

# DEMOCRACIA Y POLÍTICA EXTERIOR EN VENEZUELA: DESAFÍOS Y TENDENCIAS

Miguel Ángel Latouche Reyes

## Resumen

La política exterior es una política pública a través de la cual se trazan los objetivos y metas de la nación en su inserción dentro de la comunidad internacional. En este trabajo discutimos los elementos que permiten la construcción de "decisiones de alta calidad" mediante la construcción de espacios institucionales.

**Palabras clave:** Decisión; Política exterior; Instituciones

## Abstract

Foreign policy represents a public policy whereby the nation's goals and objectives are set within the framework of the international community. This work is intended to discuss the elements enabling the construction of "high-quality decision-making" by means of the development of institutional spaces.

**Key words:** Decision-making; Foreign policies; Institutions

## INTRODUCCIÓN

Las relaciones internacionales pueden ser conceptualizadas como un ámbito de relaciones dentro del cual se producen interacciones estratégicas entre los diferentes actores de la comunidad internacional, ya sea que hablemos de los estados, considerados tradicionalmente como los actores fundamentales de la comunidad internacional, de las organizaciones o incluso de los individuos. Se trata de actores que poseen características específicas y que se plantean metas y objetivos particulares, mediante los cuales se definen las estrategias de posicionamiento dentro de la comunidad internacional. Pero: ¿cuáles son estas estrategias y mecanismos que son utilizados por estos actores en el proceso de construcción e implementación de políticas orientadas hacia el logro de una inserción competitiva dentro de la comunidad internacional?

El profesor Hans Morgenthau plantea en su clásico libro *Política entre naciones*, que cuando de la política exterior de un Estado nacional se trata, no podía garantizarse la continuidad de sus líneas estratégicas de acción, sobre la base del solo hecho de que ésta tuviese, suscitase o contase, con amplios niveles de apoyo por parte de la opinión pública. En lugar de esto, según él, la participación

generará distorsiones en el proceso decisional, de manera pues que todo parece indicar que este teórico propugnaba la necesidad de mantener este ámbito de relaciones dentro de una especie de coto cerrado definido en torno a la consecución del "interés nacional" (*Vid.* Morgenthau, 1986).

Según esta perspectiva el interés nacional no se establece sobre la base del acuerdo negociado a cuyos mecanismos de formación no tuviesen acceso sectores de la opinión pública que pudiesen, de alguna manera, distorsionar el proceso de toma de decisiones, sino que este concepto va a ser definido en términos de poder (Morgenthau, 1986:13). Sin embargo, las conclusiones que en este sentido son planteadas por este autor, no pueden considerarse de validez universal, ya que no toma en cuenta el hecho de que no solamente la coherencia decisional es importante, sino que ante todo es necesario contar con un grado elevado de apoyo al momento de ejecutar la política en cuestión.

Este trabajo parte de la consideración de que la política exterior, o más bien las líneas de acción que de ella dependen, no pueden ser implementadas por un Estado concebido como "caja negra", esto es, como el ente centralizador y ejecutor unitario de esas medidas. Antes bien, cuando nos aproximamos a analizar el ámbito estatal, nos encontramos con un ente complejo compuesto por una gran diversidad de actores e intereses en constante interacción, lo que se pone de manifiesto al momento de establecer preferencias y determinar niveles de agregación, y donde la determinación de las acciones a ser implementadas es el resultado final de un proceso de regateo complejo (*bargaining*) constante, toda vez que en caso contrario la decisión pudiera verse "atascada" al momento de ser llevada a la práctica, tornándose la misma inoperativa.

En líneas generales, esta disertación va a estar orientada hacia la discusión de los aspectos planteados anteriormente, sobre todo en lo que tiene que ver con la creación de un sistema decisional "democrático" y la búsqueda de decisiones de alta calidad, para lo cual se tendrá como eje conductor la discusión sobre el problema de la democratización de la toma de decisiones en el ámbito de la política exterior. Lo anterior con la intención de que esto permita establecer una amplia discusión acerca de los procesos de toma de decisiones y la construcción de un consenso mínimo fundamentado en la consolidación de coaliciones ganadoras (Riker, 1992), en el momento de definir la declaración y los cursos de acción.

En este sentido, afirmamos que la toma de decisiones de política exterior no se produce en el vacío; en lugar de esto, es el resultado del conjunto de interacciones a las cuales se ve sujeto el sistema de política exterior. Las demandas y relaciones que provienen de los ámbitos doméstico y externo se agregan de manera interactiva y tienden a ejercer presión sobre el sistema. En consecuencia, un intento por analizar las características del sistema venezolano de política exterior debe contemplar el estudio de las relaciones y los fenómenos que se hacen

presentes en estos ámbitos y la forma como desde el sistema de política exterior se toman acciones que permitan la satisfacción de las demandas.

El sistema de política exterior que se conforma a partir del modelo de “conciliación de élites” que se instaura en Venezuela en 1958, con la firma del Pacto de Punto Fijo, se establece dentro de una concepción monocéntrica, de manera que se crea un modelo de toma de decisiones de políticas públicas que tiende a fundamentar su acción en la definición de una agenda reducida al pacto entre élites y fundamentada en la búsqueda del consenso y el rechazo del conflicto. Se planteó que esto fuera así en la medida en que se esperaba que esto permitiría consolidar las bases del sistema democrático.

Es necesario recordar que en este momento histórico, que tiene su inicio en 1958 y que quizás pudiéramos pensar que se extiende hasta el año 1989 aproximadamente (lo que se manifiesta sobre todo con el desbordamiento social que representaron los sucesos del 27 y 28 de febrero), existía un equilibrio manifiesto en la determinación de la agenda, en la formulación de políticas públicas y la selección de los cursos de acción. Esto era así en la medida en que no existía un desarrollo importante de la sociedad civil venezolana, cuyas demandas eran, fundamentalmente, canalizadas a través de la acción de los partidos políticos y en cierta medida satisfechas a través de éstos.

Por otra parte, nos encontramos con que las demandas provenientes del ámbito externo eran relativamente simples, eran los tiempos de la Guerra Fría y del mundo bipolar.

Siendo ciertamente reduccionistas a este respecto, podemos decir que el mundo era relativamente sencillo, que los problemas eran planteados en función de sistema de alianza dentro de un polo u otro, y de esta manera bastaba, básicamente, plantear la acción estatal en función de los problemas de la alienación y la dependencia, en una búsqueda constante por el logro del interés nacional, entendido desde una óptica realista (Morgenthau, 1986; Keohane y Nye, 1989).

En los últimos años, el mundo se ha hecho más intrincado, tanto en el ámbito doméstico como en el externo, como resultado de la complejización de las estructuras de estos sistemas. En el ámbito doméstico nos encontramos con un aumento de las demandas provenientes de la sociedad civil y un mayor activismo de parte de la opinión pública.

Debemos recordar que el régimen democrático venezolano fundamentó su legitimidad en función de una labor distributiva de recursos que, como resultado de la renta petrolera, eran excedentes, con lo cual existía la posibilidad de satisfacer las demandas excluyentes que provenían de los diferentes grupos sociales. Una vez que se produce una reducción de los recursos con los cuales cuenta el aparato del Estado, éste no puede ya seguir satisfaciendo los requerimientos de todos

los sectores, razón por la cual aumenta el descontento y consecuentemente disminuyen los niveles de legitimidad y gobernabilidad del régimen (García Pelayo, 1976; Rey, 1989).<sup>1</sup>

En lo que respecta al ámbito de las relaciones internacionales, nos encontramos con que luego de la caída de la URSS y el fin de la Guerra Fría, se rompen las estructuras paramétricas que guiaban la definición de los cursos de acción que seguían los actores internacionales (Rosenau, 1990; Keohane y Nye, 1989). El mundo se ha hecho más interdependiente y más complejo, encontrándose sujeto a la aparición de fenómenos globales. Es así como se generan una serie de problemas que no pueden ser resueltos por la acción individual de los estados, independientemente de cuán poderosos éstos sean. Al mismo tiempo, podemos observar cómo se ha producido una ampliación de la agenda y han hecho su aparición nuevos actores que interactúan dentro de este ámbito de relaciones (Rosenau, 1990; Keohane y Nye, 1989).

En este trabajo nos aproximamos al sistema venezolano de política exterior mediante el análisis de los niveles de agregación (Putnam, 1993; Rosenau, 1990) en los cuales se producen interacciones y demandas doméstico-globales que ejercen presión sobre el sistema y sobre la forma como éste asume la generación de respuestas. Debemos decir que pensamos que, ante el cambio estructural al cual nos hemos referido más arriba, el sistema venezolano de política exterior de los últimos cuarenta años se ha visto desbordado debido al crecimiento de demandas a las que no puede satisfacer bajo su estructura tradicional.

En esta circunstancia planteamos como alternativa la construcción de un "sistema de política exterior complejizado", que permita a través de la apertura de los canales de participación y los flujos de información la construcción de un proceso de toma de decisiones democráticas y efectivas.

A efectos de esta disertación, bastará con decir que entendemos como decisión democrática a la decisión cooperativa y que sólo la decisión que permite una amplia participación será éticamente sustentable. Lo anterior permitirá, y es nuestra intención discutir esto más abajo, la construcción de una decisión de alta calidad, esto es, decisiones que logren satisfacer intereses concretos (George 1991:15) a través de la cual consideramos será posible:

- Hacer más efectivo el tratamiento de problema y posibilitar la satisfacción de demandas concretas.
- Instituir un manejo interactivo de la información.

---

<sup>1</sup> Según Rey (1989), la legitimidad del sistema político venezolano estaba definida en función de las posibilidades que éste tuviera para satisfacer demandas y proporcionar beneficios concretos a sectores amplios de la población.

- Disminuir la percepción de estrés y la de ambigüedad situacional y comparar el costo de oportunidad al momento de tomar decisiones.
- Contar con bases de apoyo para la sustentación de los cursos de acción (implementación de políticas).
- Mantener la continuidad del sistema reformulado.

De esta manera, pretendemos adelantar un estudio de carácter conceptual que nos permita discutir acerca de los procesos de transición democrática que deben hacerse presentes en la toma de decisiones que se lleve a cabo en materia de política exterior dentro del sistema político venezolano y discutir si dicho proceso, en caso de hacerse presente, daría una mayor efectividad a los procesos de definición de políticas concretas y la optimización de los procesos de ejecución.

## APROXIMACIÓN AL SISTEMA VENEZOLANO DE POLÍTICA EXTERIOR

### Elementos para la evaluación de los procesos de transición en la toma de decisiones dentro del sistema venezolano de política exterior

*Continuaremos teniendo una política exterior autoritaria.*  
Carlos Romero

El régimen de democracia representativa que es instaurado en Venezuela a partir de la firma del Pacto de Punto Fijo en 1958 y obtiene su base jurídica en 1961 con la promulgación de la Constitución Nacional, va a ejercer un peso específico sobre el conjunto de relaciones que se producen y que tienen influencia en los procesos de conformación de la política exterior de este país, —dándole a ésta un carácter vertical— referido a la toma de decisiones dentro de instancias diferenciadas por los distintos niveles jerárquicos que éstas presentan, y “representativo” del interés nacional de un Estado que decide adoptar un sistema de democracia representativa de los intereses de las élites, definiendo sus líneas de acción sobre la base de la consolidación, mantenimiento y promoción de la democracia, la Doctrina Betancourt, el frente petrolero, etc., dividiéndose como consecuencia de esto: “Los ciudadanos del colectivo en miembros activos y miembros pasivos, con el añadido de que los activos son una minoría y los pasivos la gran mayoría” (Guevara, 1992:305).

Esto condujo a que la política exterior se convirtiese en un acuerdo de élites, que sólo iba a garantizar beneficios a sectores bien delimitados y definidos dentro del conjunto social, sin tomar en consideración las necesidades de los sectores de menores recursos, ubicados en los estratos socioeconómicos más bajos de la organización social venezolana, lo que produce en el ámbito de la política exterior una hiperinflación de la acción estatal en la toma de decisiones, con la

MIGUEL ÁNGEL LATOUCHE REYES

consecuente hipertrofia en el desarrollo de la acción de la sociedad, por lo cual esta última no tenía capacidad para cumplir una función reguladora de los alcances del aparato de Estado.

Esa incapacidad de respuesta hacia las demandas de la sociedad civil ha tenido como consecuencia que la "democracia representativa", en la cual los interesados entregan a sus "representantes" la posibilidad de defender sus intereses (Guevara, 1992:303-307), ha entrado en un proceso de deterioro creciente como consecuencia de la elitización de los procesos de toma de decisiones que tienden a producirse dentro de un mercado oligopolizado, donde las élites reparten entre sí las utilidades obtenidas (Guevara, 1992).

Lo anterior pone en peligro la continuidad misma del régimen político, llegando, en nuestra opinión, al punto de requerir la implementación de cambios de carácter estructural dirigidos a hacer variar la naturaleza misma del sistema, en el sentido de auspiciar la profundización de los procesos democráticos como medida coherente que permita evitar la intensificación de la crisis institucional que atraviesa el sistema político venezolano.

En cuanto a nuestra política exterior, debemos decir que ésta tradicionalmente es "llevada a cabo por élites que contaban con un margen de respaldo y confianza por parte de las masas y disfrutaban de gran libertad de maniobra, de manera que no tenían que actuar obsesionadas por las limitaciones o constricciones que les impusiera la opinión pública" (Rey, 1990:194). Lo anterior, dentro de una conceptualización de la política exterior como una política de Estado que por su característica especial de generar compromisos de largo plazo ante terceros se consideró debía mantenerse fuera del debate público, lo que era posible en la medida en que la conceptualización de este sistema se hiciera en un mundo relativamente poco complejo, donde había una diferenciación clara de los asuntos internos y externos, y la agenda de la política exterior estaba básicamente definida en función de los problemas de seguridad, soberanía, mantenimiento del Estado como actor de la comunidad internacional y alineación en cualquiera de los polos del mundo bipolar (Nye, 1990; Cardozo de Da Silva, 1995).

"Pero el estilo político que durante esa época prevaleció en el país, se caracterizó por una peligrosa tendencia desmovilizadora y antiparticipativa" (Rey, 1990:194). En efecto, nuestra política exterior ha disminuido su capacidad organizacional al punto de que no es capaz de expresar la representatividad de ningún juego de intereses regateados entre élites y masas, lo que le otorga niveles significativos de inconsistencia y disfuncionalidad a la implementación y ejecución de políticas (cursos de acción).

La nuestra es "una política poco representativa de los intereses de la nación" (Urbaneja, 1993:72). Esta aseveración, que era sin lugar a dudas cierta en el momento en que fue hecha, lo es mucho más en el presente, cuando ante el

desarrollo de las capacidades participativas de la sociedad civil y la complejización y diversificación de los puntos que deben ser atendidos dentro de la agenda de la política exterior, no contamos con canales de participación lo suficientemente amplios como para procesar e interpretar la información y/o las necesidades y demandas de la sociedad civil. En este sentido, se debe hacer notar la dificultad para introducir en los procesos de toma de decisiones medios de acción que permitan en un momento dado confrontar las exigencias que en el marco de la formación e implementación de políticas llegaran a hacerse presentes.

El sistema de política exterior, entendido como el conjunto de instancias y de actores involucrados en el proceso de formación de la política exterior, presenta una tendencia al monocentrismo (ver primera parte del esquema 1) en el cual existe la pretensión de que

una sola organización de carácter central domine a las restantes organizaciones, (sea) la última y decisiva procesadora de demandas y (determine) por sí misma su grado de intervención en el orden internacional de las demás organizaciones, de modo que, en resumen, el conjunto de la estructura está dominado por la relación de supra y subordinación intra-organizacional (y donde) la organización central pretende regular, cuando no determinar, los *inputs* que van a recibir cada uno de sus subsistemas o de sus componentes y los *outputs* que van a generar (García Pelayo, 1976:12-13).

De manera que se genera una toma de decisiones de carácter vertical y una filtración de las demandas y de la información.<sup>2</sup>

Lo anterior se produce dentro de un sistema político que ha visto disminuida la capacidad de negociación de las élites y que no ha logrado cubrir las demandas y expectativas de la sociedad civil (Kornblith, 1995), que ha traído como consecuencia, en palabras de Rey (1983), que se haya producido un juego de suma cero dentro de la conformación de la política externa, donde lo ganado por un sector es inmediatamente perdido por otro, como resultado de una desigual distribución de costos y beneficios dentro del sistema.

Esto parece haber dado origen a un desbordamiento del sistema que tiende a producir una disminución en la complejidad organizacional y el deterioro de los mecanismos de coordinación entre los entes decisores, disminuyendo de esta manera la habilidad para recabar y procesar información y, por ende, la capacidad para generar respuestas adecuadas y satisfactorias a los requerimientos de los momentos históricos, produciéndose un aislamiento entre la conformación de política y el mundo de lo empírico. En este sentido, puede decirse que la

---

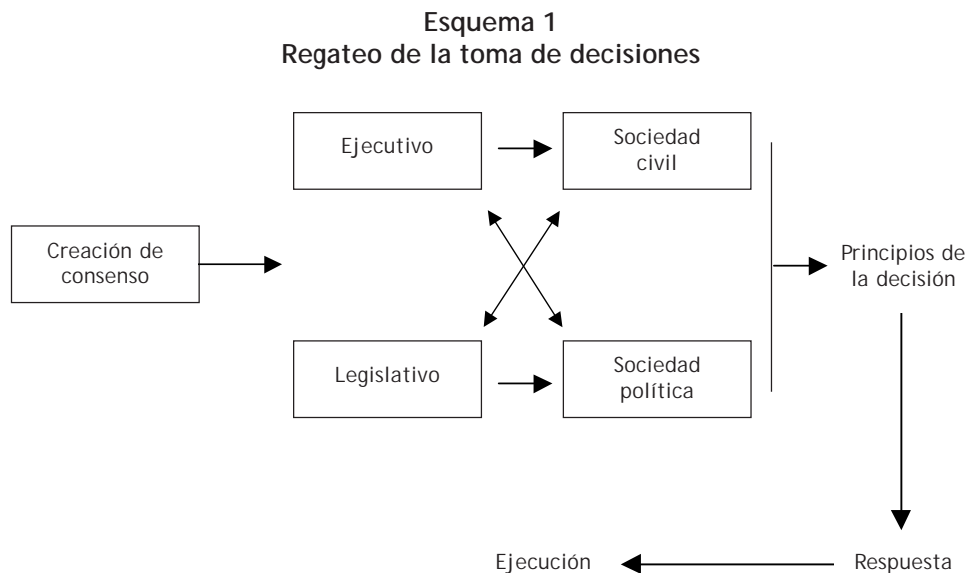
<sup>2</sup> Nos referimos al hecho de que un sistema monocéntrico tiende a cerrar los canales de participación y los flujos de información, con lo cual las demandas tienden a ser limpias y tamizadas a fin de que no generen inconsistencia en la élite decisora.

política exterior venezolana se basa en un esquema unilineal con poca capacidad para producir *feedback*<sup>3</sup> y para adaptarse a un medio ambiente cambiante.

Pensamos que el sistema venezolano de política exterior debe transitar hacia un proceso de reconstrucción institucional que le permita convertirse en un sistema de tipo pluricéntrico (ver esquema 1) en el cual

cada organización se sustenta sobre sí misma, se mueve dentro de un ámbito protegido por el derecho, selecciona sus *inputs* y decide sobre sus *outputs*, es decir, no es solamente una fuente de energía, sino también un centro de condensación de poder junto a otros... (a fin de que el sistema esté dominado) por una red de relaciones de retroacción, de tal modo que directa o indirectamente contribuya positiva o negativamente a la consecución de objetivos por parte de los demás, a la vez que es afectada por éstos (García Pelayo, 1976:14).

Esto parece posible adelantando una apertura en la toma de decisiones que permite, ante una coyuntura determinada, que los diversos actores afectados lleguen a un "acuerdo de consenso" a través de la construcción de una "coalición ganadora" (Riker, 1992) que permita señalar pautas mínimas de acción. En el esquema siguiente observamos la forma en que se producen estas relaciones:<sup>4</sup>



<sup>3</sup> Sobre los fenómenos de realimentación del sistema, ver Deutsch (1993).

<sup>4</sup> Se trata sin duda de un esquema simplificado, pero pensamos que ésta es una necesidad ineludible a efectos ilustrativos y explicativos.



Se trata de aceptar la participación de los sectores organizados y representativos a fin de generar “un debate profundo sobre los lineamientos de política exterior y sobre las bases y objetivos de la política pública” (Romero, 1993b),<sup>5</sup> de manera que sea posible contar con el apoyo de los sectores burocráticos y tecnocráticos de la organización gubernamental, así como con el de los sectores interesados de la sociedad civil dentro de la implementación de las líneas de acción previamente regateadas. Para nuestro caso particular, es interesante tomar en consideración las observaciones de Rey (1989:192):

En un régimen democrático como el venezolano, la consideración de los costos y beneficios de la P.E. y la elección que de allí resulta acerca de la línea de acción a seguir, no es una operación tecnocrática que puede ser realizada por un grupo reducido de especialistas (...) sino que constituye un proceso complejo y sometido a grandes incertidumbres en el que resulta imprescindible el debate público democrático.

Esto debe generar la construcción de una política de base global (participativa) que permita la participación, la desideologización y el incremento de la capacidad de respuesta, a través de una política pública capaz de interactuar con el sistema internacional y retroalimentarse para generar soluciones acordes a las necesidades y a las capacidades del momento histórico. De este modo podemos afirmar que la política exterior no puede seguir manteniendo su pretensión monocéntrica, sino que es necesario permitir la heterogeneidad de los entes, agentes y organizaciones que participan en la construcción de ésta, toda vez que la complejidad organizacional debe contribuir a mejorar la calidad de la decisión que se toma dentro del sistema de política exterior.

Finalizamos esta sección con algunas ideas de Josko de Guerón

Así como en la cibernética se recomienda la creación de canales paralelos para asegurar la transmisión de mensajes sin error, en la politología la “teoría de la redundancia es una teoría acerca de la confiabilidad de los sistemas” (Landau). La existencia de múltiples actores, múltiples intereses y solapamiento de atribuciones, aumenta potencialmente la posibilidad de que la información disponible a los decisores sea más completa y menos distorsionada por los intereses de un organismo u otro (1983:329).

### **El problema de la complejidad organizacional dentro del sistema venezolano de política exterior**

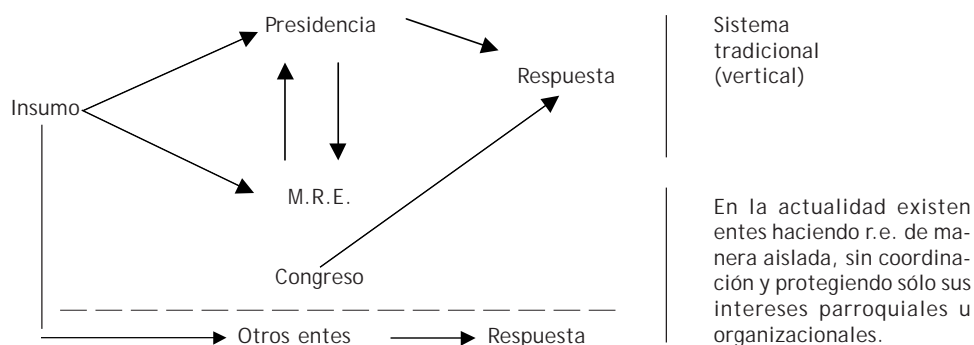
*La comunicación es el cemento que (une) las organizaciones, sólo la comunicación permite a un grupo que piense unido, que vea unido y que actúe unido.*  
(Norman Wiener, citado por Karl Deutsch)

El sistema “tradicionalmente” de política exterior venezolano fue construido, tal como ya hemos visto, con base en los principios determinados en el Pacto de

<sup>5</sup> Nos referimos a la sociedad civil organizada en grupos de interés y de presión.

Punto Fijo, lo que dio a esta política pública un carácter vertical en la toma de decisiones, razón por la cual podemos hablar de la existencia de un número limitado de subsistemas y una muy reducida complejidad organizacional, concepto este último que se refiere “no sólo a la multiplicidad de estructuras u organismos estatales y gubernamentales, destinado a cumplir una amplia gama de funciones, sino también a la dispersión de los *loci* de las decisiones posibles a través de dichas estructuras (lo que originará) una tendencia al policentrismo estatal” (Josko de Guérón, 1975:64). Esto, en la medida en que no se cuenta con un ente que funcione como coordinador de las diversas oficinas y organismos que atienden aspectos pertinentes, tanto a los fenómenos de la política internacional como a lo relacionado con la política exterior. Lo anterior origina un desbordamiento que puede ser observado en el esquema 2, en el cual intentamos hacer notar que la política exterior vertical (monocéntrica), por su limitación estructural, no es capaz de atender y dar respuesta a todos los asuntos que se insertan dentro de la agenda de la política exterior venezolana: lo que origina vacíos que son inmediatamente atendidos por otros actores o subsistemas, sin un previo acuerdo y sin insertarse dentro de líneas de acción definidas con base en la negociación de los intereses de los sectores y grupos involucrados en el proceso decisional.

Esquema 2



Es necesario asumir el proceso de diversificación que planteamos más arriba a fin de contar con un grupo de apoyo que permita regatear la conceptualización y delimitación de los principios que rigen la definición de líneas de acción a través de las cuales sea posible, no sólo ordenar el sistema, sino, más aún, establecer estrategias organizacionales que ayuden a instaurar procesos racionales y efectivos donde se logre la consecución de objetivos específicos.

Esto es así en el entendido de que ante el actual desarrollo del sistema político venezolano “la posibilidad de llegar a acuerdos depende, no en la estrategia del

jefe de gobierno, sino en la configuración de los intereses doméstico-globales" (Evans, 1993:400), ya que cuando no se cuenta con el apoyo de los grupos de interés afectados por una decisión, o de los sectores sobre los cuales recae la responsabilidad de llevarla a cabo, ésta simplemente no es ejecutada, debido a que el consenso en el proceso de conformación de la política es tan dañino como la falta del mismo al momento de la implementación y puesta en ejecución de la decisión (Maoz, 1990).

Así, pues, en el Estado moderno no existe la posibilidad de construir un ente monocéntrico que garantice la homogeneidad de los procesos decisionales, la implementación unilateral de política y la distribución del poder dentro del sistema. En lugar de ello, estos procesos tienden a distribuirse a lo largo de una estructura burocrática y/u organizacional.

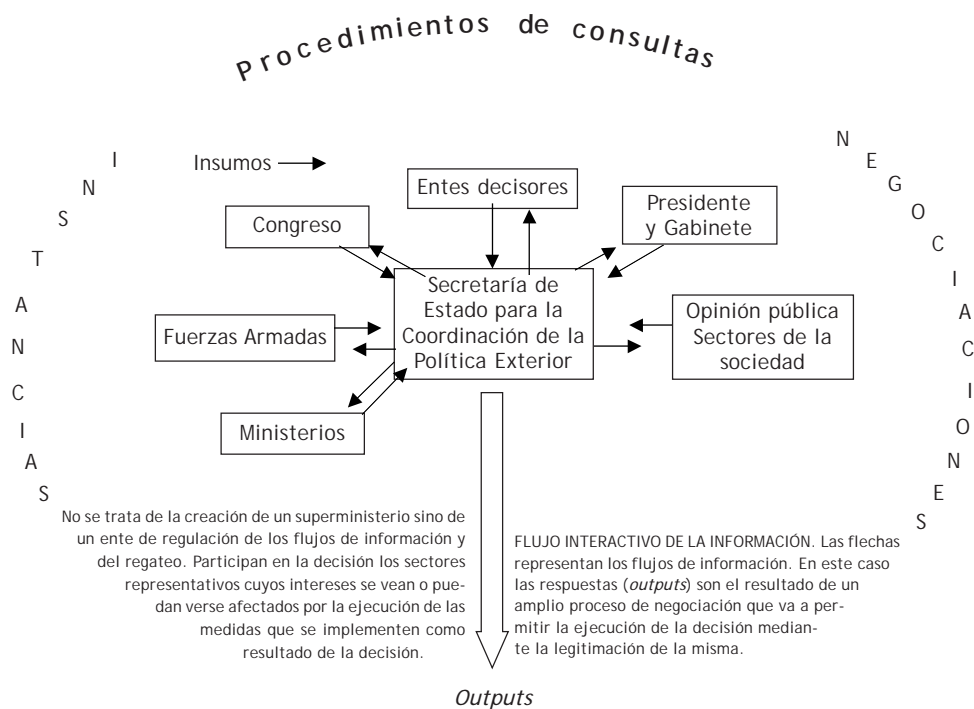
En este sentido, todo parece indicar que es imperativo la creación de un modelo institucional-organizacional que posibilite la interacción y el flujo de información a través de los diferentes subsistemas que lo conforman, a fin de que sea posible reducir la inestabilidad y la incertidumbre, y de este modo ampliar, desde un punto de vista instrumental utilitario, los niveles de legitimidad del sistema venezolano de política exterior, en la medida en que aumente su "capacidad efectiva para satisfacer demandas y necesidades sociales específicas" (García Pelayo, 1976:6).

Ante esta necesidad, creemos, el sistema debe transitar por un proceso en, al menos, dos etapas:

I. En primer lugar es necesario ampliar la organización con la finalidad de crear subsistemas capaces de atender de manera rápida y efectiva los problemas diversos y complejos que se presentan, y las demandas crecientes que emanan, tanto del ámbito externo como desde dentro del sistema. Lo anterior implica la necesidad de diversificar la estructura gubernamental y permitir acceso a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a la sociedad civil, a los centros y procesos decisionales. Pero esto no es suficiente, ya que implicará desvirtuar los principios del modelo incrementalista, dando una respuesta, según la cual, cada vez que surja un problema nuevo o una demanda nueva se procederá a la creación de una oficina o una dependencia alterna para que se ocupe de la nueva problemática. En lugar de esto último, parece imprescindible...

II. La creación de un organismo (que llamaremos Secretaría de Estado para la Coordinación de la Política Exterior) que se instituya como una instancia que represente el centro de una base de datos en la cual se administren los procedimientos de consulta, negociación y regateo de la toma de decisiones, a fin de proporcionar respuestas que serían el resultado de un proceso decisional complejo y de alta calidad, tal como podemos observar en el esquema 3.

Esquema 3



## DEMOCRACIA Y POLÍTICA EXTERIOR

*Una vez conquistada la democracia política, nos damos cuenta de que la esfera política está comprendida, a su vez, en una esfera mucho más amplia que es la esfera de la sociedad en su conjunto, y que no hay decisión que no esté condicionada o incluso determinada por lo que sucede en la sociedad civil*  
Norberto Bobbio

Nuestra principal preocupación tiene que ver con la necesidad de plantear la construcción de una estructura decisional por medio de la cual sea posible satisfacer las demandas a las cuales se vea sometido el sistema. Hemos planteado que esto pudiera lograrse mediante la democratización en la toma de decisiones, ya que dentro del ámbito de la política exterior nos encontramos con que decisiones de alta calidad deben llevar implícita la participación de aquellos actores o unidades que de una manera u otra son afectados por la implementación de determinados cursos de acción.

La transición democrática de la política exterior debe implicar el regateo complejo *bargaining* y la toma de decisiones colectiva a través de la conformación de coaliciones basadas en el consenso intersubjetivo, de manera que exista la posibilidad de ejecutar una política fundamentada en una línea estratégica de continuidad.

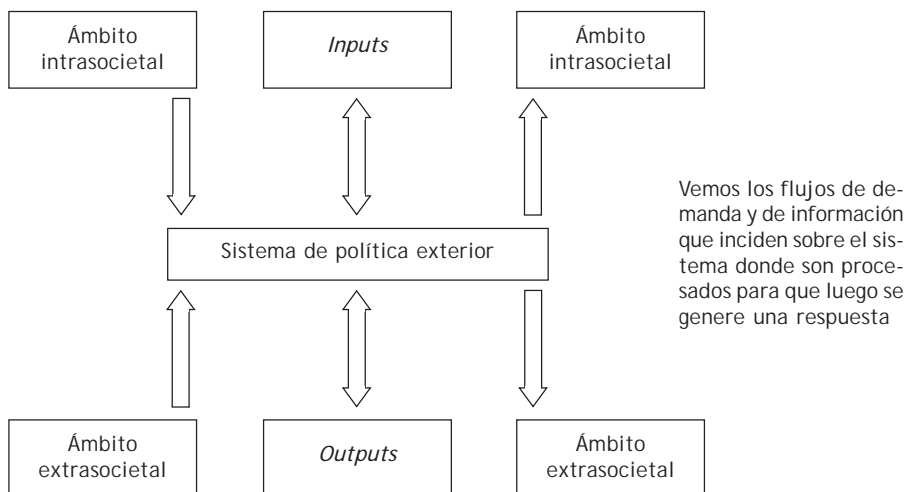
En este último apartado vamos a realizar un ejercicio de reflexión a través del cual intentaremos señalar algunas de las propuestas que hemos manejado y ciertas pautas que, pensamos, pudieran ser tomadas en consideración al momento de aproximarnos a la comprensión de la interacción que se produce entre los procesos de democratización y la política exterior, de manera que en esta sección vamos a plantear una propuesta instrumental/ procedimental para el estudio de estos fenómenos, a través de la cual se constituye el eje conductor de esta disertación.

### Sistema de política exterior complejizado

*La gran decisión que hay que tomar es la de distribuir las decisiones que se toman de forma que queden en manos de quienes mejor pueden tomarlas*  
Urbaneja

Todo sistema abierto se encuentra sometido a un flujo constante de demandas y de información, que provenientes desde diferentes instancias, van a tener la pretensión y, más aún, la posibilidad de afectar, de alguna manera, el funcionamiento del sistema, el cual se va compelido u obligado a producir una respuesta determinada ante un problema específico (ver esquema 4). Ahora bien, ¿qué sucede cuando las capacidades de respuesta, de reacomodo y de procesamiento de información del sistema se deterioran o éste se ve incapacitado para producir respuestas? Pues en este caso se dice que el sistema ha perdido su capacidad homeostática, es decir, su capacidad para adaptarse a los posibles cambios que se produzcan dentro del ecosistema, esto es, dentro del ámbito intrasocietal, o en su medio ambiente (ámbito extrasocietal) (Bertalanffy, 1963).

**Esquema 4**  
**Flujos de información**



MIGUEL ÁNGEL LATOUCHE REYES

En el caso de las ciencias naturales, esto produciría la muerte del sistema; en el caso de las ciencias sociales se originaría el agotamiento del sistema, con la consecuente pérdida de la "capacidad orgánica" del mismo, lo que podría tener como consecuencia que se produjese un proceso cerrado de toma de decisiones y de implementación de política, apareciendo una cantidad excesiva de filtros que tenderían a desvirtuar el proceso de recabación y procesamiento de información en un momento dado.

En este caso, el sistema vería disminuidas sus posibilidades para producir intercambios y transacciones entre los diferentes subsistemas que lo conforman y de insertarse con capacidad competitiva dentro de la comunidad internacional, lo que pudiera generar las siguientes circunstancias:

a. Descapitalización del orden institucional: esto en la medida en que las instituciones pudieran ver socavadas sus capacidades operativas al no tener acceso a medios que les permitan cumplir con sus funciones de organización, lo que las incapacitaría para producir respuesta y para definir cambios estructurales.

b. Aparición de una capacidad de respuesta negativa. En la medida en que la respuesta que se genere en esta situación, sería cada vez más autoritaria y pudiera tonarse paralelamente más incapaz de satisfacer demandas concretas.<sup>6</sup>

c. Cierre de los canales y flujos de información.

d. Incapacidad del sistema para producir respuesta de alta calidad.

e. Imposibilidad del sistema para producir intercambios y transacciones entre los diferentes subsistemas que lo conforman y de insertarse con capacidad competitiva dentro de la comunidad internacional.

f. Agotamiento del pacto o contrato social que sustenta la estructura del sistema y que orienta los procesos que se producen dentro de él.

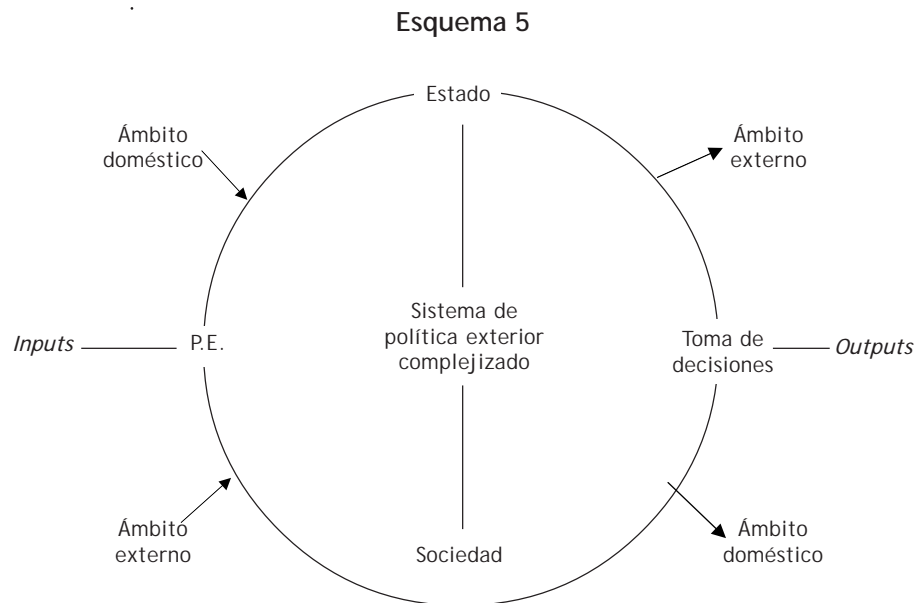
Esta realidad debe obligar a asumir un proceso de transición y cambio que modifique la estructura mecánica del sistema,<sup>7</sup> esto es, la "calidad" de las transacciones que se producen y la distribución del poder. Al mismo tiempo se hace imperativa una modificación profunda en las instancias sobre las cuales se sustenta el proceso de recabación y procesamiento de información y la toma de decisiones. Es necesario auspiciar la estructuración de nuevas reglas de juego democrático y el fortalecimiento de las instituciones, a fin de que esto posibilite la redefinición de los parámetros y reglas que van a regir los procesos decisionales

---

<sup>6</sup> En este tipo de circunstancias que se producen en un ambiente de transición se tiende hacia el autoritarismo decisional, lo que produce una respuesta de baja calidad, en una situación de gran incertidumbre y de mucho estrés. Una discusión sobre estos temas se encuentra en Mansfield and Zinder (1995).

<sup>7</sup> En el caso de que se decida mantener la continuidad del sistema.

y la implementación de políticas. Del mismo modo se debe replantear el papel de las instancias institucionales, de manera que esto permita establecer un equilibrio dinámico dentro del sistema con base en la aplicación constante de ajustes y del intercambio entre los diferentes subsistemas, a fin de satisfacer demandas y producir respuestas, tal como podemos ver en el esquema 5.



Se trata de crear unas instancias descentralizadas y funcionales para la toma de decisiones y la implementación de política, a fin de bajar las instancias de negociación a un nivel que nos permita ampliar la participación dentro del regateo que va a definir la formación de una metadecisión,<sup>8</sup> con la intención de que sea posible auspiciar un proceso mediante el cual se definan las reglas del juego decisional con base en la búsqueda del consenso en la creación de reglas de conductas que permitan garantizar la consecución de un beneficio comunitario. Se trata de un intento por conformar un marco institucional estructurado basado en una serie de normativas y compromisos que regulan las relaciones dentro del sistema.

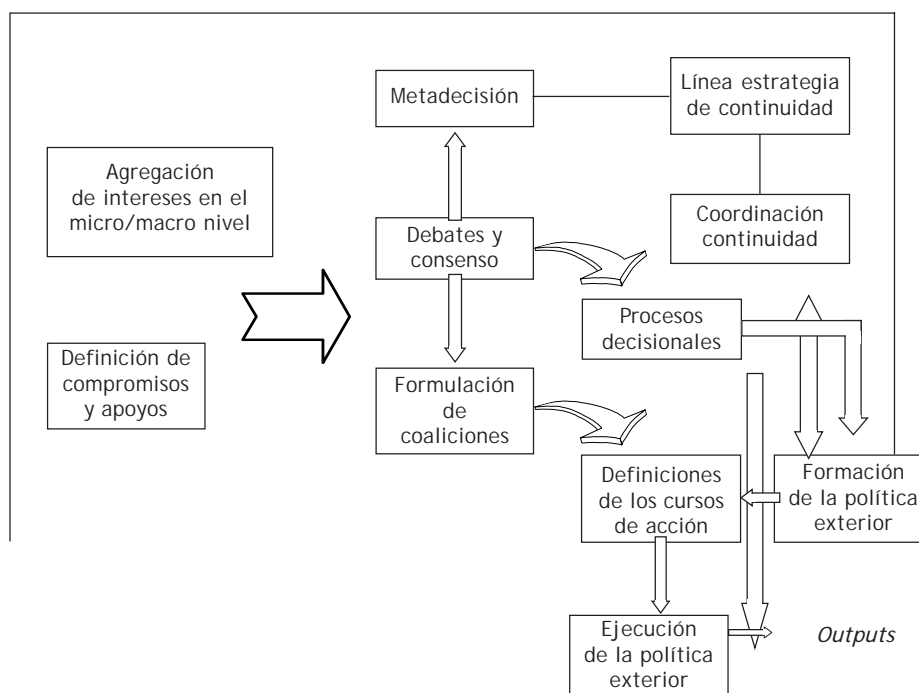
Nuestra proposición, tal como veremos en el esquema 6, tiene que ver con la necesidad de construir un sistema complejizado de política exterior, mediante el cual sea posible mejorar los procesos de toma de decisiones y la implementación de las políticas que de allí se produzcan, mediante una estructura dentro de la

<sup>8</sup> Sobre el problema de la metadecisión, ver Urbaneja (1993).

cual se inserten los diferentes subsistemas con la finalidad de que establezca un proceso efectivo de recabación, manejo y análisis de información. Para que esto sea posible, se debe auspiciar el disenso al momento de regatear la decisión, para así construir una respuesta ampliamente debatida que sea considerada posteriormente el producto de un consenso manifestado en la conformación de una coalición ganadora (Riker, 1992)<sup>9</sup> sobre la cual se sustente la implementación de la decisión.

La aplicación de este proceso la haremos mediante la utilización de un esquema donde se señalan las instancias dentro de las cuales debe producirse una "cadena de agregación" a lo largo de la cual sea posible la construcción de respuestas.

**Esquema 6**  
**Sistema de política exterior complejizado**  
**Proceso complejo (*bargaining*) de toma de decisiones**



Trataremos a continuación de explicar las implicaciones del esquema anterior.

El proceso de formación y ejecución de la política exterior dentro de un sistema con estas características requiere de la existencia de una base de compromisos y

<sup>9</sup> Entre los diferentes grupos de presión y de interés que se sientan de alguna manera interesados o afectados por la implementación de ciertas medidas y cursos de acción.



apoyos dirigidos a garantizar la construcción de una “metadecisión”,<sup>10</sup> es decir, de los parámetros básicos dentro de los cuales se decide sobre qué decidir y cómo decidir. Además de esto, consideramos que es necesario contar con una definición clara de las instancias operacionales y decisionales para así construir una cadena de agregación sobre la que sea posible definir la formulación de una coalición que establezca una estructuración coherente de los problemas que dentro de la agenda deban ser atendidos y la forma en que deban ser tratados.

Lo anterior pasa por la formulación de un pacto o contrato<sup>11</sup> que defina el establecimiento de una línea estratégica de continuidad que proporcione consistencia a la política exterior, de manera que la misma se constituya en una política pública práctica, es decir, en un proceso de negociación que permita la articulación de intereses y la definición de los fines concretos hacia los cuales deben dirigirse la toma de decisiones y la instrumentación de políticas y de medios de acción.

Por supuesto que no tratamos con profundidad cada uno de los procesos que señalamos en el esquema, pues no es ésta nuestra intención en esta ocasión. Se trata más bien de plantear la creación de un modelo metodológico a través del cual se pueda establecer un esquema conceptual que acepte la inserción analítica de los procesos decisionales, y de los flujos de demandas, de respuestas y de energía, de manera que sea posible la formación de un *output* de alta calidad, la satisfacción de las demandas concretas y la inserción competitiva del actor en estudio dentro de la realidad empírica en la cual interactúa.

## NOTA FINAL

A lo largo de esta disertación hemos intentado presentar un estudio de carácter teórico a través el cual fuera posible aproximarnos a la comprensión de las categorías y procesos dentro de los cuales se inserta la relación entre “democracia y política exterior”, con el interés de definir los aspectos relacionados con la construcción de *decisiones de alta calidad* —entendidas éstas como decisiones democráticas—, y al establecimiento de líneas de acción estratégica

---

<sup>10</sup> Características: Sistema de agregación de intereses en la formación de la decisión, mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, democratización de las estructuras decisionales, ampliación de los canales y flujos de información, entre otras.

<sup>11</sup> Aceptamos de entrada que los hombres no son iguales entre sí, y que por esta razón es necesario confrontar de manera empírico-práctica la construcción de un contrato social y jurídico que permita garantizar que se produzca una disminución de las diferencias entre los participantes (ciudadanos u organizaciones). El contrato es un compromiso que adquieren los interesados cuando perciben que de esta manera logran maximizar su beneficio, en el sentido de que se crean normas racionales de carácter consensual que permite el establecimiento de unas reglas de juego coherentes a través de las cuales los ciudadanos participantes que actúan dentro del régimen institucional pueden regular las relaciones que mantienen entre sí y entre ellos y los que ejercen el poder. Creemos que en la democracia el sistema debe adquirir el carácter de un acuerdo institucional que permita establecer una garantía para los intereses de los gobernados como resultado de la libre manifestación de la voluntad de estos últimos.

definidas en función de acuerdos intersubjetivos, a través de los cuales sea posible la construcción de los apoyos necesarios para sustentar las instancias de implementación.

Hemos defendido en esta reflexión la idea que, ante las nuevas realidades a las cuales se ha visto confrontando el *sistema venezolano de política exterior* (SVPE), se ha hecho imperativo adelantar un proceso de democratización en torno a los procesos de toma de decisiones, en el sentido de que entendemos que esto pudiera hacer más efectiva la generación de *outputs* dentro del sistema. Es así como hemos tratado de demostrar que la apertura democrática y la formación de coaliciones dentro de los procesos decisionales serían los pasos previos que permitirían el fortalecimiento y la continuidad de las medidas estratégicas definidas dentro del ámbito institucional.

De esta manera, reiteramos que el modelo que hemos propuesto pudiera ayudar a comprender las nuevas realidades y nuevas tendencias a las cuales se enfrenta el SVPE y, posteriormente, permitiría la elaboración práctica de un modelo que podría ser de utilidad para definir un marco a través del cual sea posible canalizar demandas, procesar información, generar respuestas coherentes con las necesidades del momento histórico y conformar coaliciones ganadoras que apoyen el proceso de implementación de los cursos de acción.

No queremos en esta oportunidad proponer conclusiones formales, más bien pretendemos dejar esa tarea al lector. Sólo queremos decir que nuestra pretensión ha sido la de comprender el fenómeno estudiado y presentar algunos criterios que nos ayuden a descubrir cuáles cursos de acción son pertinentes para evitar que el sistema se vea sometido a crisis orgánicas.

De cualquier manera, es necesario decir que el tema de la relación entre la democracia y la política exterior parece inagotable, en el sentido de que creemos que siempre existirá la posibilidad de depurar categorías y profundizar en la teorización, tarea esta que pretendemos asumir en reflexiones posteriores. Sólo nos queda decir que, sin duda, se están produciendo cambios sustanciales, tanto dentro del sistema internacional como dentro del sistema político, el Estado y la sociedad venezolanos. No sabemos cuáles serán las consecuencias de estos hechos ni la influencia que pudieran tener sobre el SVPE. Sin embargo, esperamos habernos acercado un poco a la revisión de estos fenómenos, aun cuando, ciertamente, la luz al final del túnel parece aún lejana.

## BIBLIOGRAFÍA

ALLISON, G.T. (1988). *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: Grupo de Editores Latinoamericanos.

ALZURU, A. (1992). "Racionalidad política y legitimidad del Estado". Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

ASTORGA, O. (1971). "Gramsci y el problema de la democracia", en *Gramsci en América Latina*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Instituto de Filosofía, Editorial Tropykos.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1993). *Proceso económico y social en América Latina*. Informe. Washington: BID.

BERTALANFFY, L. VON (1969). *General System Theory*. New York: George Braziller Inc.

BLANCO, C. (1993). "Las transformaciones del Estado venezolano", en Carlos Blanco, coord. *Venezuela, del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

BOBBIO, N. (1994). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

BOESNER, D. (1982). *Relaciones internacionales en América Latina (breve historia)*. México: Editorial Nueva Sociedad.

BORGES, N. (s/f). "Reflexiones en torno a la democracia a partir de un texto de Anthony Downs". Inédito.

CARDOZO DE DA SILVA, E. (1992). *Continuidad y consistencia en quince años de política exterior venezolana: 1969-1984*. Caracas: UCV.

\_\_\_\_\_ (1992a). "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.

\_\_\_\_\_ (1995). *Latinoamérica en transición*. Caracas: Editorial Panapo.

\_\_\_\_\_ (1995a). "Estudiando la política exterior desde Venezuela", en Elsa Cardozo, comp. *Transformaciones en el estudio de las relaciones internacionales*, Cuadernos de Postgrado, n° 8. Caracas: Fondo Editorial Tropykos, UCV-Faces.

MIGUEL ÁNGEL LATOUCHE REYES

CARDOZO DE DA SILVA, E. (1995b). "Política exterior para la gobernabilidad democrática", *XIX Congreso Internacional de Latin American Studies Association (LASA)*, Washington.

CARDOZO DE DA SILVA, E. y M.T. ROMERO (1990). "Venezuela: dificultades y contradicciones", en *Anuario de Política Exterior Latinoamericana, 1989-1990: El desafío de los 90*. Caracas: Edit. Nueva Sociedad.

\_\_\_\_\_ (1991). "Política exterior de Venezuela en 1990: dinamismo, contradicciones en un contexto cambiante", en *Anuario de Políticas Exterior Latinoamericana, 1989-1990: El desafío de los 90*. Caracas: Edit. Nueva Sociedad.

CARRERAS DAMAS, G. (1993). "La reformulación del proyecto nacional venezolano en perspectiva histórica", en Carlos Blanco, coord. *Venezuela, del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

DEUTSCH, K. (1993). *Los nervios del gobierno*. Buenos Aires: Ed. Paidós.

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", en *Internacional Studies Quarterly*, nº 35, International Studies Association.

FERRIGNI, Y.; C. GUERÓN y E. JOSKO DE GUERÓN (1980). "Hipótesis para el estudio de la política exterior", en *Estudio de Caracas*. Serie Política y Gobierno, vol. VIII. Caracas: Ediciones de la Biblioteca (UCV).

FRANCO, C. (1993). "Visión de la democracia y crisis del régimen", en *Nueva Sociedad*, nº 128, Caracas, Venezuela.

GABALDÓN, L.G. y otros (1989). *Legitimidad y sociedad*. Mérida: Alfadel/Tropykos, Universidad de Los Andes.

GARAVINI DI TURNO, S. (1994). "Sistema internacional, democracia y América Latina", en *Política Internacional*, enero-marzo.

GARCÍA PELAYO, M. (1973). "Burocracia y tecnocracia", en *Politeia*, nº 2, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV.

\_\_\_\_\_ (1974). "Ordenación y organización", *Cuadernos del Instituto de Estudios Políticos*, nº 23, Caracas, Facultad de Derecho, UCV.

GARCÍA PELAYO, M. (1976). "Sociedad organizacional y sistema político", *Cuadernos del Instituto de Estudios Políticos*, nº 27, Caracas, Facultad de Derecho, UCV.

GEORGE, A. (1991). *La decisión presidencial en política exterior, el uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

GUERÓN, C. (1976). "La integración y el nuevo orden económico internacional", en *Politeia*, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Estudios Jurídicos y Políticos, Universidad Central de Venezuela.

GUEVARA, P. (1992). "La elitización de la democracia", en *Politeia*, nº 14, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho, UCV.

HERNÁNDEZ MUÑOZ, E. (1995). "Sobre la transición política: observaciones metodológicas, perspectivas indagatorias y reflexión preliminares", en *Politeia*, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho, UCV.

HOLLIS, M. and S. SMITH (1990). *Explaining and Understanding International Relations*. New York, USA: Oxford University Press.

HYBEL, A.R. (1990). *How Leaders Reason*. Cambridge, Massachusetts: Basil Blackwell Inc.

\_\_\_\_\_ (1993). *Power over Rationality. The Bush Administration and the Gulf Crisis*. New York: State University of New York Press.

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS (1983). *La agenda de política exterior de Venezuela*, UCV. Caracas: Ediciones de la Biblioteca.

JAGUARIBE, H. (1977). "Análisis de sistemas", en Gildaro Campero y Héctor Vidal, comps. *Teoría general de sistemas y administración pública*. Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana.

JOSKO DE GUERÓN, E. (1974). "La civilización científico-tecnológica y la política exterior: del modelo racionalista al modelo de la política burocrática", en *Politeia*, nº 2, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV.

\_\_\_\_\_ (1975). "Pluralismo intergubernamental", en *Politeia*, nº 4, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV.

\_\_\_\_\_ (1983). "La política exterior como política pública", en *La agenda de política exterior en Venezuela*. Caracas, Venezuela: Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela.

MIGUEL ÁNGEL LATOUCHE REYES

JOSKO DE GUERÓN, E. (1992). "Cambio y continuidad en la política exterior de Venezuela: una revisión", en Carlos Romero, comp. *Reforma y política exterior en Venezuela*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

KEOHANE, R. y J. NYE (1989). *Power and Interdependence*, 2ª edición. New York: Harper Collins.

KORNBLITH, M. (1995). "Crisis sociopolítica, nuevas reglas y estabilidad de la democracia en Venezuela: estructura y coyuntura de la crisis del sistema político venezolano, en *Politeia*, nº 17, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho, UCV.

MANSFIELD, E. and J. ZINDER (1995). "Democratization and War", en *Foreign Affairs*, vol. 74, nº 3, May/June.

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.

REY, J.C. (1983). "El sistema político venezolano y los problemas de su política exterior", en *La agenda de la política exterior de Venezuela*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV.

\_\_\_\_\_ (1989). *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: IDER.

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.

ROMERO, C. (1989). "Política de Venezuela en 1988", en *Análisis de políticas externas latinoamericanas 1988-1989. A la espera de una nueva etapa*. Caracas: Nueva Sociedad.

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

\_\_\_\_\_ (1993a). "Los efectos de la descentralización en la política exterior de Venezuela", en *Política Internacional*, oct-dic.

\_\_\_\_\_ (1993b). Relaciones internacionales y política exterior de Venezuela, en Carlos Blanco, coord. *Venezuela, del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

\_\_\_\_\_ (1995). "La crisis política y económica venezolana", en *Politeia*, nº 17, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho, UCV.

ROSENAU, J. (1990). *Turbulence in World Politics*. Princeton: Princeton University Press.

SALAMANCA, L. (1995). "La política pública como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social: el estado de la cuestión en la literatura", en *Politeia*, nº 17, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho, UCV.

STAMBULI, A. (1993). "Déficit democrático y gobernabilidad del sistema político venezolano", en Carlos Blanco, coord. *Venezuela, del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

URBANEJA, D.B. (1993). "La toma de decisiones en la Venezuela deseable", en Carlos Blanco, coord. *Venezuela, del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.