

Notas metodológicas para el estudio de los procesos de toma de decisiones en el ámbito de la formulación de la política exterior

Methodological notes on the study of decision-making processes relating to formulation of foreign policies

Miguel Ángel Latouche R.

Resumen

Partimos de la idea de que las decisiones son tomadas por individuos que definen cursos de acción desde *espacios decisionales* particulares. Este trabajo adelanta una revisión de los factores que afectan los procesos de formulación de la política exterior ante los retos y dificultades del cambiante contexto global. Derivaremos una argumentación en la cual la apertura de los procesos decisionales influye positivamente sobre la calidad de la decisión final.

Palabras clave:

Toma de decisiones; Política exterior;
Democracia

Abstract

This study is based on the idea that individuals make decisions to define courses of action from specific *decisional spaces*. This work presents a review of the factors affecting formulation processes relating to foreign policies in light of the challenges and ever-changing difficulties within the global context. An argumentation will be presented regarding the fact that the commencement of decisional processes positively affects the quality of the final decision.

Key words:

Decision-making; Foreign policy;
Democracy

“Estas consideraciones, en vez de convencer a K., sólo lograron impacientarlo. Si se echaba para atrás en su decisión, fácil era deducir, por el tono usado por el abogado, lo que le esperaba. Comenzarían las adulaciones, le haría saber que la demanda progresaba, que los empleados de la justicia parecían mejor dispuestos, pero que había dificultades que entorpecían el camino”.

Kafka

UNA EXPLICACIÓN NECESARIA

En este trabajo argumentaremos que la política exterior es el resultado de la formulación e implementación de decisiones de carácter estratégico e interdependiente dentro de situaciones complejas. En los últimos años hemos sido testigos de cambios fundamentales en el ámbito de la política internacional, los cuales implican no sólo la complejización de la *Agenda Internacional* y la aparición de nuevos actores, sino, además, la transformación sustantiva de las normas de interrelacionamiento que definen las interacciones entre los miembros de la comunidad internacional.

Dentro de esta situación adquiere interés el estudio de los procesos de toma e implementación de decisiones en el ámbito del Estado nacional. A fin de cuentas, parece particularmente relevante preguntarnos: ¿Cómo puede el Estado nacional garantizar una inserción coherente y efectiva dentro del ámbito de la comunidad internacional? ¿Cómo definir las estrategias y los mecanismos que permiten construir esta política? y, más aún, ¿Cómo garantizar la calidad de las decisiones que son tomadas por las instancias gubernamentales? Vivimos en un ambiente caracterizado por la existencia de demandas crecientes y recursos limitados, que no se encuentran distribuidos de manera equitativa entre los diferentes miembros de la comunidad internacional, razón por la cual éstos se ven obligados a adelantar estrategias y acciones a través de las cuales buscan acceder a recursos y ganar un posicionamiento competitivo.

Se trata, en este sentido, de un *juego estratégico* en el cual los diferentes actores buscan maximizar sus utilidades. En este trabajo planteamos que las estrategias seguidas por los miembros de la comunidad internacional se definen mediante los procesos decisionales en los cuales se estructura la política exterior. La calidad de estas decisiones y la efectividad de su implementación es un factor determinante para el logro de los objetivos planteados por las definiciones de las políticas que son adelantadas por los actores internacionales dentro del ámbito de la comunidad internacional.¹

¹ En este caso en particular nos estamos refiriendo a la acción de los estados nacionales en el ámbito de lo que Rosenau (1990) ha llamado el ámbito estadocéntrico. Ciertamente, reconocemos la existencia de otros actores

INTRODUCCIÓN

La política exterior tiene dentro del ámbito de las políticas públicas algunas características especiales que la ubican en una posición sui géneris dentro del abanico operacional de un sistema político determinado. Mientras el resto de las políticas se orientan a atender situaciones que se ubican dentro del ámbito doméstico del Estado nacional, la política exterior orienta su acción hacia el logro de la inserción del Estado-nacional dentro de la dinámica de la política internacional. Para esto es necesario definir líneas de acción que sirvan para dar consistencia a la aplicación de estrategias particulares, a través de las cuales se puedan aprovechar las ventanas de oportunidades que se vayan presentando y evitar las amenazas correspondientes a la acción política internacional.

Se trata, pues, de una política que debe responder a las demandas y problemas que se producen, tanto a nivel doméstico como en el ámbito de la comunidad internacional. Esto trae como resultado que las líneas de acción que se definen y se implementan por los decisores comprometen al Estado ante terceros. En tal sentido, vale la pena preguntarse cómo se definen las líneas de acción que estructuran la política exterior. De acuerdo con la visión tradicional del realismo político,² la política exterior se estructura en función del “interés nacional” definido en términos de poder. Por tal razón, dentro de esta concepción, la política exterior es considerada como si se tratase de un *ámbito cerrado*, dentro del cual la opinión pública no debe tener participación por considerarse que ésta generaría importantes distorsiones dentro del proceso de construcción de las decisiones (Morgenthau, 1986).

En tal sentido, no parece casual encontrarnos con el hecho de que a pesar de la gran *complejidad organizacional* que caracteriza al Sistema Venezolano de Política Exterior (*vid.* Romero, 1992) y al gran número de unidades gubernamentales que asumen responsabilidades de planificación, formulación e implementación de políticas,³ el *locus* dentro del cual se toman las decisiones de política exterior se encuentra definido alrededor de la Presidencia de la República. De manera que los asuntos hacia los cuales se orienta la acción de la política exterior venezolana está

(individuos, ONG, empresas transnacionales, etc.) que se sitúan dentro de los “espacios multicéntricos”, pero en este trabajo en particular no nos referiremos en manera alguna a su situación y las implicaciones de su acción dentro de este ámbito de relaciones.

² Pero también desde visiones neorrealistas y estructuralistas.

³ En el artículo de Romero nos encontramos con un gran número de ministerios y oficinas gubernamentales que adelantan acciones en el ámbito de la política exterior, aun cuando se supone que la Cancillería es el ente coordinador de esta política de Estado. Todo parece indicar, en la práctica, que esta función no se cumple, produciéndose una indefinición en términos de las metas de la política y las estrategias a ser adelantadas, lo que en nuestro criterio reduce de manera sustantiva la calidad de las decisiones tomadas dentro del Sistema Venezolano de Política Exterior.

definido por el juego de preferencias y percepciones del Presidente y de su círculo más allegado.⁴ En tal sentido, es posible afirmar con Romero (1992), que “continuamos teniendo una política exterior autoritaria”. En nuestro criterio, esta situación limita la calidad de las decisiones de política exterior adelantadas y puestas en práctica por el Ejecutivo.

Argumentaremos más adelante que, al contrario de lo propuesto desde las visiones tradicionales, la *calidad decisional* es una función de la democratización de los procesos de toma de decisiones.⁵ Nos referimos a lo que tiene que ver con los procesos de consulta a expertos, a proporcionarle funcionalidad a la acción que los diferentes entes del gobierno deben cumplir en el proceso, la búsqueda de apoyos de los sectores afectados por las decisiones y la creación de consensos que permitan operativizar la decisión y construir soportes operativos para los procesos de implementación.

Las decisiones tomadas horizontalmente –esto es, permitiendo la participación de los interesados– tienden a ganar en calidad. Esto es así por cuanto posibilita que durante el proceso de construcción de la decisión se pueda analizar la situación desde diferentes perspectivas, incrementándose la búsqueda y procesamiento de la información y reduciéndose los riesgos del estrés decisional y la complejidad cognitiva. En este trabajo argumentaremos, desde el punto de vista metodológico, que ante situaciones complejas es necesario auspiciar la participación de sectores específicos dentro de los procesos decisionales a los efectos de reducir el peso que la “complejidad situacional” ejerce sobre los *procesos de formulación e implementación de decisiones* en el ámbito de la política exterior. En tal sentido, adelantaremos algunos argumentos en favor de la democratización de estos procesos como factor determinante de la calidad decisional.

ALGUNAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Tradicionalmente, el mundo de las relaciones internacionales se ha estudiado sobre la base de las interacciones que se producen entre los estados, como actores

⁴ En Venezuela se produce una separación forzada de las instancias que deberían estar involucradas en el proceso decisional. Por lo tanto, existe un protagonismo excesivo del Ejecutivo representado por el Presidente de la República, quien tiene de facto y por vía constitucional un peso determinante en la definición de los cursos de acción. Lo anterior genera una “sobrecarga” sobre el decisor, disminuyendo la calidad de las líneas de acción seguidas por el Sistema de Política Exterior.

⁵ Por supuesto que no estamos postulando la idea de la participación de “todos” en la toma de decisiones; ése sería un argumento particularmente ingenuo que implicaría la paralización de la acción gubernamental ante la búsqueda de refrendar permanentemente las decisiones. Nos referimos, por el contrario, a la necesidad de consultar a los expertos y construir coaliciones que permitan la implementación de las decisiones de manera coherente.

unitarios que actúan y se interrelacionan sobre la base de sistemas de valores y estrategias operativas que son más o menos homogéneos. En tal sentido, se pensaba que la acción estatal podía ser explicada sobre la base de la influencia ejercida por el sistema internacional dentro de los procesos de conformación e implementación de políticas.⁶ Esta tendencia ha estado habitualmente enmarcada por los estudios que se han realizado, teniendo como base conceptual los supuestos del paradigma del realismo político y, más recientemente, enfoques neorrealistas, institucionalistas y estructuralistas, los cuales tienen en común la idea de que el Estado es el actor prioritario y casi único dentro del ámbito de lo internacional (Hollis y Smith, 1990; Moravcsik, 1993; Cardozo, 1995a).

Sin embargo, ante las nuevas tendencias de la globalización y la interdependencia presentes en el ámbito mundial, nos encontramos con la imposibilidad de comprender las características de los procesos de toma de decisiones, formación de políticas y procesos de implementación, sin tomar en consideración, tanto lo relacionado con los fenómenos que se producen en el ámbito externo como con los aspectos domésticos, particularmente en lo relacionado con las características de la cultura política, los valores y las expectativas de los decisores y los participantes dentro de los procesos decisionales (Maoz, 1990).

En este caso en particular, pensamos que el estudio de la toma de decisiones en política exterior debe fundamentarse en un análisis en dos niveles que permita comprender:

- a. El peso que tiene la realidad internacional dentro de la determinación de las líneas de acción que definen la política exterior.
- b. El efecto que produce la democratización en la determinación de los procesos de toma de decisiones dentro del contexto nacional del actor en estudio, en el mejoramiento de la eficiencia y la consecución de fines y objetivos.

Ahora bien ¿cómo aproximarse a una discusión sustantiva sobre esta problemática? Consideramos necesario decir que, en la actualidad, la comprensión de la realidad empírica nos enfrenta con el problema metodológico resultante de la dificultad de analizar los hechos o fenómenos internacionales sin contar con categorías lo suficientemente complejas como para definir la profundidad e implicaciones de los mismos dentro de las nuevas tendencias.⁷

⁶ Nos referimos a la idea de que los estados son “cajas negras” o “bolas de billar” que actúan de manera unitaria en función de la consecución del “interés nacional definido en términos de poder”.

⁷ La política internacional ha estado sometida durante los últimos años a una serie de situaciones complejas. Hemos sido testigos de una serie de fenómenos que hasta hace poco eran inesperados aun por los más

La idea en cuestión es la siguiente: la realidad es tremendamente complicada, los problemas que confrontamos en nuestras interacciones diarias son múltiples y multidimensionales con un gran número de aristas y un sinnúmero de consecuencias. Es tan complicada la realidad que vivimos,⁸ que ésta supera en gran medida nuestras capacidades cognitivas, nuestras posibilidades, para aprehenderla de manera objetiva, comprenderla y posteriormente tratar de explicarla. Por esta razón hemos de crear “lentes” conceptuales que nos permiten de alguna manera aproximarnos a la realidad e intentar algunas explicaciones más o menos lógicas acerca de sus implicaciones.

Por esta razón parece necesario adelantar estrategias de toma de decisiones que se enmarquen dentro de espacios participativos. Las situaciones complejas tienden, en general, a superar las capacidades del decisor individual o de los grupos cerrados. Se trata del tema de la *sobrecarga cognitiva* del decisor, el cual tiende a desconectarse de sus códigos operacionales y asumir visiones estereotipadas de la realidad que sean acordes con sus mapas cognitivos. Esto tiene como consecuencia la incapacidad del decisor por “aproximar” una comprensión objetiva acerca de la realidad en la cual se desenvuelve y, consecuentemente, reduce la calidad de los cursos de acción tomados. En palabras de Hybel: “The theory informs us that stereotyped interpretation of dramatic historical events tend to close the minds of decision makers to information or points of view that could foster cognitive disorder” (1993:87).

La construcción de la política exterior debe asumirse, en consecuencia, como un proceso estratégico dentro del cual confluyen diversas percepciones de la realidad y diversos intereses, para cuyo estudio es necesario adelantar un análisis

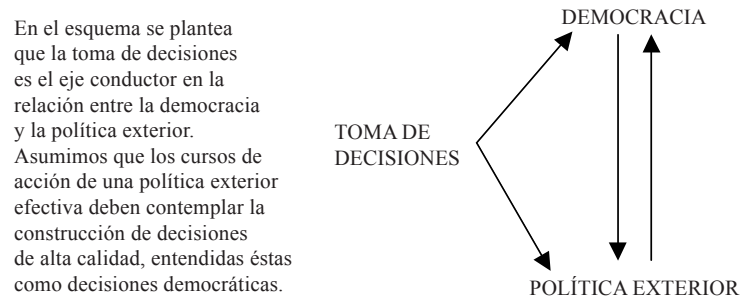
acuciosos observadores de las relaciones y de la política internacional. Vivimos en un mundo que está cambiando de manera acelerada, que se hace cada vez más dinámico y complejo, que de alguna manera transita lo que James Rosenau (1990) ha llamado una situación de *turbulencia y cambio dentro del mundo de la política internacional*. Esto genera un impacto directo y profundo dentro del pensamiento teórico y conceptual de la disciplina de las relaciones internacionales. Pareciera como si la situación que vivimos fuese tan compleja que superase los modelos teóricos con los cuales tradicionalmente intentábamos aproximarnos a la realidad internacional, al mismo tiempo que se genera una demanda para la creación de nuevos métodos y modelos de posicionamiento conceptual. En este sentido, quizás sea necesario, como dice Rosenau, romper nuestras jaulas conceptuales a los efectos de aproximarnos con “nuevos ojos” a las nuevas dinámicas de la política internacional.

⁸ La caída de la URSS y el fin de la Guerra Fría cambian de manera sustancial la dinámica de las relaciones internacionales. Despertamos de casi cuatro décadas de enfrentamiento bipolar, durante los cuales todas las dinámicas y fenómenos del sistema podían insertarse dentro de la lógica del enfrentamiento solapado y de baja intensidad de las dos grandes potencias y sus bloques respectivos. Así, cualquier conflicto, desde la Guerra del Vietnam hasta las dictaduras militares en América Latina podía calificarse como subproductos de la Guerra fría. Con el fin de este enfrentamiento nuestros mapas conceptuales dejaron de ser útiles, lo que implica la necesidad de desarrollar nuevas herramientas conceptuales que nos permitan comprender de manera más efectiva las nuevas dimensiones de lo “internacional” y, consecuentemente, definir estrategias que posibiliten la solución de problemas específicos.

politológico que se complemente con un proceso de conceptualización de categorías de las ciencias sociales con la intención de que se facilite, de esta manera, el establecimiento de una discusión acerca de los procesos de participación ciudadana y de los procesos de democratización y legitimación de la toma de decisiones de política exterior.

Es necesario, entonces, realizar una propuesta de carácter teórico-metodológico que permita plantear una discusión a través de la cual se pueda esclarecer la interrelación que se produce entre los procesos de transición hacia la construcción de *espacios de gobernabilidad democrática* y la instrumentación de una política exterior coherente y efectiva, con base en la construcción de decisiones de *alta calidad*, tal como se señala en el esquema 1.

Esquema 1

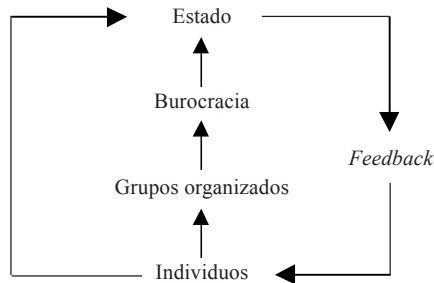


De manera que desde el punto de vista teórico-conceptual es necesario asumir una visión analítico-prescriptiva que nos permita revisar los nuevos retos y problemas que se han hecho presentes en el ámbito de la formulación de la política exterior. Adelantaremos una perspectiva que nos permita analizar este problema tratando de “comprender” la acción de los diferentes actores dentro del proceso de construcción de la política. En este sentido, no se trata de definir el nivel de análisis que debe utilizarse, esto es, “de adentro hacia fuera” o de “afuera hacia adentro, de “abajo hacia arriba” o de “arriba hacia abajo”, sino de adelantar una visión que permita la integración metodológica de las implicaciones de cada estrategia de análisis⁹ (ver esquema 2).

⁹ Estos aspectos son discutidos en Hollis y Smith (1990).

Esquema 2

En el esquema se plantea que existen diferentes instancias dentro de las cuales se genera el proceso de toma de decisiones; se trata de un proceso integral dentro del cual participan diferentes agentes.



De lo que se trata, entonces, es de plantear que los *procesos de toma de decisiones* se constituyen en los *ejes centrales* para el estudio de los procesos de democratización de la política exterior y son factores determinantes de la calidad y la coherencia de la acción estatal en su búsqueda de posicionamiento dentro del ámbito de la comunidad internacional.¹⁰

EL PROBLEMA DE LOS NIVELES DE AGREGACIÓN

“International negotiations must be seen as a doubled edged process in which every actor tries to take into account expected reactions or both the domestic and the international level”.

Evans

Quizás, a estas alturas del debate conceptual de la teoría de las relaciones internacionales, pudiera considerarse un anacronismo el preguntarnos si debemos estudiar la política exterior desde adentro hacia fuera, es decir, determinando la influencia que lo doméstico tiene sobre la decisión final que se va a presentar en el ámbito internacional, o si debemos observar los fenómenos de “afuera hacia adentro”, definiendo cuáles son las demandas y procesos, que proviniendo del ámbito externo, inducen a actuar de tal o cual manera. En palabras de Putnam (1993), “It is fruitless to debate whether domestic politics really determine international relations, or the reverse. The answer to that question is clearly ‘both’...(sometimes) the most

¹⁰ Mientras más cerca se encuentre la percepción de los decisores de la realidad, mayor tenderá a ser la eficiencia del proceso de toma de decisiones.

interesting questions are ‘when’ and ‘how’ (p. 431). Parece mucho más sensato preguntarnos si es suficiente con estudiar, únicamente, a la política exterior en sí misma, o si debemos estudiarla como un proceso, es decir, planteándonos la revisión de los cambios, las negociaciones y las interacciones que se producen en las diversas estructuras que integran y conforman el Sistema de Política Exterior.

En nuestra opinión, la política exterior es un proceso complejo de regateo de intereses que responde a demandas que se producen dentro de los ámbitos de lo doméstico y de lo externo, mediante el cual se definen estrategias de acción y mecanismos de implementación. En este orden de ideas es necesario decir que la conformación de la política exterior debe contemplar estrategias que permitan a los decisores atender situaciones de alto estrés y alta complejidad de manera más o menos eficiente y permanente.

En efecto, los parámetros estructurales del sistema mundial se han reestructurado de una manera tan profunda que afectan de manera sustantiva la capacidad de los decisores para interpretarlos. De alguna manera, podemos decir que éstos se mueven en un *terreno movedizo*, en el cual las viejas estructuras normativas, que indicaban los patrones de comportamiento a seguir por los actores y definían los límites de sus interacciones, se han hecho obsoletas. De manera que las transformaciones que se han producido en los años recientes dentro de las dinámicas *intermésticas* (Rosenau, 1990) afectan de manera directa los procesos de conformación e implementación de la política exterior.

Hemos transitado en los últimos años por un importante proceso de cambios en los fenómenos y en los procesos de la política internacional. Por una parte, se ha producido una complejización de la agenda de las relaciones internacionales. Mientras que en el pasado los temas estaban más relacionados con el mantenimiento de la soberanía y la seguridad, en el presente éstos tienden a ser mucho más variados y más comprensivos, al punto de que asuntos que antes no eran ni siquiera considerados como de relevancia dentro de las interacciones que se producían entre los miembros de la comunidad internacional, empiezan a adquirir importancia. Temas o problemas relacionados con el medio ambiente, el tráfico de drogas, migraciones, desarrollo económico, pobreza, corrupción, terrorismo, violencia, etc., pasan a jugar un papel preponderante en las interacciones que se producen entre los miembros de la comunidad internacional.

Lo anterior es particularmente importante en la medida en que los problemas referidos a estas cuestiones tienen tal dimensión y alcance que no pueden ser resueltos de manera individual por ningún actor sin importar las potencialidades de

poder que éste posea, por el contrario, son temas que cruzan transversalmente las fronteras geográficas de los diferentes países. Por ejemplo, cómo evitar que el estallido de la planta nuclear de Chernovil no tuviese, como en efecto tuvo, un impacto sobre las zonas aledañas en cuanto a la generación de lluvias ácidas sobre Europa, o que el tráfico de drogas o el terrorismo internacional no genere un impacto directo sobre los diferentes actores del sistema, o que los ataques a las torres gemelas de Nueva York redimensionen a nivel global el problema de la seguridad y la lucha antiterrorista.

Una gran cantidad de autores han hecho referencia a los cambios sustantivos que se han producido en el sistema internacional en los últimos años (Keohane y Nye, 1989; Nye, 1990), particularmente en lo que tiene que ver con el redimensionamiento de las estructuras de poder dentro del sistema. El costo del ejercicio crudo del poder, de la imposición de la voluntad propia sobre la ajena y el ejercicio de la influencia se ha aumentado de manera sustantiva (*vid.* Barbé, 2000; Nye, 1990). Si observamos cuidadosamente la evolución del sistema, nos daremos cuenta de que ha aumentado el alcance de lo multilateral. De hecho, decisiones que en el pasado se tomaban en el seno del Estado nacional, buscan legitimarse dentro del ámbito de las organizaciones internacionales. Así, la Guerra del Golfo Árabe-Pérsico, la intervención de la comunidad internacional en los Balcanes y/o el ataque de Estados Unidos a Afganistán se produjeron sólo luego de que las acciones fueran legitimadas dentro de los foros internacionales, particularmente la ONU, y en casos contrarios, como el referido al ataque de una coalición liderada por Estados Unidos en contra de Irak, vemos cómo la acción tiende a perder legitimidad y ocasionar rechazo muy rápidamente.

De igual manera, se han producido importantes transformaciones en el ámbito de lo doméstico que tienen que ver con el desarrollo de la sociedad civil, la búsqueda de *participación política* en los procesos de toma de decisiones, la búsqueda de beneficios sociales, culturales y económicos, y el desarrollo de los alcances de la opinión pública. Tenemos individuos mejor preparados, más informados, más cultos, con mejor y mayor manejo de la información y, en general, más involucrados dentro de las dimensiones, los procesos y las consecuencias de las políticas y los fenómenos globales y, al mismo tiempo, más dispuestos a participar dentro de los procesos de toma de decisiones a nivel local, regional, nacional y, más aún, a nivel global.

Creemos posible afirmar que los fenómenos antes mencionados generan importantes dificultades en la construcción de políticas e imposibilitan el mantener un proceso tradicional (vertical) de toma de decisiones. Esto incrementa la necesidad de construir un nuevo tipo de relación en la cual la política exterior contribuya con

el establecimiento de *líneas estratégicas* que orienten la búsqueda del bienestar para los interesados, pero que sea definida de manera consensual e intersubjetiva.

En el intento por realizar una propuesta teórica que integre estas realidades, se introducen nuevas categorías. Es así como se habla de la existencia de una política “interméstica”, y de una “diplomacia de doble filo” (Evans, 1993). En cada una de estas categorías se trata de asumir la necesidad de incorporar *inputs* y generar respuestas a las demandas que se producen, tanto desde “dentro” del sistema político como desde “fuera” de éste, es decir, desde el ámbito mundial. El problema, a fin de cuentas, no es la existencia de esta relación, sino la urgencia de plantear agendas de investigación que permitan comprender las implicaciones de estas realidades. Es así como Putnam (1993:454) propone la existencia de dos niveles de agregación:

- I. El regateo entre los negociadores internacionales en búsqueda de acuerdos tentativos.
- II. Discusiones separadas entre grupos constituyentes domésticos, en busca de la ratificación del acuerdo.

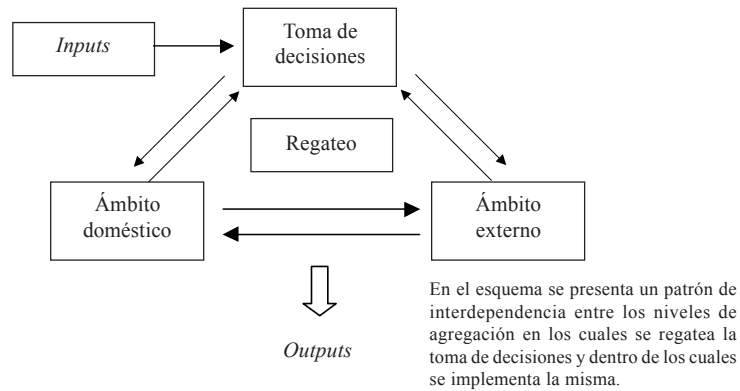
Lo anterior, en la medida en que se entiende que las estrategias de toma de decisiones,

reflect a simultaneous double edged calculations of constraints and opportunities on both the domestic and the international level. The two-level game approach recognizes that domestic policies can be used to affect the outcomes of international bargaining, and that international moves may be solely aimed at achieving domestic goals (Moravcsick, 1993:17).

Sin embargo, debemos decir que no se trata de unir de manera artificial los niveles de análisis-agregación, sino más bien de convertir a la toma de decisiones en un proceso de carácter interactivo mediante el cual sea posible realizar una agregación de intereses que permita racionalizar las respuestas, tal como se presenta en el esquema 3.

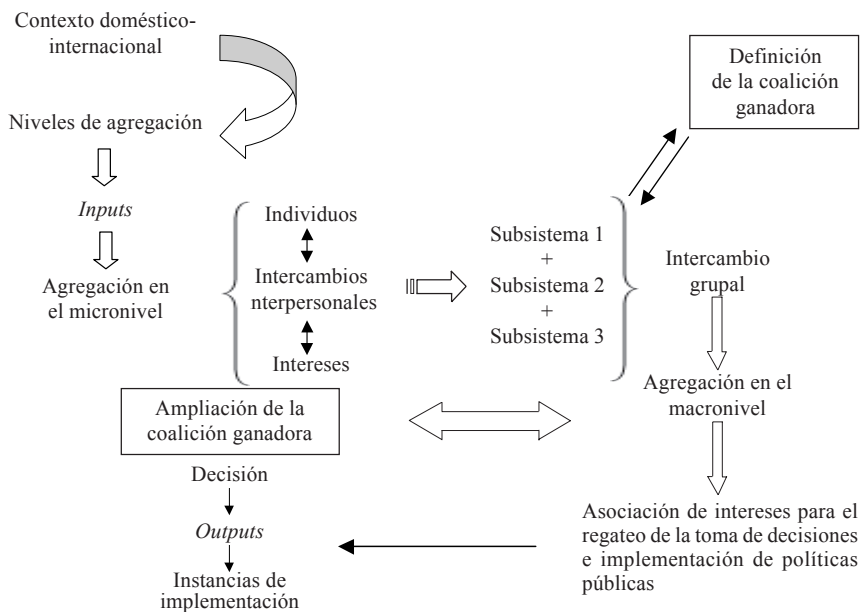
Es necesario hacer notar, además, que existe, al menos, otro nivel de agregación, que es el que tiene que ver con la *síntesis “micro-macro”* planteada por Rosenau (1990:141-172), para quien la “agregación” es un proceso mediante el cual unidades pequeñas (individuos, grupos organizados) son incorporadas y convertidas en componentes de unidades mayores a través de la sumatoria de las partes dentro de un todo organizado, en función de la interacción de intereses y objetivos comunes que se organizan con base en el *regateo decisional* y que permite la agregación de intereses y la construcción de soluciones compartidas.

Esquema 3
Niveles de agregación doméstico-internacional



Un sistema fundamentado en este doble proceso de agregación debe producir una respuesta negociada e incrementar la implementación efectiva de las medidas de acción que se definan como estrategias para satisfacer las demandas a las cuales se ve expuesto el sistema. Se trata de que los procesos de agregación tienden a ampliar el tamaño de las coaliciones ganadoras, lo que incrementaría, según Putnam (1993), las probabilidades de que los acuerdos sean ratificados y, eventualmente, ejecutados. Esta situación se plantea en el próximo esquema.

Esquema 4
Niveles de agregación micro-macro



En el esquema se presenta una propuesta metodológica para el análisis de los procesos de agregación, el cual nos permite asumir la generación de una respuesta de carácter consensual.¹¹ Es necesario dejar claro en este punto que nuestra idea es la de señalar que existe una interacción constante entre los niveles de análisis-agregación a los cuales nos hemos referido más arriba y cuyo producto final, ciertamente, va a ser cualitativamente superior a la suma de sus componentes. Es nuestra intención que esto sirva como un primer corte en el análisis del problema de la interacción entre el proceso de toma de decisiones y la efectividad en la implementación de la política. En este sentido, podemos afirmar que las alteraciones que se pudieran producir dentro de la cadena de agregación generarían la centralización de la decisión y, consecuentemente, la pérdida de calidad de la misma.

Ante esta situación, el reto de los analistas parece ser el de estudiar de manera empírica las posibilidades de mejorar los sistemas decisionales de los actores tradicionales (estados-nacionales), a los efectos de construir estructuras capaces de generar *decisiones de alta calidad* en situaciones de incertidumbre. Se trata de definir un esquema de organización que permita el mejoramiento de las respuestas que se generan dentro del Sistema de Política Exterior mediante el aumento de la complejidad organizacional, la descentralización de la toma de decisiones y la coordinación de políticas.

EL PROBLEMA DE LA DECISIÓN DEMOCRÁTICA

The puzzle is embodied in the fact that turbulent conditions have developed despite the wishes of all concerned. With few exceptions, no one wants or enjoys prolonged turbulence. Calm and stability are everywhere preferred to commotion and uncertainty, and yet swift-moving cascades have become a prime characteristics of world politics.

James Rosenau

Nuestra premisa fundamental, tal como ya hemos indicado, se centra en la discusión acerca de la interacción que en la práctica se produce entre los *procesos de formación de la política exterior*; a través de procedimientos que contemplan la incorporación de valores democráticos por una parte y, por la otra, la construcción de decisiones de alta calidad dentro de un ámbito en el cual se produce un entrecruzamiento constante entre los diferentes niveles de agregación. En este contexto entendemos que una decisión de alta calidad es “aquella en la cual [se] sopesa adecuadamente el Interés Nacional en una situación particular y (se) elige

¹¹ Entendido como la búsqueda de apoyos que proporcionen consistencia al proceso decisional.

una política u opción que es más probable que favorezca el Interés Nacional a un costo y un riesgo aceptable” (George, 1991:15).¹²

Es así como utilizamos la idea del interés nacional para definir la calidad de la decisión que es tomada ante una situación particular, pero se trata esta vez de un concepto que no se define con base en una conceptualización abstracta acerca de la realidad, sino que, por el contrario, responde a la definición compartida de intereses y la búsqueda de soluciones a problemas específicos. De manera que estamos proponiendo que el concepto de interés nacional no responda a la idea de la maximización de las potencialidades de poder, sino más bien a la idea de la búsqueda estratégica de soluciones a problemas específicos.¹³ En este orden de ideas es importante destacar que Alexander George señala algunas de las condiciones que considera necesarias para alcanzar altos niveles de “calidad decisional”; entonces, de acuerdo con este autor, esto será posible en la medida en que las políticas públicas se formulen, tomando en cuenta los siguientes contenidos:

- a. “Asegurar que se obtenga suficiente información sobre la situación en cuestión y que se analice adecuadamente, a fin...de trazar...un diagnóstico incisivo y válido del problema.
- b. Facilitar la consideración de todos los grandes valores e intereses afectados por el tema político en cuestión.
- c. Asegurar la búsqueda de una gama relativamente amplia de opciones y una evaluación razonablemente completa de las consecuencias que puedan esperarse de cada una.
- d. Suministrar una cuidadosa evaluación de los problemas que puedan surgir al implementar las opciones en consideración.
- e. Mantener la receptividad a las indicaciones de que las políticas en curso no están funcionando bien y cultivar la capacidad de aprender de la experiencia” (George, 1991:24).

¹² Para una discusión acerca del concepto de interés nacional, ver George (1991), particularmente el capítulo 13. Por nuestra parte pensamos que un uso operativo de este concepto estaría relacionado con el conjunto de planteamientos que, teniendo relación con la cultura política de un país y el logro de ciertos requerimientos y ciertos “fines y objetivos” que permiten mantener la existencia en el ámbito internacional, implica al mismo tiempo la consecución de los intereses vitales y la búsqueda de una transacción social que permita garantizar la obtención de beneficios mínimos a la mayoría de los interesados.

¹³ En nuestro criterio, la sociedad detecta los problemas que la aquejan, definen sus proyectos nacionales y las estrategias que permiten su inserción competitiva dentro de la comunidad internacional, mientras que el Sistema de Política Exterior estructura los mecanismos y aplica las estrategias antes definidas. El interés nacional será satisfecho cuando esa inserción se haga efectiva y la acción gubernamental permita la consecución concreta de metas. La legitimidad de la acción política adelantada por el Estado en el exterior está definida por la legitimidad de la misma, la cual va a ser determinada por su eficiencia y efectividad.

Este proceso de toma de decisiones será efectivo, en nuestro criterio, sólo en la medida en que se defina operativamente la construcción de un proceso decisional que contemple la apertura de la discusión para la definición de los fines de la política exterior y los medios para alcanzarlos, así como la transacción de intereses entre los diferentes sectores interesados-afectados en y por la formulación e implementación de las políticas.

La construcción de una decisión de alta calidad debe pasar por la democratización del proceso decisional mediante la construcción de coaliciones ganadoras, a través de las cuales sea posible crear una base de apoyo para las instancias de implementación y que posibilite:

- a. Establecer y mantener prioridades entre demandas conflictivas.
- b. Distribuir recursos de manera efectiva.
- c. Innovar cuando las políticas tradicionales fallan.
- d. Coordinar objetivos conflictivos de manera coherente.
- e. Imponer pérdidas sobre grupos poderosos.
- f. Asegurar la implementación efectiva de las políticas gubernamentales, una vez que han sido decididas.
- g. Equilibrar los intereses de los distintos grupos.
- h. Asegurar la estabilidad política.
- i. Hacer y mantener compromisos internacionales en los ámbitos del comercio y defensa nacional.
- j. Manejar las divisiones políticas (*vid.* Tselis, 1990).

NOTA FINAL

Quizás la mayor preocupación que aqueja a los actores que toman decisiones en el ámbito de la política exterior, tenga que ver con la necesidad de garantizar la construcción de cursos de acción que permitan alcanzar una inserción eficiente, efectiva y coherente dentro del sistema internacional. La pregunta a responder debe ser entonces: ¿Cómo lograr definir estrategias de acción que permitan construir *decisiones de alta calidad*? ¿Cómo evitar que factores distorsionantes del proceso decisional afecten la acción del Sistema de Política Exterior? Los temas son múltiples, no pretendemos acá darles respuestas, a fin de cuentas, éstas son unas

reflexiones iniciales que se enmarcan dentro de una agenda de investigación mayor, razón por la cual no presentamos al lector conclusiones formales, con la intención de que sea él mismo quien las confeccione.

Éste es un ámbito de estudio poco trabajado desde las ciencias sociales venezolanas. Abre una ventana de oportunidades para iniciar líneas de investigación y reflexión. El problema de la toma de decisiones, el problema de los factores que sobre este proceso influyen y, muy particularmente, lo relacionado con la relación que parece existir entre la calidad decisional y los procesos democráticos de toma de decisiones, son aspectos definitorios dentro del estudio de la política exterior venezolana como proceso.

En este orden de ideas, parece posible decir que no es suficiente con seguir estudiando los factores que desde lo internacional o desde lo doméstico ejercen influencia sobre la política exterior. Creemos que es mucho más relevante aplicar el ejercicio de la reflexión sobre el problema de los decisores, los factores que influyen sobre sus decisiones y la construcción e implementación de éstas.

Una inserción competitiva sólo será posible en la medida en que se tomen decisiones que permitan garantizar la consecución de los intereses, previamente definidos de manera consensual, entre los diferentes actores sociales que ejercen influencia y son afectados por los procesos decisionales. Además, es necesario tomar en cuenta que es necesario construir espacios institucionales y grupos de apoyo que cooperen en la implementación de los cursos de acción que hayan sido definidos.

Vivimos tiempos difíciles y cambiantes, tiempos en los cuales los viejos patrones conceptuales, los viejos contextos normativos, se empiezan a hacer (si es que ya no lo son) inoperantes; por esta razón es necesario redefinir las estrategias utilizadas para construir decisiones a los efectos de aumentar las utilidades que puedan ser obtenidas dentro del *juego estratégico de la política internacional*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBÉ, E. (2000). *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.

CARDOZO, E. (2002). "La política exterior venezolana 1999-2002. Ni del Estado, ni para la sociedad". *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, n° 124, pp. 165-186.

_____ (1995a). “Política exterior para la gobernabilidad democrática”, Ponencia presentada en el *XIX Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA)*, Washington.

_____ (1995b). *Latinoamérica en transición*. Caracas: Editorial Panapo.

_____ (1995c). “Estudiando la política exterior desde Venezuela”, en Elsa Carzozo, comp., “*Transformaciones en el estudio de las relaciones internacionales*”, Cuadernos de Postgrado, n° 8. Caracas: Fondo Editorial Trópykos, UCV-Faces.

_____ (1995d). *Política exterior para la gobernabilidad democrática*. Potencia, XIX.

_____ (1992). “El proceso de toma de decisiones en la política exterior de Venezuela”, en Carlos Romero, comp. *Reforma y política exterior en Venezuela*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA), Washington.

EVANS, P. (1993). “Building and integrative approach to international and domestic politics”, en *Double edge diplomacy*. Berkeley: University of California Press.

FERGUSON, Y. y R.W. MANSBACH (1991). “Between celebration and despair: constructive suggestion for future international theory”. *Internacional Studies Quarterly*, n° 35, International Studies Association.

GEORGE, A. (1991). *La Decisión Presidencial el Política Exterior, el uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

HAGAN, J. (2001). “Does decision makers matter? Systemic assumptions vs. historical reality”. *International Studies Review*, vol. 3, issue 2, Summer, pp. 5-46.

HELD, D. (1995). *Democracy and the global order. From modern State to cosmopolitan governance*. Stanford University Press.

HELD, D.; A. MCGREW; D. GOLDBLATT y J. PERRATON (2000). *Global transformations. Politics, economics and culture*. Oxford: Polity Press.

HERMANN, M. (2001). “How decision units shape foreign policy: a theoretical framework”. *International Studies Review*, vol. 3, issue 2, Summer, pp. 47-81.

MIGUEL ÁNGEL LATOUCHE R.

HOLLIS, M. and S. SMITH (1990). *Explaining and understanding international relations*. New York, USA: Oxford University Press.

HYBEL, A.R. (1993). *Power over rationality. The Bush administration and the Gulf crisis*. New York: State University of New York Press.

_____ (1990). *How leaders reason*. Cambridge: Basil Blackwell, Inc.

KEOHANE, R. y J. NYE (1989). *Power and interdependence*. 2ª edición. USA: Harper Collins.

MAOZ, Z. (1990). *National choices and international processes*. Cambridge: Cambridge University Press.

MORAVCSICK, A. (1993). “Integrating international and domestic theories of international bargaining”, en *Double edge diplomacy*. Berkeley: University of California Press.

MORGENTHAU, H.J. (1986). *Política entre naciones. La lucha por el poder y la paz*. 1ª edición en español. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

NYE, J. (1990). *Bound to lead. The changing nature of American power*. New York: Basic Book.

PUTNAM, R. (1993). “Diplomacy and domestic politics”, en *Double edge diplomacy*. Berkeley: University of California Press.

RIKER, W. (1992). “Teoría de los juegos y de las coaliciones políticas”, en Albert Battle, comp. *Diez textos básicos de ciencia política*. Madrid: Editorial Ariel, Ciencia Política.

ROMERO, C. (1993). “Los efectos de la descentralización en la política exterior de Venezuela”. *Política Internacional*, oct.-dic.

_____ (1992). “La complejidad organizacional en el sector externo de Venezuela”, en Carlos Romero. comp. *Reforma y política exterior en Venezuela*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

ROSENAU, J. (1990). *Turbulence in world politics*. Princeton: University Press.

TSBELIS, G. (1990). *Nested games: rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press.