

# Proceso de toma de decisión en política exterior: quién y cómo decide

## Elementos para su comprensión

*Daniel Carrasco Brihuega<sup>1</sup>*

### Resumen

En este documento se analizan los principales elementos del proceso de toma de decisión en política exterior. Quién posee el poder de decidir y cuáles son los elementos que influyen en el proceso de decisión.

*Palabras clave:* política exterior, diplomacia, *lobbying* y diplomacia.

La política exterior es el conjunto de principios, orientaciones, programas, acuerdos, instituciones y acciones que caracterizan las relaciones de un Estado con los otros Estados. Es importante agregar que para los realistas, la política exterior está circunscrita a las relaciones diplomáticas y estratégicas y contempla esencialmente preservar o maximizar la potencia militar y política del Estado nacional. Para los neorrealistas, la política exterior concierne igualmente a la potencia económica y tecnológica de los Estados. Para las otras teorías clásicas de las relaciones internacionales, ella cubre el conjunto de relaciones exteriores de un Estado y contempla defender, no el interés nacional, concepto juzgado como artificial y vacío de sentido, sino los intereses particulares de algunos actores de la sociedad: los ciudadanos, según

---

1. Director de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública, Escuela de Posgrados, Tecnológico de Monterrey, Campus Guadalajara.

los liberales; la clase que controla los medios de producción y el poder político, según los marxistas; las diversas facciones de las élites económicas que comparten el poder político, según los neomarxistas; los grupos de interés de las sociedad civil, según los neoliberales. En lo que concierne a las teorías críticas de las relaciones internacionales, sostienen que la política exterior de los Estados no está determinada por sus intereses materiales objetivos, sino por los valores ideológicos y culturales de los gobiernos y de los diversos grupos sociales.<sup>2</sup>

Así, para Janice Stein es un conjunto de comportamientos que traducen las preocupaciones de un Estado.<sup>3</sup> Para James Rosenau, es “la línea de acción que los responsables oficiales de una sociedad nacional siguen para presentar o modificar una situación en el sistema internacional con el fin de que sea compatible con los objetivos definidos para ellos mismo o sus predecesores”.<sup>4</sup> Para K. J. Holsti, son “las orientaciones, los compromisos y las acciones que caracterizan el rol nacional de un Estado”.<sup>5</sup> Para otros corresponde tanto “a los principios que orientan la acción de los gobiernos en algunas circunstancias, tales como las doctrinas Stimson, Monroe o Hallestein”, como a los “compromisos tomados y garantizados por los tratados”, o aun “al conjunto de las acciones y de las decisiones ejecutadas cada día por una organización burocrática”.<sup>6</sup>

## Tomadores de decisión

Los poseedores del poder ejecutivo central de un Estado son los principales tomadores de decisión de la política exterior. Esta centralización del poder de decisión responde a tres imperativos principalmente: preservar la confidencialidad o el secreto de la política exterior,

- 
2. Ethier, D. (2010), *Introduction aux relations internationales*. Les Presses de l'Université de Montréal. Quatrième édition.
  3. Stein, Janice (1971), “L'analyse de la politique étrangère: à la recherche de groupes de variables dépendantes et indépendantes”, *Études internationales*, núm. 3.
  4. Rosenau, James (1968), “Moral Fervor, Systematic Analysis and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research”, en Austin Ranney (dir.), *Political Science and Public Policy*. Chicago: Markham, pp. 197-236.
  5. Holsti, K. J. (1970), “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, 14(3), pp. 233-309.
  6. Zorgbibe, Charles (1994), *Les relations internationales*, 5ª edición. París: Presses universitaires de France, p. 55.

esencial en la seguridad del Estado; salvaguardar la cohesión interna del Estado nacional frente a otras potencias; asegurar una toma de decisión rápida en una situación de urgencia o de crisis. Las modalidades de aplicación de esta regla varían según la naturaleza del régimen político. En los regímenes autoritarios, la política exterior es decidida por el jefe de Estado. En las monarquías constitucionales y las repúblicas parlamentarias democráticas, es el primer ministro (o su equivalente: canciller, presidente del consejo) y su gabinete quienes deciden, puesto que ellos son los verdaderos poseedores del poder ejecutivo. El jefe del Estado, monarca o presidente está excluido del proceso de decisión porque no tiene más que poderes formales u honoríficos. En los regímenes presidenciales democráticos las decisiones de política exterior son tomadas por el presidente. En los regímenes semipresidenciales democráticos el presidente es el principal tomador de decisiones de la política exterior, pero debe tener el aval del primer ministro para algunas cuestiones. Compartir los poderes entre el presidente y el jefe de gobierno en los regímenes semipresidenciales varía según las disposiciones de la Constitución.

En los Estados democráticos, el Parlamento nacional ejerce igualmente un rol importante en la decisión de la política exterior puesto que la Constitución obliga a los gobiernos a someter ciertos números de actos (ejemplo: declaraciones de guerra, tratados y acuerdos internacionales) al voto de las cámaras. Así, en 1920 el Senado estadounidense rechazó ratificar el Tratado de Versalles que creaba la SDN, a pesar del apoyo que el presidente Wilson tenía sobre dicho tratado. Todos los tratados relativos a la ampliación o modificación de la UE deben estar ratificados por los parlamentos —o los ciudadanos— de los Estados miembros. El Parlamento puede igualmente, por medio de algunas de sus prerrogativas, apoyar, modificar o imponer el abandono de una decisión de política exterior. Rechazando el aumento de los gastos militares que reclamaba el presidente Nixon, el Congreso estadounidense contribuyó a la retirada de Estados Unidos de Vietnam en 1972-1973. En 1991, los parlamentarios estadounidenses rechazaron renovar el proceso de *fast-track*, en virtud del cual el presidente puede negociar un acuerdo comercial y someterlo después al Congreso para aprobación o rechazo sin posibilidad de enmienda. Esta decisión incitó a los Estados implicados en las negociaciones comerciales del GATT, en particular la UE, a mostrarse más conciliadora ante las demandas de la administración Bush, lo que permitió concluir la Ronda de Uruguay

en diciembre de 1993. El mismo año la Cámara de Comunes británica aprobó el Tratado de Maastricht, a pesar de la oposición de varios miembros del gobierno conservador de John Major. Evidentemente, las decisiones del Parlamento varían según la mayoría de la que dispone el partido gubernamental al interior de este último.

En varios Estados democráticos los ciudadanos tienen el poder en materia de política exterior, puesto que la Constitución obliga o da la elección al jefe del ejecutivo de someter ciertas decisiones a un referéndum popular. Aun cuando este referéndum es consultativo, el poder de los ciudadanos es importante puesto que es políticamente muy difícil para un gobierno no tener en cuenta la opinión expresada por la mayoría de los electores. En Dinamarca el primer referéndum sobre el Tratado de Maastricht se perdió en 1992. El segundo, realizado en 1993, se ganó. En 1994, 52.2% de los noruegos rechazaron a través del referéndum, la adhesión de su país a la UE. En 2006 el presidente Chirac sometió el proyecto de una Constitución europea a un referéndum, que fue rechazado por una escasa mayoría, como en los Países Bajos. Este doble fracaso obligó a la UE a modificar su proyecto de Constitución. El Tratado de Lisboa, producto de esta revisión, fue rechazado en un primer referéndum en Irlanda en 2008, después aceptado en un referéndum en 2009. Los recursos al referéndum en cuestiones complejas como la adhesión a una OI o a un tratado internacional están en juego, son objeto de debate. Varios especialistas y los países anglosajones son refractarios a tales consultas, argumentando que es fácil para los partidos y diversos grupos el manipular la opinión pública en el sentido de sus intereses. Según ellos, es preferible dejar la decisión a los parlamentarios elegidos, más informados y competentes. Esta opinión no es nueva: Platón y Aristóteles criticaban los efectos perversos de la democracia directa del siglo IV a. C.

Es posible para los gobiernos regionales concluir ciertos tipos de acuerdos internacionales en los ámbitos de jurisdicción que les concede la Constitución de su país, con la condición de que estos acuerdos se inscriban en el marco de las leyes nacionales y que ellas sean agregadas por el gobierno central. Los límites de la acción internacional de los gobiernos regionales se derivan no solamente del derecho constitucional interno, también del derecho internacional. Según la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969:

Todo Estado tiene la capacidad de concluir o concretar tratados. Los miembros de una unión federal pueden tener la capacidad de concluir tratados si esta capacidad es admitida por la Constitución federal y en los límites indicados en dicha Constitución.<sup>7</sup>

En este sentido, notamos que los acuerdos internacionales firmados por las provincias canadienses desde 1965 son consideradas como acuerdos administrativos sin carácter obligatorio por las autoridades federales.

## Los componentes de la decisión

El estudio de la política exterior comprende necesariamente una parte de especulación porque el proceso de toma de decisión es muy complejo y opaco. Varios actores locales y extranjeros, así como numerosos factores objetivos y subjetivos (la potencia económica, política y estratégica relativa del país, su posición geográfica, la naturaleza autoritaria o democrática de su régimen político, la psicología y la cultura de los dirigentes, los acuerdos concluidos con los otros Estados, etc.), son susceptibles de influenciar de manera distinta a las personas responsables de la decisión final. Las teorías de la política exterior fueron desarrolladas por los estadounidenses durante el periodo posterior a 1950.<sup>8</sup> Algunas insisten en una categoría específica de factores, otras son multifactoriales y pluridisciplinarias. Algunas privilegian una metodología hipotético-deductiva y cuantitativa, mientras que otras más utilizan una perspectiva inductiva y cualitativa. ¿Cómo demostrar el impacto de estas diferentes influencias sobre cada una de ellas y cómo explicar que hayan privilegiado cierta opción en términos de sus deliberaciones? Esto es muy difícil. Por un lado, están las informaciones objetivas relativas a la toma de decisión (reportes y otros documentos utilizados por los dirigentes, dictámenes de sus reuniones), que a me-

---

7. "Documento sobre la población del gobierno federal en material de conclusión de Tratados de Canadá" ("Document sur la position du gouvernement federal en matière de conclusion des Traités du Canada"), en Jacques-Yvan Morin, Francis Rigaldies, y Daniel Turp, *Droit international public. Tome II - Document d'intérêt canadien et québécois*. Montreal: Éditions Thémis, 1997), p. 1.

8. Hudson, Valerie M. (2007), *Foreign Policy Analysis*. Boulder/Nueva York/Toronto: Rohman & Littlefield Publishers.

nudo permanecen en secreto durante décadas, o siglos, por razones de seguridad nacional. Por otro, las demás fuentes de información accesibles a los investigadores (entrevistas con los tomadores de decisión, memorias, y sus biografías, etc.) están en general sesgadas.

Según la teoría psicopolítica, desarrollada entre otros por Kenneth Boulding y T. B. Millar,<sup>9</sup> las decisiones de los líderes políticos, en materia de política exterior como en otros ámbitos, son principalmente influenciadas por sus percepciones de la realidad, que están hechas de valores que se han interiorizado con el paso del tiempo, la apreciación que ellos tienen tanto sobre sus Estados como sobre terceros países, de su informaciones, de la atracción o repulsión que ellos tienen ante tal interlocutor o situación internacional, de su predisposición a actuar o a temporizar. Estudiar la política exterior es “sondear el pensamiento de aquellos que han tomado las decisiones, descubrir su imagen del mundo y de su propio sistema político, detectar los hechos que constituyeron para ellos factores y comprender la manera en la cual ellos tomaron en cuenta estos factores”. Ahora bien, ¿cuáles son los principales factores que influyen las percepciones o la imagen del ambiente de los tomadores de decisión? Según la perspectiva más antigua, es su personalidad, sus estructuras afectivas y los valores a los cuales se adhieren en relación con su historia familiar. Diferentes autores han intentado explicar la política exterior de algunos políticos u hombres de Estado, tales como Hitler, Stalin y Woodrow Wilson, por las características de su personalidad psíquica, características inducidas del estudio de su biografía y de sus comportamientos ante sus más allegados, de sus colegas y de su contexto social e interpretadas con la ayuda de los modelos generados por la psicología o el psicoanálisis.

## La elección racional

Según la teoría de las elecciones racionales, derivada de la teoría realista de Hans Morgenthau y el pensamiento económico neoclásico, no son las percepciones y la personalidad de los líderes políticos las que orientan su elección en política exterior, sino más bien su razón. Esto significa que ellos buscan en todo momento obtener una solu-

---

9. Boulding, Kenneth, y T. B. Millar (1956), *The Image*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

ción óptima. Por lo tanto ellos deben escoger, entre las opciones que se ofrecen a ellos, la que implique costos mínimos y los máximos beneficios respecto al interés nacional. La posibilidad para los tomadores de decisión de escoger la mejor relación costos/beneficios depende no obstante de la cantidad, de la calidad y de la fiabilidad de las informaciones de las que disponen sobre lo que está en juego, las causas y las consecuencias previsibles de las diferentes opciones disponibles. La teoría de juegos, muy cercana a la teoría del actor racional, compara la toma de decisión con un juego estratégico en donde las principales reglas son las siguientes: a) cada jugador es racional y funda su apreciación en un cálculo de costos/beneficios; b) cada jugador dispone de varias opciones que permiten preservar o maximizar las ganancias, limitando los costos o los riesgos; c) la salida de un juego es incierta porque ello depende del orden de preferencias en el cual cada jugador clasifica las opciones disponibles; sin embargo, siempre es traducida por la cooperación o un conflicto entre los participantes. En el primer caso (juego de suma variable), la decisión resulta de un compromiso entre ciertas opciones privilegiadas por los participantes. En el segundo caso, o bien ninguna decisión es tomada o bien la decisión reflejará la elección de un solo participante (juego de suma cero). Según Charles Hermann,<sup>10</sup> la dinámica del proceso de decisión depende de la actitud, autoritaria o conciliatoria, del jefe del Estado. Este último, ¿impone su visión de las cosas, o busca un consenso entre los tomadores de decisión? Este dato no depende necesariamente de la naturaleza del régimen político: los primeros ministros de los regímenes parlamentarios o los presidentes de los regímenes presidenciales o semipresidenciales democráticos pueden ser más autoritarios que los presidentes de las repúblicas autoritarias, en donde el poder está basado en el apoyo de un clan o de una red clientelar.

---

10. Hermann, Charles (1978), "Decision Structure and Process Influences on Foreign Policy", en Maurice A. East, S. A. Salmore, y C. Hermann (dir.), *Why Nations Act*. Beverley Hills, CA: Sage, pp. 69-102.

## Los regateos burocráticos

Según la perspectiva burocrática, promovida principalmente por Graham Allison y Morton Halperin,<sup>11</sup> es erróneo creer que la elección de los tomadores de decisión está basada sobre un cálculo costo/beneficio tomando en cuenta el interés nacional. Lo cual es una señal del espíritu, porque el Estado no es más que un reagrupamiento de organizaciones más o menos relacionadas entre ellas, en las que en la cima se encuentran los dirigentes políticos. En su forma extrema, la decisión en política exterior resulta de un regateo entre grupos o personas que están al interior del aparato gubernamental; refleja la lógica de los objetivos y medios buscados por cada una de las organizaciones (ministerios, servicios, departamentos, agencias) en la lucha institucional. Además porque los recursos varían considerablemente entre las burocracias; algunas son más eficaces cuando llega el tiempo de las negociaciones y del regateo. Las coaliciones se crean a veces con el objetivo de promover una opción más que otra. Además las organizaciones tienen una tendencia natural a resistir a las tentativas de cambio de sus orientaciones y misiones, y elegirán más bien perseguir las operaciones rutinarias, bienes comunes y menos arriesgados. Para hacer contrapeso a la influencia de las organizaciones, el poder central dispone de agencias interorganizacionales cuya misión es reglamentar y coordinar el trabajo burocrático, con el objetivo de alcanzar el umbral óptimo deseado en la elaboración de las políticas. La teoría “cibernética” de John Steinbruner compara en este sentido el proceso de decisión con un mecanismo de termostato: éste no es activado antes que la temperatura exceda los límites tolerables del sistema.<sup>12</sup>

## Los intercambios económicos

Según los marxistas, los neomarxistas y varios neoliberales y neorrealistas, la política exterior de los Estados está principalmente determi-

---

11. Allison, Graham (1971), *Essence of Decision* (Boston: Little Brown and Company); Halperin, Morton (1974), *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, DC: The Brookings Institution).

12. Steinbruner, John (1974), *The Cybernetic theory of Decision*. Princeton: Princeton University Press).

nada por su potencia económica, que es el fundamento de su poder militar y político. La política exterior de los Estados varía en función de su nivel de desarrollo, de la importancia y de la rentabilidad de sus intercambios comerciales y financieros, y de su capacidad subsecuente de influenciar las reglas y las instituciones de las relaciones económicas internacionales. Según estas teorías, entre los actores económicos, los más poderosos ejercen por lo tanto una influencia preponderante sobre las decisiones de la política exterior. La evaluación de esta influencia difiere sin embargo, según los autores. Robert Cox sostiene, como los marxistas, que los oligopolios multinacionales dictan a los Estados su política exterior. La neorrealista Susan Strange afirma que los gobiernos desempeñan hoy un rol de líder únicamente en materia de seguridad. En los sectores de la economía, de las finanzas, del comercio, de la investigación y de la innovación tecnológica, el poder de decisión pertenece a los FMN. Robert Gilpin, otro neorrealista, reconoce que el crecimiento fenomenal de los FMN ha erosionado seriamente la autonomía de decisión de los Estados, pero estos últimos y las organizaciones económicas gubernamentales conservan el poder de reglamentar el funcionamiento de los mercados y la actividad de las FMN.<sup>13</sup>

## Las fuerzas políticas

Según la mayoría de los autores realistas y neorrealistas, la política exterior es principalmente determinada por la potencia militar y política de los Estados y las modalidades de equilibrio de esta potencia al interior del sistema internacional. Kenneth Waltz, Morton Kaplan, Michael Brecher, David Singer y Kim Nossal,<sup>14</sup> entre otros, mostraron que la historia moderna estuvo caracterizada por diversos sistemas de equilibrio: el equilibrio multipolar de los siglos XVIII y XIX, el sis-

---

13. Strange, Susan (1996), *Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy* (Ithaca: Cornell University Press); Gilpin, Robert (2001), *Global Political Economy* (Princeton: Princeton University Press; Cox, Robert (2002), *The Political Economy of a Plural World* (Londres/Nueva York: Routledge).

14. Waltz, Kenneth (1979), *Theory of International Politics* (Reading, Mass: Addison-Wesley); Kaplan, Morton (1967), *System and Process in International Politics* (Nueva York: Wiley); Brecher, Michael (1965), "Système et crise en politique internationale", en Korany et al., *Analyse des relations internationales*, pp. 73-107; Singer, David (1965), *Human Behavior and International Politics* (Chicago: Rand McNally); Nossal, Kim Richard (1998), *The Patterns of World Politics* (Scarborough: Prentice Hall).

tema bipolar del periodo 1945-1990, el sistema unipolar pos-Guerra Fría. Cada uno de ellos modificó la posición política y militar de los Estados, sus alianzas estratégicas y la naturaleza conflictiva o pacífica de sus relaciones. Kaplan y Holsti<sup>15</sup> analizaron los impactos de los sistemas políticos internacionales sobre la concepción que se hicieron los dirigentes de su rol en tanto que jefes o miembros de un bloque, de una coalición o subsistema de aliados. Según ellos, es esta concepción la que moldea su imagen de la realidad y las orientaciones de su política exterior.

## **El lobbying**

Según la teoría neoliberal, los intereses económicos de los diferentes grupos de presión influyen ampliamente en las decisiones de la política exterior. Aunque neoliberal, Karl Deutsch sostiene que el *lobbying* de estos actores no está únicamente motivado por sus intereses económicos. Las élites políticas (miembros del poder ejecutivo, del Parlamento, de la alta función pública y de los aparatos de partidos políticos), los medios de comunicación, los notables (el pequeño porcentaje de la población que sigue de cerca los debates políticos y sirve de enlace sociológico) y el conjunto de ciudadanos que participan en las elecciones pueden igualmente influir en las decisiones de la política exterior. Cada nivel transmite mensajes y ejerce una influencia sobre los otros niveles. El flujo principal es descendente, a partir de la élite económica o política. Pero a veces las comunicaciones directas se establecen entre los niveles inferiores (electores, notables y medios de comunicación) e influyen en los niveles superiores. Los dirigentes intentan reducir los conflictos o las tensiones en los mensajes transmitidos por estas diferentes categorías de actores, haciendo la elección de política exterior que equilibrará las demandas provenientes del sistema nacional de decisión. No obstante, la aplicación de esta elección provoca unos impactos que obligan a los dirigentes a modificar o ajustar las orientaciones de su política exterior. Está por lo tanto determinada por la autorregulación de los flujos de información y su retroacción. En razón de estos dos mecanismos, el resultado de una

---

15. Holsti, K. J. (1970), "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy".

política es a menudo diferente, si no contraria a la intención inicial de los líderes políticos.<sup>16</sup>

A título de ejemplo, Deutsch recuerda que, cuando el Gobierno estadounidense decidió instalar bases militares en el extranjero al inicio de la Guerra Fría, fue sometido a una doble presión interna: la del Departamento de la Defensa, que deseaba establecer numerosas bases aéreas y navales con el fin de asegurar la seguridad de la alianza atlántica, y la de los Departamentos de Asuntos Extranjeros y de Finanzas, preocupados por los riesgos políticos y financieros de la operación. La voluntad de equilibrar estas presiones contradictorias condujo a la Casa Blanca a implantar bases militares en los países subdesarrollados con regímenes autoritarios, a menudo corrompidos. Después de la autorregulación, la intención inicial de la defensa de la democracia liberal fue convertida en alianza con los dictadores retrógradas. Jean Pierre Cot ofrece otro ejemplo. En 1967, el Gobierno egipcio, confrontado con el aumento de la tensión regional de Medio Oriente, con los rumores de complot en Siria y con las falsas informaciones generadas por los servicios secretos soviéticos, decretó el bloqueo del Estrecho de Tirán, pidió el retiro de los Cascos Azules de la ONU y precipitó el conflicto con Israel, contrariamente a su intención inicial.

## La diplomacia

Ningún Estado puede defender sus intereses sin tomar en cuenta los de los otros Estados, cada país siendo un componente de la comunidad de naciones. La independencia de los Estados no es un sinónimo de aislamiento o de replegarse en sí mismo. El hecho de tener relaciones con los otros Estados es una dimensión esencial de la autoridad y de la legitimidad de un Estado. Estas relaciones descansan sobre la habilidad para obtener el reconocimiento, el apoyo y las ventajas de los otros Estados. Como lo afirmaba Jean-Jacques Rousseau, un Estado no se puede conocer bien él mismo más que con el contacto con los otros Estados. Todos los Estados, hasta los más poderosos, son dependientes, en diferentes grados, de otros Estados. La interdependencia de los Estados se incrementó constantemente durante el curso de la historia,

---

16. Deutsch, Karl (1966), *Nationalism and Social Communication* (Cambridge, Mass: MIT Press); Deutsch, Karl (1963), *The Nerves of Government* (Nueva York: Free Press).

poco a poco se desarrollaban las relaciones de diversa naturaleza entre las sociedades nacionales, de tal manera que hoy las políticas nacionales de cada Estado son ampliamente determinadas por el contexto internacional. Según Watson:

Los Estados que son conscientes de sus políticas nacionales están afectados por todo lo que se produce en el exterior, no se conforman con observar al otro a distancia. Sienten la necesidad de entrar en diálogo con él. El diálogo entre Estados independientes —los engranes por los cuales los gobiernos llevan a cabo este diálogo, y las redes de promesas, de contratos, de instituciones y de códigos que de ello resultan— constituyen la sustancia de la diplomacia.<sup>17</sup>

Aunque pertinente, esta definición es problemática en dos sentidos. Por un lado, no pone suficiente atención en el aspecto conflictivo de las relaciones diplomáticas. En realidad, se concentra en resolver un conflicto por la vía de la negociación. Sin embargo, una negociación implica a menudo el recurso a comportamientos hostiles que contradicen el espíritu del diálogo; por ejemplo, la utilización de presiones del tipo de amenazas de represalias (sanciones comerciales, embargo económico, supresión de las ayudas ya acordadas, etc.) o de un recurso limitado de la fuerza.<sup>18</sup> Por otra parte, esta definición no insiste demasiado sobre la dimensión ilegal de la diplomacia. Si es justo decir que está ampliamente basada sobre el derecho internacional, es también verdad que hace referencia a prácticas que violan la letra o el espíritu del derecho internacional: tentativas de corrupción de los interlocutores, guerras psicológicas, propaganda, métodos de espionaje contrarios a las leyes nacionales e internacionales.<sup>19</sup>

En el contexto de esta sección, analizaremos los principales instrumentos de la diplomacia (la negociación y el derecho internacional) y

---

17. Watson, A. (1992), *The Evolution of International Society*. Londres: Routledge, pp. 14 y 15. Para una revisión sobre la diplomacia, véase Christer Jönsson (2001), "Diplomacy, Bargaining and Negotiation", *Handbook of International Relations*. Londres: Sage Publications, pp. 212-235.

18. Esta "diplomacia coercitiva" fue analizada por Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1991) y por Alexander L. George y William E. Simons (dir.), *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder: Westview Press, 1994).

19. Sobre la guerra psicológica y la propaganda véase Peter A. Toma y Robert F. Gorman, *International Relations: Understanding Global Issues* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1991), pp. 190-207.

la puesta en marcha de las principales instituciones (las embajadas y los consulados).

## La negociación

Según P. A. Toma y R. F. Gorman, “la negociación y el regateo son la razón de ser y el principal instrumento de la diplomacia. Todo acuerdo entre Estados es el resultado de una negociación y de un intercambio”.<sup>20</sup> Una negociación es una forma de interacción por la cual los individuos, los grupos o los Estados buscan explícitamente obtener una especie de acuerdo. Es el primer paso del proceso de solución de un problema o de un conflicto; el segundo paso es el regateo.

Para que una negociación seria se inicie, es necesario que las partes tengan intereses comunes en encontrar un arreglo o una solución a un diferendo, ya sea un interés complementario en intercambiar concesiones que ellos no podrían obtener de manera unilateral. Sin embargo los Estados pueden, a veces, comprometerse en una falsa negociación (*bluff*, juego) por diversas razones: agradar a su opinión pública, salvaguardar su imagen internacional, obtener información, engañar al adversario con el fin de preparar un ataque militar, mantener el contacto con el enemigo durante un conflicto, etc. Por lo tanto, el objetivo de una negociación no es siempre encontrar un arreglo. Sin embargo, una negociación seria exige la existencia de intereses comunes o complementarios y la buena fe de las partes.

*La fase preliminar de una negociación.* Durante esta fase las partes tratan de identificar sus intereses comunes con el fin de evaluar las posibilidades de lograr un arreglo. Cada Estado busca obtener del otro una exposición clara y explícita de sus demandas. Normalmente, en este paso cada parte revela sus máximas aspiraciones. De una manera más general, este intercambio exploratorio sirve para establecer un clima de confianza y las reglas de un compromiso o arreglo.

*La delimitación de la negociación.* Cuando la fase preliminar se realizó con éxito, cada parte trata de conocer las demandas mínimas de sus interlocutores y las concesiones que cada uno está dispuesto a hacer. Enunciar las demandas máximas y mínimas permite delimitar el contenido de lo que es negociable y de evaluar las estrategias de alianzas

---

20. *Ibíd.*, p. 166.

posibles, cuando la negociación implica más de dos partes. Evidentemente el interés de cada uno es camuflar sus verdaderas intenciones en cuanto a sus demandas mínimas, después de llegar a descubrir las de la contraparte. Si la diferencia entre las demandas mínimas y máximas es juzgada como muy grande, o bien la negociación tropieza, o los participantes aceptan reducir sus expectativas.

*La negociación propiamente dicha.* Ésta es una discusión, a veces muy larga y compleja, con el fin de llegar a un compromiso entre las demandas máximas y mínimas de cada uno. Cuando las negociaciones internacionales se desarrollan entre Estados de distinta fuerza, situación que sucede frecuentemente, las concesiones aceptadas por los más débiles son más importantes que las concedidas por los más fuertes. Todo acuerdo es producto de una negociación multilateral y está caracterizado por una distribución desigual de las ganancias y de las pérdidas (acuerdo de suma variable). Cada participante se da cuenta de las ganancias absolutas y/o relativas,<sup>21</sup> pero en proporciones variables. Una negociación bilateral puede llegar a un acuerdo de suma variable o a un acuerdo de suma cero, en el contexto en el cual una de las partes gana todo, mientras que el otro pierde todo. Este segundo tipo de acuerdo no es tan raro como se puede creer: algunos Estados aceptan un acuerdo con desventaja para no dañar la relación con un Estado más poderoso. Cuando el acuerdo como producto de la negociación es rechazado, la negociación se detiene o se transforma en regateo.

*El regateo.* El regateo puede ser visto como un medio para resolver las diferencias entre las partes en cuanto a los términos del acuerdo propuesto por diversas maneras de transacción o tratos. El objetivo de cada actor es incitar al otro a reducir sus demandas mínimas, tras aumentar sus propias demandas o solicitudes máximas. La salida del regateo depende de la habilidad de los negociadores de adivinar las debilidades y los puntos fuertes de sus oponentes e influenciarlos; pero sobre todo depende de la posición de fuerza o de debilidad real de cada parte. Los principales instrumentos de regateo internacional son las amenazas de sanción (medidas comerciales proteccionistas, reducción o supresión de la ayuda militar o económica, condonación

---

21. Las ganancias absolutas son ventajas netas que gana un Estado durante una negociación. Las ganancias relativas implican que sin haber obtenido ventajas netas, un Estado mejoró su posición en relación con otros en razón de las concesiones o pérdidas aceptadas por estos últimos.

para una organización internacional, etcétera). Las posibilidades de regateo de cada Estado son por lo tanto proporcionales a sus recursos económicos, militares y políticos. La finalidad del regateo es llegar a un acuerdo que ofrezca ventajas relativas a cada socio/parte.

La dinámica de las negociaciones internacionales descrita por Toma y Gorman se inspira en el realismo y en la teoría de juegos. El desarrollo y el resultado de una negociación están esencialmente determinados por los cálculos de intereses y las evaluaciones costo/beneficio de los Estados. Aunque esta tesis sea admitida por la gran mayoría de los autores, varios consideran que otros factores influyen significativa o decididamente en una negociación internacional: la historia y el régimen institucional de los Estados, la psicología y la cultura de los negociadores, las variables contextuales (objeto de litigio, naturaleza de las relaciones anteriores de los partidos, intervención o no de uno o varios mediadores, estrategias y tácticas de los mediadores, el carácter bilateral o multilateral de las discusiones).<sup>22</sup> La idea según la cual una negociación internacional está subdividida en diferentes fases, es unánime. Todos los especialistas reconocen que una negociación está precedida de una fase preliminar durante la cual las partes tratan de entenderse sobre la naturaleza del problema a resolver y la manera de llegar a un acuerdo. Todos admiten que la conclusión de un acuerdo requiere de concesiones previas por parte de cada una de las partes y los recursos al regateo en varios casos. Los acuerdos de Oslo de 1992 y los acuerdos de Dayton de 1995 son a menudo citados como ejemplos de acuerdos sin terminar que marcaron el inicio de un proceso de regateo entre los Estados implicados.

---

22. Para un mejor conocimiento de estas perspectivas, véase en particular Fisher, Glen (1980), *International Negotiation: A Cross-Cultural Perspective* (Chicago: Intercultural Press; Raiffa, Howard (1981), *The Art and Science of Negotiation* (Cambridge: Harvard University Press; Lockart, Charles (1979), *Bargaining in International Conflict* (Nueva York: Columbia University Press; Faure, Guy Olivier, y Jeffrey Z. Rubin (dir.) (1993), *Culture and Negotiation* (Newbury Park: Sage; Zartman, William I., y Jeffrey A. Rubin (dir.) (2000), *Power and Negotiation* (Ann Harbor: Michigan University Press; Kleiboer, Marieke (1998), *The Multiple Realities of International Mediation* (Boulder: Lynne Rienner).

## La estrategia

Según Karl von Clausewitz, la estrategia se refiere a la guerra, “que es la continuación de la política exterior por otros medios diferentes a la diplomacia”.<sup>23</sup> Para Henri Pac, “la estrategia no es solamente el arte de utilizar la guerra con fines políticos, sino el conjunto de medios de defensa (materiales, psicológicos y políticos) que utiliza un Estado para proteger su territorio y a sus habitantes de toda agresión extranjera”.<sup>24</sup> En los hechos, el campo de estudios estratégicos se amplió mucho desde el final de la Guerra Fría: interesándose no solamente en las guerras interestáticas convencionales y en las políticas de defensa de los Estados, sino también en las guerras civiles, en las operaciones de paz y de *nation building* de la comunidad internacional, en la cultura estratégica de los Estados y en las nuevas amenazas a la seguridad tales como las redes criminales y terroristas, la proliferación de las armas nucleares de destrucción masiva, biológicas y químicas, los flujos de la migración ilegal y clandestina, los problemas medioambientales.

En la mayoría de los países el ejército (terrestre, aéreo y naval) y el sistema de armamento constituyen el elemento central del dispositivo de defensa y de respuesta ante las agresiones extranjeras. Sin embargo, 21 micro-Estados (principalmente situados en las Antillas, el Pacífico, el Océano Índico) no poseen ningún ejército. Otros países de importancia como Canadá, Suiza y los Estados escandinavos ponen sobre sus alianzas militares con los países amigos, su neutralidad y su política exterior pacífica aún más que sus ejércitos y sus armamentos para asegurar la protección de sus territorios. Los países que consagran 20% y más de su presupuesto nacional a la compra de equipos militares, son mayoritariamente las medianas o las pequeñas potencias que sufren un ataque por parte de sus vecinos (monarquías del Golfo Pérsico, Siria, Israel, Pakistán, India, Irán, Eritrea, Sudán, las dos Coreas, Taiwán, etcétera). Aunque algunos de estos países (Pakistán India, Israel) poseen armas nucleares, su fuerza de ataque global es muy inferior a la de algunas grandes potencias atómicas (Rusia, China, Francia, Reino Unido), cuyo potencial de destrucción está el

---

23. Carl Maria von Clausewitz (1780-1831) es considerado por muchos universitarios como uno de los más grandes especialistas de la estrategia militar. Su obra más importante es la *De la guerre* (París: G. Lebovici, 1989).

24. Pac, Henri (1979), *Le système stratégique international*. París: Presses universitaires de France.

mismo muy por debajo del de Estados Unidos. En efecto, como lo subrayaba Zbigniew Brzezinski, consejero de varios presidentes estadounidenses demócratas durante una conferencia en Montreal el 24 de abril de 2010, si el sistema mundial actual es multipolar desde el punto de vista económico, permanece unipolar sobre el plano militar, porque la potencia militar de Estados Unidos es equivalente a la de todos los otros países del planeta.

Según Paul Kennedy, la potencia militar de Estados Unidos está determinada por sus recursos económicos y sus inversiones en la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías militares.<sup>25</sup> En virtud de esta ley, confirmada por la historia, la caída relativa de la hegemonía económica estadounidense debería por lo tanto conducir en un futuro más o menos próximo a la emergencia de un orden militar multipolar. Dicho esto, no existe una correlación absoluta entre el nivel de riqueza de un país y su potencia militar. La mitad de los países del Grupo de los Ocho (Canadá, Italia, Japón, Alemania) cuentan con un potencial militar de naturaleza estrictamente defensiva, sin poder real de disuasión. O ellos escogieron voluntariamente limitar sus recursos militares (Canadá e Italia), o les impusieron dicha limitación las potencias victoriosas de la Segunda Guerra Mundial (Japón, Alemania). Por otro lado, varias NPI poseen la bomba atómica (India, Israel, Pakistán) o un programa nuclear civil que podría ser utilizado con fines militares (en particular Cuba, Sudáfrica, Brasil, Argentina e Irán). Varios PED disponen de una aviación militar y de sistemas de lanzamiento de intercepción de misiles de más o menos gran alcance. Diversos factores explican esta situación, en particular la existencia de numerosos regímenes autoritarios, el acceso fácil al crédito de las instituciones financieras durante el periodo 1950-1975 y los años posteriores a 1993; el hecho de que a pesar de una disminución generalizada de los gastos militares desde 1975, los Estados implicados en los conflictos internos o internacionales, o temían una agresión de sus vecinos, continuaron otorgándoles a estos últimos una parte muy importante de su presupuesto nacional. Las cinco grandes potencias atómicas miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU son sin embargo las principales responsables de una parte de la militarización del Sur, porque ellas toleraron o apoyaron el acceso al poder de numerosos re-

---

25. Kennedy, Paul (1987), *The Rise and Fall of the Great Powers* (Lexington Books). Traducción francesa: *Naissance et déclin des grandes puissances* (París: Payot, 1989).

gímenes autoritarios, grandes consumidores de armamentos, en particular durante la Guerra Fría; por otro lado, porque ellas financiaron la modernización de las armas y de los armamentos de sus aliados del tercer mundo durante y después de la Guerra Fría, con el objetivo de asegurar su apoyo económico y político y de crear salidas para sus complejos militares-industriales. Agreguemos que si dos de estas cinco potencias atómicas (Estados Unidos y China) son hoy las dos primeras potencias económicas mundiales, Francia y Reino Unido se clasifican entre los 10 países más ricos; no es el caso de Rusia postsoviética, cuyo nivel de desarrollo está muy por debajo del de los PD occidentales.

Durante la historia la potencia militar fue repartida de forma desigual entre los Estados. El periodo 1815-1945 estuvo caracterizado por un sistema multipolar, en el cual la supremacía militar estaba monopolizada por cinco países: Austria-Hungría, Prusia/Alemania, Rusia, Francia y la Gran Bretaña (entre 1815 y 1918); Rusia /URSS, Alemania, Francia, el Reino Unido y Estados Unidos (entre 1918 y 1945). A este sistema multipolar le siguió un orden bipolar entre 1945 y 1990, dominado por dos superpotencias: la URSS y Estados Unidos. Estos dos últimos países tuvieron que lidiar con las veleidades de la autonomía de otras dos potencias nucleares: Francia y China (después de su ruptura con la URSS en 1960). Con el final de la Guerra Fría y después del desmantelamiento de la URSS (1989-1991), se instauró un sistema militar unipolar ampliamente dominado por Estados Unidos y la emergencia de un nuevo orden económico multipolar, caracterizado por la caída relativa de la supremacía estadounidense en beneficio de algunos otros PD (Japón, Alemania, Francia, Reino Unido) y de potencias emergentes del BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Este orden multipolar permanece sin embargo desigual. En 2010, el producto interno bruto (PIB) de Estados Unidos era de 14,000 billones de dólares, mientras que el PIB respectivo de China, de Alemania y de Japón (segunda, tercera y cuarta potencias económicas mundiales) era de 3,000 billones de dólares. De hecho el PIB de Estados Unidos era equivalente al de sus cinco principales competidores. Sin embargo, al ser la tasa de crecimiento de las economías emergentes muy superior a la de Estados Unidos, es muy probable que constatemos un debilitamiento cada vez más evidente de la supremacía estadounidense. La nueva política exterior de la administración de Obama, fundada sobre el multilateralismo más que sobre el unilateralismo, demuestra que los dirigentes

estadounidenses están muy conscientes de esta fuerte tendencia, muy difícil de contrarrestar. Varios sondeos recientes indican que la mayoría de los estadounidenses comparten esta opinión.

En conclusión, la política exterior es el conjunto de instituciones, de políticas y de acciones que orientan y concretan las relaciones de un Estado con los otros Estados. Los responsables del poder ejecutivo son los principales artesanos de la política exterior. Sus decisiones están influidas por múltiples variables subjetivas (sus percepciones de la realidad, su psicología, los cálculos de intereses) y objetivas (las presiones de la sociedad y del exterior, la naturaleza del régimen político, las características del sistema económico, la posición geográfica del país) cuyo peso respectivo es difícil de medir.

La política exterior se concreta bajo la forma de dos comportamientos: la diplomacia y la estrategia, que son las expresiones de dos actitudes contradictorias: la confianza y la desconfianza. La primera impulsa a los Estados a resolver diferencias por la vía del diálogo y la negociación de acuerdos jurídicos; la segunda los incita a armarse y a coaligarse con el fin de prevenir o de vencer los ataques de los otros Estados. Aunque principalmente fundada sobre la confianza, la diplomacia no está sin embargo exenta de desconfianza, lo que explica que recurra al truco, a la mentira, a las amenazas y al chantaje, así como al diálogo franco y abierto. Aunque principalmente fundada sobre la desconfianza, la estrategia está igualmente caracterizada por la negociación de pactos de seguridad, donde la eficacia recae sobre la confianza mutua de los socios.