, en parte, en el tipo de estructura decisoria prevaleciente, pero no mantiene necesariamente una correspondencia absoluta con los rasgos particulares que un proceso específico pueda asumir en el nivel “micro” (Casar y González).
- estas particularidades del nivel “micro” (rasgos del proceso específico y estructura decisoria prevaleciente) guardan una estrecha relación con: la naturaleza del área temática donde se inscribe la decisión (político-diplomática, estratégico-militar o económica), el nivel de prioridad de la cuestión en la agenda global de la política exterior, el grado de vinculación entre lo interno y lo externo que el tema en cuestión planteé, y la situación concreta dentro de la cual se toma la decisión, particularmente la posición de la misma en el conjunto *crisis-normalidad* (Casar y González y Russell)<sup>28</sup>.
- la creciente participación e interés de los actores no estatales y de la sociedad en general en materia de política exterior requiere una identificación y conceptualización más precisa de la relación existente entre los decisores y su marco interno. Puesto de otro modo, es necesario conocer mejor la dinámica social que se desarrolla en el nivel “micro” de cada proceso decisorio y sus efectos de retroalimentación sobre los tomadores de decisiones, dado que la decisión, aunque orientada fundamentalmente a responder a factores y/o a modificar condiciones del marco externo, tiene también importantes y variados efectos sobre la propia sociedad.
- es preciso distinguir en los estudios sobre procesos decisivos en política exterior las situaciones especiales o peculiares (sean de crisis o no) de las de rutina. Hasta ahora algo sabemos de las primeras y bastante poco de las segundas. Todos los trabajos y, desde luego mis comentarios, que en ellos se basaron, se refieren a situaciones especiales o peculiares.
- los niveles de consenso interno son un factor que amplía o restringe el espacio de decisión en la medida que delimitan las fronteras dentro de las cuales tiene lugar el debate político y se desarrollan las disputas interburocráticas en torno a un tema particular (Casar y González).
- la fuerza y continuidad histórica de principios axiomáticos de política exterior y los “régimenes decisivos” existentes en cada país son otros factores de considerable peso en el establecimiento de fronteras al proceso decisorio, dado que fijan márgenes bastante rígidos a la capacidad de acción autónoma de los tomadores de decisiones<sup>29</sup>.
- la cultura política de los tomadores de decisiones es un aspecto que debe tenerse en cuenta en el estudio de los procesos decisivos, dado que influye sobre sus percepciones del contexto, en el tipo de acciones que favorecen y en el estilo de actuación internacional (Wilhelmy).
- el proceso decisorio presenta características distintas según se realice en un sistema cerrado o abierto a expresiones de interés. En los primeros, la toma de decisiones es producto de un proceso altamente informal entre la élite gubernamental y los distintos grupos de interés, y la negocia-

28. Para más detalles y matices sobre estas hipótesis ver las secciones “Contexto micro-político” y “Algunas conclusiones analíticas” del capítulo sobre México.

29. Acerca de la importancia de los “régimenes decisivos” ver el sugerente artículo de Kegley Jr., Charles W., “Decision Regimes and the Comparative Study of Foreign Policy” en Hermann, Charles et al., *op. cit.*, pp. 247-268.

- ción se lleva a cabo tras la vista pública (Casar y González). Sin embargo, en los sistemas abiertos los procesos decisorios en materia de política exterior también presentan altos componentes de informalidad, de secreto y de elitismo.
- el carácter cerrado de un proceso decisorio (en otros términos, su centralización) no asegura ni la unidad ni la celeridad en la adopción de decisiones.
  - el grado de unidad o fragmentación del proceso decisorio, tanto en su nivel "macro" como "micro", prescinde de la variable tipo de régimen. Inversamente, esta variable parece jugar un rol determinante en el grado de centralización o descentralización de esos procesos.
  - la descentralización del proceso decisorio (multiplicación de actores que participan en el mismo) tiende a favorecer la fragmentación de ese proceso, aunque no existe una relación mecánica entre descentralización y fragmentación.
  - la tipología de "unidades últimas de decisión" elaborada por los Hermann resulta de suma utilidad para estudiar las estructuras decisorias en América Latina.
  - en los casos de los regímenes autoritarios es necesario prestar una especial atención a las "unidades de decisión paralelas" -a las que también cabe la tipología de los Hermann-, dado que ellas han mostrado tener capacidad para comprometer recursos de la sociedad y suficiente poder como para evitar que sus decisiones sean revertidas. La Argentina del Proceso y los países centroamericanos ofrecen buenos ejemplos para estudiar el funcionamiento de este tipo de unidades.
  - el modelo de política burocrática de Allison resulta adecuado y pertinente para abordar el estudio de los procesos decisorios en materia de política exterior en la región, en función de las tendencias de cambio apuntadas en este capítulo.
  - los modelos del actor racional y unificado y de personalidad de los líderes que concentran en su persona el poder de decisión, por el contrario, resultan escasamente adecuados para comprender y explicar la dinámica de estos procesos.
  - la inadecuación de estos modelos para explicar el comportamiento estatal es muy clara en los casos que involucran cuestiones de naturaleza económica. Aunque faltan más trabajos empíricos, también resultarían inadecuados para los casos de naturaleza político-diplomático y estratégico-militares, como quedó de manifiesto en el caso de Argentina durante los años del régimen militar.
  - la única excepción notable a la inadecuación de los modelos señalados para describir y explicar la dinámica de los procesos decisorios en los países estudiados es Cuba, donde los supuestos de los modelos del actor racional y unificado y del modelo psicológico parecen adecuarse mejor a los rasgos que tipifican el proceso decisorio cubano que los del modelo de la política burocrática. Brasil, por su parte y en el otro extremo, sería el caso probablemente más claro de la inadecuación del modelo actor racional y unitario para analizar el proceso de adopción de decisiones en ese país<sup>30</sup>.

30. Como lo destacan Hirst y Soares de Lima en sus trabajos, porque "la estructura segmentada del Estado brasileño, el carácter sectorializado de la política económica y la consecuente privatización del Estado, con la formación dentro de su estructura institucional de ámbitos particulares y privilegiados de interacción entre intereses privados y públicos, no

- la existencia de ganadores y perdedores internos en cada proceso decisorio estudiado muestra no sólo la elusividad del concepto interés nacional, tal como lo define la escuela realista, sino además la necesidad de desagregar los "intereses subnacionales" para estudiar la toma de decisiones en política exterior<sup>31</sup>.
- existe una clara vinculación entre acción diplomática y política interna, dado que la primera es determinada por las condiciones políticas y económicas vigentes, tanto como por el juego de intereses estatales y privados en el ámbito doméstico. En ese sentido, no sólo el modelo de actor unificado es poco pertinente, sino que es fundamental la dimensión societal de la política exterior. Esta última se torna aún más significativa cuando la naturaleza de las cuestiones que son objeto de negociación externa afectan directamente intereses económicos en el plano doméstico (Hirst y Soares de Lima).
- aunque la iniciativa de las negociaciones pueda corresponder a las Cancillerías la puesta en práctica de medidas efectivas de cooperación internacional depende de las respuestas positivas de los actores económicos relevantes. Por otra parte, en negociaciones conflictivas que implican ganancias y pérdidas diferenciales para los actores económicos, la capacidad de negociación de la diplomacia en el plano externo depende fundamentalmente de la capacidad de negociación interna entre los intereses diferencialmente afectados, algo que escapa al área de las Cancillerías, ya que remite la cuestión a la órbita de la dirección política del Estado (Hirst y Soares de Lima).
- en el mundo de los "Estados comerciales"<sup>32</sup> la forma de inserción de los mismos en el sistema mundial dependerá crecientemente de negociaciones y "regateos" realizados a un tiempo en los ámbitos domésticos y externos. Según los supuestos del modelo del "Estado negociador", los resultados de los "regateos" internos influyen de manera importante en la capacidad negociadora del Estado en los "regateos" externos. Por lo tanto, es preciso tener en consideración que: a) la dinámica de este juego que reúne componentes internos y externos debe ser incorporada en los análisis de las negociaciones entre actores estructuralmente desiguales en términos de atributos de poder, inclusive dentro de una misma área temática (Hirst y Soares de Lima y Russell); b) la interacción entre Estados negociadores tendería a anular las hipotéticas ventajas del actor más débil (esto es, la posibilidad de explotar en su beneficio la disyunción *poder-atención*) aducidas por el modelo de interacción conflictiva entre un actor unificado (el más débil) y otro mediatizado (el más fuerte, habitualmente el hegemónico) por dos razones principales: porque las divisiones internas en cada Estado (débil y fuerte) pueden ser explotadas por ambos y no exclusiva o privilegiadamente por el más débil, y porque

ofrecen un contexto propicio a la actuación del Estado en cuanto actor unitario y con relativa autonomía frente a los intereses privados, objeto de su acción regulatoria".

31. A título de ejemplo, recuerdo las observaciones de Eguizabal y Rojas Aravena sobre los dos tipos de lecturas por parte de los actores políticos centroamericanos respecto de la crisis en la subregión, que lleva a definir de manera diferente al "interés nacional". Nuevamente, el artículo sobre Cuba escapa a esta regla general -probablemente más por los sume, los puestos teóricos del autor que porque las cosas sean efectivamente así-, dado que -en la perspectiva de Valdéz Paz- existiría un solo interés nacional determinado por la dirigencia cubana en función de objetivos revolucionarios que serían ampliamente consensuales y convergentes.

32. Sobre los atributos del tipo ideal "estado comercial", véase el muy difundido libro de Rosencrance, Richard, *The Rise of the Trading State*, New York, Basic Books, 1986.

ambos carecen de credibilidad recíproca como para que las posiciones inflexibles (de nuevo, en especial las del más débil) puedan traducirse en una ampliación de la capacidad negociadora (Hirst y Soares de Lima); y c) en las disputas interestatales de naturaleza económica, cuando está presente la amenaza de sanciones comerciales, la dimensión interno-internacional es crucial en la interacción público-privada y en la formación de coaliciones domésticas y transnacionales (Hirst y Soares de Lima).

Como nota de conclusión rescato dos aspectos. Por un lado, el consenso de todos los autores en el sentido de que los cambios por los que atraviesa el orden global y los que afectan a cada uno de nuestros países, aunados a la "superposición" de situaciones de crisis en la región, han alterado definitivamente los "estilos tradicionales de decisión". Ciertamente, hoy los procesos decisorios son mucho más complejos que en el pasado. Por otro lado, la necesidad de seguir avanzando en los estudios "micro" a fin de poner a prueba las consideraciones teóricas resumidas en la última parte de este capítulo. Estoy convencido que muchas de ellas no saldrán ilesas de este ejercicio. En buena hora, si esto sucede. Espero, de todos modos, que sean útiles para quienes estén dispuestos a encarar este trabajo.

**INDICE GENERAL**