

La hechura de las políticas

Luis Aguilar Villanueva
(compilador)

Miguel Ángel Porrúa
Grupo Editorial

México, 1996

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

2. MODELOS CONCEPTUALES Y LA CRISIS DE LOS MISILES CUBANOS*

GRAHAM T. ALLISON

La crisis de los misiles cubanos fue un acontecimiento crucial.

En octubre de 1962, durante trece días, existió la probabilidad de que perecieran más vidas humanas que nunca antes en la historia. De haber ocurrido lo peor, la muerte de cien millones de americanos, más de cien millones de rusos y millones de europeos habría hecho parecer insignificante los desastres naturales y las crueldades humanas anteriores. Dada la probabilidad del desastre -que el Presidente Kennedy estimó “entre 1 de 3 y 3 de 3”- se tiene la sensación de que escapamos de milagro.¹

Este suceso simboliza un hecho central de nuestra existencia, aunque sólo se pueda imaginar parcialmente. Si las decisiones y acciones de los gobiernos nacionales pueden desatar tales consecuencias, es necesario entonces que los estudiosos del gobierno y los mismos gobernantes piensen seriamente en estos problemas. Una mejor comprensión de la crisis depende en parte de una mayor información y de un análisis más riguroso de la evidencia existente. El presente estudio tiene, entre sus propósitos, contribuir a este esfuerzo. La crisis de los misiles sirve básicamente de pretexto para una investigación más general.

El estudio parte de la premisa de que una mejor comprensión de acontecimientos de esta clase requiere que los investigadores sean más conscientes de la naturaleza de lo que ya traen en mente cuando comienzan su análisis. Qué ve y juzga cada analista como importante es función no sólo de la evidencia de los sucesos ocurridos sino también de las “lentes conceptuales” con que la examina. El propósito principal de este ensayo es explorar algunas de los supuestos fundamentales que emplean los analistas para estudiar los problemas de conducta gubernamental, especialmente en asuntos militares y de política exterior.

El argumento general puede resumirse en tres proposiciones:

1. Los analistas piensan los problemas de política exterior y militar a partir de modelos conceptuales en gran parte implícitos, pero con consecuencias importantes para el contenido de sus afirmaciones.² Los análisis actuales de política exterior no son ni sistemáticos ni poderosos. Pero al examinar cuidadosamente las explicaciones de los analistas, aparecen varias similitudes fundamentales. Sus explicaciones muestran características bastante regulares y predecibles. Esta predecibilidad sugiere una subestructura. Las regularidades reflejan los supuestos del analista acerca de la naturaleza de las cuestiones, las categorías de definición de los problemas, los tipos de evidencia relevantes y las condiciones determinantes de los hechos. La primera proposición es que los conjuntos de supuestos constituyen marcos de referencia básicos o modelos conceptuales, desde los cuales los analistas preguntan y responden: ¿Qué ocurrió? ¿Por qué ocurrió? ¿Qué ocurrirá?³ Tales supuestos son centrales en las actividades de explicación y predicción. Al intentar explicar un suceso determinado, el analista no se limita a describir el estado del mundo que originó el suceso. La lógica de la explicación exige distinguir las determinaciones importantes, decisivas del hecho.⁴ Más aún, cuando

* Publicado originalmente con el título “Conceptual Models and the Cuban Missiles Crisis”, en *The American Political Science Review*, LXIII, no. 3, 1969, pp. 689-718. Traducción al español de Margarita Bojalil.

¹ Theodore Sorensen, *Kennedy* (New York, 1965), p. 705

² En el intento de comprender problemas asuntos de política exterior, los analistas emprenden una serie de tareas relacionadas, pero distintas desde el punto de vista de la lógica: a) descripción, b) explicación, c) predicción, d) evaluación, e) recomendación. Este ensayo se centra principalmente en la explicación (y por implicación, en la predicción).

³ Este ensayo no sostiene que los analistas de política exterior hayan desarrollado alguna teoría satisfactoria, probada empíricamente, por sostener que las explicaciones proceden en términos de modelos conceptuales implícitos. En este ensayo, cuando se usa la palabra “modelo”, sin calificativos, debe leerse “esquema conceptual”.

⁴ Para el propósito de este argumento tendremos que aceptar la caracterización de Carl G. Hempel de la lógica de la explicación: una explicación “responde a la pregunta ¿Por qué ocurrió el fenómeno explicado? demostrando que el fenómeno fue consecuencia de circunstancias particulares, especificadas en C1, C2, C3, de acuerdo con las leyes L1, L2, L3. Al hacer notar esto, el argumento demuestra que, en las circunstancias dadas y según las leyes de que se trata, se debía esperar que ocurriera el fenómeno; y es en este sentido que la explicación nos permite comprender porque ocurrió el fenómeno”. *Aspects of Scientific Explanation* (New York, 1965), p. 337. Aunque se pueden distinguir diversos patrones de explicación, a saber, Ernest Nagel, *The Structure of Science: Problems in the Logic of Scientific*

predomina la lógica de predicción, los analistas deben dar cuenta brevemente de las distintas variables que determinan el suceso. Los modelos conceptuales son las redes que el analista hace pasar por todo el material con el fin de explicar una acción o decisión particular y que aprende a colocar en determinados estanques, a ciertas profundidades, para atrapar los peces que persigue.

2. No obstante diversas formas y variantes, la mayoría de los analistas explican (y predicen) la conducta de los gobiernos nacionales en términos de un modelo conceptual básico, denominado aquí Modelo de Política Racional o Modelo I.⁵ A partir de este modelo conceptual, los analistas intentan entender los sucesos como acciones más o menos deliberadas de gobiernos nacionales unitarios. Para estos analistas, el objetivo de una explicación es mostrar cómo una nación o un gobierno pudo haber escogido la acción en cuestión, dado el problema estratégico que enfrentaba. Por ejemplo, al examinar el problema que planteaba la instalación soviética de misiles en Cuba, los analistas de modelos políticos racionales tratan de demostrar por qué éste era un acto racional desde el punto de vista de la Unión Soviética, dados sus objetivos estratégicos.
3. Hay dos modelos conceptuales “alternativos”, que dan pie a una mejor explicación y predicción. En el presente estudio se denominan respectivamente Modelo de Proceso Organizacional, Modelo II, y Modelo de Política Burocrática, Modelo III.

Aunque el marco de referencia habitual es útil para varios propósitos, es también evidente que se le debe complementar, si no sustituir, con los marcos de referencia que centran la atención en la magnitud de las organizaciones y en los actores políticos involucrados en el proceso político. El corolario del Modelo I es que sucesos importantes tienen causas importantes. Por ejemplo, que organizaciones monolíticas llevan a cabo grandes acciones por grandes razones. Este juicio se debe equilibrar con la apreciación de que a) las entidades monolíticas son “cajas negras” que tienen diferentes mecanismos en una estructura de toma de decisiones altamente diferenciada, y b) que las grandes empresas son la consecuencia de innumerables acciones pequeñas, frecuentemente en conflicto, efectuadas por individuos ubicados en distintos niveles de sus organizaciones burocráticas, con diversas concepciones, sólo parcialmente compatibles, acerca de los objetivos nacionales, los objetivos organizacionales y los objetivos políticos.

Desarrollos recientes en el campo de la teoría de organizaciones proporcionan las bases para el segundo modelo. Según éste, lo que el modelo I considera en la categoría de “actos” y “elecciones” son en realidad los productos de grandes organizaciones que funcionan de acuerdo con ciertos patrones de comportamiento. Al tratar el problema de los misiles soviéticos en Cuba, el analista del modelo II trata de identificar las organizaciones involucradas y de revelar los patrones de conducta organizativa que originaron la acción. El tercer modelo se centra en la política interna de un gobierno. Los acontecimientos de política exterior no se entienden como elecciones ni como resultados. Se les clasifica como desenlaces de juegos distintos y sobrepuestos de negociación entre jugadores con distintas posiciones jerárquicas en el gobierno nacional. Al confrontar el problema que planteaban los misiles soviéticos en Cuba, el analista del modelo III busca revelar las percepciones, motivaciones, posiciones, poder y maniobras de los jugadores importantes que provocaron el desenlace.⁶

Explanation, (New York, 1961), las explicaciones científicas satisfactorias comparten esta lógica básica. En consecuencia, la predicción está implícita en la explicación.

⁵ Esbozos anteriores de este argumento han provocado acaloradas polémicas acerca de los nombres adecuados para estos modelos. Si se eligen nombres del lenguaje común se favorece la confusión tanto como la facilidad. Quizá sea mejor pensar en estos modelos como los modelos I, II y III.

⁶ En términos estrictos, los “resultados” que estos tres modelos intentan explicar son esencialmente las acciones de gobiernos nacionales, es decir, la suma de las actividades de todos los individuos empleados por un gobierno cuyos actos pueden influir en una cuestión. Estos modelos no centran su atención en un estado de cosas, es decir, en una descripción completa del mundo, sino en la decisión e implementación nacionales. Harold y Margaret Sprout establecen claramente esta distinción en “Environmental Factors on the Study of International Politics”, en James Rosenau, (editor), *International Politics and Foreign Policy* (Glencoe, Illinois, 1961), p. 110. Esta restricción excluye las explicaciones que se basan principalmente en los términos de las teorías de los sistemas internacionales. Sin embargo, esta restricción no es estricta, ya que se han producido pocas explicaciones interesantes de sucesos en la política exterior en ese nivel de análisis. Según David Singer; “La nación-estado nuestro actor fundamental en las relaciones internacionales... es clara y tradicionalmente la que más ha ocupado la atención de los estudiantes occidentales y es la que domina todos los textos empleados en las universidades anglo-parlantes.” David Singer, “The Level of Analysis Problem in International Relations”, Klaus Knorr y Sidney Verba (editores), *The International System* (Princeton, 1961). De igual manera, la revisión de Richard Brody de las tendencias contemporáneas en el estudio de las relaciones internacionales encuentra que “los investigadores han terminado por centrar su atención en los actos de las naciones.

Una metáfora central ilustra las diferencias entre estos modelos. La política exterior frecuentemente ha sido comparada con jugadas, secuencias de jugadas y juegos de ajedrez. Si uno estuviera limitado a mirar en una pantalla la proyección de las jugadas sin tener información acerca de cómo se movieron las piezas, uno deduciría -como hace el modelo I- que cada ajedrecista mueve las piezas según planes y maniobras dirigidas a ganar el juego. Pero, después de mirar varias partidas, el observador serio podría imaginar un patrón de juego y considerar la hipótesis de que el jugador no es un individuo aislado, sino más bien una alianza bastante laxa de organizaciones semi-independientes, que mueven cada una sus piezas según procedimientos operativos, todos estandarizados. Por ejemplo, varios conjuntos de piezas podrían moverse por turnos, cada uno según una rutina, las torres del rey, los alfiles y los peones atacando sin cesar al adversario según un plan fijo. Todavía más, el esquema de juego podría sugerir a un observador serio que ciertos jugadores específicos, con objetivos específicos, pero con poder igual sobre las piezas, estuvieran decidiendo las jugadas como resultado de una negociación colegiada. Por ejemplo, la movida de la torre negra podría contribuir a la pérdida de un caballo negro sin una ganancia equiparable para el equipo negro, pero la torre negra se convertiría en el guardián principal del “palacio” en el otro lado del tablero.

No es aquí el lugar para desarrollar y sostener plenamente un argumento tan general.⁷ Las tres secciones siguientes simplemente delimitan cada modelo conceptual, lo articulan en un paradigma analítico y, finalmente, lo emplean para formular una explicación. Cada modelo es aplicado al mismo suceso: el bloqueo americano de Cuba durante la crisis de los misiles.* Las “explicaciones alternativas” del mismo hecho ilustran las diferencias entre los modelos.⁸ Una decisión crucial, tomada por un pequeño grupo de hombres en el contexto de amenaza extrema, es el caso del modelo de política racional por excelencia. Las dimensiones y factores que revelan los modelos II y III en este caso son por tanto particularmente sugerentes. La sección final del ensayo discute cómo se pueden relacionar los tres modelos y cómo se pueden enriquecer para generar predicciones.

El Modelo I: Política Racional

ILUSTRACIÓN DEL MODELO DE POLÍTICA RACIONAL

¿Dónde está la clave de la perplejidad que provocó el New York Times al dar la noticia del emplazamiento soviético en Cuba de un sistema de misiles antibalístico?⁹ La pregunta, como la planteó el Times, buscaba averiguar qué objetivo perseguía la Unión Soviética al asignar cantidades de dinero tan grandes a este sistema de armamento, en el momento mismo que promovía el relajamiento de la tensión entre las dos naciones. En palabras del presidente Johnson, “la paradoja es que esto [el emplazamiento soviético de un sistema de misiles antibalístico] suceda justo cuando existe abundante evidencia de que comienza a ceder el antagonismo recíproco.”¹⁰ La cuestión preocupaba porque el emplazamiento soviético de misiles antibalísticos, y la evidencia de las acciones soviéticas en pro de una menor tensión entre ambas naciones, provocaban una interrogante que el modelo implícito expresaría preguntando, ¿qué objetivo podría tener en la mira el gobierno soviético al haber escogido el desarrollo simultáneo de estos dos tipos de acción? Esta pregunta es posible sólo si el analista trata de estructurar los sucesos como elecciones intencionales de actores coherentes.

Esto es, todos se centran en el comportamiento de las naciones en algún aspecto. Con un interés común por dar cuenta de la conducta de las naciones, existen prospectos de establecer un marco de referencia común.”

⁷ Para un mayor desarrollo y sustentación de estos argumentos véase el estudio más amplio del autor, *Bureaucracy and Policy: Conceptual Models and the Cuban Missile Crises* (publicado en 1971). En su forma abreviada, el argumento debe parecer demasiado parco. Los límites de espacio obligaron a omitir muchas reservas y refinamientos.

* En la presente edición, las explicaciones resultantes de los tres modelos para el estudio de caso del bloqueo americano a Cuba, en ocasión de la crisis de los misiles cubanos, están agrupados en el Apéndice de este volumen. (N. de E.).

⁸ Cada uno de los tres “retratos instantáneos de los casos” despliega el trabajo de un modelo conceptual tal como se le aplica para explicar el bloqueo americano de Cuba. Pero estos tres cortes son ante todo ejercicios para la generación de hipótesis más que para la prueba de las hipótesis. Estos relatos pueden ser confusos, especialmente cuando se los separa de un estudio más amplio. Las fuentes de estos relatos incluyen el registro público completo además de un gran número de entrevistas con los que participaron en la crisis.

⁹ *New York Times*, 18 de febrero, 1967

¹⁰ *Ibid*

¿Cómo intentan los analistas explicar la colocación de misiles soviéticos en Cuba? La explicación más ampliamente citada de este hecho fue ofrecida por Arnold Horelick y Myron Rush,¹¹ soviétólogos de RAND, concluyeron que “la introducción de misiles estratégicos en Cuba fue motivada principalmente por el deseo soviético de reducir... el gran margen de superioridad estratégica de los Estados Unidos.”¹² ¿Cómo llegaron a esta conclusión? Al estilo de Sherlock Holmes, seleccionaron varias características sobresalientes de la acción y las emplearon como criterio para probar la consistencia interna de las hipótesis alternativas acerca de los objetivos soviéticos. Por ejemplo, la magnitud del despliegue soviético y el emplazamiento simultáneo de misiles de alcance intermedio más caros, más visibles, así como de misiles de mediano alcance, excluye una explicación de la acción en términos de la defensa de Cuba. Si este fuera el objetivo, se podría haber asegurado la defensa de la isla con un número mucho menor de misiles de mediano alcance. Su explicación es un argumento que busca definir el objetivo, para después interpretar los detalles del comportamiento soviético como una elección maximizadora de valores.

¿Cómo explican los analistas que ocurriera la Primera Guerra Mundial? Según Hans Morgenthau, “la Primera Guerra Mundial tuvo su origen exclusivamente en el miedo a que se alterara el balance europeo de poder.”¹³ En el periodo anterior a la guerra, la Triple Alianza guardaba un equilibrio precario con la Triple Entente. Si cualquiera de las dos combinaciones de poder llegaba a ganar una ventaja decisiva en los Balcanes, podría ganarla también en el balance de poder global. “Este miedo”, afirma Morgenthau, “dio lugar a que Austria en julio de 1914, arreglara de una vez por todas sus cuentas pendientes con Serbia, e hizo que Alemania apoyara incondicionalmente a los austríacos. El mismo miedo hizo que Rusia y Francia apoyaran respectivamente a Serbia y Rusia”.¹⁴ ¿Cómo puede resolver Morgenthau este problema con tanta seguridad? Imponiendo a la información un “perfil, racional”.¹⁵ Sostiene que el valor de este método, consiste en que “atribuye disciplina racional a la acción y crea una continuidad asombrosa en política exterior, haciendo que la política exterior americana, británica o rusa aparezcan como momentos de una conexión inteligente y racional... a pesar de los diferentes motivos, preferencias y cualidades morales e intelectuales de los sucesivos estadistas.”¹⁶

El ensayo de Stanley Hoffman, “Restraints and Choices in American Foreign Policy” se centra típicamente en las “fuerzas profundas”: el sistema internacional, la ideología y el carácter nacional, que constituyen restricciones, límites y anteojeras.¹⁷ Sólo en un segundo momento toma en cuenta las decisiones. Al explicar los hechos particulares, aunque hace hincapié en la presión de las circunstancias, se centra en las elecciones de las naciones. Explica la conducta americana en el Sureste de Asia como una elección razonable tendiente a “degradar esta alianza concreta (SEATO) para dar preeminencia a la participación directa de los Estados Unidos”, bajo la restricción de que “uno se ata por sus propios compromisos y se compromete por sus propios errores.”¹⁸ Con mayor frecuencia, Hoffman descubre la confusión o la contradicción en la elección de una nación. Por ejemplo, explica la política de los Estados Unidos hacia los países subdesarrollados como “esquizofrénica.”¹⁹ Y llama “reconstrucción imaginativa” al método que emplea para explicar las acciones como decisiones racionales (o irracionales).²⁰

La disuasión es el problema fundamental de la literatura estratégica contemporánea. El libro *Strategy of Conflict* de Thomas Schelling formula varias propuestas sobre la dinámica de la disuasión en la era nuclear. Una de las propuestas más importantes se refiere a la estabilidad en el balance del terror: en una situación de mutua disuasión, la probabilidad de una guerra nuclear se reduce no por el “equilibrio” (la mera igualdad de la situación) sino por la estabilidad del balance, es decir, por el hecho de que ningún contendiente puede, atacando primero, impedir al otro regresar el golpe.²¹ ¿Cómo sostiene Schelling su propuesta? La confianza en su tesis no se basa en el estudio inductivo de un gran número de casos sucedidos,

¹¹ Arnold Horelick y Myron Rush, *Strategic Power and Soviet Foreign Policy* (Chicago, 1965). Basado en A. Horelick, “The Cuban Missile Crisis: An Analysis of Soviet Calculations and Behavior”, *World Politics* (abril, 1964).

¹² Horelick y Rush, *Strategic Power and Soviet Foreign Policy*, p. 154.

¹³ Hans Morgenthau, *Politics Among Nations* (3a ed.; New York, 1960), p. 191.

¹⁴ *Ibid.*, p. 192.

¹⁵ *Ibid.*, p. 5.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 5-6.

¹⁷ Stanley Hoffmann, *Daedalus* (Otoño, 1962); reimpresso en *The State of War* (New York, 1965).

¹⁸ *Ibid.*, p. 171

¹⁹ *Ibid.*, p. 189.

²⁰ De acuerdo con Robert Maelver; véase Stanley Hoffmann, *Contemporary Theory in International Relations* (Englewood Cliffs, 1960), pp. 178-179.

²¹ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, (New York, 1960), p. 232. A. Wohlstetter formuló esta propuesta antes en “The Delicate Balance of Terror”, *Foreign Affairs* (enero, 1959).

sino en dos cálculos. En una situación de “equilibrio” vulnerable existen valores tales que motivarían a un contendiente racional a atacar primero, por ejemplo para destruir las posibilidades de que el enemigo pase al contraataque. En un “equilibrio estable”, donde no importa quien ataque primero y cada uno tiene asegurada la posibilidad de atacar a su vez provocando daños inaceptables, ningún agente racional podría escoger una medida semejante (ya que esa opción en realidad equivale a escoger el homicidio mutuo). Aunque este cálculo guía implícitamente el pensamiento estratégico contemporáneo, Schelling admite explícitamente que la teoría estratégica descansa en un modelo. Afirma que el fundamento de una teoría de la estrategia es “el reconocimiento de un comportamiento racional (no sólo un comportamiento inteligente), motivado por el cálculo consciente de las ventajas, cálculo que a su vez se basa en un sistema explícito de valores, con coherencia interna.”²²

En estos ejemplos de la literatura reciente, sobresalen las similitudes entre analistas de distintos estilos cuando se les pide que ofrezcan explicaciones. Cada uno da por hecho que hay que explicar una acción, es decir, la realización de algún propósito o intención. Cada uno da por hecho que la acción se escoge como una respuesta calculada a un problema estratégico. Para cada uno, la explicación consiste en mostrar el objetivo que perseguía el gobierno al ponerse en acción y cómo su acción era una opción razonable, dados los objetivos de la nación. Este conjunto de premisas es característico del modelo de política racional. Afirmar que el modelo I es el marco de referencia habitual no implica negar las diferencias evidentes entre los intereses de los soviólogos, los historiadores de la diplomacia, los teóricos de las relaciones internacionales y los estrategas. Las diferencias entre los trabajos de Hans, Morgenthau, Stanley Hoffmann y Thomas Schelling no podían ser más claras. Sin embargo, darse cuenta de hasta qué punto se basa cada uno en el modelo I revela las similitudes básicas entre el método de Morgenthau de “representación racional” (*rational reenactment*), el de Hoffmann de “reconstrucción imaginativa” (*imaginative reconstruction*), y el de Schelling de “solución vicaria de problemas” (*vicarious problem solving*). Y nos muestra el parecido de familia entre los “estadistas racionales” de Morgenthau, el “jugador de ruleta” de Hoffmann, y el “teórico de juegos” de Schelling.²³

La mayor parte de los analistas (y de los legos) contemporáneos trabaja predominantemente -aunque casi siempre de manera implícita- en los términos de este modelo cuando tratan de explicar los asuntos exteriores. Es más, que los sucesos en los asuntos exteriores sean los actos de las naciones parece un supuesto tan fundamental en la forma de pensar los problemas, que normalmente se ha pasado por alto este modelo subyacente: explicar un suceso en política exterior significa simplemente demostrar cómo pudo el gobierno haber escogido esa acción de manera racional.²⁴ Estos breves ejemplos ilustran cinco usos del modelo. No es posible aquí probar que la mayoría de los analistas piensan en gran medida en términos del modelo de política racional. Tampoco es posible ilustrar el rango de aplicación del marco de referencia. Mi propósito es, más bien, transmitir al lector una comprensión del modelo y un reto: dejarlo que examine la literatura que conoce mejor y que elabore su propio juicio. La caracterización general del modelo de política racional puede precisarse mejor al construirlo como un “paradigma analítico” en el sentido técnico desarrollado por Robert K. Merton en los análisis sociológicos.²⁵ La sistematización de los supuestos, conceptos y enunciados básicos de los analistas del modelo I mostrará claramente la fuerza característica de este estilo de análisis. Articular un marco de referencia en gran parte implícito es por fuerza caricaturizar. Pero la caricatura puede ser instructiva.

²² Schelling, *op. cit.*, p. 4.

²³ Véase Morgenthau, *op. cit.*, p. 5; Hoffmann, *Contemporary Theory*, pp.178-179; Hoffmann, “Roulette in the Cellar”, *The State of War*; Schelling, *op. cit.*

²⁴ El estudio más amplio examina varias excepciones a esta generalización. El excelente ensayo de Sidney Verba “Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System” no es tanto una excepción sino más bien un acercamiento a un problema algo distinto. Verba se centra en modelos de racionalidad e irracionalidad de estadistas *individuales*: en Knorr y Verba, *The International System*.

²⁵ Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structures* (Edición revisada y ampliada; New York, 1957), pp. 12-16. Considerablemente más débiles que un modelo teórico satisfactorio, los paradigmas representan un corto avance en esa dirección, más allá de los modelos conceptuales implícitos, más flojos. Ni los conceptos ni las relaciones entre las variables se especifican tanto como para que de ellos se pueden deducir propuestas. Sin embargo, el “análisis paradigmático” encierra bastante promesa para clarificar y codificar los estilos de análisis en la ciencia política. Cada uno de los paradigmas planteados aquí se puede representar rigurosamente en términos matemáticos. Por ejemplo, el modelo I se presta a la formulación matemática siguiendo las líneas del “Behavioral Theory of Rationality” *Models of Man* (New York, 1957) de Herbert Simon. Pero esto no resuelve el problema más difícil que es el del “cálculo y la estimación”.

I. UNIDAD BÁSICA DE ANÁLISIS: LA POLÍTICA COMO ELECCIÓN RACIONAL

Los sucesos en asuntos exteriores son entendidos como acciones elegidas por la nación o por el gobierno nacional.²⁶ El gobierno escoge la acción que maximiza las metas y objetivos estratégicos. Las “soluciones” a problemas estratégicos son las categorías fundamentales que permiten al analista percibir el hecho que requiere explicación.

II. MARCO CONCEPTUAL

A. *Actor nacional*. El agente es la nación o el gobierno, concebido como un decisor racional unitario. Este actor tiene un conjunto de metas explícitas (el equivalente de una función de utilidad coherente), percibe el mismo conjunto de opciones y tiene una medida única para estimar las consecuencias que resultan de cada alternativa.

B. *El problema*. La acción se escoge como respuesta al problema estratégico que la nación enfrenta. Las amenazas y las oportunidades que surgen en el “mercado estratégico internacional” hacen que la nación actúe.

C. *Selección estable*. La suma de las actividades que los representantes de un gobierno emprenden para tratar un problema constituye lo que la nación ha escogido como su “solución”. La acción se entiende como una elección constante y estable entre desenlaces alternativos (en vez, por ejemplo, de muchas elecciones parciales inmersas en una corriente dinámica).

D. *La acción como elección racional*. Los componentes incluyen:

1. *Metas y objetivos*. La seguridad nacional y los intereses nacionales son las categorías principales para definir las metas estratégicas. Los analistas rara vez traducen metas y objetivos estratégicos en una función explícita de utilidad; sin embargo, centran su atención en metas y objetivos importantes y estiman de manera intuitiva los pros y los contras de los efectos secundarios.
2. *Opciones*. Los distintos cursos de acción, que se consideran pertinentes para abordar un problema estratégico, configuran la gama de opciones.
3. *Consecuencias*. La aprobación de cada alternativa desencadenará una serie de consecuencias. Las consecuencias importantes conllevan beneficios y costos respecto de las metas y objetivos estratégicos.
4. *Elección*. La elección racional maximiza valores. El agente racional escoge la alternativa de acción cuyas consecuencias favorecen sus metas y objetivos.

III. ESQUEMA DOMINANTE DE INFERENCIA

Este paradigma conduce a un esquema de inferencia como base analítica y punto de partida explicativo. Si una nación lleva a cabo una acción determinada, es porque debe haber tenido fines para cuya realización la acción representa el medio óptimo. Con este punto de partida el misterio se aclara al revelar el esquema intencional subyacente, en el cual el suceso en cuestión es visto como un medio maximizador de valores.

²⁶ Aunque una variante de este modelo podría fácilmente ser fortuita, este paradigma está planteado en términos no-probabilísticos. En la estrategia contemporánea, a veces se usa para predicciones una versión fortuita de este modelo; pero es casi imposible encontrar alguna explicación de un suceso de política exterior que sea probabilística una y otra vez. Las analogías entre el modelo I y el concepto de explicación desarrollado por R. G. Collingwood, William Dray y otros “revisionistas” entre los filósofos que se ocupan de la filosofía crítica de la historia no son accidentales. Para un resumen de la “posición revisionista”, véase Maurice Mandelbaum, “Historical Explanation: The Problem of Covering Laws”, *History and Theory* (1960)

IV. PROPOSICIONES GENERALES

La desgracia de la ciencia política es que raramente formula y pone a prueba sus proposiciones. “El análisis paradigmático”, en cambio, exige que los términos del análisis sean explícitos y la lógica de la explicación sea rigurosa. Formularemos, solo para fines ilustrativos, alguno de los principios básicos empleados por los analistas que usan este método. El supuesto básico de la conducta orientada a la maximización de valores genera las proposiciones fundamentales de la mayor parte de las explicaciones. Los principios generales pueden formularse como sigue: La probabilidad de que suceda una acción determinada surge de una combinación de: 1) los valores y objetivos fundamentales, 2) los cursos de acción alternativos que se toman en consideración, 3) los cálculos de las diversas consecuencias que resultan de cada alternativa, y 4) la apreciación neta de cada una de las diversas consecuencias. De aquí se deducen dos proposiciones ulteriores:

A. La probabilidad de escoger una alternativa de acción se reduce y aumenta conforme a los costos, es decir, a medida que pierden valor las consecuencias esperadas o que disminuye la probabilidad de alcanzarlas.

B. La probabilidad de escoger una alternativa de acción aumenta conforme se reducen los costos, es decir, a medida que aumenta el valor del conjunto de consecuencias o aumenta la probabilidad de lograrlas.²⁷

V. PROPOSICIONES ESPECÍFICAS

A. *La disuasión.* La probabilidad de cualquier ataque se determina a partir de los factores considerados en la proposición general. Combinada con afirmaciones de hecho, esta es la proposición básica de la sub-teoría de la disuasión.

- 1) Un balance nuclear estable reduce la probabilidad de un ataque nuclear. Este enunciado se deriva del enunciado general, además del hecho confirmado de que la capacidad de un segundo ataque altera los cálculos del atacante potencial al aumentar la probabilidad y los costos de las consecuencias que podrían resultar del contraataque.
- 2) Un balance nuclear estable aumenta las posibilidades de una guerra limitada. Este enunciado se deriva del enunciado general, además del hecho confirmado de que, aunque aumenten los costos de un intercambio nuclear, un balance nuclear estable reduce significativamente la probabilidad de escoger tales consecuencias en respuesta a una guerra limitada. Por tanto, este conjunto de consecuencias pesa menos en el cálculo.

B. *Postura de fuerza soviética.* La Unión Soviética escoge la postura de fuerza (es decir, el emplazamiento de armas) como un medio para maximizar los valores de la doctrina militar y de los objetivos estratégicos soviéticos. Este tipo de propuesta sustenta la inferencia del secretario de defensa Laird, quien a partir de la existencia de los 200 SS-9s (misiles intercontinentales) llega a la afirmación de que “no hay duda que los soviéticos quieren tener la capacidad de atacar primero.”²⁸

Variantes del Modelo de Política Racional.

Este paradigma presenta las características del modelo racional en sus versiones más finas. La moderna literatura de la estrategia usa este tipo de modelo. Los problemas y las presiones del “mercado estratégico internacional” hacen probable la ocurrencia de sucesos conflictivos. El actor internacional, que podría ser cualquier actor nacional, es simplemente un mecanismo maximizador de valores que pasa del problema estratégico a la solución lógica. Las explicaciones y predicciones de la mayor parte de los analistas de asuntos exteriores son básicamente variantes de este modelo “puro”. Todos buscan situar la acción dentro de un marco de referencia maximizador de valores, dadas ciertas restricciones. Sin embargo, puede ser útil

²⁷ Este modelo es análogo a la teoría del empresario racional que se ha desarrollado extensamente en las teorías económicas de la empresa y el consumidor. Estas dos propuestas especifican el “efecto de sustitución”. Es absolutamente preciso refinar esta modelo y especificar las propuestas generales adicionales al traducirlo de la teoría económica.

²⁸ *New York Times*, 22 de marzo, 1969.

identificar las distintas variantes del paradigma. La primera variante se centra en el actor nacional y su elección en el contexto de una situación particular; en consecuencia, los analistas limitan aún más las metas, alternativas y consecuencias que toman en cuenta. Por ejemplo, 1) las inclinaciones nacionales o los rasgos de personalidad reflejados en un “código operativo”, 2) el interés en ciertos objetivos, o 3) principios especiales de acción que recalifican y reducen las “metas” o las “alternativas” o las “consecuencias”. Se explica entonces el emplazamiento soviético de ABMs, aludiendo a la “obsesión por la defensa” de los soviéticos. Y una acción soviética determinada se explica como expresión de una regla de acción específica del código bolchevique de comportamiento.²⁹ Una segunda variante se centra en el líder individual o grupo de líderes, entendiéndolos como un actor unitario que busca maximizar su función preferencial y cuyas características personales (o de grupo) pueden modificar las alternativas, consecuencias y reglas de elección. Cuando el involucramiento de los Estados Unidos en Vietnam es explicado como la consecuencia natural de los principios de política exterior de la administración Kennedy-Johnson, la explicación sigue esta variante. Por su parte, la tercera variante, más compleja, admite que existen distintos actores dentro de un gobierno, por ejemplo, los halcones y las palomas, los militares y los civiles, pero intenta explicar (o predecir) un suceso aludiendo a los objetivos del actor victorioso. Así, por ejemplo, algunas historias de la Guerra Fría identifican primero las fuerzas de la luz y las fuerzas de las tinieblas en el gobierno de los Estados Unidos, para explicar después las acciones americanas como una consecuencia de las metas y percepciones de las fuerzas victoriosas de las tinieblas.

Cada una de estas formas del paradigma clásico constituye una formalización de aquello en lo que los analistas confían implícitamente. En la transición del modelo conceptual implícito al paradigma explícito, se ha perdido mucho de la riqueza de los mejores usos de este modelo. Pero el propósito al presentar de manera algo laxa los modelos conceptuales implícitos en un nivel explícito es revelar la lógica básica de los analistas. Quizá algo de la artificialidad que rodea el enunciado del paradigma pueda borrarse tomando en cuenta algunas de las adiciones y modificaciones habituales empleadas por los analistas que *predominantemente* trabajan dentro del modelo de política racional. Primero, a lo largo de un documento, los analistas se desplazan de una variante del modelo básico a otra, en ocasiones apropiándose en términos *ad hoc* de aspectos de una situación que son lógicamente incompatibles con el modelo básico. Segundo, en el curso de la explicación de algunos sucesos, a veces los analistas se detienen en un acontecimiento particular sobre el que tienen mucha información y lo despliegan con tal detalle que se crea una impresión de aleatoriedad. Tercero, habiendo empleado otros supuestos y categorías al obtener una explicación o predicción, los analistas presentan su producto empaquetado en un convincente y limpio modelo de política racional. (Esta adaptación es favorecida por los miembros de la comunidad de inteligencia cuya asociación con los detalles de un proceso es considerable, pero perciben que al poner un acontecimiento en un marco de referencia racional más amplio será más accesible para su audiencia). Cuarto, al intentar ofrecer una explicación -particularmente cuando falla una predicción racionalmente proyectada- se invoca la noción de “error”. Así, la falla en la predicción de una “brecha de misiles” es cancelada como un error soviético al no sacar ventaja de su oportunidad. Esta y otras modificaciones permiten a los analistas del modelo I una diversificación mayor que la que podría sugerir el paradigma. Sin embargo, esencialmente estas adaptaciones son agregadas a la lógica básica de estos analistas.

²⁹ Véase Nathan Leites, *A Study of Bolshevism* (Glencoe, Illinois, 1953)

Modelo II: el proceso organizacional

Para algunos propósitos, puede ser útil caracterizar la conducta gubernamental como la acción escogida por un decisor racional unitario con capacidad de control central, completamente informado, y maximizador de valores. Pero esta simplificación no debe llevarnos a dejar de ver hecho de que un “gobierno” consiste en un conglomerado de organizaciones semif feudales, débilmente enlazadas, cada una con su vida propia. Los líderes del gobierno se encuentran formalmente y, hasta cierto punto, de hecho, en la punta del conglomerado. Sin embargo los gobiernos perciben los problemas a través de los sensores de sus organizaciones. Para definir sus alternativas de acción y calcular sus consecuencias, los gobiernos dependen de la información que procesan las organizaciones. Los gobiernos actúan a través de las rutinas operativas de las organizaciones. Se puede, por tanto, entender la conducta gubernamental según un segundo modelo conceptual: menos como elecciones deliberadas de líderes y más como producto de grandes organizaciones que funcionan conforme a determinados patrones de comportamiento. Con objeto de responder a una amplia gama de problemas, los gobiernos constan de grandes organizaciones entre las que se distribuye la responsabilidad de atender ciertas áreas particulares. Cada organización se ocupa de un conjunto especial de problemas y actúa de manera cuasi-independiente, pero son pocos los problemas importantes que caen exclusivamente en el ámbito de competencia de una única organización. En este sentido, cuando el gobierno trata cualquier problema importante su comportamiento refleja y es el producto de varias organizaciones, coordinadas parcialmente por los directivos gubernamentales. Los directivos pueden inducir pero no controlar el comportamiento de sus organizaciones. Para poder realizar rutinas complejas, es necesario coordinar la conducta de muchos individuos. La coordinación requiere procedimientos operativos estandarizados, reglas de acción. Para estar seguros de que el comportamiento de cientos de personas podrá conducir a una actuación confiable, es necesario contar con “programas” establecidos. Si los once jugadores de un equipo de fútbol deben desenvolverse adecuadamente en cualquier circunstancia, cada jugador no debe “hacer lo que cree que debe hacerse” o “hacer lo que el capitán le dice sobre la marcha que haga”. Más bien, cada jugador debe ejecutar los movimientos específicos de una jugada previamente estudiada y establecida, que el capitán simplemente invoca frente a una cierta situación del juego.

Un gobierno consta en un momento dado de varias organizaciones, cada una con un conjunto *establecido* de procedimientos y programas estandarizados de acción. Para tratar un asunto en alguna circunstancia particular, el comportamiento de las organizaciones -y por consiguiente, del gobierno- está determinado por rutinas establecidas con anterioridad a la cuestión. De todos modos, las organizaciones cambian. El aprendizaje lleva tiempo, es gradual. El cambio organizacional dramático ocurre sólo en respuesta a crisis importantes. Las capacidades organizacionales existentes condicionan tanto el aprendizaje como el cambio. Inspiradas en la teoría de organizaciones, estas proposiciones genéricas afirman simplemente *tendencias*. Cada una de las proposiciones debe ser limitada por condiciones del tipo “si las otras cosas permanecen igual” y “bajo ciertas condiciones”. En circunstancias particulares, las tendencias se mantienen más o menos. En situaciones específicas, la pregunta importante es: ¿más o menos? En efecto, “las organizaciones” no forman una clase más homogénea que “los sólidos”. Cuando los científicos trataron de generalizar acerca de las propiedades de los “sólidos”, lograron resultados similares. Los sólidos tienden a expandirse cuando se calientan, pero algunos no lo hacen. Se requiere, por lo tanto, una categorización más adecuada de los distintos elementos agrupados bajo el rubro de “organizaciones”. Por otra parte, el comportamiento de ciertas organizaciones particulares parece considerablemente más complejo que el comportamiento de los sólidos. Se requiere información adicional sobre las organizaciones concretas para especificar más el conocimiento de sus tendencias. Con independencia de estas dos observaciones precautorias, la caracterización de la acción gubernamental como producto organizacional (*organizational output*) difiere sustancialmente del Modelo I. Por consiguiente los intentos de entender los problemas de política exterior desde este marco de referencia conducirán a explicaciones muy distintas.³⁰

³⁰ La influencia de los estudios organizacionales sobre la actual literatura de asuntos de política exterior es mínima. Los especialistas en la política internacional no estudian la teoría organizacional. La teoría organizacional ha comenzado a estudiar a las organizaciones como *decision-makers* sólo recientemente y todavía no ha producido estudios conductistas de organizaciones de seguridad nacional desde una perspectiva de *decision-making*. Sin embargo, no parece probable que estos huecos vayan a permanecer vacíos por mucho tiempo. Ha habido un progreso considerable en el estudio de la empresa comercial como organización. Los investigadores han comenzado a aplicar esta nueva comprensión a las organizaciones gubernamentales y se está extendiendo el interés en la perspectiva organizacional entre las instituciones y los individuos involucrados en operaciones gubernamentales. El enfoque de la “*decision-making*” representado por Richard Snyder, R. Bruck y B. Sapin, *Foreign Policy Decision-Making* (Glencoe, Illinois, 1962), utiliza revelaciones producto de la teoría organizacional.

I. UNIDAD BÁSICA DE ANÁLISIS:

LA POLÍTICA COMO PRODUCTO DE UNA ORGANIZACIÓN

Los sucesos de política internacional son producto de procesos organizacionales en tres sentidos. Primero, los sucesos son en realidad productos de organizaciones. Por ejemplo la participación de China en la guerra de Corea -esto es, el hecho de que soldados chinos dispararan a soldados de las Naciones Unidas al sur del Yalú en 1950- es la acción de una organización. Es la acción de hombres, soldados en pelotones que forman parte de compañías, que a su vez forman ejércitos. Hombres que responden como rasos a los tenientes que son responsables ante los capitanes, que a su vez son responsables ante sus comandantes, fueron los que se adentraron en Corea, avanzaron contra las tropas enemigas y dispararon según rutinas establecidas del ejército chino. Las decisiones de los dirigentes gubernamentales echan a andar las rutinas organizacionales. Los líderes del gobierno pueden tal vez recortar la actuación de las organizaciones y decidir por alguna combinación de sus productos. Pero la conducta está determinada en gran parte por procedimientos previamente establecidos. Segundo, las rutinas organizativas de despliegue de las capacidades físicas son realmente las opciones disponibles para los dirigentes gubernamentales cuando enfrentan algún problema. Sólo la existencia de hombres equipados y entrenados como ejércitos, susceptibles de ser transportados a Corea del Norte, hicieron que la entrada a la guerra de Corea fuera una opción viable para los dirigentes chinos. Los dirigentes no siempre perciben el hecho de que los programas establecidos (equipo, hombres y rutinas que existen en un momento determinado) agotan el número de botones que pueden apretar. Pero en cualquier caso es fundamental que sea posible entender qué están haciendo realmente. Tercero, los productos organizacionales estructuran la situación y establecen los límites que circunscriben la “decisión” de los dirigentes frente a cualquier asunto. Los rendimientos y productos plantean el problema, proporcionan la información y originan las primeras maniobras que van a definir el aspecto con el cual se presenta la cuestión a los dirigentes. Como ha observado Theodore Sorensen:

Los presidentes rara vez, si acaso alguna, toman decisiones -particularmente en asuntos de política exterior- como si anotaran sus conclusiones en una pizarra limpia... Las decisiones básicas, que delimitan sus elecciones, con demasiada frecuencia fueron tomadas previamente.³²

La estructura de la situación y el aspecto de la cuestión -que están determinadas por los productos organizacionales- hace que la elección formal de los líderes sea frecuentemente anticlimática.

II. MARCO CONCEPTUAL

A. *Actores organizacionales*. El actor no es una “nación” o “gobierno” unitario monolítico. Es más bien una constelación de organizaciones que se enlazan sin mucha cohesión y en cuya punta se encuentran los líderes del gobierno. Esta constelación actúa en tanto ejecutan sus rutinas las organizaciones que la componen.³³

B. *Problemas segmentados y poder fraccionado*. A fin de atender las múltiples facetas de los asuntos de política exterior es necesario que los problemas se dividan y repartan entre varias organizaciones. Para evitar la parálisis, al poder principal debe corresponder la responsabilidad principal. Pero si las organizaciones pueden hacer cualquier cosa, gran parte de lo que hagan será determinado dentro de la misma organización. Cada organización percibe problemas, procesa información y ejecuta una variedad de acciones casi autónomamente (en el marco de las amplias directrices de la política nacional). Los problemas

³¹ Se pudo formular este paradigma gracias a la orientación e intuición de Herbert Simon y también al modelo conductista de la empresa planteado por Richard Cyert y James March, *A Behavioral Theory of the Firm* (Englewood Cliffs, 1963). Sin embargo, aquí uno debe manejar las funciones menos rutinarias, menos cuantificadas de los menos diferenciados elementos de las organizaciones gubernamentales.

³² Theodore Sorensen, “You Get to Walk to Work”, *New York Times Magazine*, 19 de marzo, 1967.

³³ Las organizaciones no son monolíticas. El nivel adecuado de desagregación depende de los objetivos de un trabajo de análisis. Este paradigma está formulado teniendo en mente las organizaciones principales que constituyen el gobierno de los Estados Unidos. La generalización a los componentes principales de cada departamento y agencia debe ser bastante directa.

desagregados en diversos factores y el poder fraccionado son los dos filos de una misma espada. Dividir un problema en factores permite que se preste una atención más especializada a las diversas facetas particulares de los problemas, cosa que sería imposible si los dirigentes del gobierno trataran de resolverlos por ellos mismos. Pero el precio de esta atención mayor es aceptar una mayor discrecionalidad en la definición de *cuáles asuntos* deben ocupar a la organización y de *cómo* deben programarse las respuestas de les, organización.

C. *Prioridades localistas, percepciones y cuestiones particulares.* Tener la responsabilidad principal de un conjunto limitado de problemas favorece el localismo organizacional. Otros factores adicionales refuerzan esta tendencia: 1) la información a la que puede tener acceso la organización, 2) el reclutamiento de personal, 3) los cargos de los individuos dentro de la organización, 4) la presión de los grupos pequeños dentro de la organización, y 5) la distribución de recompensas por parte de la organización. Los clientes (por ejemplo, grupos de interés), los aliados gubernamentales (por ejemplo, los comités del Congreso), y las contrapartes extranjeras (por ejemplo, el Ministerio Británico de Defensa para el Departamento de Defensa, o la Secretaría Británica de Asuntos Exteriores para el Departamento de Estado) galvanizan este localismo. De esta manera las organizaciones tienden a desarrollar preferencias relativamente estables respecto de prioridades, percepciones y asuntos operativos.

D. *La acción como producto organizacional.* La característica más prominente de la actividad de una organización es su carácter programado, es decir, la medida en que el comportamiento en cualquier caso particular sigue rutinas preestablecidas. En la producción de resultados, la actividad de cada organización tiene características distintivas.

1. *Metas: exigencias que definen una actuación aceptable.* Las metas operacionales de una organización rara vez se manifiestan en mandatos formales. Son más bien, un conjunto de restricciones obligatorias que definen la actuación aceptable. Entre las exigencias restrictivas es prioritaria la salud organizacional, definida usualmente en términos de organismos adscritos y recursos asignados. El conjunto de exigencias surge de una mezcla de expectativas y demandas que suelen provenir de las otras organizaciones gubernamentales, de la autoridad reglamentaria, de los ciudadanos, de los grupos de interés fuertes y de las negociaciones dentro de la organización. Este marco de restricciones obligatorias representa una cuasi-resolución de conflictos. Pero el conflicto entre metas alternativas siempre está latente; de ahí que sea una cuasi-resolución. Normalmente, las restricciones obligatorias se formulan como imperativos para evitar desastres e incomodidades.³⁴
2. *Atención secuencial a las metas.* El conflicto entre las exigencias operacionales se resuelve con el recurso de la atención secuencial. Al surgir un problema, las subunidades de la organización más involucradas en el problema se encargan de tratarlo conforme a las restricciones obligatorias que suponen son las más importantes. Cuando surge el siguiente problema, otro conjunto de subunidades se hace cargo, conforme a otro conjunto de restricciones.
3. *Procedimientos operativos estandarizados* Las organizaciones cumplen sus funciones “superiores”, como atender áreas de problemas, monitorear información y preparar respuestas para contingencias probables, al realizar sus tareas “menores”, por ejemplo, al preparar presupuestos, producir reportes y desarrollar infraestructura. La ejecución confiable de estas tareas requieren de procedimientos operativos estándares (de aquí en adelante POE). Los procedimientos estandarizados no cambian rápida o fácilmente. Sin estos procedimientos, no es posible realizar ciertas tareas concertadas. Pero, debido a ellos, el comportamiento organizacional suele ser inconvenientemente formal, lento e inapropiado.
4. *Programas y repertorios.* Las organizaciones deben ser capaces de ejecutar acciones cuidadosamente coordinadas. La actuación segura requiere que existan conjuntos de POE ensayados para producir acciones específicas, por ejemplo, para luchar contra unidades enemigas o para contestar el telegrama de una embajada. Cada conjunto incluye un “programa” (entendido tanto en el sentido de teatro como de computación) que la organización tiene listo para enfrentar una determinada situación. La lista de programas que tiene que ver con un tipo de actividad, por ejemplo, el combate al enemigo, constituye un repertorio organizacional de acciones. El repertorio de programas es siempre limitado. Cuando las organizaciones están motivadas, ejecutan bien los programas. Estos no se pueden cambiar fundamentalmente en cualquier

³⁴ La estabilidad de estas restricciones depende de factores tales como las reglas para la promoción y la recompensa, los procedimientos presupuestales y de contabilidad y los procedimientos operativos ordinarios.

situación particular. Mientras más compleja la acción y mayor el número de actores involucrados, más importantes son los programas y los repertorios como factores determinantes del comportamiento organizacional

5. *La necesidad de evitar la incertidumbre.* A las organizaciones no les gusta calcular a distribución de la probabilidad de sucesos futuros. Prefieren evitar la incertidumbre. Las organizaciones regulan las reacciones de los demás actores estableciendo con ellos ambientes negociados. El ambiente primario, las relaciones con otras organizaciones gubernamentales, se estabiliza con acuerdos sobre la repartición del presupuesto, la delimitación de áreas de responsabilidad y la aceptación de prácticas convencionales. El ambiente secundario, las relaciones con el mundo internacional, se estabiliza mediante el establecimiento de contratos (alianzas) y “relaciones de club” (Departamento de Estado de los Estados Unidos y la Secretaría de Asuntos Exteriores del Reino Unido o el Tesoro de los Estados Unidos y el Tesoro del Reino Unido). Entre enemigos, los contratos y las prácticas convencionales aceptadas cumplen también una función similar; un ejemplo son las reglas del “precario *status quo*” al que se refería el presidente Kennedy en la crisis de los misiles. Donde el ambiente internacional contiene situaciones no negociables, las organizaciones enfrentan incertidumbres que tratan de controlar mediante el diseño de *escenarios estándar* de contingencias, para los que se preparan cuidadosamente. Por ejemplo, el escenario estándar para el Mando Táctico de la Fuerza Aérea implica el combate con aviones enemigos. Se diseñan los aviones y se entrena a los pilotos para enfrentar esta clase de problema. Que estos preparativos no sean tan trascendentes como las contingencias más probables ha tenido poco impacto en el escenario.
6. *La búsqueda dirigida a los problemas.* Donde las situaciones no pueden ser identificadas como normales, las organizaciones emprenden una búsqueda. El estilo de búsqueda y la solución están determinados en gran medida por las rutinas existentes. La búsqueda organizacional de medidas alternativas se caracteriza por estar orientada a problemas: se centra en el descontento atípico que hay que evitar. Su estrategia intelectual es simple: se investiga primero el síntoma y después se averiguan las alternativas disponibles. La investigación descubrirá tendencias que a su vez dependen de otros factores tales como el conocimiento especializado o la experiencia profesional y los patrones de comunicación.
7. *El aprendizaje y el cambio organizacional.* Los parámetros del comportamiento de una organización persisten a lo largo del tiempo. Cuando tienen que responder a problemas extraordinarios, la investigación y las rutinas de las organizaciones evolucionan, con el fin de asimilar las situaciones nuevas. De esta manera el aprendizaje y el cambio provienen en gran medida de los procedimientos existentes. Sin embargo, pueden ocurrir cambios abruptos en las organizaciones. Hay condiciones que hacen más probables los cambios drásticos. 1) Periodos de festín presupuestal. Normalmente, las organizaciones devoran sus abundantes recursos presupuestales comprando artículos innecesarios. En este sentido, si están comprometidos con el cambio, los dirigentes que controlan el presupuesto pueden usar los fondos extra para cambiar la organización. 2) Periodos prolongados de hambruna presupuestal. La hambruna de un solo año normalmente no induce cambios en la estructura organizacional, aunque algunos programas pierdan eficacia, pero la hambruna prolongada impone reajustes organizativos importantes. 3) Fallas dramáticas en la actuación. El cambio drástico, en la mayoría de los casos, ocurre en respuesta a desastres mayores. Cuando fracasan claramente los procedimientos y repertorios, las autoridades ajenas a la organización exigen cambios, el personal existente es menos hostil a la innovación y los individuos comprometidos con el cambio reemplazan a los miembros clave de la organización.

E. *La coordinación y el control central.* La acción requiere descentralizar las responsabilidades y el poder. Pero los problemas cruzan las jurisdicciones de varias organizaciones. En consecuencia, la necesidad de descentralización choca directamente con la necesidad de coordinación. (Los partidarios por una u otra cara de este dilema -la acción responsable implica el poder descentralizado vs la acción coordinada requiere un control central- son responsables en gran parte de las persistentes demandas por una reorganización gubernamental.) Tanto la necesidad de coordinación como la importancia de la política exterior para el bienestar nacional hacen que los líderes del gobierno se ocupen de los procedimientos de las organizaciones entre las que se han distribuidos los problemas y el poder. Las propensiones y rutinas de cada organización pueden verse afectadas por la intervención de los dirigentes del gobierno. Sin embargo, es prácticamente imposible la dirección central y el control sistemático de la actividad organizacional. La relación entre las

organizaciones y entre las organizaciones y los dirigentes gubernamentales depende significativamente de distintas variables estructurales: 1) la naturaleza- del trabajo, 2) las medidas y la información disponible a los líderes del gobierno, 3) el sistema de recompensas y castigos entre los miembros de la organización, y 4) los procedimientos de asignación de los recursos humanos y materiales. Por ejemplo, en la medida en que las recompensas y los castigos sean distribuidos por las autoridades superiores entre los miembros de una organización, las autoridades pueden ejercer control sobre ellos, especificando los criterios con los que van a evaluar su desempeño. Estos criterios se convierten en exigencias y restricciones que delimitan la actividad de la organización. Pero la restricción es un instrumento burdo de control. La intervención de los dirigentes gubernamentales logra cambiar a veces la actividad de una organización en la dirección deseada, pero menos de lo deseable. Como declaró Franklin Roosevelt, un maestro de la manipulación de las organizaciones gubernamentales:

El Tesoro es tan grande y tan vasto y sus prácticas están tan arraigadas que encuentro casi imposible lograr la acción y los resultados que quiero... Pero el Tesoro no es comparable con el Departamento de Estado. Hay que vivir la experiencia de querer cambiar el pensamiento, las políticas y la acción de los diplomáticos de carrera para saber qué cosa es realmente un problema. Pero el Tesoro y el Departamento de Estado juntos no son nada comparados con la Marina... Cambiar cualquier cosa en la Marina es como golpear un colchón de plumas. Golpeas con tu derecha y golpeas con tu izquierda hasta que quedas exhausto, y el maldito colchón sigue exactamente igual que antes³⁵

La experiencia de John Kennedy parece haber sido similar: “El Departamento de Estado”, declaró, “es un platón lleno de gelatina”.³⁶ Y, para que la revolución lograda por McNamara en el Departamento de la Defensa no sea considerada un vistoso contraejemplo, el reciente rechazo de la Marina a la intervención de McNamara en la adquisición de las armas navales, los F-IIIIB, debería ser visto como un antídoto.

F. *Las decisiones de los dirigentes gubernamentales.* La persistencia organizacional no excluye que cambie el comportamiento gubernamental, pues los líderes del gobierno están a la cabeza del conglomerado de organizaciones. Muchas cuestiones importantes implican que ellos decidan qué organizaciones llevarán a cabo qué programa y dónde. De esta manera, la estabilidad en los localismos y los POE de cada una de las organizaciones es coherente con algunos cambios importantes en la conducta de los gobiernos. La gama de estas variaciones es empero definida por los programas organizacionales existentes.

III. ESQUEMA DE INFERENCIA DOMINANTE

Si una nación realiza hoy un cierto tipo de acción, es porque ayer sus organizaciones deben haber seguramente realizado (o haber establecido rutinas para efectuarla) una acción sólo mínimamente diferente. En cualquier punto específico del tiempo, un gobierno consta de un cierto conjunto de organizaciones, cada una con sus metas, programas, y repertorios. Las características de la acción gubernamental son consecuencia de las rutinas establecidas y de las elecciones que hicieron con anterioridad los dirigentes gubernamentales frente a diversos programas de acción, siguiendo la información que poseían y estimando los desempeños de las rutinas de los programas. La mejor explicación de la conducta de una organización en un tiempo dado t es $t-1$, y la predicción de $t+1$ es t . El modelo II alcanza poder explicativo al descubrir las rutinas organizacionales y los repertorios que produjeron los resultados que incluyen los acontecimientos problemáticos.

IV. ENUNCIADOS GENERALES

Ya hemos establecido varias proposiciones generales. Para ilustrar con claridad el tipo de proposiciones que emplean los analistas del modelo II, formularemos algunas de ellas más precisamente.

A. *Acción de la organización.* La actividad de los POE y los programas no favorece una adaptación flexible e inteligente a las cuestiones (en los términos del analista). Los más pequeños detalles de acción de las organizaciones están determinados por las rutinas y no por las órdenes de los gobernantes.

³⁵ Marriner Eceles, *Beckoning Frontiers* (New York, 1951), p. 336.

³⁶ Arthur Schlesinger, *A Thousand Days* (Boston, 1965), p. 406

1. Los POE son básicamente rutinas para tratar con situaciones estándar. Las rutinas permiten que muchos individuos comunes y corrientes traten día tras día muchos casos sin pensar demasiado y en respuesta a estímulos básicos. Pero esta capacidad regulada para lograr la ejecución adecuada se paga con la estandarización. Si los POE son apropiados, la actuación promedio es mejor que un enfoque idiosincrásico para cada caso (bajo el supuesto de límites fijos de talento, tiempo y recursos). Pero casos específicos, particularmente los casos críticos, que carecen de características “estándar”, se manejan con frecuencia de manera inadecuada o aproximativa.
2. Un programa, es decir, una acción compleja seleccionada, entre un breve repertorio de programas, rara vez ha sido diseñado a la medida de la situación específica en la que se va a ejecutar. En el mejor de los casos, el programa es simplemente el más apropiado del repertorio existente.
3. Los repertorios existentes han sido elaborados para situaciones limitadas por sus propios intereses y en función de acontecimientos estandarizadamente posibles; por consecuencia, los programas a la mano para enfrentar una situación concreta suelen resultar inadecuados.

B. *Flexibilidad limitada y cambio incremental.* Las líneas importantes de la acción organizacional son rectas, es decir, el comportamiento en un determinado momento es apenas mínimamente diferente del comportamiento en $t-1$. Las predicciones más simples son las que mejor funcionan: el comportamiento en $t + 1$ debe diferir en muy poco del comportamiento actual.

1. Los presupuestos de las organizaciones cambian incrementalmente, tanto con respecto a sus totales como con respecto a sus partidas interorganizacionales. Aunque las organizaciones podrían dividir el dinero disponible cada año repartiendo el pastel de una nueva manera (a la luz de cambios en los objetivos o en el ambiente), en la práctica las organizaciones toman como base el presupuesto del año anterior y lo ajustan incrementalmente. Se deben limitar los pronósticos que precisan de cambios presupuestales importantes en un solo año entre organizaciones o entre unidades dentro de una organización.
2. La inversión de las organizaciones no se detiene en el punto en que los costos “objetivos” superan a los beneficios. Los intereses de las organizaciones en los proyectos adoptados impulsan a proseguirlos bastante más allá de donde comienzan las pérdidas.

C. *Factibilidad administrativa.* La explicación, el análisis y la predicción, para ser adecuadas, deben incluir la factibilidad administrativa como una dimensión importante. Hay un espacio considerable que los dirigentes escogen (o podrían racionalmente escoger) y la implementación ejecutada por las organizaciones.

1. Las organizaciones son instrumentos burdos. Los proyectos que requieren que varias organizaciones actúen con altos niveles de precisión y coordinación no tienen muchas probabilidades de éxito.
2. Los proyectos que exigen a las unidades organizacionales existentes salir de sus funciones habituales para realizar tareas no programadas previamente, rara vez se logran de la manera en que fueron diseñados.
3. Los dirigentes gubernamentales pueden esperar que cada organización realice su “parte” en términos de lo que la organización sabe hacer.
4. Los líderes gubernamentales pueden esperar información incompleta y distorsionada de cada organización acerca de su parte del problema.
5. Cuando la parte de un problema asignada a una organización es contraria a sus metas existentes, la organización se resistirá a implementar la parte que le corresponde.

V. PROPOSICIONES ESPECÍFICAS

1. *La disuasión.* La probabilidad de un ataque nuclear está más correlacionada con varios factores organizacionales que con el balance o el desbalance del poder o la estabilidad o la inestabilidad, a la manera de los estrategas del Modelo I. Excepto en el caso especial de que la Unión Soviética llegara a tener la capacidad creíble de destruir con un solo golpe a los Estados Unidos, la probabilidad de un ataque nuclear está definida en consecuencia por varios factores organizacionales y no tanto por la superioridad o la inferioridad de los EEUU.

Primero. Si ocurre un ataque nuclear, éste resultará de la actividad organizacional de lanzar misiles a cargo de los miembros de un grupo especializado. Para ello es determinante el *sistema de control* del enemigo, es decir, los mecanismos físicos y los procedimientos habituales que determinan quién puede lanzar los misiles y cuándo. Segundo. Son los programas del enemigo para llevar sus fuerzas estratégicas a un *status de alerta* los que determinan la probabilidad de que ocurra un lanzamiento accidental. Al estallar la Primera Guerra Mundial, si el zar ruso hubiera entendido el proceso organizacional que desencadenaba su orden de movilización completa, se habría dado cuenta de que optaba por la guerra. Tercero. Los repertorios de las organizaciones fijan el margen de las opciones realmente posibles para los líderes enemigos. El menú a disposición del zar Nicolás en 1914 tenía dos platos fuertes la movilización total y la no movilización. La movilización parcial no era una opción organizacional. Cuarto. Como las rutinas de las organizaciones disponen el tablero de juego, el actual emplazamiento de tropas entrenadas y armas nucleares es fundamental. Dado que es más probable que estallen las hostilidades en Berlín que en los demás escenarios de una guerra nuclear, son tan determinantes como el problema del “balance” los hechos del emplazamiento, entrenamiento y equipamiento nuclear técnico de las tropas soviéticas estacionadas en Alemania Oriental - que va a influir en la manera como vean la cuestión los líderes soviéticos al inicio de las hostilidades y en la manera como se implemente la opción elegida.

2. *La posición soviética de fuerza.* La posición soviética de fuerza, es decir, el hecho de que tengan y emplacen ciertas armas en lugar de otras está determinado por factores organizacionales, tales como las metas y los procedimientos de los servicios militares existentes o las metas y los procesos de los laboratorios de investigación y diseño, en el marco de los límites presupuestales decididos por los dirigentes del gobierno. La fragilidad de la Fuerza Aérea soviética en el aparato militar soviético parece haber sido un elemento decisivo en el fracaso soviético para disponer de una fuerza de bombardeo importante en los años 1950 (razón por la que fallaron las predicciones de la inteligencia americana acerca de que existía una notable “disparidad de bombardeo”). Las fuerzas terrestres soviéticas, cuyos objetivos y procedimientos excluyen una misión intercontinental, controlaron los misiles hasta 1960. Este hecho tuvo mucho que ver con la lenta acumulación soviética de ICBMs (razón por la que fallaron las predicciones norteamericanas de inteligencia acerca de una “disparidad de misiles”). Estos factores organizacionales (el control de los misiles de las Fuerzas Terrestres soviéticas y la obsesión de los servicios de inteligencia por los escenarios europeos) hacen más comprensible el emplazamiento soviético de tantos MRBMs que podrían destruir hasta tres veces los blancos europeos. Los recientes desarrollos armamentísticos, por ejemplo, las pruebas de un sistema de bombardeo fraccional orbital (FOBS) y descargas explosivas múltiples para los SS-9, muy probablemente reflejan la actividad e intereses de un conjunto de organizaciones soviéticas de investigación y desarrollo, más que una decisión de los dirigentes soviéticos de lograr un sistema de armamento para iniciar las agresiones. La atención cuidadosa a los componentes organizacionales del establecimiento militar soviético (Fuerzas de Misiles Estratégicos, Marina, Fuerza Aérea, Fuerzas Terrestres y Defensa Aérea Nacional), las misiones y sistemas de armamento con el que esté relacionado cada componente (un sistema de armamento independiente atiende a la supervivencia como un servicio independiente), y las divisiones presupuestales existentes (que probablemente son más o menos estables en la Unión Soviética, como suelen ser en todos lados) ofrecen mejoras potenciales en predicciones de mediano y largo plazo.

Modelo III: Política burocrática

Los líderes que se encuentran a la cabeza de las organizaciones no son un grupo monolítico. Cada uno es, en derecho propio, un jugador en un juego central, competitivo. El nombre de este juego es política burocrática: la negociación a través de canales regulados entre jugadores escalonados jerárquicamente en el gobierno. Se puede comprender entonces la conducta gubernamental de acuerdo con un tercer modelo conceptual: ya no como productos organizacionales, sino como desenlaces o resultados de juegos negociación. En contraste con el modelo I, el modelo de política burocrática no ve un actor unitario, sino muchos actores-jugadores, que no se centran en una cuestión estratégica única sino en diversos problemas nacionales, que tampoco actúan conforme a un conjunto coherente de objetivos estratégicos sino según sus distintas concepciones de metas nacionales, organizaciones y personales. Se trata de jugadores que toman las decisiones del gobierno no según el criterio de la elección racional, sino en ese estira y afloja que es la política.

El aparato de cada gobierno nacional constituye una arena compleja de los juegos nacionales internos. Los dirigentes políticos a la cabeza del aparato, más los hombres que ocupan posiciones en la punta de las organizaciones más importantes, forman el círculo de los jugadores centrales. Ascender a este círculo asegura cierta independencia. La necesaria descentralización de las decisiones para poder actuar en el amplio

campo de los problemas de política exterior garantiza que cada jugador tenga una considerable discreción. Así el poder es compartido.

La naturaleza de los problemas de política exterior permite desacuerdos fundamentales entre hombres razonables acerca de qué se debe hacer. Los análisis predicen recomendaciones contrapuestas. Las distintas responsabilidades que pesan sobre los hombros de las diversas personalidades individuales favorecen las diferencias de percepciones y prioridades. Pero tratan cuestiones de primera importancia. Realmente importa qué hace la nación. Una elección errada podría resultar en un daño irreparable. Los hombres responsables se sienten obligados a luchar por lo que ellos creen que está bien. Los hombres comparten el poder y no están de acuerdo acerca de qué hay que hacer. Es decir, las diferencias importan. En este medio es absolutamente indispensable que la política (*policy*) se resuelva por políticas (*politics*). A veces el hacer nacional resulta del triunfo de un grupo sobre otros. Sin embargo, con mayor frecuencia los diferentes grupos al jalar en direcciones distintas producen una resultante que difiere de lo que alguien pretendió. Las piezas del ajedrez no se mueven simplemente por las razones que sustentan un curso de acción, ni por las rutinas de las organizaciones que facilitan una alternativa, sino por el poder y la habilidad de los promotores y opositores de la acción en cuestión. En esta caracterización se puede ver el vigor de la orientación de la política burocrática. Esta explicación bastaría si en un solo juego se determinaran las decisiones y si los problemas de política exterior surgieran como cuestiones discretas. Pero, la mayoría de los “asuntos”, surgen poco a poco, por ejemplo, Vietnam o la proliferación de armas nucleares, llegan fragmentados, un pedazo en un contexto, otro pedazo en otro. Cientos de asuntos compiten por obtener la atención de los jugadores cada día. Cada jugador está obligado a centrarse en su cuota de asuntos para ese día, enfrentarlos y pasar a los que siguen. De esta manera, simultáneamente la naturaleza de las cuestiones y el ritmo al que se realiza el juego, provocan que las “decisiones” y “acciones” del gobierno sean *collages*. Las elecciones de un solo jugador, los resultados de juegos menores, los resultados de juegos importantes y las “metidas de pata” todos estos pedazos, cuando son pegados sobre la misma tela, constituyen el comportamiento gubernamental frente a una cuestión.

Concebir las medidas de seguridad nacional como desenlace político contradice tanto la imaginación pública como la ortodoxia académica. Se dice que las cuestiones vitales de la seguridad nacional son demasiado importantes para que se decidan según juegos políticos. Deben estar “por encima” de la política. Acusar a alguien de “jugar a la política en los asuntos de seguridad nacional” es una acusación muy seria. Lo que el convencimiento público demanda se ve reforzado por la inclinación académica hacia la elegancia intelectual. La política interior es un desastre; más aún, según la doctrina imperante, la politiquería carece de sustancia intelectual. Como tal, es materia de chismes para periodistas, y no de investigación seria. Memorias ocasionales, anécdotas de relatos históricos y detallados estudios de caso demuestran lo contrario. Y la mayor parte de la literatura de política exterior descalifica a la política burocrática. Más que en ningún otro asunto, es enorme el abismo entre la literatura académica y la experiencia de los gobernantes.

*Paradigma de la política burocrática*³⁷

I. UNIDAD BÁSICA DE ANÁLISIS:

LA POLÍTICA COMO RESULTADO POLÍTICO

Las decisiones y acciones de los gobiernos son esencialmente desenlaces, resultados políticos. Son resultados porque lo que ocurre no ha sido escogido en tanto solución a un problema, sino porque es

³⁷ Este paradigma depende del pequeño grupo de analistas que han comenzado a llenar el hueco. Mi fuente principal es el modelo implícito en la obra de Richard E. Neustadt, aunque su atención en la acción presidencial se ha generalizado a un interés en las medidas políticas como los resultados de la negociación política entre varios jugadores independientes, entre los que el presidente no es más que una “superpotencia” entre otros poderes menores pero dignos de consideración. Como sostiene Warner Schilling, los problemas importantes son de una dificultad tal que las incertidumbres y diferencias con respecto a las metas, alternativas y consecuencias son inevitables. Esto hace necesario lo que Roger Hilsman describe como el proceso del conflicto y la formación del consenso. Las técnicas empleadas en este proceso con frecuencia se parecen a aquellas que se usan en las asambleas legislativas, aunque la caracterización de Samuel Huntington del proceso como “legislativo” enfatiza demasiado la igualdad de los participantes y no la jerarquía que estructura el juego. Más aún, mientras que para Huntington es el ejecutivo quien define la política exterior (al revés de la política militar), este paradigma sostiene que las actividades que describe como legislativas son características del proceso por medio del que se realiza la política exterior.

consecuencia de compromisos, coaliciones, competiciones y malentendidos entre diversos miembros del gobierno, cada uno de los cuáles observa diferentes aspectos de una cuestión. Son políticos, en el sentido de que la actividad que da origen a los resultados puede ser caracterizada como negociación. Tomando el concepto de Wittgenstein de “juego”, la conducta nacional en asuntos internacionales puede entenderse como el resultado de juegos intrincados y sutiles, simultáneos y sobrepuestos, entre jugadores cuyas posiciones, ordenadas jerárquicamente, constituyen el gobierno.³⁸ Estos juegos no se juegan al azar ni por placer. Están estructurados por canales reguladores y los atareados funcionarios se ocupan de los asuntos bajo fuerza de fechas. Las movidas de este juego de ajedrez deben entonces explicarse en términos de negociación entre jugadores que poseen un poder separado y desigual sobre piezas particulares y que persiguen objetivos diferentes con sus distintas jugadas dentro de subjuegos distinguibles.

II. MARCO CONCEPTUAL

A. *Jugadores en posiciones.* El actor no es ni una nación unitaria, ni un conglomerado de organizaciones, sino más bien un cierto número de jugadores individuales. Los grupos de estos jugadores son los agentes de las decisiones y acciones gubernamentales particulares. Los jugadores son hombres que ocupan un puesto, que tienen una posición.

Los individuos se vuelven jugadores en el juego de la política de seguridad nacional al ocupar una posición clave dentro del gobierno. Por ejemplo, en el gobierno de los Estados Unidos, los jugadores incluyen a los “Jefes”: el presidente, los secretarios de Estado, la Defensa y el Tesoro, el director de la CIA, los jefes de personal y, desde 1961, el asesor especial para Asuntos de Seguridad Nacional;³⁹ los “funcionarios”, a saber, el equipo de cada jefe; los “indios”, que son los funcionarios designados y el personal permanente de cada uno de los departamentos y dependencias del gobierno; los “Jugadores ad hoc”: actores que participan en el juego más amplio del gobierno (especialmente los “influyentes del Congreso”), los miembros de la prensa, los portavoces de grupos de interés importantes (especialmente el “establishment” bipartidista de la política exterior dentro y fuera del Congreso), y los suplentes de cada uno de estos grupos. Otros miembros del Congreso, la prensa, los grupos de interés y el público forman círculos concéntricos alrededor de la arena central -círculos que demarcan los límites dentro de los cuales se realiza el juego.

La capacidad de acción de los jugadores está definida por la posición que ocupan. Las ventajas y desventajas con las que cada jugador juega en varios juegos, dependen de su posición. También depende de su posición todo un conjunto de obligaciones en el desempeño de sus tareas. Las dos caras de esta moneda están ilustradas en la posición del moderno Secretario de Estado. Primero, formalmente y a veces de hechos, es el depositario principal del juicio político en las cuestiones político-militares de la política exterior contemporánea y, en consecuencia, es uno de los consejeros personales más importantes del presidente. Segundo, es el colega de otros consejeros presidenciales en los asuntos de política exterior, es decir, el Asesor Especial para Asuntos de Seguridad Nacional y los secretarios de Defensa y del Tesoro. Tercero, es el diplomático estadounidense de más alto rango para las negociaciones importantes. Cuarto, funge como voz del gobierno ante el Congreso, el país y el mundo. Finalmente, es el “Sr. Departamento de Estado” o el “Sr. Relaciones Exteriores”, “conductor de los funcionarios, portavoz de sus causas, guardián de sus

³⁸ La metáfora teatral del escenario, los papeles y los actores es más común que esta metáfora de juegos, posiciones y jugadores. Sin embargo, la rigidez que connota el concepto de “papel”, en el sentido teatral de actores que recitan líneas establecidas y también en el sentido sociológico de respuestas establecidas a situaciones sociales específicas hace más útil el concepto de juegos, posiciones y jugadores para este análisis de participantes activos en la determinación de la política nacional. Las objeciones a la terminología sobre la base de que “juego” connota algo poco serio pasa por alto la aplicación del concepto a los más serios problemas en la filosofía de Wittgenstein y también en la teoría contemporánea del juego. La teoría del juego normalmente trata acerca de juegos estructurados con mayor precisión, pero el examen de Wittgenstein del “juego del lenguaje” en el que los hombres usan palabras para comunicarse es bastante análogo a este análisis del juego menos especificado de la política burocrática. Véase Ludwig Wittgenstein, *Philosophical Investigations*, y Thomas Schelling, “What is Game Theory?” en James Charlesworth, *Contemporary Political Analysis*.

³⁹ La inclusión del asesor especial del presidente para Asuntos de Seguridad Nacional en la categoría de los “Jefes” y no en la de los “Funcionarios” puede ser debatible. En realidad es un superfuncionario y también casi un jefe. Su posición no tiene ninguna autoridad estatutaria. Depende especialmente de que sean buenas sus relaciones con el presidente y los secretarios de Defensa y Estado. Sin embargo, controla un curso de acción genuina. La decisión de incluirlo entre los jefes refleja mi opinión de que la función de Bundy se está institucionalizando.

intereses, juez de sus disputas, superintendente de su trabajo, maestro de sus carreras.”⁴⁰ Pero no es primero una cosa y luego la otra. Debe desempeñar todas estas funciones simultáneamente. Su actuación en una área afecta su prestigio y poder en las otras. Su perspectiva específica, resultante de su trabajo diario -la relación de su departamento con otras oficinas del exterior- entra en conflicto con el encargo presidencial de ser el coordinador de las varias perspectivas discrepantes. Su necesaria cercanía con el presidente limita la medida y la fuerza con la que puede representar y defender a su departamento. Cuando cede ante el secretario de Defensa en lugar de luchar por la posición de su departamento -cosa que sucede con frecuencia- pone a dura prueba la lealtad de sus funcionarios. Cómo resuelve el secretario estos conflictos depende no sólo de la posición sino también de la personalidad del jugador que ocupa la posición.

Los jugadores también son personas, los metabolismos de los hombres difieren. El núcleo de la mezcla que es la política burocrática corresponde a la personalidad. La manera como cada hombre se las arregla para aguantar la presión, el estilo básico de actuar de cada jugador, la complementariedad o la contradicción entre personalidades y estilos en los círculos cerrados de decisión son todos componentes esenciales de la mezcla que da origen a las políticas. Más aún, cada persona llega a ocupar su posición con un bagaje que incluye su sensibilidad ante ciertas cuestiones, sus compromisos con varios programas, su actitud personal y sus deudas con varios grupos de la sociedad.

B. *Prioridades, percepciones y cuestiones particularistas.* Las respuestas a las preguntas: “¿Cuál es la cuestión?” y “¿Qué hay que hacer?” cambian según la posición desde donde se las considera. En efecto, los factores del “localismo organizacional” influyen también en los jugadores que ocupan las posiciones de mando de estas organizaciones. Para poder motivar a los miembros de su organización, un jugador debe identificarse con la orientación de la organización en su conjunto. Los juegos en los que puede participar y las ventajas con las que juega acentúan sus presiones. De esta manera, una vez que se conoce cuáles son las percepciones a las que un jugador se inclina en razón de la posición que ocupa, es posible en muchos casos predecir con bastante certeza la por tura de un jugador. Pero su propensión por una cierta manera de percibir la realidad pasa por el filtro del acervo de recursos que los jugadores traen consigo a las posiciones. Para muchas predicciones, por lo tanto, es necesario conocer la susceptibilidad de un jugador a las presiones y los recursos que posee.

C. *Los intereses, las ganancias y el poder.* Se juegan los juegos para determinar el resultado. Pero los resultados promueven o bloquean la concepción que cada jugador tiene del interés nacional, de los programas específicos con los que está comprometido, del bienestar de sus amigos y la realización de sus intereses personales. Estos intereses sobrepuestos constituyen las apuestas por las que se juega los juegos. La habilidad de cada jugador para jugar con éxito depende de su poder. El poder, es decir, la capacidad de influir efectivamente en los resultados políticos, es una mezcla de por lo menos tres elementos: ventajas en la negociación (derivadas de la posición de autoridad y de sus obligaciones formales, del respaldo institucional, de los electores, de la experiencia y el status), la habilidad y voluntad de usar las ventajas en la negociación, y las percepciones que los otros jugadores tienen de los primeros dos componentes. El poder invertido sabiamente otorga la reputación de ser eficaz. La inversión desafortunada agota tanto las reservas de capital como la reputación. Por esto cada jugador debe escoger las cuestiones en las que puede jugar con una probabilidad razonable de éxito. De todos modos no es suficiente el poder de un jugador para garantizar resultados satisfactorios. Las necesidades y los miedos de cada jugador se extienden a muchos otros jugadores. El producto final es el más intrincado y sutil de los juegos conocidos por el hombre.

D. *El problema y los problemas.* No se encuentran “soluciones” a los problemas estratégicos con analistas distantes y concentrados fríamente en *el* problema. Por el contrario, las fechas límite y la dinámica de los sucesos plantean problemas durante el desarrollo de juegos y exigen decisiones de los atareados jugadores que actúan en contextos que modifican los aspectos del problema. Los problemas de los jugadores son a la vez más estrechos y más amplios que *el* problema estratégico. Cada jugador no centra su atención en todo el problema estratégico, sino en la decisión que debe tomar aquí y ahora. Cada decisión comporta serias consecuencias no sólo para el tratamiento del problema estratégico sino para las ganancias de la organización, así como para los beneficios personales y la reputación de cada jugador. Por esto, suele ser muy ancha la brecha que se abre entre los problemas que el jugador tiene que resolver y el problema que estudia el analista.

E. *Canales de acción.* Los juegos de negociación no proceden al azar. Los canales de acción, es decir, las vías establecidas para actuar según los tipos de cuestiones, estructuran el juego preseleccionando a los jugadores más importantes, determinando su entrada en el juego y distribuyendo las ventajas y

⁴⁰ Richard E Neustadt, testimonio, Senado de los EE.UU., Comité de Operaciones Gubernamentales, Subcomité del personal de Seguridad Nacional, *Administration of National Security*, 26 de marzo, 1963, pp. 82-83.

desventajas de cada juego. De manera más decisiva, los canales determinan “quien lleva la acción”, esto es, los “indios” de cada departamento que se encargan de realizar lo que se decida. Es así que las decisiones de compra de armas se toman dentro del proceso establecido de presupuestación anual; las peticiones de las embajadas para emprender una cierta acción se responden según rutinas de consulta y autorización del Departamento de Estado, de Defensa y de la Casa Blanca. Cuando los militares solicitan instrucciones (respecto de la asistencia permanente, respecto de las operaciones durante la guerra), sus solicitudes son redactadas por el ejército en consulta con la oficina de los secretarios de Defensa y de Estado y con la Casa Blanca. Las respuestas a las diversas crisis son discutidas por la Casa Blanca, el departamento de Estado, el de Defensa, la CIA, y jugadores *ad hoc*; los discursos políticos importantes, especialmente los que pronuncia el presidente y también los de otros jefes, reciben autorización a través de canales previamente establecidos.

F. *La acción como política*. Las decisiones y las acciones del gobierno no son la elección calculada de un grupo unitario ni el resumen formal de las preferencias de los líderes. El contexto de poder compartido, con participantes que tienen juicios propios y diferenciados acerca de la importancia de ciertas elecciones, es el factor que determina que la política sea el mecanismo de decisión. Es preciso notar el ambiente en que se juega el juego: hay una tremenda incertidumbre acerca de qué hacer, acerca de la necesidad de hacer algo y acerca de las consecuencias de cualquier cosa que se haga. Estas características obligan a los hombres responsables a convertirse en jugadores activos. El *ritmo de juego* -cientos de cuestiones, numerosos juegos y múltiples canales- obliga a los jugadores a luchar para “obtener la atención de otros”, para hacer que “vean los hechos”, para lograr que “tengan tiempo de pensar seriamente en la cuestión mayor”. La *estructura del juego* -el poder compartido por individuos con responsabilidades diversas- confirma el sentimiento de cada jugador de que los “otros no ven mi problema” y “es necesario que los otros se convenzan de que la cuestión debe ser examinada desde un punto de vista menos localista.” Las *reglas del juego* -aquél que dude pierde su oportunidad de jugar en este momento y aquél que no esté seguro de su recomendación será superado por los que sí están seguros- presionan a los jugadores a tomar partido en cuestiones muy comprometidas y los empujan a jugar. Las *recompensas del juego* -la efectividad, es decir, el impacto en los resultados como la medida inmediata de la actuación- favorece el juego rudo. Así, la mayoría de los jugadores llegan a pelear para “obligar al gobierno a hacer lo correcto.” Las estrategias y tácticas empleadas en estos juegos son bastante similares a las formalizadas por los teóricos de las relaciones internacionales.

G. *Corrientes de resultados*. Las decisiones o acciones gubernamentales surgen como *collages* formados por acciones individuales, por resultados de juegos mayores y menores, y por ciertas trampas y chapucerías. Se fabrican pieza por pieza resultados que jamás habría escogido un actor y que jamás habrían surgido de la negociación en un solo juego. Para entender el resultado, es preciso descomponerlo en sus partes.

III. PATRÓN DOMINANTE DE INFERENCIA

Si una nación ejecutó una acción, la acción fue el resultado de la negociación que se llevó a cabo entre individuos y grupos dentro del gobierno. El resultado incluye entonces *logros* de grupos comprometidos con una decisión o acción, y consecuencias globales producidas por la negociación efectuada entre grupos con posiciones bastante diferentes y con juego rudo. El poder de explicación del modelo III se cumple al revelar que el estira y afloja entre varios jugadores, que tienen distintas percepciones y prioridades y que centran su atención en diversos problemas, es el proceso que está al origen de los resultados que constituyen la acción.

IV. ENUNCIADOS GENERALES

1. *Acción e intención*. La acción no presupone la intención. Es excepcional que la suma de las conductas de los miembros de un gobierno ante determinada cuestión sea resultado de la intención de un individuo o grupo. Más bien individuos aislados, con intenciones diferentes aportaron piezas que terminaron por configurar un resultado distinto al que cada uno singularmente habría escogido.

2. “*El lugar que ocupas depende del lugar en que te sientas.*”⁴¹ Las diversas exigencias que presionan a cada jugador moldean sus prioridades, percepciones y cuestiones. Con respecto a algunas cuestiones, por ejemplo, presupuestos y decisiones de compras, la postura de un jugador particular se puede,

⁴¹ Fue, creo, Don K. Price quien enunció primero este aforismo.

predecir con certeza a partir de la información que se tenga respecto de su puesto (asiento). En la notoria controversia acerca de los B-36, nadie se sorprendió del juicio del almirante e Radford: “el B-36, bajo cualquier teoría de guerra, significa un mal negocio para la seguridad nacional,” juicio contrario a la opinión del secretario de la Fuerza Aérea Symington, que decía que “un B-36 con una bomba A puede destruir objetivos lejanos que las fuerzas de tierra tardarían años en destruir.”⁴²

3. *Jefes e indios*. El aforismo tiene también una aplicación vertical. Las presiones sobre el presidente, los jefes, los funcionarios y los indios son bastante diferentes. Las cuestiones de política exterior que puede atender el presidente están limitadas: en primer lugar por su agenda repleta, la necesidad de atender primero a lo que viene enseguida. Su problema principal estriba en averiguar cuál es el aspecto principal de las cuestiones de rutina que reclaman su atención, en tener libertad de acción hasta que el tiempo haya aclarado las incertidumbres y en evaluar los riesgos relevantes de su eventual acción.

Los directivos de la política exterior atienden comúnmente a la cuestión más urgente del día, aunque puedan conseguir que el presidente y otros miembros del gobierno presten atención a cuestiones que juzgan importantes. De lo que no pueden estar seguros es de que “el presidente pagará lo que cueste” y que “los otros están dispuestos a arriesgarse”. Para ello, deben formar una coalición de poderes realmente influyentes. Deben “darle seguridad al presidente en su decisión sobre el curso de acción correcto.”

Sin embargo, son los “indios” quienes terminan por definir la mayor parte de los problemas, por especificar las alternativas e impulsar las propuestas. Los indios luchan con los indios de otros departamentos. Por ejemplo, las luchas entre la oficina de Asuntos de Seguridad Internacional del Departamento de Defensa y la oficina de Asuntos Político-Militares del Departamento de Estado son un microcosmos de la acción que se desarrolla en niveles superiores. Pero el problema principal de los indios es cómo lograr la atención de los jefes, cómo lograr que se decida una cuestión y cómo hacer que el gobierno “haga lo correcto”.

En la toma de decisiones políticas, por tanto, el problema hacia *abajo* es la disponibilidad de opciones: cómo mantener mi libertad de acción hasta que el tiempo desvanezca las incertidumbres. El problema hacia *los lados* es el compromiso: como hacer que otros se comprometan con mi coalición; el problema hacia *arriba* es la seguridad: cómo darle al jefe seguridad para que haga lo que se debe hacer. Se puede parafrasear una aseveración de Neustadt, aplicable a toda la escalera jerárquica, la esencia de la tarea de un funcionario responsable es inducir a otros para que vean que es necesario hacer lo que la propia evaluación de sus responsabilidades específicas le exige hacer por sus propios intereses.

V. PROPOSICIONES ESPECÍFICAS

1. *Disuasión*. La probabilidad de un ataque nuclear depende básicamente de la probabilidad de que el ataque aparezca como resultado de la política burocrática del gobierno atacante. Primero, ¿qué jugadores tienen el poder de tomar la decisión de lanzar un ataque? Si el poder real para desatar la acción de ataque está controlado por un individuo, entonces un juego menor o el juego central es el crucial. Segundo, aunque la confianza del modelo I en la disuasión nuclear parte de la afirmación de que los gobiernos no buscarán el suicidio, el modelo III trae a la memoria precedentes históricos. El almirante Yamamoto, que diseñó el ataque japonés a Pearl Harbor, expresó sus cálculos con exactitud: “En seis meses o en un año de guerra contra los Estados Unidos e Inglaterra los avasallaré y podré mostrarles una cadena ininterrumpida de victorias; debo empero decirles que, si se prolongara la guerra por dos o tres años, no tengo confianza alguna en nuestra victoria final.”⁴³ Sin embargo Japón atacó. Por lo tanto, se deben considerar tres preguntas. 1) ¿Podría cualquier miembro del gobierno resolver su problema con el ataque? ¿Qué patrones de negociación podrían encontrar su desenlace en el ataque? La diferencia principal entre un balance estable de terror y un balance dudoso puede ser que en el primer caso la mayoría de los miembros del gobierno aprecian completamente las consecuencias del ataque y están en guardia contra este desenlace. 2) ¿Qué corriente de resultados podría llevar a un ataque? ¿En qué punto de esa corriente se ubica la política del atacante potencial? Si los miembros del gobierno de los Estados Unidos hubieran sido sensibles a la corriente de decisiones que llevó al ataque japonés de Pearl Harbor, habrían otorgado alta probabilidad al ataque. 3) ¿De qué manera podrían los errores de cálculo y las confusiones ocasionar chapucerías y engaños que tuvieran

⁴² Paut Y. Hammond, “Super Carriers and B-36 Bombers”, en Harold Stein (edit.), *American Civil-Military Decisions* (Birmingham, 1963).

⁴³ Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor*. Stanford, 1962, p. 350.

como resultado un ataque? Por ejemplo, en una crisis o después del comienzo de una guerra convencional, ¿qué sucede con la información disponible y el poder real de los jugadores del juego central?

Conclusión

Este ensayo obviamente ha abarcado más de lo que ha profundizado. Se ha remitido el lector a obras con desarrollos y síntesis más completas.⁴⁴ Sería inadecuado, sin embargo, terminar sin antes enunciar las varias implicaciones del razonamiento expuesto y sin plantear la pregunta acerca de las relaciones que guardan los modelos y sus derivados con la acción real más allá de la explicación. Son cuatro, como mínimo, las implicaciones que pretendía alcanzar esta reflexión. Primero, comprobar la existencia de una pluralidad de marcos de referencia y demostrar que los analistas explican los hechos de manera muy distinta según el modelo empleado. Esto implica que deberían tener mayor conciencia sobre los instrumentos que emplean. Se debe reconocer y explorar el efecto que estos “anteojos” tienen en la sensibilidad del analista para ver aspectos determinados de los hechos: su propensión a formular la interrogante de una manera y no de otra, su examen del problema conforme a ciertas categorías y no otras, su preferencia por determinadas clases de evidencia, y su tendencia a resolver los problemas usando un procedimiento y no otro. Segundo, el argumento implica tener una posición ante el problema del “estado del arte”. Al aceptar la caracterización convencional del análisis de política exterior -personalista, no acumulativo y a veces perspicaz- este ensayo rechaza el consejo que busca justificar desesperadamente la actual situación de la disciplina, invocando la naturaleza de la empresa analítica, así como el reclamo del “nuevo explorador” que exige una teorización *a priori* de las nuevas fronteras y una incorporación *ad hoc* de “nuevas técnicas”.⁴⁵ Se exige como primer paso evaluar la producción actual: examinar las explicaciones existentes, articular los modelos conceptuales que se emplearon en la explicación, formular los enunciados básicos, especificar la lógica de las diversas tendencias intelectuales y reflexionar sobre el planteamiento de los problemas. No es difícil insistir en la necesidad de contar de manera sistemática con una mayor cantidad de información, pero el requisito preliminar de formular las preguntas con claridad y conforme a categorías y premisas de modo que sea posible procesar grandes cantidades de información, es todavía un obstáculo fundamental que es preciso superar en el estudio de los problemas más importantes. Tercero, los paradigmas preliminares y parciales, aquí presentados, ofrecen una buena base para volver a examinar seriamente muchos asuntos de política exterior y militar. Los problemas tradicionalmente analizados en los términos del modelo I pueden ser mejor explicados y anticipados si se procede según los modelos II y III.⁴⁶ Para analizar totalmente un suceso según los modelos II y III es necesario contar con una gran cantidad de información. Pero las mejoras son posibles, aun en los casos en que la base informativa es muy limitada. Consideremos el problema de predecir el comportamiento de las fuerzas estratégicas soviéticas. A mediados de los años 50, los cálculos al estilo del modelo I daban lugar a predecir que, en poco tiempo, los soviéticos producirían un gran número de bombarderos de largo alcance. Desde la perspectiva del modelo II, tanto la debilidad de la Fuerza Aérea en el aparato militar soviético como la magnitud de las consecuencias presupuestales de tal armamento habrían orientado a los analistas a ponerle un tope a esta predicción. Todavía más, el modelo II habría podido formular un indicador para saber si sucedía el incremento del armamento aéreo, a saber: las luchas que se habrían desencadenado entre los servicios soviéticos por lograr aumentos presupuestales importantes. A finales de los 50 y principio de los 60, los cálculos del modelo I pronosticaron un emplazamiento inmediato, masivo de ICBMs soviéticos. De nuevo, estudiar la cuestión desde el modelo II habría reducido este número porque, en el periodo anterior, los cohetes estratégicos estaban controlados por las fuerzas terrestres soviéticas y no por un servicio independiente y, en el periodo posterior, la operación habría exigido cambios masivos del presupuesto. Hoy en día, las consideraciones del modelo I conducen a que muchos analistas recomienden, como un acuerdo en las próximas negociaciones estratégicas con la Unión Soviética, de no emplazar ABMs, además predicen que es posible una negociación exitosa. Desde el modelo II, la existencia

⁴⁴ *Bureaucracy and Policy*. Próxima Publicación, 1969

⁴⁵ Por lo tanto mi posición difiere bastante de ambos polos en el reciente “gran debate” acerca de las relaciones internacionales. Mientras que muchos “tradicionalistas”, de la clase que Kaplan ataca, adoptan la primera postura y muchos “científicos”, de la clase que ataca Bult, adoptan la segunda, esta tercera postura es relativamente neutral con respecto a cualquier cosa que pueda provocar una disputa real. Véase, Hedly Bull “International Theory: The Case for a Classical Approach”; *World Politics* (abril, 1966); y Morton Kaplan, «The New Great Debate: Traditionalism vs. Science in International Relations», *World Politics* (octubre, 1966).

⁴⁶ Ahora se están examinando varios problemas en estos términos en el Grupo de Estudios Burocráticos acerca de la Burocracia y la Política del Instituto de Política de la Universidad de Harvard y en la Corporación Rand.

de un programa soviético de ABMs en acción, la fuerza de una organización (Defensa Aérea Nacional) que controla los ABMs y el hecho de que un acuerdo para detener el emplazamiento de ABMs obligaría al desmantelamiento virtual de esta organización hacen mucho menos probable un acuerdo de este tipo. La visión desde el modelo III sugiere que a) debe haber diferencias de opinión considerables entre las percepciones y prioridades de los dirigentes soviéticos acerca de las negociaciones estratégicas; b) cualquier acuerdo afectará las bases del poder de algunos jugadores; y c) los acuerdos que no comporten severos cortes en las fuentes del poder de algunos jugadores importantes serán más viables y más factibles de negociar. Cuarto, la formulación de paradigmas, aquí propuesta, es apenas un paso inicial. Como tal, deja sin respuesta una larga lista de preguntas fundamentales. En cualquier acción dada, un analista con imaginación debería siempre ser capaz de construir una explicación razonada de la elección realizada por el gobierno. Al imponer o relajar las restricciones del modelo de elección racional (como en las variantes del modelo I) los analistas pueden dar cuenta de cualquier acción como una elección racional.

Pero ¿la *ocurrencia* de esa acción se explica por las razones que declararía un actor racional para elegirla?, ¿cómo puede forzarse al análisis del Modelo I, para que haga contribuciones más sistemáticas acerca de la pregunta por los determinantes de los sucesos? La explicación de t en términos de $t-1$, según el modelo II, es efectivamente una explicación. El mundo es contiguo. Pero los gobiernos a veces realizan cambios abruptos. ¿Se puede modificar un modelo de proceso organizacional para indicar dónde es probable el cambio? Si se presta la suficiente atención se debería entender por qué tipos identificables de organizaciones conservan programas y POEs determinados y también cómo un administrador puede mejorar la actuación de su organización. El modelo III nos cuenta un “relato” fascinante. Pero la complejidad del modelo es enorme, la cantidad de información que precisa es abrumadora, y muchos detalles de la negociación pueden ser superfluos. ¿Cómo se puede hacer más simple y serio un modelo así? Obviamente, estos tres modelos no son alternativas mutuamente excluyentes. De hecho los paradigmas resaltan el énfasis particular del marco de referencia: qué destaca y qué deja fuera. En efecto, cada uno centra su atención en una clase de variables archivando otros factores importantes bajo la cláusula *ceteris paribus*. El modelo I se ocupa principalmente de los “factores de mercado”: las presiones e incentivos creados por el “mercado internacional estratégico.” Los modelos II y III centran su atención en el mecanismo interno del gobierno que toma una decisión en un ambiente específico. Pero ¿se pueden analizar estas relaciones más a fondo? Una síntesis adecuada necesitaría construir una tipología de las decisiones y las acciones, para identificar cuáles se podrían estudiar mejor en los términos de un modelo y no en otro. El comportamiento gubernamental no es sino un conjunto de factores relativos a los sucesos en la política exterior. La mayoría de los estudiosos de la política exterior adoptan este enfoque (al menos cuando explican y predicen). Con todo, las dimensiones del tablero de ajedrez, la naturaleza de las piezas, y las reglas del juego -factores que consideran los teóricos de los sistemas internacionales- constituyen el contexto en el que se mueven las piezas. Los resultados de política exterior obedecen al funcionamiento completo de unas determinantes ¿Se pueden identificar las variables principales en ese funcionamiento?

Se puede sugerir tanto una eficaz y parcial síntesis *ad hoc* de los modelos como un esbozo de sus usos para otras actividades además de la explicación, al generar predicciones a partir de cada modelo. La rendición estratégica es un problema importante en las relaciones internacionales y en la historia diplomática. La terminación de las guerras es un área nueva, en desarrollo, de la literatura estratégica. Ambos intereses llevan a los estudiosos a plantear una pregunta central: ¿por qué se rinden las naciones en un momento determinado? Los historiadores diplomáticos y los estrategas se apoyan en proposiciones implícitas con las que pueden proyectarse hacia adelante para formular predicciones. Así, a riesgo de ser demasiado oportunista -y equivocado- la situación actual (Agosto, 1968) presenta un caso de prueba interesante: ¿Por qué y cuándo se rendirá Vietnam del Norte?⁴⁷

En resumen, los análisis basados en el modelo I aseguran que las naciones se detienen cuando los costos pesan más que los beneficios. Vietnam del Norte se rendirá cuando se dé cuenta “de que prolongar la lucha sólo puede generar costos adicionales sin tener la esperanza de ganancias que los compensen. Esta expectativa será en gran parte consecuencia del ejercicio de fuerza por parte del lado dominante.”⁴⁸ Las acciones de los Estados Unidos pueden aumentar o disminuir los costos estratégicos de Hanoi. El bombardeo de Vietnam del Norte aumenta el dolor y por lo tanto aumenta la probabilidad de la rendición. Este enunciado y esta predicción tienen un significado. Es cierto que –“permaneciendo iguales otras cosas”- es

⁴⁷ En respuesta a las recomendaciones de varios lectores, lo que sigue reproduce textualmente el trabajo expuesto en las reuniones de la Asociación (Rand, p. 3919), en septiembre, 1968. Ernest R. May contribuyó mucho a esta discusión.

⁴⁸ Richard Snyder, *Deterrence and Defense* (Princeton, 1961), p. 11. Una presentación más general de esta postura se encuentra en Paul Keeskemati, *Strategic Surrender* (New York, 1964).

más probable que las naciones se rindan si resulta negativo el balance estratégico de costo-beneficio. Las naciones rara vez se rinden cuando están ganando. El enunciado especifica el margen dentro del cual se rinden las naciones. Pero por encima de este amplio margen, la pregunta importante es: ¿por qué se rinden las naciones?

Los modelos II y III centran su atención en la máquina del gobierno por la cual el mercado estratégico internacional debe filtrarse para dar lugar a una rendición. Estos analistas son notablemente menos optimistas acerca de la posibilidad de que la rendición ocurra en el momento en que el cálculo de costo-beneficio se vuelve negativo. Nunca en la historia (esto es, en ninguno de los cinco casos que he examinado) se han rendido las naciones en ese momento. La rendición ocurre en algún momento posterior. El cuándo depende del proceso de las organizaciones y de la política de los jugadores de los gobiernos -en tanto los afecta el gobierno contrario. Más aún, los efectos del poder victorioso sobre la nación vencida no se pueden resumir adecuadamente como aumento o disminución de los costos estratégicos. Imponerle costos adicionales a una nación bombardeándola aumenta las probabilidades de que se rinda. Pero también las puede reducir. Para apreciar el impacto de las acciones de una nación sobre otra se requiere tener alguna idea de la máquina de gobierno sobre la que se ejerce la influencia o la presión. Para pronosticar con mayor precisión, los modelos II y III requieren tener una información mucho más amplia acerca de las organizaciones y la manera de hacer política de Vietnam del Norte que la que está a la disposición del público. Sin embargo, aun con una información pública limitada, los modelos pueden ofrecer indicaciones muy sugerentes.

El modelo II examina dos sub-problemas. Primero, haber perdido no es suficiente. El gobierno debe saber que el cálculo estratégico de costo-beneficio es negativo. Pero ni las categorías ni los indicadores de costos y beneficios estratégicos son evidentes. Las fuentes de información sobre ambos suelen ser organizaciones cuyas prioridades y percepciones localistas no facilitan la información o cálculos precisos. La evaluación militar del desempeño militar, los cálculos militares de factores como “la moral del enemigo” y las predicciones militares respecto de “cuándo se volverá el viento en contra” o “cuándo estaremos del otro lado” normalmente son distorsionados. Estos problemas se agudizan en los casos de operaciones de guerrilla, descentralizadas en grado sumo, como en Vietnam. En consecuencia, se subestiman los costos estratégicos. Sólo los costos sumamente visibles pueden influir directamente en los dirigentes sin pasar por el filtro de los canales organizacionales. Segundo, ya que las organizaciones son las que definen los detalles de las opciones y las que ejecutan acciones, la rendición (y la negociación) probablemente implique mucha torpeza en la primera etapa. Ninguna organización puede definir opciones o preparar programas para este acto traicionero. Por esta razón, las primeras iniciativas no se llevarán a cabo de manera coordinada con los actos de las otras organizaciones, por ejemplo, con las fuerzas militares, enviando “señales” contradictorias para el vencedor.

El modelo III sugiere que la rendición no tendrá por qué ocurrir en el momento en que los costos estratégicos sobrepasen a los beneficios, pero tampoco tendrá que esperar a que el grupo de dirigentes decida que se ha perdido la guerra. El problema se puede entender con mayor claridad en términos de cuatro enunciados adicionales. Primero, los partidarios decididos de la guerra, cuyas carreras están muy ligadas a la guerra, rara vez llegan a la conclusión de que los costos sobrepasan a los beneficios. Segundo, desde el inicio de una guerra, varios miembros del gobierno (particularmente quienes por sus responsabilidades son sensibles a problemas diferentes de la guerra, por ejemplo, planificadores económicos o expertos en inteligencia) están convencidos de que la empresa de la guerra es fútil. Tercero, la rendición probablemente será el resultado de un cambio político que refuerza el poder real de este grupo (y le añade miembros que cambiaron de bando) Cuarto, el curso de la guerra, particularmente las acciones del vencedor, pueden influir en las ventajas y desventajas de los jugadores del gobierno perdedor. Así, Vietnam del Norte se rendirá, no cuando cambie la voluntad de sus líderes, sino cuando haya en Hanoi un cambio de líderes (o un cambio de poder real dentro del círculo central.) De qué manera pueden afectar el juego en Hanoi los bombardeos, las amenazas, las promesas o las acciones americanas en el sur es algo sutil, pero no menos crucial. Estos tres modelos podrían obviamente aplicarse a la rendición de otros gobiernos y no sólo al de Vietnam del Norte. Pero dejamos este ejercicio abierto al lector.