

Puentes, túneles y barreras en las decisiones de política exterior

Servando A. Alvarez V. *

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo mostrar algunos de los principales condicionantes presentes en los procesos de elaboración y toma de decisiones de política exterior. Estos condicionantes pueden actuar en algunos casos a favor del generador de la decisión y en otras oportunidades como un obstáculo para su difícil tarea. En este sentido, las distintas situaciones a las cuales se enfrenta el decisor pueden ser consideradas como puentes o túneles que permiten el flujo de la información y la toma de decisiones de alta calidad, o barreras que limita su acción. La habilidad del decisor para advertir las señales, a veces no perceptibles y complementarlas con la información precisa y oportuna, actuando en tiempo y espacio limitados, serán los elementos que le permitirán enfrentar los distintos niveles de incertidumbre. Así mismo, se examinan los condicionantes generados por la personalidad del decisor y sus relaciones con su equipo asesor, así como el papel que juega la burocracia en el proceso de decisión en política exterior.

Palabras clave: Política exterior, Proceso de decisión

Recibido: 30/3/97 • Aceptado: 3/9/97

* Departamento de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Simón Bolívar
Caracas, Venezuela

Bridges, Tunnels and Barriers in External Political Decisions

Abstract

This paper proposes to display some of the principal conditioning elements present in the decision making and elaboration processes in foreign affairs. These conditioning elements can act in some cases in favor of the decision making process, and in other opportunities as a deterrent to this difficult process. In this sense, the distinct situations which the decision maker has to face can be considered bridges or tunnels that permit the flow of information and the making of quality decisions, or as barriers which limit this activity. The skills of the decision maker which help him to perceive the signs, which are not always perceptible, and complement the process with precise and timely information, acting within the limitations of time and space, are the elements which permit him to face different levels of uncertainty. In the same way the conditioning elements generated by the personality of the decision maker, are examined, and his relationship with his advisory team, as well as the role of bureaucracy in decision making in foreign affairs.

Key Words: Foreign affairs, Decision making.

Introducción

Toda decisión está necesariamente comprendida entre dos parámetros. Todas las acciones subordinadas a la misma tienen un marco cronológico de cumplimiento que es inmutable: el futuro. De allí que el decisor, sea éste el mismo que construye y aplica la decisión o solo el que la toma, enfrenta de manera inevitable la incertidumbre. Es la incertidumbre el primer factor que afecta el carácter del decisor. Temor y duda estarán siempre presentes en todo actor racional en el momento de evaluar la función costo/beneficio de su acción. Cuando la situación es totalmente estable y predecible, el proceso de decisión será confortable dentro de este supuesto hasta innecesario. En el otro extremo, ante un escenario rápidamente cambiante y poco previsible, se incrementará el nivel de incertidumbre y consecuentemente la tensión (stress) del decisor. Esta condición puede dar lugar a decisiones improvisadas, a pesar de que la intención del decisor sea la de actuar racionalmente. Sobre este particular se le asigna a John M. Keynes la expresión "En todo compromiso con un futuro desconocido, hay por fuerza un elemento de puro arrebató animal".

Otro marco que influye en la actitud del decisor es la espacial. El resultado de centralizar, o por el contrario, de descentralizar un curso de acción, tiene un alto componente de incertidumbre. En cuanto el decisor como persona está limitado en su capacidad de asistencia física a diferentes escenarios simultáneamente, de la misma manera estará limitado para obtener de manera directa una apreciación de máxima confiabilidad sobre cada situación.

Estos dos factores de primordial importancia se ven magnificados bajo determinadas circunstancias, dentro de las cuales se desarrollan las decisiones políticas de un país. De allí que éste deberá aprovechar las facilidades preexistentes o bien construir las que considera más apropiadas para su objetivo, lo cual es también una decisión. En este sentido, a pesar de su esfuerzo intelectual, no podrá ignorar que existen obstáculos, algunas veces predecibles, otras, la mayoría, ocultos a una visión anticipada por prolija que la misma sea, dispuestos a entorpecer su tarea.

En el caso de la política exterior de un país, el campo objetivo de aplicación está en otra dimensión geográfica. En su propio país el decisor puede encontrar obstáculos mayores o menores, pero, con seguridad, cuenta con los elementos para sortearlos. La pregunta que se le plantea es ¿cómo salvar los existentes en territorio foráneo, donde los decisores locales tratarán de aprovechar al máximo sus recursos para lograr satisfacer sus propios intereses?

De lo expresado se desprende que el responsable de elaborar una decisión estratégica de alta calidad debe buscar, estudiar y aprovechar todos aquellos elementos que le resulten útiles, por insignificantes que los mismos parezcan, para transformarlos en túneles y puentes que lo ayuden en su gestión de decisor y aseguren un cociente positivo para la decisión en la relación viabilidad/vulnerabilidad.

Puentes, túneles y barreras...

Enfrentarse a una situación que se puede o debe resolver mediante la selección de sólo una, entre dos o más alternativas, exige del decisor un “sacrificio doloroso” al estar obligado éste, a descartar todas las demás, por íntimas que estas le resulten.

¿Qué se le pide al decisor?: Sólo se le pide que escoja opciones críticas, de alta calidad, en situaciones de complejidad, incertidumbre y de perplejidad en un lapso inferior al mínimo.

Toda decisión debe tomarse necesariamente, en un contexto de “complejidad axiológica”. Aún en el caso que se lograra el consenso por aclamación para una decisión política de “alta calidad”, con su aplicación de modo alguno sería posible dar respuesta favorable a todos y cada uno de los conflictos de valores e intereses, que con certeza estarán presentes en los actores activos y pasivos.

La visión/misión del encargado de la toma de decisiones, así como la “conciencia” de sus fortalezas y debilidades, son elementos vitales con los que enfrenta el contraste de viabilidad/vulnerabilidad de sus decisiones.

El objetivo de “alta calidad” en la decisión, obliga al encargado de las mismas a incluir en su equipo recursos humanos con el más alto nivel de preparación y experiencia, dado que con ellos espera lograr el máximo posible de aceptación y apoyo, en respaldo de la misma. Otros dos elementos con los cuales debe contar el decisor son los recursos técnicos, que le permitirán administrar el tiempo y la información. De allí que el encargado de tomar una decisión aspire a contar tanto con el respaldo personal, como también con aquellos elementos que considera “palancas”, los cuales le permitirán alcanzar mejores resultados con menor esfuerzo (o con escasez de recursos).

La confidencialidad de las fuentes y la calidad de la información misma, juegan un papel paradójico para el decisor. Existe un proceso al que denominamos “**desinformación por sobre información**”, que rompe con el viejo adagio de los que abunda no daña. El exceso de información no sistematizada y adecuadamente “digerida” por el decisor, puede hacerle perder la perspectiva del objetivo, afectando de manera parecida el resultado, como ocurre cuando la información es insuficiente. Pero, ¿cuándo la información es suficiente o cuándo es escasa?.

¿Cómo puede medirse la calidad de información que recibe, por ejemplo, el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, el Primer Ministro británico o el Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela?. ¿De qué manera éste la procesa y decide, o bien la traslada a otras instancias?.

De igual manera, el encargado de actuar en base a su cadena de información buscará aprovechar o crear los puentes y túneles que le permitan sortear las barreras psicológicas, políticas, de limitaciones personales, religiosas, siempre presentes, pero pocas veces ostensiblemente visibles.

No contar con suficiente y calificada información es una garantía para el seguro y perfecto fracaso. Esperar a obtener toda la información que se considera necesaria, puede alejar el momento de la decisión del punto óptimo. La idealización de un determinado modelo genérico o teórico puro para la construcción y toma de decisiones aplicado con éxito en ocasiones anteriores, no asegura los resultados esperados. Por el contrario, puede incrementar los obstáculos que impedirán alcanzar y poner en práctica una decisión política.

De las barreras que debe enfrentar el decisor, corresponde ponderar las que tienen carácter personal. Principalmente, las psicológicas y motivacionales, producto de sus creencias, de su personalidad integral, de percepciones pasadas y actuales. Otros dos tipos de barreras son externas, ajenas a su ser. Estas son la libertad de acción y el tiempo, agentes exógenos de singular importancia, que actúan produciendo o reforzando el stress del actor, afectando (de forma negativa o positiva), la calidad del resultado.

En razón de ello se puede colegir, que toda decisión de la naturaleza que sea, requiere del encargado de la misma estudiar la opción de realizar (o no), negociaciones con los demás actores involucrados. Para llevar a cabo esta pre-decisión el decisor debe estudiar exhaustivamente, la posición de cada uno de los otros actores, como potenciales oponentes/aliados.

Dado que todo conocimiento puede ser útil si se sistematiza, sólo así será posible alcanzar el máximo de eficacia y control de la decisión. Es en éste punto donde los distintos tipos de conocimiento político; el del académico, el del político y el del analista se deben conjugar. Tres son los factores que se incorporan como elemento aglutinante:

- Modelos estratégicos abstracto/conceptuales.
- Conocimiento genérico o general de estrategia.
- Modelos específicos de comportamiento de los actores.

La posibilidad de que los actores antes mencionados actúen de manera coherente, dependerá de la personalidad y de la voluntad de cada uno de ellos para construir el puente que permita superar la brecha (gap), que los separa, pero el encargado de la toma de las decisiones, es quién debe poseer la capacidad de interpretar las señales, no siempre inteligibles, que envía el grupo que lo rodea. El grupo debe aceptar su liderazgo, lo que facilitará su tarea.

Esta brecha, como brecha cultural, se verifica en individuos de igual nivel académico, de un mismo estrato social, correligionarios políticos. La carga de tener que decidir genera en quién la asume una situación de stress, y por tanto extremará al considerar que los demás no están preparados, o que no desean cooperar en su misma dirección. Steven Kelman dice "...los actores tendrán siempre diferentes enfoques de lo que el gobierno, debiera (o no debiera hacer)" (Kelman, 1992).

El mismo autor expresa "Una estrategia política es un plan para llevar al máximo las propias posibilidades de éxito, dado un conjunto de acuerdos y recursos institucionales. La gente difiere notoriamente en sus habilidades estratégicas, y tales diferencias son una fuente importante de diferencias en cuanto al poder con el que cuentan" (Kelman, 1992).

La necesidad de contar con asesores formados en distintas ramas del conocimiento científico, puede representar también una barrera, si el decisor no maneja con eficiencia su rol de conductor. "Cuando académicos y practicantes, comienzan a escribir acerca de tópicos sobre el conflicto lo hacen en su propia línea: los matemáticos y economistas, tienden a entender el conflicto a través del prisma de la teoría de los juegos y de la utilidad. Los politólogos usan los lentes del poder, mientras los sociólogos en las nociones de grupo y estructura organizacional. Los psicólogos emplean las ideas tomadas de la teoría de la decisión y el conocimiento, mientras que los internacionalistas, analizan el conflicto alrededor de la noción de Nación-Estado" (Levinger, 1994: 201).

La forma como el decisor (actor político), considera a los académicos y a los analistas es verdaderamente el nudo principal del cual partir, para estudiar la personalidad de éste, la manera de hallar vías expeditas o de crearse escollos. El político práctico que por crearse poseedor de información de inteligencia de alta calidad, o bien por su influencia sobre

los medios, o por los resultados de los muestreos de opinión, entre otros, descuide o no tome en consideración la opinión científica, podría tener un acierto pero, eso no le aseguraría que en una nueva oportunidad pueda reproducir ese éxito. Pero aún en el supuesto de que ello ocurra la falta de método no le permitirá producir conocimiento. “En el estudio de las relaciones internacionales la reflexión teórica tiende a ser estimada redundante, pues todo analista que se considera bien formado cree tener claras las premisas que guían la investigación empírica, o bien simplemente irrelevante pues en definitiva el conocimiento de la realidad internacional dependerá sólo de esta última” (Tomassini, 1991).

El conocimiento que el oponente (no necesariamente debe ser el enemigo), tenga el decisor le permitirá buscar, aceptar, minimizar, o hasta rechazar, el apoyo ofrecido por otros sectores de influencia. Los medios de comunicación, el acceso a la prensa y a periodistas “influyentes” puede crear un valioso soporte, mediante la preparación previa de la opinión pública, orientándola en el sentido de la decisión a tomar. Esta acción puede actuar como un túnel a través del cual y sin mayores riesgos, el encargado de la toma de decisiones se mueva en la búsqueda de apoyo mayoritario. El manejo descuidado de los medios, seguramente alterará la calidad de la decisión. El túnel se convertirá en un obstáculo, en una barrera que afectará, no sólo la calidad, sino la operatividad de la decisión.

El trazado de la política exterior de una nación, a diferencia de otras políticas de Estado, debe mantenerse con un máximo de confidencialidad. La política exterior, de acuerdo a algunos autores, es una política del Estado, no de sus habitantes. Este juicio que puede parecer de épocas superadas, hoy cuando los países recorren el camino de la democracia, y la libertad de información, demuestra lo crítico que puede resultar cualquier infidencia que el entorno del decisor permita que se haga de dominio público.

El desconocimiento por parte del decisor o de sus colaboradores inmediatos, de las reglas básicas y de los mecanismos e instrumentos requeridos para asegurar o liberar información, pueden hacer naufragar una decisión de “alta calidad”. Por ejemplo; el adelanto a los medios de comunicación social, de una intención de acción que aún no fue considerada convenientemente, puede crear expectativas en los analistas, en los académicos, y lo que es más peligroso, en quién sufriría los efectos de la decisión, el oponente.

De igual manera resultará de alto riesgo, no evaluar previamente la información que se adelantará a la opinión pública, cuando por alguna razón difícil de prever que escape a las posibilidades de control, se consulte acerca de la existencia de un estudio, o decisión a tomar en el área de la política exterior del país. Una respuesta poco afortunada por parte del decisor o de alguno de sus colaboradores creará, además de suspicacias, el inicio de especulaciones que incrementarán el grado de complejidad en la consecución del objetivo fijado, haciéndose más difícil aún el explicar convincentemente las razones que llevaron a la actual decisión o a las que deban tomarse en el futuro.

En virtud de lo anteriormente señalado y de manera ilustrativa, en Venezuela las expectativas acerca del Acuerdo de Caraballeda en los años 80; posteriormente, la declaración del Presidente Carlos Andrés Pérez en 1992 sobre los derechos colombianos en el Golfo de Venezuela, y más recientemente la declaración de un funcionario de la Cancillería con respecto al ingreso de exilados haitianos, son sólo algunos ejemplos de mal manejo de la información, que desdibujaron en algunos casos, y anularon en otros, cualquier acción posterior.

Al igual que los ilusionistas, y tal como lo explica el Profesor Aníbal Romero, la sorpresa y el “misdirection” (el desvío de la atención del público) son elementos fundamentales en el desarrollo de la política exterior. Pueden servir como puentes y como túneles, simultáneamente, cuando se planea y sistematiza adecuadamente su uso. No obstante, ello implica el riesgo de que el público descubra la operación y que la ilusión se convierta en desengaño, creando una alta barrera muy difícil de sortear en el futuro.

Otra barrera de tanta importancia como las antes mencionadas, es denominada “bloque de construcción del azar planificado”, la cual es descrita de la siguiente manera: “Por vigorosamente que el director, en cuanto creador de una política, emprenda la tarea de determinar los acontecimientos, en cuanto hombre que toma decisiones es un profesional que maneja los efectos del azar. Aunque determine el patrón general de su actividad, los estímulos que recibe y que exigen una respuesta se hallan colocados azarosamente, esto se debe a la naturaleza cotidiana de los hechos reales” (Stafford, 1982: 181).

El azar esta siempre presente en todas las actividades del hombre. A pesar de todos los instrumentos lógicos y matemáticos con los que

cuenta, hoy suplementados con la tecnología de la informática, sólo es posible reconocer los efectos, sin adelantar las causas. A este respecto aprovechamos una máxima de Terencio, citada por Stafford:

“Así es la vida de los hombres, como cuando juegas dados; si lo que tú necesitas que salga no cae, debes corregir con habilidad lo que por casualidad ha caído” (Stafford, 1982: 181).

La habilidad del decisor se pondrá en evidencia al crear el puente entre lo imposible, regular previamente la caída de los dados que se buscan, y lo posible, mediante la adaptación de aquello conque se cuenta o existe viabilidad de ser desarrollado.

La personalidad del decisor

Resultaría difícil establecer las barreras o limitaciones y las oportunidades o puentes que se presentan en el momento de la toma de las decisiones, si se ignora al sujeto responsable de la misma.

La personalidad del decisor juega un rol principal. La manera como se toman las decisiones varía de una persona a otra, pero también una misma persona acondiciona su decisión de acuerdo al momento y sus circunstancias.

Un decisor que actúe convencido de que él “se las sabe todas”, muy difícilmente aceptará el asesoramiento de analistas o académicos que intenten opinar, aunque sea ligeramente, de manera distinta a la de él. Este personaje, seguramente formará un equipo del “sí, de acuerdo”. Un decisor más equilibrado posiblemente dude de las decisiones colectivas alcanzadas por consenso absoluto.

En el otro extremo se ubican los que prefieren consultar al mayor número de asesores y pseudo-asesores, convirtiendo la consulta en una asamblea, con los riesgos que ello significa para la seguridad. Así, prototípicamente, tomarán el consejo del más “gritón”, no siempre del que más y mejor razona las soluciones. Estos últimos suelen aburrirlo. La coincidencia con el primer caso es que el que intenta ser científicamente útil, será radiado del grupo asesor.

Durante el conflicto de los misiles en Cuba (1962), el primer ministro soviético Nikita Krushchev se mantenía informado a través de varias agencias, incluso de Occidente, en cambio John F. Kennedy, contaba solamente con los datos que le proveía la Agencia Central de Inteligencia. Solo un par de años después, el presidente Lindon Johnson

confiaría en las mismas fuentes para tomar la decisión de invadir Vietnam, con consecuencias mucho más graves. Todavía hoy se cuestionan los verdaderos motivos de la decisión y el papel que tuvieron los asesores de inteligencia.

Los paradigmas representan para los responsables de tomar una decisión, su tabla de salvación. Ellos se utilizarán tanto para decidir, para demorar o para no tomar decisión alguna. Puede decirse entonces que los paradigmas pueden servir como un túnel, a través del cual el decisor puede moverse subrepticamente, acercándose o alejándose de la decisión según su mejor conveniencia.

Según Calvin Coolidge existe un “Principio de Inactividad Calculada” en la que incurren los decisores. El instrumento “retraso calculado” le permite al decisor reabastecerse física e intelectualmente, ganar espacio, y/o alterar el plano estratégico-temporal del adversario. El retraso defensivo carga de tensión al oponente, a la vez que debilita su nivel de concentración, convirtiéndose en una importante arma defensiva,

La burocracia y las decisiones de política exterior

La burocracia en cualquiera de sus interpretaciones genera sus propias reglas de conducta y auto-desarrollo. De allí que el decisor, como individuo, tiene en la burocracia una de las barreras más difíciles de superar, posiblemente la más violenta y sigilosa. Los individuos frente a la burocracia son débiles, pero cuando actúan dentro de ella crecen en poder, creando sus propios patrones de comportamiento, de premio y castigo. Sin embargo, lo que resulta más crítico es que tienen el poder de alterar las decisiones, aún en las áreas que no son de su competencia, incluso negarse a la observación y cumplimiento de un determinado ordenamiento político.

Toda política requiere, desde el punto de vista sistémico, ser controlado y rectificado su rumbo cuando se aprecia una desviación del horizonte preestablecido. Las decisiones correctivas enfrentan al decisor con el denominado “costo político”. Alterar entonces, la inercia burocrática requiere un esfuerzo superior al previsto para condiciones similares en ambiente utópico sin burocracia.

Mientras que este comportamiento puede de alguna manera ser controlado parcialmente en otras áreas de las decisiones públicas, específicamente en las que tienen su campo de acción dentro de las fronteras nacionales, en el ámbito de las decisiones de política exterior la burocracia puede convertirse en un túnel sin salida para el decisor, como se mencionara previamente. Es importante reconocer si una situación se presenta como un túnel sin salida y no como una barrera, por cuánto una barrera puede ser puenteada o rodeada mediante la habilidad del decisor, pero en un túnel con una sola entrada, el decisor permanecerá atrapado, a menos que pueda prever una posible retirada. Retirada que puede resultar una derrota, pero que también puede convertirse en un triunfo.

Venezuela no es un caso aislado en el panorama internacional, sus actores enfrentan el mismo impacto ante las limitaciones psicológicas y organizacionales. Igualmente ocurre ante las dificultades intelectuales. Lo que se requiere entonces, no es aceptar pasivamente algunas de las situaciones genéricas antes comentadas, sino actuar de manera concreta hacia la sistematización racional, no burocrática, ni burocratizable que le asegure a la Nación continuidad en la confección y aplicación de la política exterior, de acuerdo a objetivos claramente definidos. Además es necesario contar con los instrumentos de control que reduzcan la discrecionalidad de los encargados de las decisiones de política exterior, y de quienes son responsables de su cumplimiento, sin sesgos que afecten la alta calidad y objetivos de las mismas.

Bibliografía

- CARDOZO DA SILVA, E. 1993 "Aspectos (geo)políticos: La política exterior necesaria". Encuentro Nacional de la Sociedad Civil, Caracas, mimeografiado.
- DRISCHLER, Alvin P. 1987 "El Congreso y la Política Exterior". **Facetas**, 2, Washington: USIS.
- GEORGE, Alexander L. 1991. **La Decisión Presidencial en Política Exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento**. Buenos Aires: GEL.
- GEORGE, Alexander L. 1993. **Bridging the gap. Theory and Practice in Foreign Policy**. Washington: USIP.
- KELMAN, Steven. 1992. "La Política: Un marco para el análisis". En **La Política Pública en el Estado Moderno**. Buenos Aires: GEL.

- LEVINGER, G. y Rubin, J.Z. 1994. "Bridges and Barriers to a More General Theory of Conflict", **Theory Negotiation Journal**, 10 (3).
- MAOZ, Zeev. 1990. "The inputs of decision making: identification and conceptualization", en **National Choices and International Process**. Cambridge.
- STAFFORD, Beer. 1982. **Decisión y Control**. México: FCE.
- ROMERO, Aníbal. 1986. "Sorpresa, incertidumbre e inteligencia militar". En **Tiempos de Conflicto**. Caracas: Ediciones de la Asociación Política Internacional.
- TOMASSINI, Luciano. 1991. **La política internacional en un mundo postmoderno**. Buenos Aires: GEL-RIAL.
- WOODWARD, Robert. 1987. **Veil, The secret Wars of the CIA, 1981-1987**. New York: Simon & Schuster.