



El análisis de la política exterior: ¿Cómo explicar el comportamiento de los Estados nación en el escenario internacional?

Foreign Policy Analysis: How to explain the behavior of nation states in the international stage?

M. Sc. Rafael González Morales

Licenciado en Derecho. Máster en Relaciones Internacionales. Profesor e investigador del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU). Coordinador académico de la Red Cubana de Investigaciones sobre Relaciones Internacionales (RedInt), La Habana, Cuba. ✉ rafael.gonzalez@cehseu.uh.cu, 📞 0000-0001-6269-1095

RESUMEN: El artículo tiene como objetivo fundamental proponer un modelo de análisis que contribuya a explicar la política exterior de los Estados nación. La propuesta define que existen tres aspectos fundamentales que son necesarios para evaluar el comportamiento de los Estados en el escenario internacional: 1) los factores o fuentes que determinan la política exterior, 2) la conformación de esa política y 3) el proceso decisorio con sus diferentes modelos analíticos.

Palabras claves: Análisis de política exterior, fuentes de la política exterior, conformación de la política, toma de decisiones, modelos analíticos

ABSTRACT: *The main objective of this article is to propose a model of analysis that contributes to explaining the foreign policy of nation states. The proposal defines that there are three fundamental aspects that are necessary to evaluate the behavior of states in the international arena: 1) the factors or sources that determine foreign policy; 2) the shaping of that policy; and 3) the decision-making process with its different analytical models.*

Keywords: Foreign policy analysis, sources of foreign policy, policy making, decision making, analytic models

INTRODUCCIÓN

El análisis de la política exterior de los Estados nación constituye una de las temáticas que mayor interés suscita en la disciplina Relaciones Internacionales. El estudio de la proyección internacional de las naciones es necesario no solo para comprender las tendencias y procesos que se manifiestan en el sistema internacional, sino que es esencial para la toma de decisiones estratégicas de cualquier gobierno (Pherson, 2013).

Desde nuestro punto de vista, el análisis de la política exterior de los estados comprende tres aspectos fundamentales: 1) los factores o fuentes que determinan la política exterior, 2) la conformación de esa política y 3) el proceso decisorio con sus diferentes modelos analíticos. Cuando se analiza el comportamiento o la conducta de un Estado en el escenario internacional, en primera instancia lo que apreciamos es el contenido de su política exterior.

En una aproximación inicial, los equipos de análisis se enfocan en delimitar los objetivos, las prioridades y el empleo de los instrumentos de los que dispone un Estado para desplegar su proyección internacional. Este es el primer paso en el complejo proceso analítico, aunque constituye el ejercicio intelectual de menor exigencia al centrarse en los aspectos visibles de la política exterior.

No obstante, limitarnos solamente a las tendencias que se perciben constituye, desde el punto de vista del análisis de las relaciones internacionales (ARI), una visión limitada y descriptiva. El análisis debe ser capaz de explicar por qué los Estados orientan su política exterior de una manera u otra, así como debe evaluar las implicaciones que tiene ese comportamiento. En estos últimos elementos, es donde radican precisamente los mayores aportes para la toma de decisiones (Kent, 1966).

Para lograr estos propósitos, consideramos que deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

1) La política exterior es una variable que está condicionada por un grupo de factores o fuentes que

determinan su contenido y alcance. Por lo tanto, resulta esencial comprender la tipología de esos factores.

2) La política exterior es el resultado final de un proceso que involucra varias etapas o fases en las que inciden múltiples actores estatales y no gubernamentales, que establecen diferentes interacciones que van desde la negociación hasta el conflicto.

3) No es posible interpretar la política exterior de los Estados sin analizar a profundidad cómo se adoptan las decisiones y se implementan. En ese sentido, los modelos analíticos constituyen las herramientas teóricas que contribuyen a explicar cómo se formula la política exterior y las peculiaridades del proceso decisorio al nivel del Estado-nación.

Este artículo tiene como objetivo fundamental proponer un modelo de análisis que contribuya a explicar la política exterior de los Estados nación. Como objetivos específicos se propone: 1) delimitar los factores o fuentes que determinan la política exterior, 2) explicar el proceso de conformación de esa política y 3) argumentar el proceso decisorio con sus diferentes modelos analíticos.

DESARROLLO

Tipología sobre los factores o fuentes de la política exterior

Varios autores se han aproximado a la clasificación o tipología sobre los factores o fuentes de la política exterior. Uno de los primeros teóricos fue el estadounidense James N. Rosenau, quien en 1966 argumentó que existen cinco variables fundamentales: 1) el ambiente externo o entorno global, 2) el ambiente societal de la nación, 3) las estructuras gubernamentales, 4) el rol de los decisores y 5) las características individuales o psicológicas de las élites de política exterior. Según este autor, la política es el resultado final de la interrelación de estos factores después que transita por el proceso de conformación (policy making).

El profesor estadounidense Eugene R. Wittkopf se refiere al factor externo vinculado al escenario internacional y a los factores domésticos, estos últimos agrupados en tres categorías: ámbito societal, marco institucional y características psicológicas de los que adoptan las decisiones (Wittkopf, 1991). Otros autores anglosajones, cuando se refieren a los factores internos, los dividen en: la orientación del régimen, el proceso de toma de decisiones y política interna, así como el liderazgo.

En el caso de Valerie Hudson en su libro *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, se refiere a lo que denomina como “atributos nacionales” que forman parte de los factores internos y los desglosa en: tamaño del estado, recursos naturales, posicionamiento geográfico, demografía, sistema político, capacidades militares y poderío económico (Hudson, 2020). Debe llamarse la atención que en estos textos se obvian categorías esenciales para la interpretación de la política exterior como son las condicionantes vinculadas a los intereses clasistas que están reflejados en estas complejas interacciones.

Dentro de los estudios sobre la tipología de los factores determinantes, sobresale el autor chileno Luciano Tomassini, quien desde una visión latinoamericana aborda este tema. En su libro *Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales*, el profesor dedica un capítulo al análisis de la política exterior. Según Tomassini, existen factores reales y formales. Los primeros son:

- 1) La visión que tiene un país acerca de las características del sistema internacional en un momento determinado, así como las oportunidades y límites que plantea ese entorno global para el cumplimiento de sus objetivos como nación.
- 2) Las tradiciones históricas, culturales, características de la estructura social y régimen de gobierno del país. Sobre este factor, el autor señala que lo más importante es la visión que tiene esa nación acerca de su futuro.

- 3) La definición por el país de cuáles son los intereses que integrarán su agenda internacional y la jerarquía de los mismos.

- 4) El impacto que tiene la política exterior para el proceso político doméstico y el proyecto nacional de desarrollo.

- 5) El estilo imperante en la formulación de la política exterior que incluye una serie de elementos culturales y organizativos (Tomassini, 1989).

Con relación a los elementos formales, identifica los siguientes: el proceso y las etapas que se despliegan durante la conformación de la política y los mecanismos institucionales a través de los cuales se adoptan las decisiones necesarias para ejecutar la política exterior.

En esencia, debe entenderse que el contenido y orientación de la política exterior de los Estados está determinada por el comportamiento de un grupo de factores internos y externos de diferente naturaleza que están interrelacionados entre sí. En dependencia de las circunstancias y el contexto sociopolítico, unos factores tienen más peso o influencia que otros, cuestión a la que el ARI le presta especial interés.

Por ejemplo, cuando se realiza un análisis sobre los factores determinantes en la política de Estados Unidos hacia Cuba durante el gobierno de Donald Trump entre el 2017 y 2021, es necesario tener en cuenta que estos factores no tienen un comportamiento lineal, sino que son muy dinámicos. La clave es delimitar adecuadamente cada uno de ellos y ponderar su impacto específico en el contenido de la política. En el período mencionado, factores como: el posicionamiento de los funcionarios anticubanos en estructuras gubernamentales, la influencia de la extrema derecha cubanoamericana y la situación en torno a Venezuela tuvieron una manifestación diferente en el tiempo durante los cuatro años de esa Administración (González, 2019).

El primer paso significativo para estar en capacidad de explicar la política exterior de los Estados,



Fig. 1. Factores que determinan la política exterior de los Estados. Fuente: Elaboración propia

es identificar y analizar el comportamiento de los factores que la determinan. En ese sentido, consideramos que a partir de la integración de los diferentes modelos resulta pertinente concluir que las denominadas fuentes de la política exterior podrían agruparse en internacionales, domésticas, gubernamentales y psicológicas. De esta manera, nos estaremos aproximando a descifrar la esencia de la toma de decisiones de los gobiernos en el escenario internacional. Las tipologías de los factores nos permiten contar con una herramienta útil para aplicarla a los estudios de casos. No obstante, cada situación es única y tiene sus propias peculiaridades.

El proceso de conformación de la política exterior

Los estudios sobre el proceso de conformación de la política se originan en Estados Unidos en los años 50 del siglo pasado, como parte del desarrollo de las

Ciencias Políticas en ese país. Los primeros análisis de casos se centraron en temáticas de política interna, y posteriormente se extendieron a la explicación de fenómenos vinculados a las relaciones internacionales.

El primer acercamiento en concebir la política desde este enfoque lo realizó el estadounidense Harold D. Lasswell, quien se refirió al “modelo del proceso de decisión” y lo argumentó como una secuencia de siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Esta perspectiva rompió con el tratamiento tradicional de interpretar la política como una decisión puntual.

Posteriormente, Peter J. May y Wildasky plantearon el denominado “ciclo de la política”, que comprende: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación. Por su parte, Thomas R Dye en su libro, *Understanding Public*

Policy, lo describe como un proceso en seis momentos: identificación del problema, establecimiento de la agenda, formulación, legitimación, implementación y evaluación.

El mexicano Luis F. Aguilar Villanueva, uno de los autores latinoamericanos que más ha investigado este tema, en su libro *Problemas públicos y agenda de gobierno* realiza la siguiente reflexión de gran valor práctico: “la noción de policy process es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación (...) Las etapas del proceso denotan solo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las “etapas” pueden superponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse” (Aguilar Villanueva, 1992).

En las Ciencias Sociales cubanas, no se ha abordado la categoría proceso de conformación de la política exterior desde una mirada integral. En la literatura científica consultada, existe una omisión con relación a este concepto que resulta clave para el estudio de la proyección internacional de los estados.

Teniendo en cuenta estos elementos, el autor propone definir un modelo propio de conformación de la política exterior: complejo proceso que comprende, aunque no necesariamente en orden secuencial, la identificación del problema político, la formación de la agenda, la formulación, toma de decisiones, implementación, evaluación y ajuste de la política. Esto está condicionado por el comportamiento de diversos factores, actores e intereses de clases, que determinan su contenido en un contexto socio histórico.

Durante todo este proceso no solo inciden los factores determinantes, sino también los actores claves, constituidos por los decisores políticos, estructuras gubernamentales, grupos de interés, órganos legislativos, tanques pensantes, compañías empresariales, los medios de comunicación masiva, la opinión pública e individuos

con capacidad de influencia, tanto desde una posición política formal o desde el sector privado. Entre estos actores se manifiestan alianzas y conflictos en función de sus intereses. Por consiguiente, se va creando una correlación de fuerzas que determinan, de conjunto con los factores, el contenido de la política.

En dependencia de la fase del proceso que nos encontremos analizando, así será el comportamiento de los actores. En una etapa inicial, como la identificación del problema, participan todas las instancias interesadas en que el tema de política exterior en debate se defina y sea acogido por el gobierno, de acuerdo con sus intereses.

El proceso de conformación, de manera lógica, debe comenzar con una primera etapa: la identificación y definición de un problema de política exterior, que podemos entender como: aquella cuestión vinculada a las relaciones internacionales que determinados actores promueven con el objetivo de insertarlos en la agenda gubernamental para satisfacer sus intereses específicos. Este primer momento es muy importante, debido a que las diferentes instancias comienzan a realizar las siguientes acciones: 1) identifican y posicionan un tema de su interés, 2) definen el problema en cuanto a su contenido, alcance e importancia para la política gubernamental y 3) proponen alternativas de cómo manejarlo y sus potenciales soluciones.

En esta etapa, el objetivo fundamental de los participantes es que el gobierno introduzca el asunto de interés en su agenda de política exterior. En la literatura especializada, a los que presentan el tema por primera vez se le denominan “iniciadores”, y si cuentan con los recursos y medios necesarios casi siempre toman la iniciativa, así como están en mejores condiciones de definir el debate. En esta fase se produce una intensa competencia entre los actores, y es determinante su influencia y acceso a las estructuras gubernamentales y a los decisores.

A modo de ejemplo, en la política de Estados Unidos hacia Cuba este proceso se reflejó con mucha claridad entre noviembre de 2016 y enero del 2017,

cuando Trump se impuso en las elecciones y era presidente electo sin todavía asumir su responsabilidad en la Casa Blanca. Durante esos meses, la extrema derecha cubanoamericana, como actor político, se empleó a fondo para asegurar que el tema Cuba se incluyera en la agenda de política exterior del nuevo gobierno desde el enfoque de la hostilidad y la confrontación. Cumplieron su objetivo, y uno de los factores determinantes fue el compromiso y la “deuda política” que Trump tenía con ellos.

La segunda etapa o momento es el establecimiento de la agenda de política exterior, que se define como el conjunto de problemas o asuntos que el gobierno decide prestarle atención como parte de su proyección en el escenario internacional. En esta fase, las estructuras gubernamentales deben adoptar las siguientes decisiones: 1) definir políticamente el problema y su prioridad, 2) determinar a qué nivel se abordará dentro de la burocracia gubernamental y las instancias que participarán y 3) designar quiénes serán los funcionarios responsables de su tratamiento.

Durante la formación de la agenda, aunque el gobierno desempeña el papel central, los actores interesados se disputan su influencia, con el propósito de que las instancias gubernamentales definan el tema según su visión y le otorguen prioridad. En determinadas circunstancias, alguno de estos actores se puede convertir en la fuerza dominante, y llega a capitalizar el proceso de establecimiento de la agenda.

Posteriormente, se inicia una tercera etapa, denominada formulación de la política, que partiendo de un “modelo racional”, comprendería los siguientes procesos que no necesariamente se despliegan secuencialmente:

1) La definición inicial de los objetivos que perseguirá la política.

2) Análisis de la situación estratégica, lo que implica determinar cómo se inserta el tema o problema en la apreciación del contexto internacional; su impacto en la situación interna del país, así como la identificación de las amenazas y oportunidades.

3) Identificación de los instrumentos del poderío nacional que deben emplearse, con qué nivel de prioridad y de qué manera.

4) Elaboración de las posibles opciones o variantes de políticas a emplear.

5) Evaluación integral sobre los costos y beneficios de cada una de las propuestas.

En esta fase, las estructuras gubernamentales desarrollan múltiples reuniones a diferentes niveles con la participación de las instituciones dentro del aparato estatal que tienen competencia en el problema de política exterior que está en proceso de análisis. Los actores no estatales interesados en el tema, despliegan durante esta etapa diferentes acciones de cabildeo, presión e influencia.

La cuarta etapa es la toma de decisión o adopción de la política, lo que implica aprobar por la instancia o autoridad gubernamental facultada el curso de acción a seguir con el problema o tema de política exterior. Esta decisión puede reflejarse o no en disposiciones legales que, en dependencia, de los tipos de instrumentos ejecutivos pueden denominarse estrategias, planes, directivas u órdenes ejecutivos.

La quinta etapa es el proceso de implementación de la política, que es llevar a vías de hecho el cumplimiento de los objetivos diseñados. Esto comprende varias acciones, como elaborar los lineamientos o guías que orientarán el trabajo de las estructuras gubernamentales encargadas de la ejecución; asignar y distribuir los recursos y medios necesarios; establecer los tiempos y plazos, así como el despliegue operacional. Durante esta fase se van adoptando decisiones de manera sistemática para corregir o adecuar las acciones ante la evolución de los acontecimientos.

La sexta etapa es la evaluación de la política, orientada a determinar en qué medida se cumplieron los objetivos, qué impacto ha tenido su implementación



Fig. 2. Proceso de conformación de la política exterior. Fuente: Elaboración propia

y qué acciones son necesarias adoptar. El resultado de este proceso conduce a la séptima etapa que es el reajuste de la política.

A modo de ilustración para su mejor comprensión, el proceso de conformación de la política exterior podría representarse de la siguiente forma:

Los modelos analíticos

En el ARI, los modelos analíticos constituyen una herramienta muy útil para explicar cómo los formuladores de políticas toman sus decisiones. Los llamados modelos clásicos: política racional, proceso organizacional y política burocrática, fueron el resultado del estudio de la toma de decisiones de la administración Kennedy durante la Crisis de Octubre.

Su creador, el profesor estadounidense Graham T. Allison, reflejó por primera vez sus resultados investigativos en el año 1969 en un artículo titulado: Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. Posteriormente y basado en sus indagaciones, publicó su libro *La esencia de la decisión*, que es considerada una obra de referencia para el análisis de las relaciones internacionales.

Según Allison, estos modelos constituyen un instrumento clave para que los analistas puedan responder

las siguientes preguntas: ¿qué ocurrió? ¿por qué ocurrió? y ¿qué ocurrirá? El modelo de la política racional plantea que la proyección exterior de los Estados es el resultado de una acción elegida por el gobierno nacional, que selecciona las metas y los objetivos estratégicos.

En ese sentido, este modelo parte de tres premisas fundamentales:

- 1) La conducción política debe contar con una apreciación razonablemente clara sobre cuáles son los objetivos nacionales o intereses nacionales.
- 2) Los cursos de acción u opciones alternativas deben estar identificados y evaluados por el decisor, en términos de las consecuencias positivas y negativas de cada curso de acción. A su vez, esto presupone que se encuentre disponible información precisa sobre las consecuencias de los diversos cursos de acción u opciones posibles, y que sean comprendidas por el decisor y sus asesores. La suposición también incluye que haya suficiente tiempo para que la información se compile y proporcione al decisor.
- 3) De acuerdo con esta evaluación de las consecuencias, el decisor debe elegir el curso de acción u opción que brinde las mejores consecuencias netas en términos de los objetivos específicos o intereses nacionales determinados.

El modelo de proceso organizacional parte de la premisa que las decisiones de política exterior son el resultado final no de un gobierno, sino de un grupo de organizaciones con sus respectivas rutinas administrativas y su cultura organizacional

En virtud de esta perspectiva, un gobierno es visto no como un monolito, sino más bien como un grupo de organizaciones (departamentos y agencias en el caso del gobierno de los EE.UU.). Así señala Miskel: con el tiempo, los departamentos y agencias han recibido instrucciones del Congreso (en la forma de presupuestos y legislación) y de la Casa Blanca (en la forma de política), instruyéndolos a especializarse —es decir, ser más expertos y eficientes en el cumplimiento de sus funciones específicas. Como resultado de su especialización, cada uno de los departamentos y agencias tiene su propia cultura, grupo de capacidades y formas de realizar sus tareas (Miskel, 2001).

El modelo de política burocrática o gubernamental argumenta que las decisiones son esencialmente desenlaces como resultado de compromisos, coaliciones y conflictos entre diversos miembros del gobierno. Señala que los individuos se vuelven jugadores en el juego de la política de seguridad nacional al ocupar una posición clave en la estructura estatal. En la perspectiva de la política gubernamental, el proceso de toma de decisiones se considera fuertemente influido por las personalidades y capacidades de los individuos que trabajan directamente con o para el decisor.

Posteriormente, estos modelos fueron sometidos a diversas críticas y han surgido otros como el psicológico el elitista y el pluralista.

CONCLUSIONES

El análisis de la política exterior constituye uno de los temas medulares dentro del análisis de las relaciones internacionales. Aunque en los últimos años han emergido con mucha fuerza múltiples actores no gubernamentales en el escenario global, el Estado nación continúa siendo un elemento clave dentro del sistema internacional.

En la actualidad, no es posible interpretar lo que está sucediendo a escala planetaria sino evaluamos integralmente la política exterior de los estados. Para el cumplimiento de ese objetivo, es imprescindible contar con modelos de análisis que permitan organizar el proceso, para estar en condiciones de entender fenómenos de alta complejidad y con una fuerte carga de incertidumbre.

En ese sentido, consideramos que para explicar la política exterior de cualquier estado nación resulta necesario evaluar tres aspectos esenciales: 1) los factores o fuentes que determinan la política exterior, 2) la conformación de esa política y 3) el proceso decisorio con sus diferentes modelos analíticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México DF.
- González, R. (2019). *Trump vs Cuba. Revelaciones de una nueva era de confrontación*, Ocean Sur, La Habana.
- Hudson, V. (2020). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, Rowman & Littlefield, United Kingdom.
- Kent, S. (1966). *Inteligencia Estratégica*, Editorial de Ciencias Políticas y Sociales, La Habana.
- Miskel, J. (2001). *Cuatro Perspectivas sobre la toma de decisiones*, US Army War College, Washington DC.
- Pherson, R. (2013). *Critical Thinking for Strategic Intelligence*, CQ Press, Washington DC.
- Tomassini, L. (1989). *Teoría y Práctica de la política internacional*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Wittkopf, E. (1991). *American Foreign Policy. Pattern and Process*, St Martin Press, New York.