

Juegos de Poder

Análisis de Política Exterior y Juego de Tronos



"Este libro fue realizado en el marco de los Proyectos de innovación y Fortalecimiento de la docencia, del Centro de Desarrollo de la Docencia, Universidad del Desarrollo"

Fernando Schmidt

Contenido

Introducción	[4]
<i>¿Qué es el análisis de política exterior?</i>	[5]
<i>Bases para el análisis de política exterior</i>	[8]
<i>Niveles de análisis</i>	[9]
Capítulo 1 - Los actores de la política exterior - ¿Quién juega y quién sobra?	[12]
<i>La disciplina</i>	[13]
<i>Los líderes y la disciplina</i>	[14]
<i>Líderes y circunstancias</i>	[15]
<i>Comprendiendo al líder</i>	[16]
<i>Más allá del líder: Asesores cercanos</i>	[18]
<i>Lidiando con la burocracia</i>	[20]
<i>Restricciones: Contexto doméstico e internacional</i>	[21]
<i>Agencia versus estructura</i>	[23]
Capítulo 2 - Poder, capacidades e instrumentos - Escucha mi rugido	[24]
<i>El entorno operacional</i>	[26]
<i>Factibilidad doméstica</i>	[27]
<i>Esferas de consenso</i>	[28]
<i>Entorno internacional</i>	[29]
<i>Las “Fronteras de posibilidades de acción” de cada país o reino</i>	[29]
<i>Poder</i>	[30]
<i>Capacidades</i>	[32]
<i>Instrumentos</i>	[34]
<i>Conclusiones</i>	[36]
Capítulo 3 - Análisis de líderes - Dime quién eres y te diré lo que harás	[38]
<i>Trump, The Art of the Deal</i>	[39]
<i>Herramientas para el análisis de líderes</i>	[39]
<i>¿Personalidad o persona pública? La aproximación al análisis del líder</i>	[40]
<i>Herramientas</i>	[41]
<i>Conclusiones</i>	[50]
Capítulo 4 - Teoría de los juegos - Es mejor estudiar el juego antes de empezar una partida	[52]
<i>Personalidad - Racionalidad</i>	[53]
<i>¿Qué es la teoría de los juegos?</i>	[55]
<i>¿Cómo se puede aplicar?</i>	[56]

<i>Principales conceptos de la teoría de los juegos</i>	[56]
<i>Gallina y dilema de los prisioneros</i>	[57]
<i>La información es clave</i>	[60]
<i>¿Suma cero o cooperación?</i>	[61]
<i>Reiteración y número de jugadores</i>	[61]
<i>¿Cooperación en la acción colectiva? La OPEP</i>	[62]
<i>Problemas en la aplicación de teoría de los juegos a APE</i>	[62]
Capítulo 5 - Organización estatal y política exterior - comandar un khalasar es distinto a coordinar siete reinos	[64]
<i>Niveles de análisis</i>	[65]
<i>Fuentes estatales de política exterior</i>	[66]
<i>Régimen</i>	[67]
<i>Opinión pública</i>	[70]
<i>Estructura gubernamental</i>	[72]
<i>Política burocrática</i>	[74]
<i>Regulaciones y normativa</i>	[74]
<i>Conclusiones</i>	[76]
Capítulo 6 - La estructura del sistema internacional - Se acerca el invierno	[78]
<i>Todo sistema tiene su lógica</i>	[79]
<i>Teorías</i>	[80]
<i>Caso hipotético: El invierno</i>	[80]
<i>La esencia del ser humano</i>	[81]
<i>Neorrealismo</i>	[82]
<i>Neoliberalismo</i>	[86]
<i>Constructivismo</i>	[88]
<i>Teoría de la Dependencia</i>	[91]
<i>Conclusión</i>	[92]
Capítulo 7 - Organismos internacionales - ¿Hay vida más allá de la soberanía?	[94]
<i>¿Cuál es el rol de los organismos internacionales?</i>	[95]
<i>¿Qué es un organismo internacional?</i>	[96]
<i>Castigos e incentivos</i>	[97]
<i>Organismos internacionales y política exterior</i>	[97]
<i>Relación dinámica</i>	[98]
<i>Bottom-up: Influenciando los organismos internacionales</i>	[99]
<i>Top-down: La influencia de los organismos internacionales en la política exterior de los países</i>	[99]
<i>Conclusiones</i>	[101]

Introducción

“¿Por qué será que, en cuanto un hombre construye un muro, inmediatamente su vecino quiere saber qué hay al otro lado?”

Tyrion Lannister.

En mi familia, las apuestas en torno a Juego de Tronos se han convertido en una tradición ineludible. Previo al lanzamiento de cada temporada, anotamos los nombres de los personajes que aún sobreviven a los vuelcos drásticos de la historia de George R.R. Martin, y ponemos fichas sobre los que creemos que tienen menos posibilidades de terminar la temporada con vida. Rara vez acertamos. Pero este proceso nos lleva constantemente a reflexionar sobre la lógica que sigue esta historia que nos ha capturado a través de sus libros y/o de la exitosa serie de HBO. De la reflexión saltamos al análisis, un análisis que es muchas veces hipotético: ¿Qué hubiese pasado si...? Y es aquí cuando tenemos que empezar a usar un razonamiento por analogía, considerando situaciones similares que han ocurrido en la historia de la humanidad, o que incluso ocurren en el día a día a nuestro alrededor, reflexionando sobre la política doméstica o internacional. El razonamiento analógico nos transporta inmediatamente del mundo de Juego de Tronos al mundo real, dándole necesariamente una mayor intensidad a la forma en la concebimos ambos. El mundo creado por George R.R. Martin es sumamente humano –pese a toda la ficción que lo rodea– porque quienes viven en él se enfrentan a problemas que son propios de toda sociedad. La línea que separa la ficción de Martin del mundo real es delgada, de ahí que cautivara a millones de personas alrededor del mundo. “En este mundo, cuando juegas el juego de tronos; o ganas o mueres”. No es una amenaza cualquiera. Es la Reina amenazando a la Mano del Rey con consecuencias fatales si se atreve a revelar el incestuoso amorío que mantiene con su hermano Jaime.

Sin embargo, lo que aparenta ser una intimidación vengativa y pasional por parte de Cersei Lannister está altamente cargada de contenido político, al igual que toda la serie Juego de Tronos.

Podríamos pensar que en el mundo de George R.R. Martin no hay muchos visos de política exterior dado que la lucha por el Trono de Hierro depende más bien de la pugna doméstica por el poder, en una estructura de gobierno que podríamos asemejar a un sistema federal. Sin embargo, la fragilidad de la “federación” de los Siete Reinos hace que la lucha, más que doméstica, sea una lucha entre partes iguales: unidades soberanas. Reinos que se abalanzan unos sobre otros en una constante batalla por controlar el poder y los recursos que derivan del mismo. Vemos también en Juego de Tronos, la existencia de problemas globales que requieren cooperación de los Estados –como la inminente llegada del Largo Invierno–, la presencia de organismos internacionales –El Muro o la Ciudadela– e incluso sistemas financieros altamente vinculados a logros políticos como el Banco de Hierro. Todo esto convierte al mundo de George R.R. Martin en un terreno fértil para el análisis de política exterior. El objetivo del presente libro es precisamente utilizar el universo de Juego de Tronos para ejemplificar la aplicabilidad de esta disciplina de las relaciones internacionales. Es válido preguntarse por qué existiendo innumerables acciones de política exterior en el mundo real, recurrimos a la ficción para explicar los principales conceptos del análisis de política exterior.

Desde mi experiencia como docente he podido observar que la enseñanza de disciplinas que analizan el actuar de las personas y las instituciones en un contexto real, tienden a inhibir, en una sala de clases, la participación del alumno por miedo a la equivocación o por pensar que tienen solo un conocimiento parcial de los hechos involucrados. Con esta idea en mente, no se atreven a dar su opinión, impidiendo el sano y necesario debate de ideas. Al transportar a los alumnos a un mundo ficticio conseguimos en cambio:

1. Catalizar su creatividad al eliminar las restricciones propias del mundo en que vivimos.

2. A su vez, eliminamos el miedo a la participación, dado que disminuye la brecha de conocimientos existentes entre el profesor y el alumno, permitiendo una discusión abierta también de los distintos elementos teóricos de la disciplina.

3. Y finalmente, al simplificar el escenario de aplicación de los principios, fomentamos la motivación y receptividad del alumno con respecto a los principios teóricos subyacentes.

Creemos que llevar la discusión del Análisis de Política Exterior al mundo de Juego de Tronos puede servir como un catalizador para la comprensión de principios teóricos, y además reafirmar, en el largo plazo, el conocimiento de la disciplina por parte de quienes están interesados en aprender. Nuestro principal objetivo es presentar un texto pedagógico que acerque la disciplina a quienes estén interesados en ella, tomando como “pista de aterrizaje” el mundo fantástico de George R.R. Martin.

La macro-disciplina de las relaciones internacionales ha avanzado lentamente en este sentido con algunos textos que consideran la explicación de teorías a través de un mundo post-apocalíptico controlado por zombies (Daniel Drezner), o la aplicación de dichas teorías a mundos ficticios populares como Star Trek o el mismo Juego de Tronos (Stephen Benedict Dyson). Sin embargo, dentro es esta macro-disciplina, el análisis de política exterior no ha avanzado aún en este sentido. Al establecer un punto medio de conocimiento en un mundo generado por la ficción, se eliminan las barreras de conocimiento histórico o político que cada lector tiene. Contar con este punto medio permite que los conceptos teóricos más áridos de la disciplina cobren vida y generan una discusión más activa por parte de quienes estén interesados en aprender sobre el análisis de política exterior.

Tal y como explica Benedict Dyson (2015), “enseñar teorías racionales de disuasión nuclear ilustrándola con la Crisis de los Misiles de Cuba había sido un desafío en Beijing; pero en Nanjing, un año después, aprendí que todos entendían el valor estratégico de los dragones de Daenerys Targaryen”. De igual manera, la aplicabilidad de este principio al análisis de política exterior puede resultar sumamente útil en la comprensión y posterior utilización de los principios analizados.

El presente documento se convierte en un breve manual de análisis de política exterior, con un contenido no tradicional, el cual tiene motivaciones principalmente pedagógicas. No es un libro que busque generar ni responder nuevas preguntas, sino más bien clarificar principios básicos. Tampoco pretende generar nuevas líneas de investigación en el análisis de política exterior, sino recopilar el conocimiento que ya existe y hacerlo lo más asequible posible a un público masivo. En esta línea, pretende acercar una disciplina que muchas veces es vista como algo lejano e intangible, convirtiéndola en algo más “terrenal” y al alcance de todos.

¿Qué es el Análisis de Política Exterior?

En términos amplios, el análisis de política exterior es una subdisciplina de las relaciones internacionales que busca indagar en la organización propia del Estado, y las personas que lo componen, para explicar el actuar de los países en el escenario global.

Las relaciones internacionales progresaron enormemente durante la segunda mitad del siglo XX, analizando el mundo desde la perspectiva de los Estados, tomando como base la racionalidad unitaria de los mismos. En este contexto, la disciplina de análisis de política exterior surge precisamente como una crítica a las relaciones internacionales, a través de una pregunta clave: ¿Por qué el Estado lleva a cabo una determinada política exterior? Las teorías más potentes de las relaciones internacionales -el neorrealismo y el neoliberalismo- toman como punto de partida al Estado, y sus capacidades de acción en el sistema internacional a partir de su realidad material. Esto deja fuera de la escena todo aquello que ocurre DENTRO del Estado. Para ambas teorías, esta realidad doméstica es irrelevante, dado que complejizaría demasiado el modelo como para tener algún tipo de aplicabilidad práctica o capacidad predictiva en el actuar internacional de los estados.

En rebeldía contra esta lógica, el análisis de política exterior tiene como pilar central el análisis de esta “caja negra” que representa el Estado, analizando como todo lo que ocurre dentro del Estado influye de manera decisiva en la política exterior.

La política exterior es un campo de estudio sumamente complejo porque al diseño estándar de políticas públicas hay que sumar un escenario internacional sobre el cual los tomadores de decisión no tienen ningún control. Por lo mismo, sólo pueden inferir resultados, pero no realizar proyecciones certeras. Al mismo tiempo, la política exterior es la base sobre la cual se asienta toda otra política, ya que tiene como premisa básica la supervivencia del Estado: si el Estado no sobrevive, no hay nada más que hacer. Por lo tanto, si consideramos que cada Estado está inmerso en un sistema de incertidumbre, debemos prestar especial atención a la política exterior de cada uno de ellos para poder hacer sentido del mundo en el que vivimos.

A efectos de este libro, consideraremos política exterior como las acciones de los líderes orientadas a influir favorablemente la posición de sus Estados en el sistema internacional. La política exterior corresponde, en primer lugar, a acciones. No podemos analizar una política exterior en base a intenciones. Nuestro análisis debe estar centrado en acciones concretas o posibilidades de acción. El segundo punto es que estas acciones emanan de los líderes (sea este el Presidente, Primer Ministro, Ministro de Relaciones Exteriores, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas u otras autoridades), y están orientadas a afectar la posición de un país en el sistema internacional.

Tengamos claro que el Estado sigue siendo el actor fundamental en materia de política exterior. La globalización no ha minado el rol del Estado en el escenario internacional, sino que le ha entregado una mayor centralidad. El proceso de atomización de la sociedad, propio de la globalización, hace que el ser humano canalice su actuar a través de unidades cada vez más grandes para poder tener un verdadero impacto. La unidad más grande a la cual recurren todos los seres humanos, como ciudadanos, es aún al Estado al cual pertenecen, permitiendo que se mantenga la centralidad de éste en un mundo más dinámico.

Es importante tener en cuenta que distintos organismos internacionales y organizaciones domésticas

(empresas o instituciones) también pueden ser actores de política exterior. Pero nuestro análisis de política exterior estará centrado en el Estado dado que éste sigue siendo la unidad central del sistema internacional al contar con las capacidades necesarias para imponer sus decisiones. Por ejemplo, el control organizado de la fuerza, el control de las fronteras y la posibilidad de imponer sanciones económicas, son herramientas exclusivas del Estado sustentadas sobre la base de la soberanía nacional. Una empresa multinacional o una organización no gubernamental (ONG) como Green Peace puede llegar a influir en la política exterior que generan los Estados; pero quien definitivamente toma e implementa las decisiones de política exterior sigue siendo el Estado. Por lo tanto, nuestro análisis considera al Estado como actor central en política exterior.

Como analistas, no buscamos estudiar la política exterior de manera descriptiva. El objetivo no es informar, sino que analizar la manera en que influyen distintas variables del entorno en el diseño e implementación de la política exterior. Por supuesto, la serie de variables independientes que podemos estudiar es larguísima, pero podemos reducirlas a un análisis que se focalice en tres grandes niveles: El sistema internacional, la estructura estatal y las características propias de los líderes y sus círculos de asesores.

Uno de los ejes de campaña de Donald Trump, actual presidente de Estados Unidos, fue utilizar como chivo expiatorio a China, a la cual acusó de buena parte de los males económicos que azotaban a Estados Unidos, culpándola de “robar” una larga serie de empleos manufactureros. Sus promesas de campaña estaban fuertemente orientadas a compensar a aquellos estados que han perdido puestos de trabajo manufactureros y no han sabido readaptarse a una economía del siglo XXI, enfrentando serios problemas económicos al alterarse su capacidad productiva. El foco geográfico estuvo en lo que se conoce como el Rust Belt, o el cinturón industrial de la zona central de Estados Unidos. Al identificar a China como el responsable de esta debacle laboral, la solución no podía residir en una política pública que apuntase a la creación de estímulos fiscales y/o un fuerte programa de inversión pública. La solución debía venir de la política exterior.

El diagnóstico, por lo tanto, indica que los empleos manufactureros se van a China.¹

¹ Una serie de estudios, como el presentado por Kaushik Basu (2017), aseguran que la pérdida de empleos manufactureros en Estados Unidos no responde a factores externos, sino que a factores de progreso tecnológico. Si bien han desaparecido una larga serie de empleos manufactureros, estos no fueron reemplazados por ciudadanos chinos con bajos salarios, sino que por innovación tecnológica que permitió a Estados Unidos aumentar su productividad en dicho sector.

En base a esto se armó una propuesta de campaña para lograr cumplir el eslogan que Trump hizo popular durante todo el año 2016: “Make America Great Again”. La palabra again (otra vez) hace alusión a un pasado soñado en el cual Estados Unidos contaba con una hegemonía no solamente militar -que hoy nadie discute-, sino que también económica, la cual está siendo discutida en la actualidad. La solución de política exterior pasa entonces por confrontar a China con agresivas medidas comerciales que se asientan sobre una percepción injusta del sistema mundial de comercio, el cual ha beneficiado a China y castigado severamente a Estados Unidos. El déficit comercial es el indicador principal que la campaña de Trump utilizó para evidenciar el problema.

Con este panorama, ¿cuál es la posible solución de política exterior? El equipo de campaña de Donald Trump propuso una serie de medidas, de acciones, que buscaban precisamente reevaluar la relación bilateral, favoreciendo la posición de Estados Unidos en el mundo. Las tres principales acciones que se propusieron en campaña fueron:

- Nombrar a China como manipulador de divisas
- Imponer un arancel del 45% a todas las importaciones chinas
- Negociar acuerdos comerciales “justos”

La disciplina de relaciones internacionales tendría una respuesta relativamente clara ante este conflicto y la amenaza de una guerra comercial. El neorrealismo argumenta que el sistema internacional está en su punto más inestable cuando una potencia emergente (en este caso China) amenaza la hegemonía de una súper potencia establecida (en este caso Estados Unidos). Por lo tanto, es lógico que aumenten los roces entre dos grandes potencias cuando una empieza a solapar los espacios que tradicionalmente había ocupado un único hegemon. El conflicto parece ser inevitable y esta confrontación es lógica en función de la realidad material. Pero el análisis de política exterior es una disciplina que no se queda conforme con esta respuesta y busca más allá, formulando preguntas de investigación que apuntan a entender por qué ahora -y en concreto Donald Trump- proponen estas medidas más agresivas de cara a China. Para responderlas, argumenta, es necesario mirar dentro del Estado y analizar el rol que

juegan las personas e instituciones que lo conforman.

¿Cuál es el origen del diagnóstico? Este diagnóstico tiene nombre y apellido: Peter Navarro, asesor cercano al ahora Presidente Trump. El actual Director del National Trade Council (Consejo Nacional de Comercio) tiene una visión extremadamente negativa del impacto que el resurgimiento económico de China ha tenido en la economía de Estados Unidos. Al analizar la política exterior, es importante no sólo analizar al líder que la propone y ejecuta, sino que también a su círculo de asesores cercano dado que toda política pública pasa por un proceso de revisión que involucra, en primer lugar a la burocracia, en segundo lugar a los partidos, en tercer lugar a los ministros y por último, al círculo de asesores cercano del líder. En el caso de Peter Navarro, sus concepciones están claramente expuestas en el libro que publicó el año 2015: “*Death by China*”.²

Sin embargo, cuando las acciones de política exterior pasen el proceso de diseño y entren a la esfera de la toma de decisiones e implementación de políticas, el líder deberá tener presente la existencia de un concepto que será clave: el entorno operacional. Este concepto hace referencia a todas las instituciones y realidades materiales (internacionales o domésticas) que hacen inviable o imposible la ejecución de determinadas acciones de política exterior, mientras que incentivan otras. En el caso de las medidas propuestas por la campaña de Trump para enfrentar a China, éstas deberán considerar una serie de factores. Existen estructuras internacionales que restringen las posibilidades de política exterior, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), dado que una tarifa punitiva debe ser negociada a través de la OMC, pudiendo demorar el proceso varios años y obligando a Estados Unidos a demostrar que China se benefició injustamente del sistema internacional. En términos de consecuencias, debemos considerar, en primer lugar, la potencial respuesta que tenga China frente a las sanciones comerciales que busca imponerle la administración Trump: China es un país uni-partidista con control absoluto sobre su territorio y buena parte de su economía, y con una capacidad plena para tomar medidas retaliatorias sin tener que aplacar a una oposición política, partidos políticos, un congreso adverso o una opinión pública desfavorable. China es también el principal acreedor de Estados Unidos, uno de sus principales centros de inversión y

² El libro no cuenta con una traducción oficial al idioma español, pero podríamos traducirlo como “*Asesinado por China*”

conforma un mercado enorme, de alto crecimiento para las exportaciones norteamericanas. Existen, por otro lado, intereses domésticos en Estados Unidos que harían un fuerte lobby: desde las empresas multinacionales o nacionales con bases de producción binacional, hasta el consumidor regular de *Walmart*, que vería mermados sus ingresos a raíz del lógico aumento de precios que seguiría al arancel. Sumado a esto, es necesario considerar la viabilidad interna y externa de las políticas propuestas por la campaña de Trump dado el impacto que tendrían en el sistema financiero. Las consecuencias y los factores que influyen en ellas son sumamente complejas y un analista de política exterior no puede tomarlos a la ligera.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el análisis de política exterior de las propuestas realizadas por el Presidente Trump en campaña tienen una lógica interna en función del diagnóstico y de las personas que las idearon. Pero estas chocan de frente con un entorno operacional que es adverso a su implementación, teniendo una baja factibilidad tanto práctica como política. El análisis de política exterior, por lo tanto, es capaz de mirar dentro del estado para entender el origen de una política exterior desde las personas (los agentes) y las instituciones que median dichas alternativas antes de llegar a una decisión.

Tres puntos esenciales a considerar en el ejemplo anterior son:

1. El foco de nuestro análisis es la política exterior, pero ésta no se entiende si no miramos y analizamos los distintos puntos de influencia que existen a nivel individual, estatal y sistémico.

2. Toda política exterior parte de un diagnóstico. Dicho diagnóstico puede variar dependiendo de cómo se interprete la información, y la interpretación de la información depende siempre de las personas que participan del proceso de toma de decisiones. Al mismo tiempo, para todo diagnóstico existe generalmente una larga serie de respuestas que pueden ser consideradas factibles. Por lo tanto, es importante para todo analista considerar varios escenarios de acción con sus respectivas consecuencias y posibilidades.

3. El Estado debe ser comprendido de manera integral y no como una “caja negra” con racionalidad unitaria. Dentro del Estado operan distintas fuerzas domésticas que pueden orientar la política exterior. Al mismo tiempo, el Estado tiene que actuar en un escenario internacional.

Bases para el Análisis de Política exterior

Para analizar una política exterior debemos iniciar con dos pilares básicos: la racionalidad de los actores y la presunción de que éstos toman buenas decisiones. La racionalidad no la entenderemos desde el paradigma del “actor racional”, sino que desde una perspectiva más sencilla. Consideramos que un actor es racional cuando toma acciones en las cuales los medios tienen una conexión lógica con los objetivos. Puede que estos objetivos no caigan dentro de la “lógica” de lo que un observador externo consideraría como el interés nacional, pero el análisis de política exterior está abierto a una amplia variación en la definición del interés nacional: no es el Estado el que define dicho interés, sino las personas que lo conforman; y las personas que lo conforman cambian, se transforman o simplemente desaparecen y son reemplazadas por otras. El ser humano es inherentemente heterogéneo y persigue objetivos diversos; pero es dentro de esta diversidad donde asumimos la existencia de una racionalidad a la hora de perseguir objetivos. Por lo tanto, la racionalidad no es un estándar de cara al mundo, sino que es lógica en función de los objetivos que se persiguen.

Consecuentemente, el primer pilar del análisis indica que toda decisión de política exterior debe ser considerada RACIONAL en función de los objetivos persigue. Podemos catalogar una decisión como ineficiente, defectuosa o negligente, pero la racionalidad debe ser la base del análisis, incluso en situaciones en las que no aparenta ser racional. La racionalidad no necesariamente conlleva los resultados deseados: Sadam Hussein, cuando invadió Kuwait, tomó una decisión racional en función de los objetivos que perseguía. Su decisión fue errada en vista de los resultados dado que interpretó mal la intención y capacidad de Estados Unidos a la hora de intervenir en el conflicto liderando una coalición internacional. Hussein infirió que Esta-

dos Unidos no intervendría. El proceso de análisis al no considerar este factor, fue erróneo, pero fue racional bajo las lógicas de reivindicación histórica³ y balance de poder regional.⁴

En el mundo de Juego de Tronos, la alternativa de establecer una vía de diálogo entre Cersei Lannister y Daenerys Targaryen en Pozo Dragón es aparentemente irracional, dado que la heredera Targaryen contaba con todos los medios para conquistar Poniente sin necesidad de entrar en un proceso negociador. En primer lugar, la decisión de Khalessi presupone el establecimiento de algún grado de confianza en la palabra de Cersei pese a los antecedentes de su actuar en la explosión del Septo o en la ejecución de Ned Stark. En segundo lugar, y buscando convencer a Cersei, Daenerys arriesga la vida de un importante aliado (Jon Nieve) al permitirle partir Más Allá del Muro para recolectar evidencia del avance de los Caminantes Blancos, poniendo en peligro una potencial alianza con el Norte. Y en tercer lugar, expuso también a sus dragones al ir en auxilio de Jon y su “escuadrón suicida”, exponiendo parte de las armas que efectivamente le otorgaban un balance de poder favorable en Poniente. Sin embargo, dentro de esta aparente irracionalidad, debemos considerar que quienes tomaron dichas decisiones (Daenerys y Jon) tienen una conciencia global y creen en el diálogo como mecanismo de solución de controversias. Además, consideran que la evidencia mostrada en Pozo Dragón será suficiente para convencer a Cersei de la magnitud del peligro y la necesidad de cooperar de cara a este fenómeno que afecta a todos por igual. Es bajo estas premisas que la decisión tiene lógica, por lo tanto, es racional: se está disponiendo de todos los medios posibles para enfrentar un problema que amenaza con hacer desaparecer todo rastro de vida en Poniente.

En cuanto al segundo pilar de todo análisis de política exterior, se establece que una decisión no debe ser juzgada únicamente en función del resultado, sino que también en función del proceso de toma de decisiones. Una buena decisión puede tener un resultado fatal, y una mala decisión puede tener un resultado positivo. Lo que debemos preguntarnos como analistas es: ¿se consideraron todos los escenarios? ¿Se consideró toda la información relevante? ¿Se proyectaron posibles re-

sultados de manera correcta? Debemos asumir, a priori, que toda decisión de política exterior fue una buena decisión en función del proceso de toma de decisiones que siguió; no podemos juzgar la decisión como mala en función del resultado. Si en la medida en que realizamos el análisis descubrimos que el proceso de toma de decisiones fue errado, recién entonces podremos considerar la posibilidad de que la decisión tomada fuese una mala decisión; pero no podemos suponerlo *a priori*.

Niveles de análisis

Recapitulemos.

Hemos establecido que nuestro objeto de estudio es la política exterior, definida como acciones de los líderes orientadas a influir positivamente la posición de sus Estados en la esfera internacional. Dichas acciones deben ser analizadas sobre dos pilares básicos: su racionalidad y su consideración como buenas decisiones. Sobre estos pilares, tenemos que considerar tres pasos básicos en el diseño de la política exterior: la decisión (el objetivo), la estrategia (cómo dispongo los medios para lograr el objetivo) y el resultado (el cual depende de factores ajenos a la voluntad del líder).

Para poder hacer un buen análisis: ¿dónde buscamos explicaciones? ¿Cómo inferimos y analizamos dichas opciones? El análisis de política exterior se centra en la acción del líder, pero el líder está influenciado por su ambiente, es decir, por su entorno operacional. Por lo tanto, un análisis integral de política exterior debe considerar tres niveles de análisis tal y como los definió David Singer ya en el año 1961, y a los cuales también hace referencia el padre del neorealismo, Kenneth Waltz, en una de sus obras más icónicas, *Man, State and War* (1959).

El primer nivel de análisis es el individual. En éste, el analista de política exterior busca explicaciones al actuar del Estado basándose en el estudio de las personas, de los agentes. Con el foco puesto en la persona (o las personas) el analista asume como propias una serie de herramientas elaboradas por otras disciplinas —fundamentalmente la psicología— para realizar un análisis de los atributos de las personas y el impacto que és-

³ *Sadam Hussein alegó que históricamente Kuwait pertenecía a la misma zona geográfica que Iraq bajo las divisiones del Imperio Otomano. La partición del territorio, decía, había sido realizada de manera antojadiza y no respetaba las realidades históricas.*

⁴ *A principios de los años 90, ningún estado en la región tenía capacidad militar suficiente para oponerse a Iraq. Sin intervención extra-regional, el régimen de Sadam Hussein contaba con una clara ventaja en términos de poder.*

tos tienen en la toma de decisiones. A fin de cuentas, quienes toman decisiones de política exterior son personas, no instituciones; las instituciones las crean las personas y las utilizan para canalizar sus intenciones. Por lo tanto, el análisis no puede obviar la personalidad y perfil psicológico de los tomadores de decisión.

Pero el líder se desempeña en un entorno operacional determinado, el cual nos lleva al segundo nivel de análisis: el Estado y las instituciones que componen tanto el sistema doméstico como el sistema internacional. La institucionalidad nacional e internacional restringe las opciones que el líder puede tomar estableciendo marcos de acción dentro de los cuales el líder debe moverse. Una acción de política exterior no puede ir en contra del orden constitucional del Estado ni debería poder vulnerar los compromisos internacionales a los cuales un país determinado se ha comprometido. Nadie opera en el vacío. Las posibilidades de política exterior cambian mucho si un país es una democracia o una dictadura; si participa en organismos internacionales o no; si tiene un sistema parlamentario o presidencial; o si concibe su historia en términos internacionales o netamente domésticos (su concepción de identidad y rol en el mundo). Todas estas variables inciden tanto en el proceso de toma de decisiones como en la implementación de las acciones de política exterior, y deben ser consideradas en el análisis. Por último, el analista de política exterior debe considerar también la existencia de estructuras que dan forma al sistema internacional, siendo el tercer nivel de análisis el sistémico. Para realizar este análisis, entramos en el dialogo que se establece entre las teorías de las relaciones internacionales y el análisis de política exterior. Hay teorías que buscan explicar de manera abstracta la forma en la que opera el mundo. Para poder analizar una política exterior, debemos partir de una concepción propia del mundo: ¿concebimos el mundo como una estructura anárquica donde cada país busca egoístamente su interés? ¿Existe un orden al cual los países respondan en el sistema internacional? Cómo entendamos este sistema alterará los escenarios que podamos proyectar con respecto a los resultados de nuestra política exterior.

Podemos ejemplificar estos tres niveles de análisis desde la trama de Juego de Tronos, pensando por ejemplo en la relación inicial Targaryen-Dothraki. A nivel individual, se nos presenta a Viserys Targaryen como un personaje completamente obnubilado por su

concepción de la historia. Se considera a sí mismo el legítimo rey, al cual le habrían usurpado el trono que le correspondía por derecho. Su personalidad violenta, arrogante e inmoral, sumada a su concepción como legítimo heredero del Trono de Hierro, explican que decidiese “vender” a su hermana a cambio de un potente ejército y se negase a aceptar órdenes por parte de su nuevo “Comandante en Jefe” de las Fuerzas Armadas, Khal Drogo, el líder de los Dothraki.

Pero esta alianza Targaryen-Dothraki se vio finalmente constreñida por la realidad institucional del Khalasar. Estos tenían una organización política sumamente precaria, vinculada a caudillismos que respondían a una tradición oral basada en la fuerza física. Para poder navegar de manera eficiente dentro de esta alianza, Viserys debió haberse impuesto como la parte más fuerte, dado que ésta era la simple lógica del funcionamiento de la sociedad dothraki. También dentro de la realidad estatal que marcó esta alianza podemos considerar el miedo intrínseco que los Dothraki tienen al mar. Fue el propio Ned Stark quien comentó que empezaría a temer a los dothraki el día que ellos dejaran de temer al mar. Por lo tanto, la “opinión pública” dothraki era opuesta a una aventura transoceánica.

La acción de política exterior de esta alianza Targaryen-Dothraki tenía también un componente sistémico ineludible: no contaban con barcos para cruzar el Mar Angosto. Al no contar con una flota, no podían alterar el balance de poder en Poniente ya que estaban geográficamente impedidos de hacerlo. De esta manera, podemos apreciar cómo una acción de política exterior —la supuesta alianza Targaryen-Dothraki que intentó Viserys— puede ser analizada desde los tres niveles de análisis considerando distintas variables que influyen en la política exterior.

Los capítulos siguientes buscarán dar una mirada amplia de la disciplina, sin profundizar en detalles, entregando una visión general de los objetivos del análisis de política exterior y las herramientas con las que cuenta para hacer dicho análisis. En el primer capítulo, se dará un panorama general de los principales actores que participan de la política exterior evaluando sus roles. El segundo capítulo analizará tres conceptos claves del análisis de política exterior —poder, capacidades e instrumentos— y procurará generar un mapeo del entorno operacional. El tercer capítulo estará dedicado al nivel individual de análisis, repasando las principales

herramientas disponibles para el análisis de líderes. El cuarto capítulo también se focalizará en el análisis de los agentes tomadores de decisión, pero a diferencia del tercero, lo hará desde la perspectiva de la Teoría de los Juegos: asumirá que todos los líderes tienen una racionalidad estándar y por lo tanto, optarán por soluciones similares cuando enfrenten el mismo problema. El quinto capítulo clarificará las principales variables que inciden en la política exterior desde el nivel estatal de análisis, considerando el tipo de régimen, el rol de la opinión pública y los órdenes normativos entre otros. El sexto analizará las lógicas sistémicas desde la perspectiva de las principales teorías de relaciones internacionales. En tanto, el séptimo y último capítulo pretenderá analizar el rol de los organismos internacionales en la formación e implementación de las políticas exteriores, estableciendo incentivos y restricciones a la acción internacional, pero teniendo siempre presente que quienes conforman estos organismos son los propios estados. A través de estos siete capítulos, y analizando distintos episodios de Juego de Tronos, el libro buscará servir como una primera aproximación —lúdica, pero académica— a la disciplina de análisis de política exterior.

Capítulo 1

Los Actores de la Política Exterior - ¿Quién juega y quién sobra?

"Hemos tenido reyes malvados y hemos tenido reyes idiotas, pero nunca habíamos sido maldecidos con un malvado idiota por rey".

Tyrion Lannister.

Tener a un rey malvado, o tener a un rey idiota, debería implicar distintas consecuencias para la política exterior de un Reino. Es muy probable que un rey malvado busque el sometimiento de sus súbditos y-carente de cualquier tipo de moralidad- traicione también a sus enemigos y aliados con miras a hacerse con el control absoluto de su entorno, pudiendo así proyectar su maldad libremente. Un rey idiota, por el contrario, se caracterizará probablemente por tomar malas decisiones, dada su limitada capacidad para absorber y analizar la información de su entorno. ¿Qué ocurre cuando ambas características de mezclan? Cuando Tyrion dirige a su sobrino Joffrey esta delicadeza, lo que está haciendo es resumir en una frase lo nefasta que ha sido su gestión a cargo de los Siete Reinos. Pero si en lugar de dirigir esta frase al ocupante del Trono de Hierro la destinase al rey de un reino menor –como por ejemplo las Islas del Hierro-, ¿importaría realmente si es malvado e idiota? Su capacidad para alterar los cursos de la historia sería aparentemente limitada, por lo que su relevancia será menor. Por otro lado, ¿puede un reino surgir pese a tener en su trono a un rey idiota y malvado? Si las instituciones funcionan –como han funcionado en varios países a lo largo de la historia pese a la existencia de líderes nefastos- puede que el reino no caiga en el caos producto de un liderazgo pobre, sino que incluso prospere porque el Estado es capaz de superponerse a la persona que lo lidera. Este es precisamente el tema que abordamos en este capítulo: ¿Quiénes son los actores que dan forma a la política exterior de los Estados? ¿Cuál es su relevancia?

A menudo leemos en los medios de comunicación noticias que apuntan a convertir a los países en agen-

tes capaces de tomar decisiones. En nuestra mente, los países asumen una racionalidad unitaria que los hace capaces de llevar a cabo un proceso consciente a la hora de emitir un juicio. Titulares como: *"Canadá ve cada vez más posible que Estados Unidos abandone el TLC"*, *"Perú demandó a Chile en la Corte Internacional de Justicia en la Haya"* o *"Ecuador confirma que le concedió la nacionalidad a Julian Assange"* son ejemplo de ello. Pero, ¿es un país capaz de tomar una decisión? ¿No son las personas dentro de los países las que toman dichas decisiones? La disciplina de Análisis de Política Exterior apunta precisamente a ir más allá de la racionalidad unitaria del Estado que asume buena parte de las Relaciones Internacionales. Las personas –los líderes, a los cuales definiremos más adelante – son relevantes, e igualmente relevante es la forma en la que se organiza el Estado. En Juego de Tronos, la relevancia de los liderazgos no es sólo importante, sino que fundamental. ¿Fue el Norte el que decidió tomar armas contra Desembarco del Rey o fueron los Stark? ¿Fue Altojardín quien optó por aliarse con Daenerys para hacer frente a los Lannister o fue Lady Olenna? Asumir que un reino o Estado puede efectivamente tomar una decisión como si fuese una persona, es un error. De ahí la importancia de comenzar el análisis de política exterior desde la figura del líder.

El concepto de líder tiene un significado relativamente universal, pero es importante clarificar a qué nos referiremos cuando hablemos del líder en los términos de este libro. La expresión propiamente tal, proviene del inglés *leader*, y hace referencia a la acción de conducir, dirigir o guiar. Un líder es el individuo de un grupo que ejerce mayor influencia en los demás. Su

conducta o sus palabras logran incentivar a los miembros del grupo para que trabajen en conjunto por un objetivo en común. Sin embargo, en política exterior, más que suponer una característica de personalidad, el líder es aquel que tiene la capacidad de convertirse en una unidad de decisión final, es decir, una persona cuya toma de decisiones no puede ser revertida por otra persona o institución. Por lo tanto, entenderemos al líder en función de su posición en el entramado burocrático, y no sobre la base de los atributos personales que lo convierten en un referente para un grupo.

Si bien toda decisión está marcada por el líder y sus características personales, para realizar un buen análisis de política exterior debemos considerar en paralelo el contexto en el cual estos personajes se desenvuelven. Los líderes no toman decisiones en el vacío: lo hacen informados por una burocracia, aconsejados por un círculo de asesores y orientados por un gabinete. Además de ello, el tipo de gobierno formado, el régimen político del país, los medios y la opinión pública también influyen y restringen las alternativas de acción de las cuales dispone. Es el proceso de toma de decisiones, y las variables que lo alteran, lo que realmente nos interesa a la hora de poder evaluar si una decisión de política exterior fue tomada de manera correcta.

El presente capítulo hará hincapié en uno de los temas centrales tanto del análisis de política exterior como de la disciplinas de las relaciones internacionales: La importancia que tiene la agencia (o la capacidad del individuo de tomar decisiones de manera independiente) versus la importancia que tienen la estructuras (las circunstancias que rodean y restringen su actuar). ¿Hasta qué punto es un líder capaz de marcar el rumbo de la historia con sus decisiones? ¿Qué tan restringido está por la realidad sistémica? ¿Por la realidad material?

La disciplina

En la introducción definimos política exterior como las acciones que toman los líderes para posicionar favorablemente a su país en el entorno internacional. Pero toda acción de política exterior es dinámica y sostenida en tiempo, alterándose en función de la información y respuesta que recibe del entorno internacional. Cualquier líder que quiera tomar una decisión de política exterior deberá, por lo tanto, estar consciente de esta realidad, entendiendo que toda acción de política exte-

rior pasa por al menos tres fases.

La primera fase corresponde al análisis de la toma de decisión en base a un diagnóstico de la situación y un objetivo concretos, identificando el problema y su origen. Al igual que en medicina, el diagnóstico del problema incidirá de manera directa en cómo comprendemos el asunto que tenemos frente a nosotros. Por ejemplo: Los incendios que azotan regularmente California, ¿son producto del cambio climático? ¿O son producto de fanáticos pirómanos? Si nuestro diagnóstico se ve respondido por la segunda pregunta, no hay necesidad alguna de diseñar una acción de política exterior. Si por el contrario, tenemos un diagnóstico en línea con la primera pregunta, el Estado buscará coordinarse con otros estados para dar solución a un problema de características globales.

En la segunda fase y basándonos en el diagnóstico, es necesario diseñar una estrategia de política exterior. Tras considerar varias alternativas, se buscará la mejor manera de disponer de los recursos limitados que tiene el Estado para lograr un resultado lo más cercano posible al perseguido. La estrategia responde al “cómo” de dicho análisis, y es fundamental para comprender la acción final.

Por último y en tercer lugar, se pasa a la fase de implementación. La estrategia diseñada es ejecutada y se obtiene un resultado. Es en esta fase cuando el Estado interviene un sistema que comparte con otros Estados: El sistema internacional. Al ser un espacio compartido, la respuesta que puedan tener los demás actores variará inmensamente, dependiendo de la percepción que tengan con respecto al impacto que reciban: Esta estrategia, ¿beneficia el interés nacional? Que la implementación de la acción tenga el resultado esperado, depende en buena medida del análisis de política exterior que se lleve a cabo, y de la capacidad que dicho análisis tenga para inferir la respuesta de otros estados que comparten el sistema internacional. Un buen análisis estimará de manera correcta la respuesta del sistema y sus actores.

Debemos tener presente que las tres fases de la política exterior mencionadas anteriormente, corresponden a distintos actores, y el rol del analista está en su capacidad de observar el panorama completo. La toma de decisiones corresponde al líder, influenciado en parte por sus asesores y su gabinete. La implementación de la acción de política exterior dependerá de la burocracia o de las fuerzas armadas, dependiendo de

cuál sea el objetivo de dicha acción. Por último, en el sistema internacional existen actores receptores de dicha acción sobre los cuales hay que inferir su respuesta para poder llevar a cabo un buen análisis de política exterior. En vista de ello, empezamos haciéndonos una pregunta fundamental para la disciplina, y sobre la cual no existe aún un consenso claro: ¿Qué tan relevante es el líder?

Los líderes y la disciplina

La disciplina de Análisis de Política Exterior ha luchado dentro de las Relaciones Internacionales por darle cabida al análisis de los liderazgos. Muchos investigadores de la disciplina consideran que los líderes son centrales y argumentan que son sus decisiones las que marcan el curso de la historia, tal como se advierte en la serie Juego de Tronos, y es que al tener sistemas gubernamentales relativamente rudimentarios, es sencillo seguir los liderazgos, los cuales son fundamentales para entender el progreso de la trama en el universo de George R.R. Martin.

Para los teóricos más abstractos de las Relaciones Internacionales, los líderes tienen muy poca influencia en el curso de los acontecimientos porque sus acciones están marcadas por la posición que ocupa su país en el escenario mundial y en la historia. Consideremos por ejemplo el caso de la República de Kiribati: este país del Pacífico Sur está seriamente amenazado por el aumento del nivel del mar. A medida que los polos se derriten, el nivel de los océanos sube, amenazando la existencia misma de algunas islas en el Caribe y el Pacífico Sur. Sin embargo, ¿qué posibilidad tiene Kiribati de alterar el avance de fenómenos globales? Si llevamos esta discusión al mundo de Juego de Tronos, ¿qué posibilidades tienen de imponer sus preferencias reinos más pequeños como las Islas del Hierro ante reinos históricamente más poderosos y prósperos? Las fallidas rebeliones de Balon y Theon Greyjoy dan cuenta de una realidad material sistémica contra la cual ningún liderazgo podría hacer nada. Los Greyjoy no cuentan con los medios para controlar Poniente, ni siquiera para controlar El Norte.

En base a esta discusión, dentro del análisis de política exterior han surgido tres posturas distintas:

- Los líderes son centrales: Hay quienes consideran que las acciones tomadas por los líderes son cru-

ciales para analizar la política exterior de un país. El líder es capaz de surgir por sobre su contexto y tomar decisiones que realmente influyan en la posición del país en el sistema internacional, incluso más allá de sus medios.

- Los líderes responden a la inercia institucional: Un segundo grupo de autores resta relevancia al líder, y analiza su actuar en función de las instituciones (domésticas e internacionales) que lo rodean. Estas se construyen a lo largo de las décadas, y establecen tanto para su funcionamiento como para el país, una inercia que es muy difícil romper. El líder está amarrado por el contexto institucional en el cual opera. Por ejemplo: Argentina no puede firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con un tercer país porque pertenece al MERCOSUR, y este organismo cuenta con un Arancel Común Externo. Esto significa que todos los países del MERCOSUR deberían negociar el TLC de manera conjunta según las reglas acordadas.
- Los líderes están restringidos por las estructuras: Un tercer grupo de académicos resta importancia al papel de los líderes argumentando que cuando se trata de decisiones relevantes, las posibilidades del líder de ejercer liderazgo están limitadas por su posición en el mundo. Un país pequeño podrá tomar sólo decisiones pequeñas, mientras que un país grande podrá imponer sus condiciones en base a su poder. En términos de defensa, pocos países podrían enfrentarse a Rusia o Estados Unidos, dado que cuentan con un arsenal nuclear capaz de hacer desaparecer a cualquier otro país del planeta.

Como mencionábamos, esta discusión no tiene una resolución final, dado que depende del tipo de decisión que se esté evaluando. Hay circunstancias en las que el líder puede efectivamente dejar su sello en la política exterior, pero otras veces está fuertemente constreñido por la realidad sistémica con opciones muy limitadas de ejercer un liderazgo decisivo. En ese sentido, por ejemplo, al Emperador de Japón no le quedó más alternativa que aceptar una rendición incondicional y acatar todas las condiciones impuestas por Estados Unidos luego de ser doblemente atacado con bombas atómicas en territorio japonés, con su ejército en plena retirada, con la capital bombardeada y la amenaza de

nuevas y mayores explosiones nucleares.

En el mundo George R.R. Martin, Daenerys Targaryen se caracteriza, a lo largo de la trama, por ser una líder con capacidad de alterar el curso de la historia. A través de distintos episodios persigue un objetivo final: Sentarse en el Trono de Hierro y restituir el poder de su familia sobre los Siete Reinos de Poniente. Sin embargo, una vez que cae El Muro, sus propios objetivos pasan a estar marcados por la estructura del sistema internacional, restringiendo su iniciativa personal. El balance de poder cambió con el ingreso de los caminantes blancos a los reinos del Norte, obligándola a tomar una alternativa mucho más limitada: Luchar contra la nueva amenaza o esconderse y gobernar sobre las cenizas que dejó el Largo Invierno. La estructura coartó drásticamente las posibilidades de acción que tenía, sobre todo en función de su objetivo final.

Si bien la estructura puede limitar la iniciativa en política exterior de los líderes, es importante tener en cuenta que en la gran mayoría de las ocasiones el líder dispone de una amplia gama de opciones para ejercer liderazgo. Siguiendo con los personajes de Juego de Tronos, los Lannister se van resintiendo estructuralmente en la medida en que avanza la trama. Deben lidiar con un Consejo adverso, ven cómo un grupo religioso, a quienes dieron poder para que lidiaran con sus enemigos políticos, se torna extremista, ganando poder a nivel social y poniéndose por encima de los poderes políticos, entran en situación de quiebra y pierden la ventaja militar favorable que tenían con la aparición de los dragones. No obstante lo anterior, Cersei Lannister logra sobreponerse a estas situaciones estructurales a través de acciones clave: elimina el Consejo, destruye el Septo con sus enemigos dentro y manipula al Banco de Hierro. Y es que en política exterior, un líder siempre dispone de un abanico de alternativas, a veces holgado, a veces bastante escueto; pero la opción de ejercer liderazgo está presente prácticamente siempre.

Países pequeños, que cuentan con recursos mucho más limitados, también pueden usar su situación para obtener ventajas para su propia posición internacional, aprovechando la competencia que existe en el entorno internacional por parte de las grandes potencias. Olenna Redwyne, uno de los personajes del universo de Martin, muestra magistralmente estas posibilidades. Altojardín, el asentamiento de la Casa Tyrell, es un reino económicamente relevante, pero militarmente débil. Olenna, conocida como la Reina de las Espinas,

se beneficia de su posición social y económica para jugar al alero de los “grandes”, tomando acciones como casar a su nieta Margaery Tyrell con el Rey Joffrey Baratheon cuando los Lannister dominan Poniente o forjar una alianza con Daenerys Targaryen al ver que se altera la balanza de poder, y que sus posibilidades de éxito cambian. En una situación similar, pero en el plano de la realidad actual, la rivalidad por el reconocimiento entre China y Taiwán es un ejemplo a tener en cuenta: países pequeños como Santa Lucía o Burkina Faso reconocen a Taiwán, pero a cambio de dicho reconocimiento, exigen programas de ayuda al desarrollo, que al valorizarse llegan a duplicar o triplicar el PIB anual del país. De esta manera, dichos países usan la rivalidad de los países más grandes y poderosos para beneficio propio a pesar de sus limitaciones. Asimismo, la rivalidad entre Estados Unidos y China será la gran válvula de escape en política exterior para los países pequeños durante el s. XXI.

Líderes y circunstancias

Todo liderazgo se ejerce en un contexto concreto, del cual es imposible abstraerse. Las condiciones estructurales e institucionales que dan contexto al líder alteran la capacidad que este tiene de reaccionar y de generar alternativas. Pero un buen líder debe ser capaz de moverse dentro de estos parámetros, y utilizar a su favor las circunstancias que lo rodean.

Bajo las premisas de un sistema democrático, un líder debe perseguir una responsabilidad fiscal y moral en su actuar al existir mecanismos de fiscalización efectiva; debe también considerar el impacto de la opinión pública, velar por la realidad doméstica y considerar el factor electoral. En una dictadura, por el contrario, el líder puede tener mayor campo de acción dado que no tiene que responder a un electorado, prensa libre ni opinión pública. Sin embargo un dictador vive también en su contexto, y por lo general dependen en exceso del favor de su ejército (al cual sí debe responder positivamente), y de su círculo interno, que establece los mecanismos de flujo del poder.

Distintos regímenes políticos consideraran diferentes opciones de política exterior en función de los parámetros que establece su propio régimen. Joe Hagan (1989) desarrolló un marco de análisis en base a la variable “fragmentación del régimen”. Hagan entiende fragmentación como las divisiones internas que exis-

ten dentro del partido o coalición gobernante, las cuales inciden directamente en su capacidad de actuar en política exterior, para bien o para mal. Un régimen más fragmentado desarrolla una política exterior más pasiva, ambigua y menos comprometida que un régimen con menor nivel de fragmentación. De esta manera, el líder se ve enfrentado a distintas circunstancias que restringirán o aumentarán su capacidad de acción en política exterior. Volviendo al universo de Martin en Juego de Tronos, ¿cuándo tuvo su mayor nivel de fragmentación el gobierno de Poniente en Desembarco del Rey? Durante los reinados de Joffrey y Tommen Baratheon, el Trono de Hierro perdió aliados, disminuyó el control sobre sus territorios, sufrió reveses económicos, a la par que la postura de Daenerys Targaryen se fortalecía. Con un gobierno fuerte y cohesionado en Desembarco del Rey, ¿hubiese optado Daenerys por cruzar el Mar Angosto para recuperar el control de Poniente? Es muy probable que la debilidad inherente del reinado de los Baratheon posterior a la muerte de Robert haya sido un elemento fundamental a la hora de convencer a Daenerys de dar el paso necesario para dirigir su ejército hacia Poniente.

Ahora bien, si llevamos esta discusión al plano de la realidad mundial, China podría tomar una decisión inicial a cualquier problema sin tener que enfrentarse a la opinión pública ni a sistemas de control parlamentario, gracias a la consolidación interna que tiene su régimen con una estructura dictatorial uni-partidista. Tiene la libertad de usar tácticas más directas para solucionar sus problemas de política exterior sin sufrir los cuestionamientos de la sociedad civil ni de las instituciones. Sin embargo, en la medida en que se alargue un problema, China se verá enfrentada a problemas propios de un sistema dictatorial, como el hecho de que los subalternos tienden a alterar las cifras para complacer a sus superiores, y por lo tanto no puede tener una evaluación real de la situación.

Estados Unidos por su parte tiene que responder a un sistema altamente institucionalizado y una democracia abierta que da voz a todos los ciudadanos, sobre todo a través de lo que Alexis de Tocqueville llamó *instituciones intermedias*. Cuando Estados Unidos se enfrenta a un conflicto de grandes proporciones, la reacción inicial de la ciudadanía tiende a ser de apoyo al gobierno: El fenómeno *rally-round-the-flag* genera oleadas de patriotismo nacionalista, teniendo una re-

percusión positiva que incluye el apoyo de los medios y la opinión pública. A la larga, sin embargo, se genera una fatiga con respecto al problema, y los medios de comunicación, la opinión pública y el congreso empiezan a castigar la participación norteamericana en temas de política exterior que no aportan nada de manera directa al ciudadano norteamericano, como ocurrió con la Guerra de Vietnam y ocurre también con la Guerra contra el Terrorismo.

En función de lo anterior, el contexto en el cual se desempeña el líder es fundamental para entender el rango de decisiones que puede tomar. El entorno operacional lo restringe, pero no le quita su libertad de acción.

Comprendiendo al líder

Si el líder es central en la toma de decisiones de política exterior, es importante analizarlo en detalle para comprender el “por qué” de las acciones que tomó, o para proyectar la forma en la que puede reaccionar frente a distintos escenarios. Este es un tema que veremos en detalle durante el capítulo 3 ya que existen herramientas específicas que nos ayudan a analizar al líder, a caracterizar su personalidad y su estilo, al igual que nos permiten analizar su grupo de trabajo; pero es importante establecer desde ya una pequeña introducción al tema para comenzar a familiarizarnos con los elementos que marcan los principales atributos personales del líder. Hay tres variables que debemos considerar a la hora de analizar a un líder:

- 1. Personalidad:** La personalidad del líder marca su actuar. En el análisis de líderes, el análisis de política exterior trabaja con modelos psicológicos. Los psicólogos han desarrollado estudios que permiten obtener tendencias generales del actuar humano en base a rasgos de personalidad. Se ha determinado la existencia de patrones de acción que están asociados a determinadas personalidades. Ejemplos típicos en el análisis de política exterior son los de Saddam Hussein o Joseph Stalin: Ambos tenían un historial de padres abusivos que les generó una personalidad reactiva y defensiva. Breuning (2007), hace referencia a estudios psicológicos que demuestran que los hijos de padres abusivos tienden a ser también personajes abusivos en su vida de

adultos, tanto en su actuar público como privado, derivando en políticas exteriores más agresivas de cara a su vecindario inmediato. De igual manera, si un líder es catalogado como desconfiado, percibirá todas las amenazas como creíbles, y aumentará su tendencia a responder de manera ofensiva frente a la posibilidad de un escenario negativo para él o para su país. En el otro extremo, George R.R. Martin nos presenta a Jon Nieve como un líder reacio -con un alto sentido del deber pero que no ansía la búsqueda del poder- a quien el poder suele llegarle por azares del destino. Él demuestra un exceso de confianza tanto en sus colegas como en sus contrapartes, ya sea con la Guardia de la Noche, con el Pueblo Libre o al realizar el viaje a Rocadragón para convencer a Daenerys que le permita extraer el vidriagón que yace en la isla que ha convertido en su cuartel. Con estas condiciones de personalidad, es un líder que reaccionará cuando la amenaza sea tangible y palpable, pero no antes. Será también un líder que buscará forjar consensos al confiar en la esencia colaborativa del ser humano, llegando incluso a tomar decisiones ingenuas. Existen distintas maneras para analizar la personalidad del líder, como son el análisis de contenidos, el estudio biográfico o los psicoanálisis de personalidad.

2. Cognición: La capacidad humana de absorber información es limitada, por lo mismo el ser humano encasilla la información en esquemas relativamente sencillos para poder explicar la realidad a través de abstracciones. Podemos acceder a nuestra memoria de corto plazo de manera fácil y rápida. Sin embargo, a la memoria de largo plazo (que es casi ilimitada) se accede, por lo general a través de esquemas y analogías que facilitan la recuperación de esta información. Los esquemas y analogías son filtros que los seres humanos van estableciendo con el paso de los años, y que definen el concepto de cognición. George W. Bush llegó a catalogar a Sadam Hussein como el “nuevo Hitler”, usando un filtro propio de la Segunda Guerra Mundial para entender una realidad del S. XXI, lo cual alteró la visión que tenía del régimen Iraquí. Bajo este marco cognitivo, ¿Era factible permitir que el “nuevo Hitler” tuviese -eventualmente- acceso a armas de destrucción masiva? La analogía histórica que

utilizó alteró el proceso cognitivo mediante el cual Bush procesó la información relativa tanto a Hussein como al régimen que lideraba. De ahí que la necesidad de reaccionar a la amenaza de Sadam fuese evidente a sus ojos. En el caso de Juego de Tronos, son varios los personajes que se apoyan en la idea del “destino” y la voluntad del Dios del Fuego para actuar. Entender los filtros cognitivos del líder ayudará por lo tanto a entender sus decisiones.

3. Cultura: Los valores y creencias del líder, junto con la cultura que haya recibido desde su período formativo, componen un tercer elemento en la toma de decisiones. La forma que tengan de concebir la historia nacional y el rol de sus países en el mundo, alterará en buena medida los límites (o fronteras) para su rango de acción. Por ejemplo, todo norcoreano está inmerso en la cultural ideológica del Juche, la cual entiende, entre otras cosas, el progreso del país hacia una reunificación final de la Península Coreana guiada por la revolución que lidera la familia Kim. Esta ideología se “martilla” en los ciudadanos tanto a través del sistema educacional como de la vida social, desde que nacen hasta que mueren. Quienes intentan evitar la concreción de este destino son los enemigos del pueblo coreano, personalizados en Estados Unidos y sus “marionetas”: Corea del Sur y Japón. Por lo tanto, la enemistad entre Corea del Norte y Estados Unidos es inherente a la cultura y formación de todo norcoreano, incluyendo por supuesto a sus líderes. La ideología altera la forma en la que los líderes conciben el mundo que les rodea, y por lo tanto las decisiones que pueden tomar en temas de política exterior.

No existe una personalidad específica o condiciones determinadas que hagan de un líder, un buen líder. El concepto de “buen líder” siempre será relativo a las circunstancias que enfrente, y la capacidad que tengan para surgir por sobre esas circunstancias. Hay circunstancias en las cuales un líder inherentemente desconfiado y con un alto nivel de sesgo de grupo representa la mejor alternativa por su capacidad de prever los desafíos que afectan al país y resolverlos de manera drástica, pero eficiente. Por lo mismo, la disciplina evita hacer un juicio moral en términos de bueno o malo para catalogar a los líderes.

Más allá del líder: Asesores cercanos

El proceso de toma de decisiones en política exterior es complejo e involucra a redes de individuos que tienen responsabilidad directa en las opciones que maneja el líder a la hora de actuar. No podemos entender la política exterior sin entender dichas redes. Para poder comprender realmente cómo y por qué se llegó a tal o cual decisión, es importante entender que la figura del líder está rodeada de un contexto que se encarga de filtrar la información y presentar las alternativas de acción posible. Este círculo estará compuesto tanto por asesores cercanos como por una burocracia estatal. Por lo tanto, un líder no decide en el vacío: prácticamente todas las decisiones de política exterior son colegiadas debido a la complejidad que involucran interna y externamente.⁵

Al analizar a fondo una política exterior tenemos que tener en cuenta que la unidad de decisión final no siempre será el presidente, aunque éste sea siempre la cara visible. Puede que la unidad de decisión final esté en otro ministerio o incluso en unidades menores de decisión como un servicio, una dirección o una jefatura. Por supuesto que esto dependerá de lo que esté en riesgo con dicha decisión, pero hay decisiones de política exterior que tienen como unidad de decisión final a bajos niveles de la burocracia estatal. En este sentido, existen distintos niveles de liderazgo en política exterior que debemos considerar para hacer un correcto análisis de las decisiones.

Resulta tentador asumir que la burocracia estatal, los asesores y el líder están alineados en la búsqueda del interés nacional, que tienen las mismas concepciones y básicamente responden a una división de tareas. Sin embargo, la realidad es mucho más compleja. Debemos tener claro que todos responden a las necesidades de un sistema político, con sus propios intereses, valores y percepciones. Si bien el líder es quien tiene la capacidad de tomar la decisión final en todo hito de política exterior, el proceso mediante el cual se llega a una decisión de política exterior involucra distintos intereses y percepciones que evitan un proceso de toma de decisiones netamente racional.

Como hemos dicho anteriormente, el líder no opera en el vacío y no tiene la capacidad para estudiar, escribir, implementar y ejecutar la política exterior por su cuenta. Por lo mismo, depende en primer lugar de sus círculos de asesores cercanos, y en segundo lugar de una burocracia estatal que consiste en cientos o miles de unidades distintas que deben redactar e implementar la política exterior. La decisión que toma el líder es sólo la punta del iceberg. La acción de política exterior ha pasado por muchas manos antes de ser aprobada. Si bien la organización política en los reinos de Juego de Tronos es relativamente rudimentaria, existen distintos nodos y actores en la toma de decisiones, como por ejemplo los Maestros, el Consejo, la familia y el ejército, que van marcando las opciones que finalmente le llegan al líder.

Valerie Hudson (2014) desarrolló un esquema básico para explicar el rol de los actores domésticos que intervienen en la redacción de opciones y soluciones de política exterior. En primer lugar, existe un problema. Este puede ser catalogado como rutinario o no rutinario. Si es rutinario, el problema se resuelve de manera casi automática con los protocolos existentes.

Si el problema no es rutinario (es decir, exige que se diseñe una solución ad hoc al problema específico), entonces se debe evaluar si es una situación de crisis o si por el contrario, la situación no es crítica. Si la situación es crítica (o involucra un alto riesgo de ganancia/pérdida), la acción de política exterior se generará seguramente en el grupo más cercano al líder, incluyendo a los asesores presidenciales y su gabinete. Si por el contrario, la situación no es crítica, la burocracia presentará las soluciones más factibles en base a un diálogo interministerial. **(Figura 1)**

En el mundo de Juego de Tronos, hay decisiones que han sido críticas, como la resolución de Daenerys de llevar sus dragones a rescatar a Jon Nieve Más Allá del Muro, en la cual el proceso de análisis fue extremadamente breve por la urgencia de la situación: Tras una breve discusión con Tyrion Lannister, impone su propia visión y parte al rescate. Pero hay otras decisiones que son más bien rutinarias, como por ejemplo la organización de un torneo por parte de Robert Baratheon para

⁵ Robert Putnam (1988) creó el concepto de "Juegos a Dos Niveles" para referirse a las consideraciones simultáneas que un líder debe hacer de su contexto nacional e internacional a la hora de tomar decisiones de política exterior. Todas las decisiones de política exterior suponen algún tipo de impacto en la realidad doméstica, y por lo tanto pueden alterar desde el presupuesto estatal hasta la gobernabilidad del estado. Además, las decisiones de política exterior generan reacciones en el entorno internacional, las cuales el líder y su equipo deben navegar para obtener el mejor resultado posible para su propio país. Aquí radica la complejidad interna y externa de la política exterior.

demostrar a todo Poniente la estabilidad del reino, bajo la excusa del nombramiento de una nueva Mano. En ambos casos, tanto la toma de decisión final como la ejecución dependen de distintas unidades.

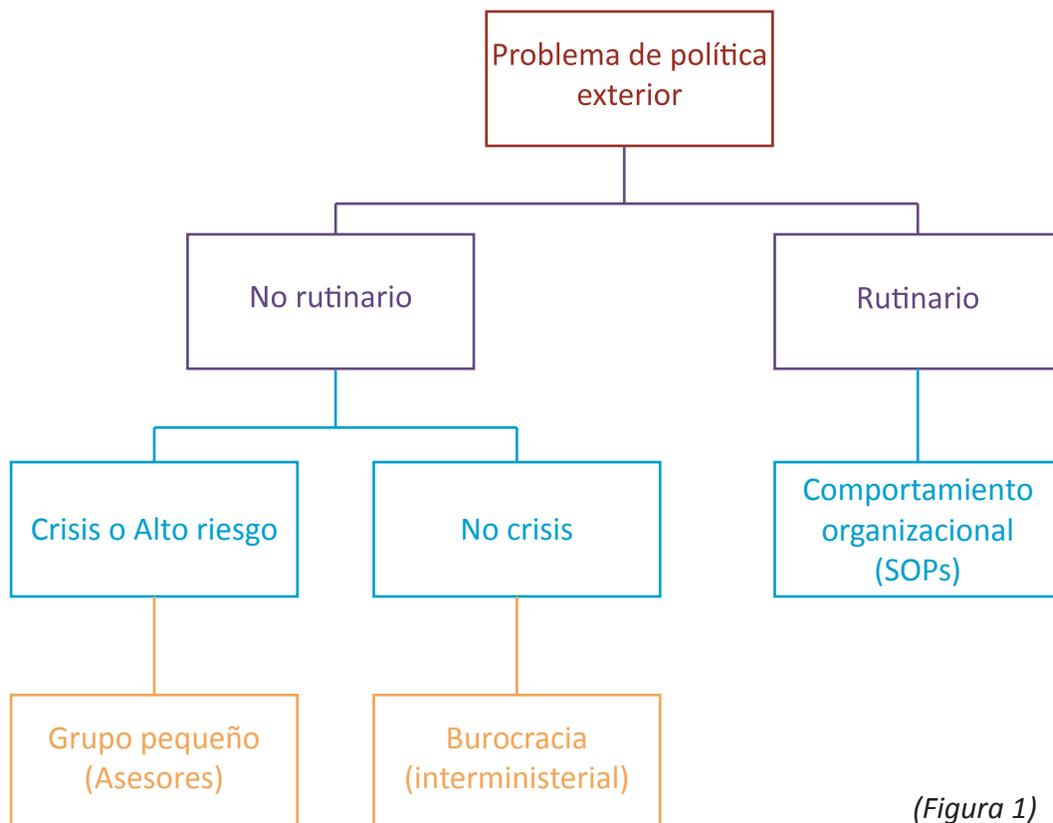
Al mirar más allá del líder, lo primero que debemos hacer, es analizar a su grupo más cercano. Dicho grupo es generalmente partícipe de los programas de campaña (bajo el supuesto de que hablamos de una democracia), y suelen posicionarse en puestos cercanos al líder para lograr una toma de decisiones colegiada. Estos asesores tienden a formar la cabeza del poder ejecutivo, incluyéndose aquí a los ideólogos y políticos más cercanos al líder, además de su gabinete (o por lo menos parte de este).

Los líderes funcionan mejor si la organización de su ejecutivo se adecúa a su personalidad. Dentro del análisis de política exterior, se han detectado tres modelos de organización de los círculos de asesores, en línea con los distintos rasgos de personalidad de quién ocupa la jefatura de Estado. Si bien estos tres modelos surgieron en base al análisis del funcionamiento interno de la Casa Blanca (Johnson, 1974), es aplicable a otros Estados, incluso cuando representan regímenes no-democráticos.

Los tres modelos más aplicados por la investigación son:

a. Enfoque formalista: Bajo este enfoque, el líder pone el énfasis en la organización jerárquica de sus asesores con una cadena de mando clara. Los líderes que optan por este sistema prefieren tener un proceso de toma de decisiones ordenado. Los asesores entregan al líder únicamente la información que corresponde a sus jurisdicciones o áreas de trabajo. Cada líder de unidad entrega de manera individual la información al presidente y éste se encarga de sintetizarla y decidir. Se pone énfasis en el análisis para lograr la mejor decisión posible. El problema que tiene este sistema es que es imposible para el líder saber si la información que recibe ha sido distorsionada porque respetan en exceso la línea de mando y la estructura piramidal. Además considera niveles muy bajos de diálogo interministerial lo cual dificulta la toma de decisiones en temas complejos.

b. Enfoque competitivo: Aquí el líder recibe información por una diversidad de canales sobre una multiplicidad de temas. No existe ninguna cola-



(Figura 1)

boración entre los asesores, sino más bien existe una competencia. Todos los asesores presentan la información al líder de manera parcial, para favorecer a su institución o unidad de decisión; de ahí que solo el líder pueda reconciliar toda la información al acceder a todas las fuentes. Cuando es un sistema bien usado, pone al líder en el centro de una red de información extensa y le permite pensar en soluciones creativas que vienen desde distintos ángulos. Sin embargo, es un sistema que genera altos niveles de conflicto interno, y por lo tanto requiere de un líder que esté dispuesto -o que disfrute- estos conflictos. La actual situación de la Casa Blanca bajo el mandato de Donald Trump representa un ejemplo contemporáneo del enfoque competitivo.

- c. Enfoque colegiado:** Tiene la ventaja de obtener información de multiplicidad de fuentes, pero fomentando un espíritu de trabajo en equipo. Los asesores no discuten las opciones con el líder de manera directa, sino que lo hacen de manera colegiada antes de presentarse ante el líder con una alternativa consensuada. El objetivo es tener una discusión franca de ideas y buscar las mejores estrategias en conjunto. Este sistema permite una discusión abierta y acepta posiciones distintas que puedan acercar al país a una mejor política exterior. También existe el riesgo de que todos los asesores piensen de manera similar y toda toma de decisiones se convierta simplemente en una aceptación de ideas en vez de generar debate: *Groupthink*.

La forma en la que se organiza un sistema de asesores es relevante, ya que tiene consecuencias en la toma de decisiones: el flujo de información, la capacidad de respuesta, la búsqueda de alternativas y la necesidad de involucrar al líder son distintas en todas. Esto tiene consecuencias tanto para la formación de la política exterior como para la reacción de un Estado cuando se ve vulnerado por la política exterior de otro.

En la serie *Juego de Tronos*, los círculos de asesores de Daenerys Targaryen y Stannis Baratheon son fundamentalmente formalistas. Cuentan con asesores que tienen distintas áreas de expertise y sus opiniones son

escuchadas de acuerdo a ellas. Melissandre tiene toda la atención de Stannis cuando el curso de acción no es evidente y debe tomar una decisión en un ambiente de incertidumbre; pero para la organización de campañas militares como la Batalla de Aguasnegras, es Sir Davos Seaworth quién lleva el mayor peso en la discusión de alternativas, dado que su área corresponde a la seguridad del reino. Un fenómeno similar se da en el círculo de asesores de Daenerys, donde Tyrion Lannister, Gussano Gris, Missandei y Jorah Mormont tienen jurisdicción para asesorar a Khalessi en distintas áreas.

Robert Baratheon y Walder Frey, en cambio, tienden a organizar sus círculos de asesores de manera colegiada. Robert permitió⁶ siempre una discusión abierta de distintos temas en el Consejo, esperando que se forjase un consenso entre sus miembros. Cuando se llegó a discutir la posibilidad de enviar mercenarios para asesinar a Daenerys Targaryen, la negativa de Ned Stark a participar en este complot, supuso su expulsión del grupo, dando cuenta de la existencia del fenómeno de *groupthink*. Un *groupthink* mucho más potente se da al interior de la familia Frey. Si bien hay un líder que claramente marca la pauta, el consenso familiar parece ser absoluto y da la sensación de que las decisiones son tomadas por toda la familia...fue por ello que Arya Stark optó también por castigar a todo el grupo familiar.⁷

Un representante clave de un círculo de asesores competitivo es Peter Baelish, conocido como Meñique. Su forma de organizar el poder estaba orientada a buscar la enemistad entre sus cercanos, pero siempre poniéndolo a él en el centro de una potente red de información que le permitía tomar las decisiones adecuadas en los momentos complejos, visualizando todos los ángulos de la situación. Su capacidad de consolidar toda la información era fundamental no sólo para su éxito, sino que también para su propia supervivencia, como el mismo expresó cuando argumentó que “generalmente es lo que no sabemos lo que termina por matarnos”.

Lidiando con la Burocracia

Ni el líder ni sus asesores cercanos tienen la capacidad

⁶ En buena medida, la posibilidad de tener una discusión abierta de ideas se daba por la ausencia de Robert, dado que dejó de mostrar interés en los asuntos de gobierno, delegando el gobierno a un Consejo libre de jerarquías.

⁷ El Clan Frey era esencialmente patriarcal, es decir, la toma de decisiones se restringía a los hombres de la familia. Es por ello que Arya optó por castigar únicamente a los varones Frey.

de recolectar toda la data necesaria para proponer alternativas de política exterior o de procesar toda esa información, sintetizarla y realizar propuestas factibles de política exterior. Para ello dependen del aparato estatal-la burocracia- en la medida en que ésta se relaciona con la política exterior. Para ello, debemos tener en cuenta tanto su aspecto organizativo como su aspecto político a diferencia del sistema de asesores en el cual consideramos únicamente sus características políticas.

El rol esencial que cumplen las burocracias a la hora de presentar la información hace que en definitiva los gobiernos “perciban” y “actúen” en base a la información que les es presentada por los distintos departamentos de la burocracia. Todas las burocracias desarrollan un sentido de misión y visión, pero deben convencer a los líderes que su misión es válida, y vale la pena continuar con su presupuesto asignado o amerita incrementarlo. Es útil pensar en ellas como organismos vivos con su propio interés, y por lo tanto surgen elementos de una política burocrática que debe factorizarse a la hora de entender la política exterior. Un gobierno que priorice la diplomacia y tenga una visión idealista del mundo tenderá a reducir el gasto en el aparato militar al mínimo, priorizando sus inversiones en la formación de diplomáticos. Bajo esta situación es esperable que el ejército pugne por mantenerse vigente y busque alterar las opciones que tiene el líder para, efectivamente reducir su relevancia. Esto podría hacerlo, por ejemplo, buscando que el líder perciba su entorno regional como inestable o propenso al conflicto bélico, y por lo tanto anide entre sus prioridades de política exterior la necesidad de defensa del territorio soberano. De ahí que la percepción que los gobiernos tienen de los problemas de política exterior esté marcada en mayor o menor medida por las necesidades propias de cada burocracia y la pugna por influencia que surge entre ellas.

Todo organismo tiene un auto-conocimiento de lo que es y lo que hace, lo cual es crucial para poder funcionar de manera eficiente. Este auto-conocimiento también limita sus capacidades restringiéndola a un determinado grupo de habilidades, pero entregándole a su vez una identidad concreta. Cuando esta misión se ve amenazada, la institución luchará por mantenerse vigente. Además, las burocracias están compuestas por gente que no quiere perder su trabajo. Por ello las burocracias van a buscar siempre justificar su misión y

visión con miras a crecer, obtener mayor presupuesto y una mayor cantidad de personal. Recordemos que ante recursos limitados, la pugna de las burocracias por dichos recursos altera las prioridades de un Estado en su política exterior, en la medida en que las burocracias más activas generaran intereses dentro de su propia misión y visión.

George R.R. Martin revela también algunos ejemplos de luchas burocráticas en el mundo de Juego de Tronos: durante el ascenso del Gorrión Supremo en Desembarco del Rey, se ve una clara pugna entre la Iglesia y el Estado, en donde cada uno busca aumentar su esfera de poder y su control sobre el otro. De igual manera, en Las Ciudades Libres, los esclavistas -representados por los Hijos de la Arpía- son un grupo de personas que defienden su estructura frente al shock exógeno de la libertad para todos que promete Khalessi. La desaparición de una estructura económica basada en la esclavitud supone una alteración absoluta en la forma en que se organizaba la sociedad hasta ese entonces, y por ende, luchan por mantener su propia visión y estructura gubernamental. Tener grupos de presión opositores al interior de su propio Estado, impide que Daenerys pueda aventurarse a cruzar el Mar Angosto antes de haber solucionado los disensos internos.

Vivimos en un mundo interdependiente donde los canales de acción se han masificado, multiplicando así la cantidad de actores que intervienen o tienen capacidad para intervenir en política exterior. Dentro de esta complejidad, todo análisis de política exterior debe ser capaz de distinguir a las burocracias que son partes interesadas y también a las burocracias que son los canales de acción.

Restricciones: Contexto doméstico e Internacional

Hasta ahora hemos hablado de los líderes y el Estado sin restricciones de contexto doméstico, pero éstas son fundamentales para analizar la política exterior. En el contexto doméstico vamos a encontrar una serie de actores que, si bien no generan acciones de política exterior, sí pueden influenciarla, movilizándolo tanto a los líderes como a sus asesores y burocracias.

En primer lugar están los partidos políticos, que tienen intereses que pueden ser distintos del interés que

se concibe desde el gobierno, y tampoco están sometidos a las restricciones propias del gobierno. Es muy diferente tener un gobierno de coalición que tener un Estado con gobierno unipartidista. En el caso de Singapur, por ejemplo, donde hay un partido único (el PAP), el partido y el Estado son similares y las restricciones limitadas. Por otro lado, en sistemas parlamentarios o semi-parlamentarios, que además funcionan en base a coaliciones, los intereses de cada partido harán más restrictivo el actuar en política exterior. Mencionábamos con anterioridad de qué manera alteran las opciones el nivel de fragmentación del gobierno, un gobierno de coalición será generalmente más débil o más lento para responder en temas de política exterior al tener que consensuar las acciones con los partidos políticos que lo conforman.

En segundo lugar, en una democracia, los medios de comunicación deberían servir como fuente de información libre para ayudar a forjar una opinión pública. Tanto la teoría realista como la teoría liberal de las relaciones internacionales, argumentan que los medios representan un apoyo al estado y las élites, ya que pueden movilizar a la población doméstica a favor de una política de Estado. Además, un sistema de medios abierto genera *inputs* para desarrollar una mejor política exterior. Pero los medios tienen también la capacidad de dirigir a los líderes hacia distintos temas alterando las percepciones de la opinión pública, afectando la gobernabilidad, las prioridades y la agenda. Los líderes deben tener la capacidad de discernir la relevancia de los temas instalados en la agenda por parte de los medios de comunicación, sin condicionarse por la cobertura mediática, pero teniendo también presente que —en democracia— no pueden obviar una opinión pública desfavorable.

A diferencia de lo que ocurre en sistemas democráticos, los medios de comunicación en dictaduras, son un importante mecanismo de control de la población y de la opinión pública.

Alterada o no por los medios, en una democracia, el Estado debe responder a sus ciudadanos, a sus constituyentes, debido a que las opiniones de los ciudadanos que viven bajo un gobierno democrático se deben reflejar en sus políticas. Por lo general, la opinión pública es débil en temas de política exterior, por lo que los Estados tienen mayor libertad de acción; pero hay situaciones (las cuales serán exploradas en el capítulo 4) en las que la opinión pública juega un rol relevante en

el contexto de toma de decisiones de política exterior.

Al igual que en la esfera doméstica, en el escenario internacional hay también actores propios que tienen una potente influencia sobre la política exterior de los países. Estos son los organismos, instituciones y compromisos internacionales. Como ocurre domésticamente, estos organismos son actores que pueden servir como base de apoyo para la ejecución de acciones internacionales, pero establecen también límites sobre lo adecuado de una política exterior concreta.

Dentro de dichos límites, debemos considerar en primer lugar las restricciones normativas. Todos los organismos internacionales se generaron con el objetivo de inducir a los países a conducir sus políticas exteriores bajo marcos comunes. Para ello establecen una serie de regulaciones a las cuales los países se comprometen, sean o no vinculantes. De esta manera, por ejemplo, la Organización Mundial de Comercio (OMC) establece los lineamientos bajo los cuales se debe conducir el comercio mundial, respetando principios de apertura comercial y no discriminación. Los países participan de distintos organismos internacionales dado que perciben los beneficios de la cooperación internacional a través de ellos, pero también adhieren a una serie de obligaciones y deberes que deben ser consideradas a la hora de diseñar una política exterior. En el caso de Juego de Tronos, El Muro pareciera corresponde a un organismo de índole internacional. Los compromisos y exigencias son mínimos, pero cabe asumir que todos los reinos comprometen parte de su presupuesto para sostener El Muro e igualmente envían capital humano para nutrir la Guardia de la Noche.

Más allá del aspecto normativo, la participación en organismos internacionales también tiene un elemento de *soft power* o poder blando. Los países viven en una comunidad de Estados, y en ésta existen también categorizaciones de prestigio. Participar o no participar en estos organismos, hace que un país sea visto como confiable o menos confiable. La Casa Frey acabó con todo su poder blando cuando, después de haber realizado el rito de hospitalidad, rompió las leyes establecidas bajo las cuales operaban las casas de Poniente, derivando en un episodio negro de la historia: la Boda Roja. Ir contra el marco normativo supuso la expulsión de los Frey de una comunidad de reinos que respetaban la tradición, y por supuesto dejó de ser respetado por el Norte.

Agencia versus Estructura

La principal discusión entre la disciplina de Relaciones Internacionales y el Análisis de Política Exterior es la importancia que pueden tener los agentes⁸ de superponerse a la estructura. La disciplina de relaciones internacionales tiende a ser estado-céntrica, esto significa que toma al estado como unidad de decisión sin considerar a las personas que lo componen, y por lo tanto, su nivel de análisis será generalmente estatal o sistémico, hablando del Estado como una abstracción antropomorfa: como si fuera una persona. De ahí que el análisis de lo que ocurre dentro del Estado queda metido en una especie de caja negra, la cual puede ser indescifrable o directamente irrelevante. Diferente resulta en el análisis de política exterior, pues como disciplina nace precisamente de la necesidad de mirar dentro del Estado para estudiar de qué manera las instituciones y relaciones que se generan en su ecosistema influyen en la forma en la que los países participan en la arena internacional. Por lo tanto, da un valor preponderante al líder, a sus asesores y a la burocracia.

En función de esta eterna discusión, ¿puede el Estado ser un actor? ¿Puede una abstracción tener agencia? Y en el marco de esta discusión, pensando en el universo de Juego de Tronos: ¿han sido capaces los líderes de influir los acontecimientos sucedidos? ¿Hasta qué punto han incidido las estructuras estatales? ¿Y los balances de poder que representan la realidad material y sistémica?

La disciplina de análisis de política exterior cree que un líder tiene opciones de política exterior prácticamente siempre. Esto significa que tiene la posibilidad real de marcar el curso de la historia. Sin embargo, el liderazgo -o la agencia- no debe ser entendido únicamente desde la figura del líder, sino que también es esencial entenderlo desde su contexto.

⁸ La disciplina de relaciones internacionales entiende la agencia como la capacidad de un individuo para actuar de manera libre o independiente, sin estar determinado por las estructuras sociales o materiales.

Capítulo 2

Poder, capacidades e instrumentos - Escucha mi rugido

“El poder reside donde los hombres creen que reside. Ni más ni menos. Es una sombra en la pared. Pero las sombras pueden matar. Y, a veces, un hombre muy pequeño puede proyectar una sombra muy grande”

Lord Varys.

El poder es un concepto social. Si no es socialmente reconocido, el poder no existe. Y dicho reconocimiento social puede estar sustentado por una potencia material, por el respeto intelectual, o simplemente por la percepción de poder que reside sobre una persona o reino determinado. Esta “sombra” a la que alude Lord Varys, es una representación muy viva del multifacético concepto de poder que se utiliza en el análisis de política exterior. Un hombre pequeño, al igual que un Estado pequeño, puede llegar a proyectar niveles de poder que están muy por encima de su realidad material, dada la esencia social de este concepto. Y es la sombra –no la realidad material- la que abre el abanico de alternativas en política exterior, o lo limita. El siguiente capítulo está dedicado a analizar el poder como concepto aplicable al análisis, la realidad material que lo sustenta, y los instrumentos necesarios para canalizarlo en la política exterior de un país. Además de ser un concepto social, el poder debe ser entendido en función de su contexto, de la realidad social en la cual puede aplicarse.

“La política es el arte de lo posible” es una expresión que se atribuye entre otros a Aristóteles y Maquiavelo. La esencia de la frase tiene que ver con las posibilidades de acción en un mundo en el que los recursos siempre son escasos y las necesidades ilimitadas. Al igual que cuando nos referimos a la política doméstica, en política exterior debemos partir también de la base de este principio. Es importante considerar que los recursos –sean monetarios, humanos, militares o institucionales- con los cuales cuenta el líder están en constante competencia ya que el Estado debe velar por muchos sectores de acción (salud, educación,

transporte entre otros), con recursos que son escasos, y sobre los cuales debe establecer prioridades. Implementar la política exterior de preferencia va a encontrar obstáculos a las posibilidades de acción.

Todo análisis de política exterior debe confrontar las restricciones que impone el entorno operacional interno y externo. Los líderes no tienen libertad plena de acción porque no operan en el vacío, sino que en un sistema que involucra a otros actores y sistemas. Por lo tanto, el objetivo del presente capítulo es clarificar los **conceptos** bajo los cuales analizamos y entendemos estas restricciones: poder, capacidades e instrumentos.

El primero de estos conceptos representa la base de gran parte de los estudios en relaciones internacionales: **Poder**. La política exterior gira siempre en torno al concepto del poder, independientemente de si tenemos una visión más liberal o más realista del sistema internacional. En su esencia más básica, el poder se define como la habilidad de lograr que un tercero realice una acción que por cuenta propia no hubiese realizado. Al ser un concepto social, el poder es siempre relativo. Es dicho poder relativo el que va a dictar tanto mis posibilidades de acción como la respuesta que tenga mi contraparte para poder influir en el sistema internacional. La República de Kiribati es un país cuya capacidad de proyectar poder es limitadísima, por lo tanto sus opciones de acción en política exterior son también muy limitadas, incluso a pesar de que su propia supervivencia como país está en juego en función del cambio climático.

Si pensamos en este concepto desde la perspectiva de nuestro día a día, podemos ver reflejado el poder en la figura de la policía. En nuestras sociedades, la

policía suele representar una figura con poder socialmente reconocido. Cuando un ciudadano es sometido a un control de identidad, este solo tiene las opciones de cumplir con lo requerido por el policía, o resistirse. Si se resiste, en función del poder que tiene el policía, el ciudadano será posiblemente obligado a pagar una pena: será castigado. En la arena internacional, el poder también tiene una relevancia fundamental, dado que la interacción entre países se realiza con una igualdad formal (todos son estados soberanos) pero una desigualdad informal (existen órdenes jerárquicos socialmente reconocidos). Por lo tanto, en el sistema internacional el poder establece las posibilidades de acción y sobre todo de reacción de un tercero. El sistema internacional no cuenta con una “policía” supra-estatal que pueda forzar el cumplimiento de acuerdos internacionales; dicho cumplimiento generalmente recae en la voluntad de las partes a la hora de cooperar, y la voluntad de aquellos que tienen el poder para hacer que las disposiciones se cumplan. Por lo tanto, la disciplina ha definido esta situación de ausencia de un gobierno supra-estatal como una de anarquía internacional, en la cual el poder es la clave en torno a las posibilidades de acción.

El segundo concepto son las **capacidades**. Estas se refieren a la realidad material que sustenta el poder de cada estado. Por lo tanto, las capacidades son las que entregan al estado la capacidad de ejercer el poder de manera efectiva. Podemos hacer referencia a las capacidades desde los indicadores medibles con respecto a los recursos en distintas áreas del que cada país dispone, como por ejemplo su población, producto interno bruto, gasto en defensa, kilómetros cuadrados de territorio u otros.

Daenerys Targaryen tenía capacidades limitadas geográficamente hasta que logró una alianza con parte de la flota de los Greyjoy, lo cual aumentó sus capacidades, y por lo tanto sus posibilidades de proyectar poder. Los Lannister, por el contrario, contaban con capacidades geográficas y militares muy superiores a las de cualquier otro reino.

Si las capacidades tienen relación con la realidad material de cada país, entonces un país con mayores capacidades tiene también mayores posibilidades de ejercer poder (no significa que lo haga automáticamente, ya que puede no tener interés en hacerlo). Pero este asidero de realidad también debe ser considerado. Lesoto —un país pequeño y completamente

rodeado por Sudáfrica— por ejemplo, tiene que considerar su realidad geográfica, demográfica, económica y militar si se plantea cualquier tipo de conflicto con su único vecino. Sus capacidades son limitadas. Lo mismo ocurre en el mundo de Poniente, con países pequeños como las Islas del Hierro, que al intentar una rebelión contra Robert Baratheon chocaron de frente con la realidad de sus capacidades y fueron sometidos, obligados entre otras cosas a enviar al primogénito como “rehén” a Invernia.

Para poder proyectar poder, y utilizar las capacidades que tiene un país, es importante ser capaz de canalizarlo. En este sentido, todos los países recurren a distintos **instrumentos** de política exterior con el objetivo de proyectarse internacionalmente, y alterar a su favor el *statu quo* del sistema. Los instrumentos son las herramientas concretas con las que cuenta un país para poder ejercitar su política exterior. La guerra, las sanciones o los tratados de libre comercio son algunas de las herramientas que los países pueden usar para perseguir sus objetivos.

Si los instrumentos se refieren a las vías específicas de acción que tiene un estado a su disposición para ejercer su poder en la arena internacional, entendemos que estos nos ayudarán a responder las preguntas que inicien con “CÓMO” en la política exterior. Hay vías de acción que están socialmente autorizadas por la comunidad de naciones —como los Tratados de Libre Comercio, o los controles fronterizos—, mientras que por otro lado hay instrumentos —como el genocidio— que están condenados por la comunidad internacional. Por lo tanto, los instrumentos son también fundamentales para el éxito de una política exterior. Una política exterior amparada bajo un concepto de poder relativo positivo, y con capacidades para llevarlo a cabo, puede fallar enormemente si el instrumento elegido no es el correcto.

El poder está vinculado a las capacidades, dado que el poder tiene que tener algún tipo de asidero material; no puede ser únicamente idealizado y debe ser socialmente reconocido. Las capacidades están a su vez vinculadas a los instrumentos, dado que los instrumentos convierten a las capacidades en posibilidades de acción. Por lo tanto, los tres conceptos están íntimamente relacionados, y son fundamentales para poder llevar a cabo un análisis realista de política exterior. Pero antes de entrar a analizar estos conceptos en detalle, debemos comprender el entorno operacional

en el cual se entrelazan el poder, las capacidades y los instrumentos.

El Entorno Operacional

Pero antes de entrar a lidiar con el juego que estos tres conceptos desarrollan en el sistema internacional debemos tener presente que el líder opera en paralelo en el contexto doméstico y en el contexto internacional, por lo que nunca puede obviar su realidad doméstica para dedicarse de manera exclusiva a la esfera global. Daenerys opta por contener a sus dragones y no enviarlos a Desembarco del Rey bajo una lógica de política doméstica: quiere alcanzar el Trono de Hierro sobre la base de una opinión pública favorable, y no únicamente sobre la base de su poderío militar. En relación a este episodio se da una conversación muy clarificadora en la cual Daenerys alega que *“no estoy aquí para ser la reina de las cenizas”*, a lo cual Olenna le responde *“no recuerdo a ninguna reina que fuese más amada que mi nieta. El pueblo la amaba, la gente común la amaba, la nobleza la amaba, ¿Qué queda de ella ahora? Cenizas”*. Así dan cuenta de la relevancia que tiene el entorno operacional doméstico en la toma de decisiones. Cersei también toma en consideración, durante buena parte de la historia, que mantener en secreto su amorío con su hermano Jaime es fundamental para evitar juicios negativos que puedan incidir en su legitimidad como regenta de los siete reinos. Esta lógica del recato desaparece completamente cuando es obligada a caminar desnuda hacia la Fortaleza Roja, y siente que no tiene nada que esconder; pero hasta ese punto, la opinión del pueblo (o por lo menos de la nobleza) era relevante para ella.

Ninguna política exterior será buena si domésticamente no es factible. Esta realidad ha sido reconocida por la investigación fundamentalmente a través de la *“Teoría de los Juegos a Dos Niveles”* de Robert Putnam (1988), quien argumentó mediante modelos que el proceso de toma de decisiones en política exterior debe considerar en paralelo el entorno doméstico y el entorno internacional, buscando resultados que sean satisfactorios en ambos sistemas. Una vez que la política exterior es implementada, pasa a enfrentarse de manera directa al entorno operacional internacional, y es aquí (después de la implementación) cuando realmente veremos si el análisis de política exterior fue el correcto o no, y cuando tendremos constancia de

si nuestra evaluación de poder, capacidades e instrumentos respondía a la lógica internacional. Pero antes de que esto ocurra, el analista debe evaluar el impacto que tendrá la política exterior en la política doméstica. La política exterior puede ser usada para aumentar capital político doméstico del líder, pero a veces es necesario perder capital político doméstico para tener una política exterior activa.

El líder tiene que estar consciente de que sus acciones deben ser tanto política como prácticamente factibles. Si la factibilidad de una alternativa de política exterior es cuestionable, dicha alternativa será en esencia impracticable. Por eso debemos en primer lugar medir cómo reaccionará la audiencia doméstica. El Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) tuvo fuertes repercusiones domésticas negativas en varios países de la Cuenca del Pacífico. Los líderes que optaron por firmar dicho acuerdo debieron hacer una evaluación de las repercusiones políticas que esta firma tendría en sus entornos domésticos, y evaluar las consecuencias de participar del acuerdo. Si hubiesen considerado que el precio de la firma iba a ser la imposibilidad de reelección al cargo (en el caso de un sistema democrático), es muy probable que el gobierno hubiese optado por no firmarlo, incluso frente a informes que indicaban el impacto positivo que el TPP tendría para la economía nacional. En dicho juego, el líder no puede obviar su realidad doméstica, y tampoco puede hacerlo el analista de política exterior.

La disciplina de Análisis de Política Exterior ha puesto un gran énfasis en el análisis de factibilidad política y práctica del proceso de la toma de decisiones por parte del líder y su círculo cercano. A la hora de tomar una decisión, hay ciertos marcos ideológicos/políticos/prácticos/valóricos que todo gobierno tomará en cuenta. Si las alternativas de acción caen fuera de los marcos normativos aceptables, entonces la alternativa de acción (aunque sea la más eficiente) no será tomada en cuenta. A este proceso de toma de decisiones se refiere la Teoría Poliheurística. Esta dice que hay dos etapas en la toma de decisiones.

En la primera fase se excluyen todas las opciones que no cumplan con algún criterio base. Si las alternativas de política exterior no cumplen con algunos de los criterios básicos de factibilidad, estas deben ser descartadas antes de ser planteadas con profundidad. Un ejemplo en el área de seguridad podría representarlo la situación de Corea del Norte. El ex Estratega Jefe de

la Administración de Donald Trump, Stephen Bannon, dijo literalmente lo siguiente: *“Hasta que alguien resuelva la parte de la ecuación que me muestra que diez millones de personas en Seúl no mueren en los primeros 30 minutos de combate por ataques de armas convencionales, no sé de qué estamos hablando: No hay una solución militar aquí; ¡Nos tienen atrapados!”*. En función de lo anterior, las alternativas que involucren una guerra preventiva contra Corea del Norte pueden ser mayormente descartadas considerando el costo en vidas humanas que supondría. Podríamos pensar que es la forma más rápida y eficiente de poner fin al conflicto en la Península de Corea; pero la esta alternativa vulnera la vida de millones de surcoreanos, por lo que se descarta como opción frente a la defensa de la vida.

Descartadas las opciones que no gozan de factibilidad, el analista entrará entonces a trabajar el detalle de aquellas acciones de política exterior que podrían llevarse a cabo para solucionar un problema, o proactivamente sobreponerse a uno potencial. Las alternativas que no chocan con los criterios básicos pueden ser consideradas para análisis y posteriormente presentadas al líder en esta segunda etapa de la toma de decisiones.

Factibilidad Doméstica

La factibilidad doméstica de una alternativa de política exterior para un líder se medirá en base a dos criterios fundamentales que son la capacidad de movilizar recursos, y la posibilidad de aunar consensos. El primero hace referencia a la factibilidad práctica y por lo tanto las posibilidades de implementación de una estrategia, mientras que el segundo tiene que ver con la factibilidad política, aludiendo a la importancia que en democracia tienen los ciudadanos en la formación de políticas públicas. Ambos están íntimamente relacionados, dado que la capacidad de aunar consensos suele involucrar una mayor habilidad para movilizar recursos.

La implementación no sólo presupone la capacidad de perseguir el objetivo con los medios adecuados, sino que también la habilidad del gobierno para movilizar recursos (materiales e inmateriales) que permitan llevar a cabo el objetivo. Ninguna estrategia estará completa si no se logran movilizar los recursos para llevarla a cabo. A modo de ejemplo, algunos de los recursos que el gobierno deberá movilizar para ejecutar su política exterior podrían ser:

- **Recursos Humanos:** En caso de un conflicto bélico, la necesidad de movilizar recursos humanos es fundamental. No sólo el ejército regular debe ser movilizado, sino que también las fuerzas de reserva. Corea del Norte tiene una enorme capacidad a la hora de movilizar recursos humanos, lo que hace que una guerra contra este país resulte altamente costosa. En Desembarco del Rey, ¿Tenían Cersei o Tomen la posibilidad de movilizar recursos en el apogeo de la disputa entre los poderes políticos y religiosos? La población se mostró altamente disgustada con sus líderes políticos, dispuestos a defender al Septo...hasta que este desapareció junto con el libre albedrío. Pero antes de la explosión del Septo, hubo un periodo en el que la capacidad de movilizar hombres para una aventura militar era muy limitada por parte del Trono de Hierro.
- **Recursos militares:** Para poder responder a cualquier agresión, o iniciar cualquier tipo de acción preventiva, es necesario movilizar recursos militares. Puede ocurrir que los líderes del Poder Ejecutivo no estén en sintonía con los líderes de las fuerzas armadas, y la movilización de recursos militares no sea sencilla. Aunar ejércitos de distintos reinos es fundamental para evaluar la factibilidad de una acción de política exterior en Juego de Tronos. Tras la salida de Jaime de la Fortaleza Roja, se produce un quiebre entre el liderazgo político y el liderazgo militar, dando una aparente sensación de debilidad a Cersei.
- **Recursos monetarios:** Todo gobierno tiene un presupuesto establecido. Movilizar recursos monetarios para ejecutar una política exterior costosa significa que otros ministerios tienen que reducir su presupuesto, o que es necesario emitir deuda soberana para poder financiarlo, o hacer una reforma tributaria para recolectar mayor cantidad de recursos. Por lo tanto, la movilización necesaria de recursos va a ser también un elemento fundamental a la hora de considerar una política exterior. Los recursos siempre son escasos. Aquí recae la relevancia del Banco de Hierro.

El segundo punto que debe tener en cuenta el analista es la capacidad de lograr un consenso de apoyo en tor-

no a la acción elegida. Iniciar un conflicto bélico sin el apoyo de la población puede redundar en un completo fracaso del gobierno. Cientos de ejemplos han copado las páginas de la historia de la humanidad en torno a este punto. En la medida en que el apoyo a la Guerra de Vietnam fue perdiendo sustentos en la esfera doméstica en EEUU, el conflicto se hizo inviable desde la perspectiva política doméstica. De manera mucho más dramática, la opción de Stannis de sacrificar a su hija en la hoguera para poder cortar el avance de una tormenta de nieve tuvo repercusiones desastrosas en función de su capacidad para aunar los consensos de su gente. Muchos lo abandonaron al haber perdido legitimidad, y esto redundó en el fracaso de su guerra contra Ramsay Bolton.

No todos los temas de política exterior requieren consensos domésticos. Hay estudios que demuestran que la población civil generalmente no tiene una influencia directa en temas de política exterior, siendo los más relevantes los planteados por Gabriel Almond (1950) y Ole Holsti (1992). Por lo general no es un tema electoral relevante, por lo que se circunscribe a las esferas de gobierno, salvo que haya amenaza a la soberanía nacional y se vislumbre la posibilidad de una guerra. Pero viendo cómo el mundo avanza hacia una globalización cada vez más profunda, y los fenómenos transnacionales tienen una relevancia cada vez mayor en las esferas domésticas, es esperable que la opinión pública aumente su relevancia como factor de impacto en la política exterior. Los fenómenos migratorios han sido durante la última década un tema fundamental de política electoral, afectando de manera decisiva también las alternativas de política exterior.

El académico Wolfram Hanrieder, estableció tempranamente (1967) un parámetro de medición de viabilidad de política exterior en base a lo que él llamó el “Balance compatibilidad-consenso”. Los actores de política exterior deben asegurarse de que su política exterior sea compatible con el contexto (o lo que hemos llamado el entorno, doméstico e internacional), y también que exista el consenso doméstico en la opinión pública para llevarlo a cabo. Cuanto mayor sea el consenso, mayores serán las posibilidades de éxito de la política exterior.

Esferas de consenso

Hay temas de política exterior en los cuales la sociedad

civil no quiere involucrarse por desinterés o desinformación. Pese a que siempre existirán grupos de interés que hagan lobby para favorecer sus posturas o preferencias, estos suelen ser demasiado pequeños como para influenciar un consenso general, el cual además no necesitan si el tema que los mueve no levanta el interés del grueso de la población. Pero cuando el tema de política exterior sí tiene un interés mayoritario por parte de la sociedad, la disciplina del análisis de política exterior ha desarrollado una medición general de este consenso en base a lo que han llamado las “Esferas de Hallin”. Estas esferas apuntan a analizar cómo algún tema de política exterior en concreto puede afectar las posibilidades de acción de las cuales dispone un líder en función de su alineamiento o desalineación con la opinión pública de su país. Las esferas son las siguientes:

- ***Esfera de consenso:*** En esta esfera podemos considerar aquellos temas o soluciones de política exterior que caen dentro de un consenso social, o por lo menos una percepción de consenso. Esto significa que los medios y la opinión pública tienden a referirse a estos temas usando la concepción del “nosotros”, integrándose como parte de la solución. Esto suele ocurrir con temas que involucran el concepto sagrado de la soberanía nacional, como es el caso de la política exterior de Chile con respecto a la salida soberana al mar que pide Bolivia.
- ***Esfera de controversia legítima:*** Un tema de política exterior pasa a estar en esta esfera cuando existen voces disidentes, y una opinión pública que busca cambios a una política exterior. En este caso, la postura gubernamental sigue teniendo apoyos mayoritarios, pero existen grupos relevantes que se oponen a los cursos de acción tomados por el Poder Ejecutivo. En esta esfera podríamos considerar al TPP, que pese a tener opositores y ser cuestionado, los cuestionamientos no evitaron la firma del acuerdo.
- ***Esfera de desviación:*** Cuando el gobierno entra en la esfera de desviación, los medios y la opinión pública se sienten con la autoridad de rechazar o ridiculizar las opciones de política exterior que ha tomado el gobierno. Hay una divergencia absoluta entre lo que la ciudadanía percibe como inte-

res nacional, y las acciones que toma el gobierno. Cuando se da esta situación se hace prácticamente imposible para el gobierno perseguir la senda de acción por la cual estaba avanzando.

Es importante que tengamos en cuenta que la política exterior es dinámica, y los consensos son cambiantes con respecto al mismo tema. Estos están en constante evolución, y un asunto que genera consenso en un principio, puede pasar a una esfera de desviación con el paso del tiempo, como ocurrió con la Guerra de Vietnam según el análisis de Daniel Hallin, inventor del esquema de las esferas.

Entorno internacional

Cuando hablamos del entorno internacional, nos enfrentamos a un nivel completamente distinto de interacción, donde los actores, las dinámicas y los principios de acción son muy diferentes. Si bien el Estado actuará sobre la base de su realidad doméstica, cuando se enfrenta al entorno internacional debe considerar parámetros distintos. Es aquí cuando realmente importan los conceptos de poder, capacidades e instrumentos, los cuales marcan las dinámicas internacionales y las posibilidades de acción.

En base a lo anterior, toda política exterior debe ver en primer lugar las posibilidades de acción que tiene cada país, ahora considerando el entorno operacional internacional. Para esto hará una referencia inicial al poder como un todo, en segundo lugar a las capacidades materiales, y en tercer lugar a las herramientas disponibles para utilizar estas capacidades materiales en política exterior. Pero un segundo concepto clave a la hora de diseñar toda política exterior dice relación

con la intensidad de las preferencias políticas de cada país o de cada gobierno. Un gobierno que prioriza el gasto militar y la confrontación probablemente no va a estar interesado en dedicar recursos a la búsqueda de acuerdos de cooperación comercial y/o vinculación transfronteriza. Por lo tanto, la intensidad de las preferencias incide tanto o más que las posibilidades a la hora de buscar alternativas de política exterior.

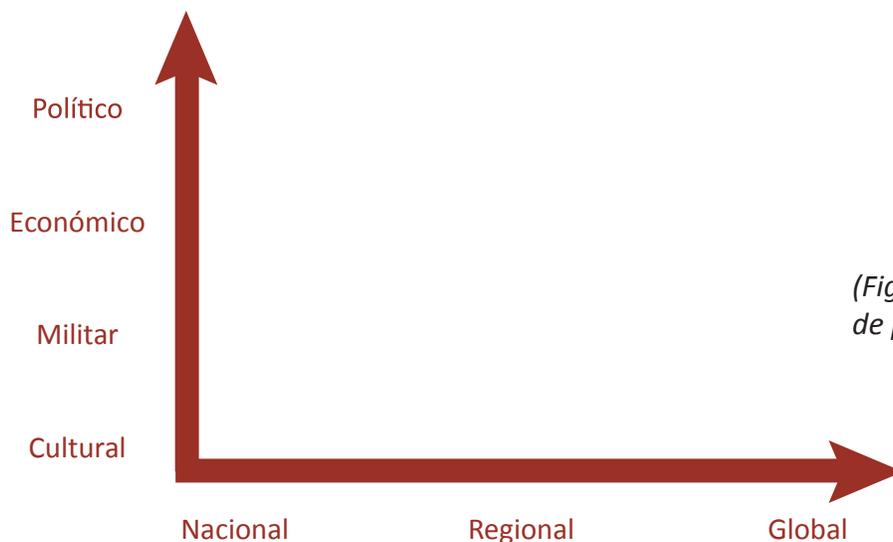
Las “Fronteras de Posibilidades de Acción” de cada país o reino

(Figura 2)

El eje horizontal de la imagen tiene relación en primer lugar con las posibilidades materiales de proyectar poder, mientras que el vertical tiene que ver con la intensidad sectorial de las preferencias de cada país. Uno representa el elemento material, y el otro el elemento inmaterial con respecto a la concepción que existe en cada país en relación a su política exterior. Así se van a ir conformando las “fronteras” de acción para cada país, donde cada uno responde a su autoconcepción en distintos temas ¿Me concibo como una potencia regional en el ámbito económico? ¿O sólo tengo alcance nacional? ¿Quizás soy una potencia militar pero no cultural?

Si hacemos un pequeño ejercicio con una serie de países, podemos ver de qué manera hay una conexión directa entre las posibilidades de proyectar poder y la intensidad de las preferencias de los mismos países:

China: Tiene posibilidades de proyectar poder en todo el mundo, pero no lo hace por dos motivos: Primero porque fue víctima durante muchos años de colonización europea, por lo tanto en su doctrina de política exterior está la “no intervención” como eje clave.



(Figura 2: Eje de frontera de posibilidades)

En segundo lugar, porque es una potencia emergente, y cualquier acción de proyección de poder es más difícil de ejecutar porque hay un sistema que desconfía de sus intenciones. Por lo mismo China se ha focalizado en su proyección comercial, en la cual tiene un alcance claramente global, y ha ido aumentando su presencia de manera gradual en otras áreas, donde su alcance es aún regional.

Unión Europea: La UE tiene una vocación global más fuerte que China, con presencia global en las áreas culturales y económicas. Por tradición histórica – más que por preferencia- también en el ámbito militar se ve arrastrada hacia un rol global través de la OTAN. No existe una fuerza militar europea, pero los países europeos participan de acciones militares fuera de Europa. Sin embargo, en términos políticos no ha sido una potencia intervencionista, por lo que ha focalizado sus actividades en intervenir en los aspectos políticos de su periferia (Europa del Este, Rusia o Ucrania) sobre todo desde la perspectiva del *capacity building*, o fortalecimiento de las capacidades para construir estados sólidos que mejoren su entorno de seguridad desde la institucionalización.

Chile: Es un país que tiene interés en proyectar una política económica internacional regional, y eventualmente global, pero con limitadas opciones materiales de acción: es un país pequeño. En términos políticos y militares se ha proyectado sólo regionalmente (en Haití, en las distintas Cumbres, en el tema de Venezuela). Culturalmente no tiene una política exterior orientada a aumentar su soft power en la arena internacional, por lo que no es un país que genere una clara atracción internacional.

Resulta muy interesante hacer este ejercicio también con las distintas casas de Juego de Tronos:

Casa Stark: Los Stark, al ser los Guardianes del Norte, tienen el apoyo de todas las Casas de la región, por lo que su interés está centrado en proyectar una esfera de seguridad con ambición regional: cuidar el Norte. Es tan relevante esta postura de Guardianes del Norte, y por lo tanto defensores de la frontera, que Jon Nieve asume el riesgo de visitar a Daenerys Targaryen en Rocadragón, abandonando su puesto para buscar recursos que le permitan combatir a los Caminantes Blancos. En términos económicos, se observa que también tienen una proyección regional, posicionándose

como una red de apoyo para la supervivencia al Invierno. La trama nos muestra a Sansa Stark coordinando la recolección de grano que permita al Norte sobrevivir al invierno, liderando lo que en términos actuales podríamos llamar una “red de seguridad alimentaria regional”.

Casa Targaryen: Los Targaryen claramente tienen las capacidades materiales militares para proyectarse militarmente como una potencia global. Entre sus recursos cuentan con los Inmaculados, los Dothraki, aliados en Poniente y el disuasorio de los dragones, contando así con el ejército más grande de todo el escenario de Juego de Tronos. Sin embargo, al no tener territorios concretos en Poniente aún, su capacidad de proyectarse económicamente es aun limitada, y su realidad geográfica dificulta la proyección de poder. Daenerys y su gobierno no tienen recursos fiscales, no controlan aún la recaudación de impuestos, por lo que su superioridad es netamente militar.

Casa Lannister: Los Lannister aparentan ser una potencia cuya frontera de acción en términos militares es regional. Frente a la aparición de un bando más fuerte (los Targaryen) perdieron a una serie de aliados de la zona sur del continente: Altojardín y Dorne. Además, no hay ningún indicio que muestre la capacidad de los Lannister de influir en los asuntos políticos domésticos de otros reinos. Sin embargo, se caracterizan por ser una potencia económica global, y esta realidad es reconocida por el propio Banco de Hierro al realizar préstamos a la Corona de manera constante.

Casa Greyjoy: Los Greyjoy poseen la flota más grande de Poniente, lo que los permite proyectarse militarmente de manera global...siempre y cuando cuenten con aliados en tierra. Pero pese a la ventaja que les dan los mares, las Islas del Hierro son un reino pequeño, con escasas posibilidades de proyectar poder.

Considerando estas fronteras, entramos a analizar los tres conceptos claves de este capítulo: poder, capacidades e instrumentos.

Poder

El poder es la capacidad de influenciar las acciones de un tercero. No existe un concepto único para definir el

poder, porque como vamos a ver el poder es un concepto multifacético. Pero debemos partir de la base de que los estados viven en un sistema social. Todos los estados interactúan entre sí, y buscan mejorar su posición en el mundo, a través de políticas exteriores colaborativas o políticas exteriores más agresivas. En su principio más básico, el poder es la habilidad de lograr que un tercero haga algo que en circunstancias normales no habría hecho. La posibilidad de contar con dragones en tu ejército seguramente altera las opciones de reacción que tienen quienes se oponen a tu política exterior, dando una mayor cuota de poder a quien cuenta con este arma de destrucción masiva. ¿Puede un reino resistirse a “hincar la rodilla” cuando es amenazado con el azote de tres dragones en edad adulta? Seguramente no, dado que la diferencia de poder es abismante. Ahora bien, cuando hablamos de poder, generalmente nos podemos referir a la habilidad ejecutada de dos formas distintas:

- *Coerción*: El poder se ejerce por coerción, o por miedo que se ejerza una coerción. En este caso nos referimos a un poder duro, militar o económico, que obliga a una tercera parte a hacer lo que queremos que haga.
- *Atracción*: El concepto de *soft power* consiste en conseguir que un tercero haga lo que yo quiero que haga porque lo encuentra atractivo. Puede que encuentre atractivo pertenecer al grupo de países amigos de un país concreto, o puede que lo que encuentre atractivo sea la acción misma, pero porque dicha acción la llevó a cabo un país con alto nivel de *soft power*.

Bajo esta mirada, podemos ver que los Lannister priorizan la utilización de un poder coercitivo, ejecutado a través del miedo. Ramsey Bolton, el mayor villano de la trama, también ejerce poder por coerción, sin ningún espacio para la atracción, mediante técnicas brutales de intimidación de sus oponentes. Haciendo honor a la bandera de la casa Bolton (el hombre desollado) la trama nos da cuenta de cómo Ramsay buscar intimidar a los reinos a través de su abuso de distintos personajes, como las constantes torturas a las que sometió a Theon Greyjoy, la captura y posterior asesinato de Rickon Stark, o bien la repetida violencia ejercida sobre Sansa Stark con el fin de que esta no se escapara

y arruinara su alianza matrimonial, que consagraba su posición como Guardián del Norte.

El poder por atracción se concentra fundamentalmente en la figura de Daenerys. Cuando toma la decisión de cruzar el Mar Angosto, ve cómo se adhieren a su causa (por conveniencia o por convicción, pero no por coerción) una serie de aliados como Dorne, Altojardín y parcialmente las Islas del Hierro. Un fenómeno similar había logrado también en las Ciudades Libres, cuando consiguió el apoyo Dothraki de manera épica en Vaes Dothrak, al emerger de las llamas tras quemar el templo. Esta es una expresión de lo que llamamos *soft power*.

Hay que tener en cuenta que la presencia exclusiva de poder blando no es suficiente para reinar en el mundo de Poniente. Una estrategia que combine coerción y atracción parece ser más rentable para una política exterior coherente en el mundo de George R. Martin, y esto lo entiende bien Daenerys. Jon Nieve declara a Daenerys como su reina, porque cree en su proyecto político, no por miedo a sus dragones. Pero al mismo tiempo, sus dragones son un factor decisivo de coerción que fue utilizado al quemar vivos a los Tully. Hay distintas formas de denominar formalmente a esta estrategia que combina el poder blando y el poder duro; si hablamos en términos de estrategias, se utiliza el término *carrots and sticks*, o zanahorias y palos, para referirse a la capacidad de premiar una acción, pero también de castigarla. En términos de análisis, el concepto que se suele utilizar es el del *smart power*, o poder inteligente, combinando cuando es necesario la atracción con la coerción para obtener el mejor resultado posible.

Existen muchas variantes más de poder, como el *smart power* o el *sticky power*. Pero ningún tipo de poder es efectivo si no hay intensidad con respecto a su uso. ¡El poder no existe si no se usa! Por lo mismo, como vamos a ver, el poder y las capacidades son distintos, porque un estado con muchas capacidades puede no ser un estado poderoso, dado que insiste en no usar este poder. Podemos ver hoy en día que estados pequeños, como Bélgica y Holanda, tienen mucho más poder en la esfera internacional que estados más grandes en todos los sentidos (como Japón, Italia o España), porque estos han decidido no proyectar su poder, y la intensidad de sus preferencias difiere. Por lo tanto el poder es un concepto social.

Al ser social, el poder siempre es relativo. De cara

a San Vicente y las Grenadinas, Trinidad y Tobago es el gran poder del Caribe. Pero de cara a Trinidad y Tobago, Jamaica y Cuba son las grandes potencias del Caribe. Para cualquiera de estos, EEUU es la gran potencia del Caribe. Por lo tanto, la concepción del poder va a ser siempre relativa, nunca absoluta. De igual manera, un abanderado de la Casa Stark verá a esta como un reino poderoso; pero en paralelo los Stark cedieron a las peticiones de Robert Baratheon, considerando que el poder residía en Desembarco del Rey. El poder por lo tanto sólo se concibe en su dimensión relativa.

El poder es relativo en dos aspectos. En primer lugar es relativo al otro, como se mostró en el ejemplo anterior. Pero en segundo lugar, el poder es relativo a la propia auto-concepción que cada país tiene de sí mismo. Esto es lo que los académicos de la disciplina han denominado como *National Role Conception*. Este concepto hace referencia a la forma en la que los líderes perciben el rol que sus estados deben jugar en la política global. Bajo esta concepción, habrá una gama de políticas exteriores que son adecuadas al país, y otras que no son adecuadas a su rol. Estos roles también son específicos a distintas áreas: un país puede concebir un rol global en temas de cooperación, pero un rol regional limitado en temas económicos. Por lo tanto, su proyección de poder va a estar muy marcada por su auto-concepción.

Los Targaryen parecen tener *un national role conception*, o auto-concepción de rol, muy intensa en función de su rol como legítimos gobernantes de los Siete Reinos de Poniente: ellos son los legítimos herederos, y en base a esta misión trazan sus estrategias de política exterior. La lucha por el Trono de Hierro se genera precisamente por las distintas autoconcepciones que tienen las distintas Casas. La ambición por poder e influencia de los Lannister chocó de frente con la autoconcepción de legítimos herederos de los Targaryen y los Baratheon, quienes tienen un sentido de misión, derivando en un verdadero Juego de Tronos.

Los Stark tienen por tradición la categoría de Guardianes del Norte, y se aferran a esta en base al pasado y el presente. Fue Brandon Stark, “El Constructor”, quien diseñó el Muro que mantiene a los Siete Reinos alejados de los peligros que yacen Más Allá del Muro. Como primera línea de defensa, los Stark han forjado una autoconcepción militar y defensiva muy potente, la cual es también reconocida por las demás Casas del Norte que le juran lealtad. Esto se ve demostrado por

ejemplo, cuando los Bolton tomaron el control de Invernal y se declararon como los nuevos “Guardianes del Norte”. Esta usurpación estaba destinada al fracaso, porque los Bolton tienen una autoconcepción distinta, y estaban buscando el título en función de sus ansias de poder y control, no en función de la misión que conlleva ser efectivamente el Guardián del Norte.

Pensemos en el ejemplo de China, y cómo su auto-entendimiento explica en parte su notable ascenso en el S. XXI. China se concibe a sí misma como el imperio del centro, al punto de que el nombre del país en idioma chino está conformado por dos caracteres:

中 centro, y 国 país. Históricamente China ha sido la gran potencia mundial en varios aspectos. Si miramos las series históricas de PIB desarrolladas por Angus Maddison desde el año 1, vemos que China e India han sido históricamente las grandes potencias mundiales. Hasta que llegaron las fuerzas colonizadoras europeas en el S. XIX y desarticulaban China, el Este del Asia funcionaba bajo un sistema internacional que los académicos han denominado sino-céntrico. Esta concepción de rol de China como imperio del centro es algo que se ha mantenido y se seguirá manteniendo durante muchos siglos. Por lo mismo, China ha determinado su área de influencia en el Este de Asia, y cualquier intervención extra-territorial en Asia (como la de EEUU) le molesta mucho. Bajo su auto-concepción, existe una necesidad de proyectar poder en la región.

Capacidades

El poder es la habilidad de conseguir que un tercero haga algo que de otra manera no haría; pero el poder debe estar sustentado en capacidades materiales o inmateriales que sirvan como recursos del poder. Jugar al *bluff*, sin tener la capacidad para llevar a cabo una amenaza puede funcionar como estrategia una vez, pero no de manera regular. Por lo tanto el poder generalmente tiene un sustento material. Para medir las capacidades materiales, los indicadores clásicos en relaciones internacionales son bastante directos y evidentes:

- **Tamaño y ubicación:** En primer lugar, la cantidad de kilómetros cuadrados que tiene un país son un primer indicador material de capacidades. Su ubicación (isla, tierra, polo u otro), es también fundamental a la hora de establecer sus capacidades. Una isla como Tai-

wán, por su ubicación, tiene posibilidades limitadas de proyectar poder en el océano Atlántico por ejemplo. En Juego de Tronos, el ejército de Caminantes Blancos no tiene ninguna capacidad de proyectar poder antes de la caída del Muro. Después de que este cae, su ubicación geográfica cambia radicalmente.

- **Demografía:** La cantidad de gente que habita en un país es un segundo indicador de capacidades. India es hoy el segundo país más poblado del mundo, pero considerando sus proyecciones va a ser el país más poblado en menos de 20 años. Cuando un país quiere proyectar poder, debe ser capaz de movilizar recursos. Si India es capaz de movilizar sus recursos humanos, cuenta con una capacidad enorme de proyectar poder.

- **Capacidades económicas:** La economía (mercado de consumo grande y abierto, capacidad de generar inversión extranjera, generación de Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA), u otros), también es un arma importante a la hora de medir el poder que un país tiene. China tiene una capacidad económica enorme, la cual ha utilizado para tomar medidas retaliatorias frente a episodios políticos o de seguridad vis-a-vis Japón, Taiwán o Filipinas.

- **Capacidades militares:** Las capacidades militares se pueden medir de distintas maneras, pero la más directa es observar el presupuesto de defensa de cada país. A día de hoy, EEUU es el país que más gasta en armamento y defensa, teniendo las mayores capacidades mundiales a la hora de proyectar poder militar.

- **Atractivo cultural:** El soft power también puede ser medido en términos de poder en base al atractivo cultural que tiene un país y que termina por influenciar a la población de terceros países. Aunque su medición es un tanto más elusiva, rankings internacionales como The Soft Power 30, o los índices de Nation Branding de Simon Anholt nos permiten evaluar distintas esferas del poder blando de los países.

A esta altura debemos estar un poco confundidos con respecto a la medición concreta de poder y capacidades. Para simplificar un poco este tema, debemos tener presente la diferencia entre dos conceptos. El primero es el *poder estructural agregado*. Este hace

referencia al poder total de un país en todos los ámbitos, sumando el poder económico al poder militar para dar una medida única de poder. Los investigadores de la tendencia realista tienden a usar este concepto en términos globales, porque es muy difícil dar una medición concreta al respecto. Por lo mismo, recurren a mediciones más bien abstractas, y no concretas. ¿Cómo puedo sumar gasto militar a poder cultural? Es muy difícil, pero se puede inferir en función de las relaciones de poder que se observan en el entorno internacional.

El segundo concepto, y de mayor utilización en la disciplina moderna, es el de *poder específico temático*. Generalmente, cuando hablamos de poder en política exterior, nos referimos a un área concreta de ejecución- sea esta defensa, comercio, cultura, diplomacia u otra, podemos elegir indicadores específicos de medición que hagan referencia directa a este tema concreto. Si estamos discutiendo política comercial, tomaremos como primer indicador el tamaño de la economía y su capacidad de consumo para medir la relación de poder. Es verdad que hay vínculos entre la economía y la defensa, y que un área de poder puede traspasarse a otro; pero para efectos del análisis debemos considerar los aspectos por separado.

Si evaluamos las capacidades materiales de cada una de las distintas partes que pugnan en Juego de Tronos, podríamos concluir que los Caminantes Blancos son sin lugar a dudas quienes cuentan con las mayores capacidades, y en términos de poder, lo lógico sería que ellos ganen el control sobre todo el continente. Antes de contar con un dragón en su bando, estaban altamente restringidos por su situación geográfica. Sin embargo, con la caída del Muro, sus capacidades pasan a ser sumamente útiles a la hora de proyectar poder.

Haciendo un paralelismo con la realidad, una gran potencia que ha estado históricamente “condenada” por su situación geográfica es Rusia. La eterna pugna de los distintos gobiernos de Rusia ha estado centrada en buscar una salida a los mares cálidos. Los principales puertos rusos (San Petersburgo en el Atlántico, Vladivostok en el Pacífico), son puertos que se congelan varios meses al año, limitando la capacidad de Rusia de actuar en altamar. Por lo anterior, Rusia ha focalizado su política exterior en buscar salidas al Mediterráneo (a través de Crimea y Siria), al Atlántico (con el ex clave de Kaliningrado) e incluso al Pacífico durante el S. XIX en Puerto Arturo. Rusia es también una gran potencia controlada por un “Muro de Hielo”.

Durante buena parte de la trama, la Casa Targaryen estuvo también limitada por distintos elementos propios de sus capacidades. En primer lugar, estaban las limitaciones geográficas: cuando Daenerys consigue el compromiso de Khal Drogo de cruzar el Mar Angosto en “caballos de madera”, no contaba con una flota capaz de transportar a los Dothraki. En segundo lugar tampoco contaba originalmente con los recursos militares suficientes para dominar Poniente: los Dothraki son un buen ejército, pero insuficiente para hacer frente a las grandes potencias de Poniente. En la medida en que logra sumar a sus capacidades a los Inmaculados y obtiene sus dragones, sus capacidades se van incrementando. En tercer lugar, con respecto a sus capacidades económicas, asumimos que el aparato estatal y de recaudación instaurado en las Ciudades Libres le permite sostener sus aventuras militares en Poniente; pero esta realidad se afianza después de varios años de trabajo, por lo que al inicio de la trama sus recursos eran muy escasos, por lo tanto tenía capacidades limitadas, y no podía sustentar ningún tipo de proyección de poder.

Instrumentos

Los instrumentos hacen referencia a los medios que utilizamos para ejercer poder. Las capacidades sustentan la realidad material del poder, pero los instrumentos representan las vías mediante las cuales podemos canalizar y finalmente ejecutar nuestro poder. Si los instrumentos son limitados, nuestras capacidades serán también limitadas a la hora de proyectar poder.

Vivimos en un siglo dominado por la “Interdependencia Compleja” en la cual se ha formado una esfera pública global. Todo está interconectado en el mundo de hoy. Podemos pensar, por ejemplo, en la analogía de un globo a medio inflar que usan regularmente los economistas. Cuando apretamos un globo, el aire tiende a moverse hacia otra parte del globo (no desaparece). En política exterior ocurre un fenómeno similar: cuando yo ejecuto una política exterior, necesariamente voy a alterar distintas áreas de esta esfera global con altos niveles de interdependencia.

Con un mundo de alta complejidad, la selección del instrumento de política exterior va a ser clave. Hoy no existe, por ejemplo, una solución netamente económica a un problema económico, o una solución militar a un tema militar. Para presionar a Rusia por su anexión

de Crimea, los países occidentales impusieron sanciones comerciales en lugar de responder con una guerra a escala. Además de tener a su disposición una multiplicidad de herramientas, la política exterior tiene una conexión directa con la política doméstica, llegando a definirse como una “extensión de la política doméstica por otros medios”. Por lo tanto, los medios que se elijan para ejecutar una política exterior deben considerar también la realidad doméstica. Un instrumento que cause altos costos domésticos será rechazado en favor de uno que tenga menos costos.

La elección de instrumentos va a estar necesariamente limitada por las capacidades. Un país como Japón, no puede elegir un instrumento de proyección militar en política exterior, porque directamente no tiene un ejército que pueda proyectarse militarmente, además de estar restringido por su constitución.

Dentro de los instrumentos, debemos considerar su separación en 2 categorías. La primera son los instrumentos de uso regular –rutinario- que tienen por objetivo mantener el *statu quo* de las relaciones bilaterales y multilaterales. La misión de estos instrumentos de política exterior es mantener la relación en un punto que se considera óptimo para ambas partes, permitiéndose un constante flujo de comunicación y representación bilateral que permita defender los intereses que ya existen frente a posibles alteraciones del *statu quo*. Por lo general, estos instrumentos no tienen un afán intervencionista. Entre estos instrumentos cabe destacar en primer lugar las embajadas, y todo su aparato. A estos se suman también las conferencias internacionales, la participación en organismos internacionales, y los mecanismos de consultas políticas bilaterales entre otros.

Ahora bien, recordemos que hemos definido política exterior como las acciones de líderes orientadas a INFLUENCIAR su posición en el sistema internacional. Cuando un país quiere tomar este tipo de acción en política exterior, y efectivamente alterar a su favor el sistema internacional, debe considerar instrumentos distintos para hacerlo. Para ello existen cuatro vías fundamentales, y dentro de estas hay distintos instrumentos que pueden ejecutarse bilateral o multilateralmente.

- Acción militar (preventiva, defensiva, invasiva, venta de armas u otros)
- Acción comercial (tarifas, cuotas, embargos, sanciones, TLCs, u otros)

- Acción política (acciones multilaterales, bloqueo migratorio, financiamiento opositor, u otros)
- Acción cultural (promoción, idioma, becas, u otros)

Una herramienta clave de influencia política que se usa regularmente en el mundo de Juego de Tronos son los matrimonios concertados. Vemos que los matrimonios son una forma de mantener alianzas de poder estables, generando vínculos diplomáticos que permiten una solución pacífica de controversias y disminuyen los riesgos de guerra. De esta manera, los matrimonios responden tanto al objetivo de aumentar la influencia de los reinos como al de mantener el *statu quo*, siendo una herramienta intermedia en función de las categorías presentadas anteriormente.

Sin embargo, existe una clara propensión a utilizar la acción militar por parte de los reinos, lo que altera el *statu quo* del sistema internacional, sea esta intervención de carácter defensivo o invasivo. Al parecer las Casas van directo a la guerra, debido a que sus sistemas diplomáticos no están muy desarrollados, y el nivel de interdependencia entre los reinos es bastante limitado.

La utilización de instrumentos económicos es más limitada también por las características propias de la sociedad de Poniente. Las sanciones económicas tienden a ir ligadas a objetivos militares. La invasión por parte de los ejércitos Lannister, liderados por Jaime, a Altojardín, tenía como objetivo principal vaciar el tesoro de uno de los reinos económicamente más pujantes de la historia. De igual manera, el Banco de Hierro aplica una política de restricción de préstamos a Desembarco del Rey hasta que este no demuestra que puede ser el bando ganador en la futura guerra que sumirá a Poniente. Por lo tanto, la utilización exclusiva de herramientas económicas para alterar el *statu quo*, como un bloqueo, o acuerdos comerciales, no están presentes en el mundo de Juego de Tronos.

Para elegir el instrumento de política exterior debo tener presentes tres puntos fundamentales que dictarán en parte la factibilidad final de mi acción de política exterior:

1. **Cantidad de recursos:** Esto se refiere no a la cantidad de recursos que tengo, sino a la cantidad de recursos que debo/puedo movilizar con cada instrumento. Es mucho más barato optar por una solución multilateral que tratar de buscar una solución bilateral. Claro que la efectividad de una solución multilateral también pue-

de ser mucho más limitada.

2. **Daños a terceros:** Vivimos en un mundo interconectado, y todo instrumento va a alterar necesariamente a terceros que no estén directamente involucrados. El control de daños colaterales es algo que tenemos que tener presente. Puede que la alternativa más eficiente y menos costosa sea también la que genera una mayor cantidad de daños a terceros, como vimos en el ejemplo de Corea del Norte.
3. **Nivel de riesgo:** Hay regímenes (como los Castro o los Kim) que están dispuestos a correr niveles de riesgo altos para ejecutar políticas exteriores más extremas. Pero en general, la gran mayoría de los regímenes tiende a buscar soluciones con niveles de riesgo más bajo, dada la aversión al riesgo que tiende a imperar en sistemas políticos democráticos.

La política exterior tiende a utilizar primero instrumentos de bajo riesgo y bajo impacto, para ir escalando hacia otros instrumentos en la medida en que no se pueda solucionar el tema. Se va dando una gradualidad en la búsqueda de soluciones. Cuando hablamos de actores racionales, el esquema de instrumentos suele ir aparejado a este esquema:

- Diplomacia
- Incentivos
- Sanciones
- Intervención política
- Acción militar

En la medida que nos acercamos a una acción militar podemos hablar de una escalada de tensiones, que no tiene relación con el problema de fondo, sino que con los instrumentos que usamos para resolver un problema de política exterior. En Juego de Tronos hay ejemplos claros de escaladas de tensiones, siendo el más relevante el que se da entre distintos “poderes” del Estado: El poder religioso y el poder político/militar de Desembarco del Rey. La batalla entre el Septo y Cersei, tiene las características propias de una escalada de tensiones, donde la diplomacia fue deficiente y las vías de diálogo se fueron quebrando en el camino hasta que todo terminó, literalmente, en un estalli-

do. Cuando se llega a la “Caminata de la Vergüenza”, la búsqueda de consensos ya estaba fuera de toda lógica, habiéndose alcanzado el *tipping point*: el punto en el cual el diálogo se derrumba y pesa la fuerza. De esta manera, las distintas herramientas que se utilizan muestran resultados que no fueron los esperados por ambas partes, y deriva en un conflicto que se resuelve por el uso de la fuerza.

Conclusiones

No es fácil medir el poder, pero existen indicadores que nos ayudan a tener una idea más clara de este concepto clave de la política exterior. En la arena internacional, cada actor realiza sus propias estimaciones del poder de la contraparte para poder llevar a cabo una política exterior efectiva. Si dicha medición no fue hecha de manera clara, difícilmente se podrá hacer un análisis certero de la implementación de nuestra política exterior. Ahora bien, ¿es posible calcular el poder de los Caminantes Blancos? La dificultad de hacerlo deriva en la necesidad de estimar, y es esta estimación la que va a marcar la pauta en el diseño de una estrategia de política exterior.

El poder en sí representa una medición que no nos dice nada sobre el análisis de política exterior si no consideramos las capacidades, los instrumentos y la disposición a usarlo: el poder se sustenta en las capacidades y se expresa a través de los instrumentos. Daenerys Targaryen tuvo la posibilidad de proyectar su poder sobre Desembarco del Rey con sus dragones, pero restringió su uso en función de consideraciones políticas de largo plazo. Escogió instrumentos de aproximación distintos, tomando en cuenta las opiniones de su círculo de asesores cercano. Son estos algunos de los factores que hacen del análisis de política exterior una disciplina tan multifacética, con unidades de análisis que son sumamente complejos, pero que se cristalizan en el sistema internacional.

Capítulo 3

Análisis de líderes - Dime quién eres y te diré lo que harás

"La información es la clave. Tienes que conocer las estrategias y fuerzas de tu enemigo. Tienes que saber cuáles de tus amigos no son tus amigos".

Lord Varys.

Si pensamos que los líderes son capaces de marcar los cursos de la historia, un buen analista deberá ser capaz de “leer” al líder, sus prioridades, su cultura, sus estrategias, sus fuerzas, sus debilidades, sus gustos y sus aversiones. La información es poder; o puede llegar a convertirse en poder predictivo si se analiza de manera correcta para desentrañar los atributos de un líder, y convertir dichos atributos en probabilidades de acción. Varys, junto con su ejército de pajaritos, realiza precisamente tal función: recaba la mayor cantidad de información posible de distintas fuentes, con el objetivo de predecir las estrategias de otros personajes, y diseñar una táctica ganadora considerando los movimientos que están llevando a cabo otros jugadores en este Juego de Tronos. De esta manera logra desentrañar, en el complejo entramado de Desembarco del Rey, quiénes son amigos del “pueblo” –donde residen sus lealtades, tal y como él mismo le explica a Daenerys– y quiénes utilizan al pueblo para sus caprichos personales. Martin nos presenta también otro “analista” de líderes de primer nivel en la figura de Meñique, quien se encarga de utilizar toda esta información para beneficio personal. El presente capítulo está orientado a explicar cuáles son las principales herramientas que la disciplina ha desarrollado para analizar a los líderes, dotando al analista de la información necesaria para determinar, como Varys, las estrategias que probablemente seguirán los líderes.

El análisis de política exterior se puede realizar a tres niveles distintos. Un trabajo icónico de la disciplina en este sentido fue el presentado por Graham Allison, *Essence of Decision*, donde el autor realizó un análisis profundo de la Crisis de los Misiles de Cuba estudiando

la política exterior a tres niveles distintos: el nivel individual, el nivel estatal y el nivel sistémico. Cuando nos referimos al nivel individual estamos hablando del análisis de los agentes, de las personas y sus personalidades, preferencias y formas de ser. La unidad de análisis es el líder, y el objetivo del estudio es lograr un valor predictivo observando su actuar y su personalidad a través de distintas herramientas que se han desarrollado desde distintas disciplinas, como la psicología o la sociología.

La importancia de comprender integralmente a la persona que está a cargo de la toma de decisiones en un momento determinado es un elemento fundamental de análisis que las teorías de relaciones internacionales tienden a ignorar. El análisis de política exterior pone un fuerte énfasis en la persona, en el líder, y en su capacidad para marcar la historia. Pese a que las instituciones sean fuertes y las realidades materiales impongan constricciones a la capacidad de acción, el líder casi siempre tiene distintas alternativas en política exterior que le permiten dejar su sello en los cursos de acción. Cuando hablamos de los líderes, no necesariamente estamos hablando de los presidentes o jefes de estado, sino que de quien represente la unidad de decisión final. Por lo tanto, puede que nos tengamos que referir al Ministro de Relaciones Exteriores, al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, o a otra persona que tenga la capacidad de tomar una decisión irreversible en algún área de la política exterior. Por eso, nuestro foco en el siguiente capítulo serán los líderes, cómo los analizamos, y de qué manera sus personalidades y marcos cognitivos marcan sus posibilidades de acción en política exterior.

Trump, The Art of the Deal

No sólo en política exterior el análisis de líderes es un tema fundamental; también en política interna los distintos actores involucrados intentan leer las intenciones de sus colegas y adversarios para prever sus movimientos. Como si de una partida de póker se tratase, tener certeza de cuándo un jugador tiene las cartas necesarias para ganar y cuando está simplemente jugando un *bluff* es fundamental para diseñar una estrategia ganadora. Cuándo se cayó la primera propuesta de Trump para reemplazar (*replace and repeal*) el sistema de cobertura de salud pública-conocido como Obamacare-, el análisis de la personalidad del presidente resultó ser un elemento fundamental en la negociación de los distintos grupos. Buena parte de los congresistas norteamericanos optó por leer el libro escrito⁹ por el Presidente, *The Art of the Deal*, para comprender su actuar, su forma de ser, y cómo lograr resultados más eficientes en la negociación.

El grupo de congresistas republicanos conservadores conocido como *Freedom Caucus*, logró bloquear el avance de esta iniciativa a la espera de conseguir mayores beneficios para sus propios constituyentes y que impulsasen su agenda de políticas públicas. ¿Cómo encararon la negociación? Optaron por analizar al líder, y aplicar los principios negociadores que el propio Trump había plasmado en su libro. Trump dice que cuando existe una demostración de urgencia por parte del negociante, significa que su estado de necesidad es muy alto, y por lo tanto se puede obtener un mejor retorno por parte de la contraparte negociadora. *Freedom Caucus* leyó claramente esta posición de Trump, y en su afán por conseguir una victoria legislativa-que le fue muy elusiva durante el primer año de su mandato- logró derribar el proyecto original para lograr mejores concesiones. Por lo tanto, la personalidad del líder y su forma de pensar y ver el mundo influyeron directamente en el resultado político obtenido.

A través de distintas fuentes, un analista debería ser capaz de construir un perfil del líder que le interesa analizar, con el objetivo de que dicho perfil entregue un valor predictivo sobre su actuar. Para graficar la utilidad de este perfil resulta útil hacer una comparación con el Centro Nacional de Análisis de Crímenes Violentos del FBI en EEUU. Esta unidad del FBI está compues-

ta por *profilers*, o analistas de perfiles, que en función de la evidencia dejada por criminales violentos, o asesinos en serie, realizan un perfil de personalidad. Dicho perfil busca generar valor predictivo sobre el actuar de estas personas con el objetivo de capturar a los criminales siguiendo sus patrones de acción, sus preferencias y su *modus operandi*. Es esta realidad la que refleja la serie de televisión, *Criminal Minds*, en la que un grupo del FBI persigue criminales en serie en base a la evidencia que van dejando; generan un perfil psicológico, y presentan alternativas a la policía local sobre cómo atrapar a esta persona.

Salvando las diferencias, la política exterior (generalmente) no va a lidiar con asesinos en serie, sino que con líderes mundiales. Estos tienen rasgos de personalidad que nos ayudarán a descifrar su actuar en política exterior. Si pensamos desde una perspectiva práctica, elaborar el perfil acertado para un líder nos puede indicar qué opciones de política exterior preferirá y cuáles rechazará para preparar estrategias *ad hoc*. Si lo pensamos desde una perspectiva académica/analítica, el perfil nos permitirá entender el sentido detrás del proceso de toma de decisiones pasado, y explicar por qué ocurrió lo que ocurrió.

Herramientas para el análisis de líderes

Ya vimos que para analizar líderes tenemos que tomar en consideración tres aspectos: su personalidad, cognición y cultura. Si el líder es central en la toma de decisiones de política exterior, es importante analizarlo en más detalle para comprender las acciones que tomó, o para proyectar la forma en la que puede reaccionar frente a distintos escenarios. Este es un tema que vamos a ver más en detalle en este capítulo, ya que existen herramientas que nos ayudan a analizar al líder, a posicionar su personalidad y su estilo, al igual que a analizar su grupo de trabajo. Recordemos cómo definimos estos tres rasgos principales, aplicados ahora a la realidad de Juego de Tronos y el análisis de los liderazgos que surgen en esta historia:

Personalidad: La personalidad del líder marca su actuar. Los psicólogos han desarrollado estudios que permiten obtener tendencias generales del actuar humano en base a rasgos de personalidad. Cuanta más información tengamos, mejores posibilidades tendre-

⁹ Quien realmente escribió el libro a petición de Donald Trump fue Tony Schwartz. En este caso se utilizó la figura del escritor fantasma, o *ghostwriter*, para la redacción del libro.

mos de hacer una proyección adecuada de la personalidad. En Juego de Tronos, podemos apreciar cómo Daenerys y Cersei comparten algunos rasgos de personalidad: la autoconfianza y su creencia en la posibilidad de controlar eventos. Estos rasgos derivan en líderes cuyos estilos de liderazgo tienden a ser más autoritarios, y por lo tanto propensos a llevar a cabo acciones que no tienen un consenso mayoritario, enfrentándose de manera regular con la opinión pública. En este sentido, el nivel de autoconfianza de Daenerys se ha incrementado con el transcurso de la trama, mientras que el de Cersei ha sido siempre alto.

Cognición: La capacidad humana de absorber información es limitada. Por lo mismo, el ser humano encasilla la información para poder explicar la realidad a través de abstracciones más simples. Estos son filtros que los seres humanos van estableciendo con el paso de los años. Generamos sencillas imágenes mentales que nos ayudan a enmarcar las situaciones, buscamos la simplicidad. La cognición es el proceso mental mediante el cual se analiza la situación, y lleva a que una situación particular se perciba de una u otra manera. Una bomba atómica norcoreana se percibe de manera distinta a una francesa, porque los filtros que tenemos para ver a uno u otro son distintos en función de las analogías históricas y educación recibida. El esquema cognitivo de Daenerys está marcado por la idea de “libertad”, forjado por su experiencia en Las Ciudades Libres. Su toma de decisiones apunta a la creación de un mundo donde no haya esclavitud y viva la igualdad; precisamente a este objetivo se orienta la idea de “romper la rueda” que presenta en las discusiones de su Concejo de gobierno. Un segundo filtro cognitivo, de más antigua data, es el de la “usurpación” del Trono de Hierro. Todas las opciones de política exterior que considera están marcadas por el hecho de que el Trono le corresponde por derecho y cualquiera que lo ocupe si tener apellido Targaryen es filtrado como un usurpador; lo anterior la impulsa a cruzar el mar para cumplir con ese objetivo de reivindicación y búsqueda de la legitimidad.

Cultura: Los rasgos culturales representan los valores y creencias del líder, junto con la cultura que haya recibido desde su infancia. La teoría de la paz democrática representa un ejemplo interesante en este sentido. Dicha teoría aduce que las democracias no pelean entre sí, ya que se han formado una larga serie de con-

ductos que las conectan: interdependencia comercial, cultural y política. Sin embargo, otra vertiente de causalidad dentro de esta teoría establece que las democracias no pelean entre sí porque conciben el mundo de manera similar: comparten una cultura democrática donde la negociación y las concesiones suponen el día a día del funcionamiento estatal. Al estar imbuidos de una cultura democrática, su cultura valora los procesos negociadores, la transparencia, y la responsabilidad ante los *stakeholders*. El ejemplo de Cersei Lannister es representativo y claro en este aspecto. Ella proviene de una familia con mucho dinero, que tiene dos pilares culturales: un Lannister siempre paga sus deudas, y la familia es la primera prioridad. Esto explica su apego a los valores familiares y a sus tradiciones, la relevancia que tiene el aspecto económico en su gestión, y la defensa de su círculo cercano. Estos aspectos culturales marcan su proceso de toma de decisiones en función de su periodo formativo y la herencia cognitiva familiar. En el caso de Daenerys, el hecho de haber sido desde pequeña una mujer huérfana que creció lejos de su tierra natal, forjó en ella rasgos culturales rupturistas, con bajo apego por las tradiciones clásicas de Poniente. Podríamos catalogarla en conceptos modernos como una mujer progresista y abierta a nuevas ideas.

¿Personalidad o Persona pública? La aproximación al análisis del líder

Los líderes frecuentemente no sólo responden al sistema sino que buscan influenciarlo. En su búsqueda por influir a favor de sus países el sistema en el cual se desenvuelven, van a tender a construir su “persona pública” o su imagen pública, de manera tal que esta tenga influencia sobre el sistema mismo. La construcción puede hacerse hacia una figura brutal maquiavélica (a lo Francis Underwood en *House of Cards*), o por el contrario puede tender a suavizar la personalidad real del líder (como suele ocurrir con líderes occidentales) buscando atraer a públicos más amplios. Esta situación puede dificultar un poco el análisis de la personalidad, porque lo que vemos en público, y los documentos que nos quedan, pueden no corresponder con la realidad de la personalidad del líder. Este es un fenómeno que se observa de manera clara entre los líderes que ocupan la Fortaleza Roja en Desembarco del Rey, quienes cuidan de sobremanera sus exposiciones públicas, proyectando imágenes que no necesariamente reflejan

sus verdaderas personalidades. Los casos de Cersei Lannister (por lo menos en la primera parte de la trama) o de Margaery Tyrell son dos casos particularmente notables de construcción de persona pública.

Pese a las dificultades que entraña la separación entre la personalidad y la persona pública, el rol del analista debe estar enfocado en tener la capacidad de triangular información y fuentes para tener una visión lo más acabada posible de los rasgos personales del líder. Los datos biográficos pueden suponer una aproximación inicial al líder, dando cuenta de su proceso de crecimiento y madurez, su vinculación con el medio, y las ideas que han guiado su actuar. Estos datos pueden ser complementados con información de personalidad recabada a través de análisis de datos y/o sus apariciones en público utilizando las herramientas que la psicología ha prestado al análisis de política exterior. Por último, su actuar viene a darnos también señales que permiten realizar la proyección de personalidad. La triangulación de toda esta información debería permitir la elaboración de un perfil relativamente acabado de un líder.

Una segunda dificultad que debemos considerar para el análisis de líderes es el hecho de que su estudio debe usar metodologías psicológicas indirectas, dado que hay poco acceso a los líderes. Los líderes rara vez pueden ser entrevistados por un estudiante, o por un académico/investigador. Por lo tanto, el acceso a los datos no va a ser directo y/o presencial. ¿Qué posibilidad hay de someter a líderes mundiales a un diseño de investigación experimental? Ninguna. Sin embargo, debemos considerar que en siglo XXI, el flujo de información es prácticamente ilimitado, y existe una necesidad imperante por parte de los líderes y de los gobiernos de registrar la mayor cantidad posible de sus actividades de manera abierta y transparente. Esto nos permite tener acceso a los discursos, entrevistas e ideas de distintos líderes, lo cual nos va a permitir recolectar una notable cantidad de datos y evaluar de mejor manera su cognición y su cultura.

Herramientas

Los patrones de comportamiento tienen alta una probabilidad de estar asociados a rasgos de personalidad. Como vamos a ver, hay características de la personalidad que están asociadas a distintos comportamientos, y estos comportamientos están asociados a opciones

de política exterior. Este es un sistema de probabilidades, no de certezas, pero nos permite una aproximación probabilísticamente interesante a los líderes. Cuando analizamos a los líderes tenemos que tener cuidado de no sobre-interpretar los significados de su personalidad para efectos del análisis de política exterior. Evaluar de manera acertada su personalidad puede derivar en un esfuerzo diplomático mucho más efectivo, pero una sobre-interpretación puede llevarnos a no comprender la realidad del líder, tener un análisis de política exterior sesgado, y por lo tanto diseñar estrategias de política exterior poco eficientes o directamente deficientes.

Una gran diferencia entre la psicología y la ciencia política está dada por el hecho de que la psicología busca comprender las acciones del ser humano como un todo, mientras que el analista quiere entender la actitud de una persona en particular. Las siguientes herramientas fueron diseñadas precisamente para entender a los líderes en su individualidad y en su liderazgo.

Presidential Character

La primera herramienta de análisis que vamos a abordar se llama *Presidential Character* o “Carácter Presidencial”, desarrollada por James David Barber, y publicada por primera vez en el año 1972. Barber diseñó este modelo para comprender las personalidades de los futuros habitantes de la Casa Blanca, tomando como base de su análisis la psicología, la historia y la ciencia política. El objetivo de su obra era dar al votante una guía predictiva orientada a comprender cómo se comportaría un candidato presidencial una vez que llegase a la presidencia. No es una herramienta que haya sido diseñada particularmente para comprender o analizar la política exterior esperada de los líderes, pero sí nos permite hacer una primera aproximación y categorización de los líderes acorde a una tipología concreta. Esta puede servir como un primer paso para caracterizar al líder, su forma de comprender la política, e ir conformando un perfil integral.

El análisis se centra en dos preguntas clave para entender a la persona, en cuyas respuestas se reflejan cuatro tipologías. La primera pregunta apunta a responder qué tan activo es el líder, cuál es su nivel de energía. De esta manera se espera tener una primera aproximación al nivel de participación que tendrá el líder en su gobierno de manera directa. La tipología establece para esta pregunta dos respuestas: el líder

puede ser activo o pasivo. La segunda pregunta tiene que ver con el valor que el líder le asigna a la actividad política. Hay líderes que alcanzan el poder porque realmente lo ambicionan, y tienen una visión positiva de la actividad política, mientras que en el otro extremo están los líderes que ven en la política un deber cívico, pero no obtienen satisfacción personal de la actividad. En función de esta segunda pregunta, el líder puede ser catalogado como positivo o negativo.

A raíz de lo anterior se pueden definir cuatro tipos de líderes distintos, los cuales tendrán actúes diferentes en política exterior: activo-positivo, activo-negativo, pasivo-positivo y pasivo-negativo. El objetivo de Barber era que sobre la base de este análisis, los futuros ocupantes de la Casa Blanca pudiesen ser categorizados según su personalidad, la cual impactaría en la forma en que el país organiza sus relaciones internacionales. Las cuatro tipologías y sus características se resumen en la Tabla 1.

En función de esta tipología, Barber clasificó a distintos líderes norteamericanos, como Harry Truman o John F. Kennedy quienes fueron catalogados como activos-positivos; Richard Nixon y su afán por el poder como activo-negativo; el comportamiento jovial y menos energético de Ronald Reagan lo clasificó como pasivo-positivo; y el sentido del deber hacia su país fue

fundamental para comprender la presidencia de Dwight Eisenhower como pasivo-negativo. Teniendo una idea inicial de sus personalidades, Barber proyecta su actuar en políticas públicas, lo cual se puede considerar también para su política exterior, sobre todo en lo que respecta al proceso de toma de decisiones.

Esta herramienta nos sirve también para evaluar a los distintos líderes de Juego de Tronos, y pronosticar de alguna manera sus futuras actuaciones, de las cuales analizaremos individualmente a Daenerys, Cersei y Jon:

- **Daenerys Targaryen:** Podríamos catalogarla como una líder activa-positiva. Claramente invierte mucha energía en el desempeño de su liderazgo, configurándose como una guía entre sus asesores. Es capaz de escuchar a sus asesores, se mantiene informada, y busca tomar decisiones a nivel racional. Regularmente ha estado enfrentada a cambios, a shocks en su entorno, pero ha sabido adaptarse al entorno, como lo fue en el caso de los Dothraki, o cambiar el entorno para proactivamente imponer su sello, como hizo en las Ciudades Libres. En función de la política exterior que proyecta, es la líder indicada para efectivamente “romper la

(Tabla 1: Tipología presidencial character)

		2. El líder obtiene satisfacción de su posición o cumple por compromiso al país y al servicio público? ¿Tiene visión positiva o negativa de la política?	
1. ¿El líder invierte mucha energía en su puesto? ¿Es pasivo o activo?	Activo	Positivo Líderes que escuchan a sus asesores y hacen esfuerzos por estar informados. No tienen problema a la hora de tomar decisiones drásticas. Buscan una toma de decisiones racional. Se ADAPTA	Negativo Interesados en conseguir y retener el poder. Tienen a administrar en grupos cerrados y pequeños. Usan estrategias poco transparentes e incluso deshonestas. Preocupado por las encuestas. Es COMPULSIVO
	Pasivo	Líderes de bajo compromiso, no toman decisiones que presenten oposición evidente. Delega buena parte de las decisiones a sus asesores. Reactivo en vez de proactivo. Es OBEDIENTE	Percibe la presidencia como una tarea y por lo tanto reacciona por compromiso. Tiene un alto sentido de servicio público. Evita el conflicto y la incertidumbre. Es RETIRADO

rueda” por su capacidad de adaptación a nuevas realidades.

- **Cersei Lannister:** Sin duda es una líder compulsiva. Su icónica frase “poder es poder” nos lleva a posicionarla en el eje activa-negativa, al igual que algunos líderes del mundo actual, como Donald Trump o Rodrigo Duterte. Su principal objetivo es conseguir y retener el poder, lo cual debió hacer en un principio desde las sombras, pero tras el suicidio de Tommen se impulsa a sí misma a actuar desde la primera línea frente a lo que considera como la incapacidad del resto. Tiende a tomar decisiones por cuenta propia o a través de un círculo tan cercano, que no asciende a más de una o dos personas, generalmente familiares (Tywin o Jaime). Usa estrategias poco transparentes e incluso deshonestas, ya que está muy preocupada de la opinión pública, tal y como se demuestra cuando Jaime Lannister lanza a Bran Stark por la ventana, para que nadie supiera la relación incestuosa que mantenía con su hermano. En función de este perfil, es esperable que utilice cualquier medio para mantener el poder, con poca consideración por los daños colaterales.
- **Jon Nieve:** Es un líder que se inclina hacia la tipología de pasivo-negativo. No es una persona que busque el liderazgo; este liderazgo le ha ido cayendo por situaciones del destino. Pero como tiene un alto sentido del deber, asumió el liderazgo de la Guardia de la Noche, al igual que la condición de Rey del Norte después de la Batalla de los Bastardos. Él asume por responsabilidad pública, pero es destacable que, al igual que su “padre” Eddard Stark, no tiene una visión positiva de la política, y desprecia los juegos de poder que se llevan a cabo en Desembarco del Rey. Su política exterior, por lo tanto, estará también orientada al deber cívico, convirtiéndose en el líder de la resistencia contra un problema global: El Invierno.

Es importante consignar que la herramienta de análisis “Carácter Presidencial” es una herramienta relativamente simple. No requiere de mucha preparación,

pero tampoco entrega información profunda para la realización del perfil del líder. Su capacidad predictiva es limitada y la interpretación de resultados es subjetiva: Esta interpretación dependerá del analista que la formule, dado que Barber no clarifica bien cuáles son los indicadores necesarios para clasificar a los líderes en las distintas categorías. Sin embargo, es una herramienta que sirve para tener una aproximación inicial a la generación integral del perfil del líder, ya que se puede hacer con los elementos básicos de su personalidad y biografía.

Operational Code

La segunda herramienta que revisaremos es el Código Operacional, u *Operational Code*, de la cual se han desarrollado distintas versiones. Esta es una herramienta que se generó durante el periodo de la Guerra Fría para entender el actuar de los líderes soviéticos, en un momento de la historia en el que el balance de poder era sumamente delicado, y cualquier error de cálculo podía derivar en un conflicto mundial atómico que supondría la destrucción asegurada del mundo tal cual lo conocíamos. En este contexto, tener un conocimiento más acabado del perfil de los líderes soviéticos fue considerado como algo de vital importancia en EEUU, dedicándose una enorme cantidad de esfuerzos y recursos al análisis de líderes para así evitar caer en un error de cálculo y sus desastrosas consecuencias. A través de un código operacional se pretendía comprender y anticipar los movimientos de estos líderes soviéticos, teniendo en cuenta sus características, sus visiones y sus liderazgos. Sus creencias se convertirían en guías de acción política, sobre todo bajo condiciones de incertidumbre.

El objetivo central del Código Operacional era describir las creencias fundamentales del líder, las cuales generan a su vez normas y estándares para la toma de decisiones. De esta manera se buscaba discernir si el líder optaría por una solución u otra en función de sus creencias, buscando nuevamente el valor predictivo. Más que a los rasgos de personalidad, el código operacional apunta al análisis del aspecto cognitivo de los líderes; entender cuál es el paradigma a través del cual miran el mundo, y el rol que ellos pueden jugar en esta cosmovisión que tienen.

El modelo clásico del Código fue desarrollado en el año 1969 por Alexander George, y sus bases son las que han utilizado las distintas evoluciones de esta he-

herramienta hasta el día de hoy. Este consiste en un la ejecución de un análisis muy detallado de la personalidad del líder basado en escritos, discursos y análisis biográfico orientado a responder una serie de preguntas paradigmáticas y otra serie de preguntas instrumentales. Estas preguntas pueden ser difíciles de responder, por lo que se ha aplicado una serie de herramientas de codificación textuales anexas al Código, a través de las cuales se lleva a cabo el análisis de contenidos de manera cuantitativa. El segundo modelo fue desarrollado por Ole Holsti el año 1977. Este es mucho más sencillo y tiene categorizaciones bien definidas, pero cuya profundidad también es más limitada, como ocurre con la herramienta de Carácter Presidencial. Una ventaja que tiene el Código Operacional en comparación con la herramienta de Carácter Presidencial es que sí ha sido usada regularmente para realizar análisis de política exterior, por lo que cuenta con un mayor sustento empírico en la disciplina.

Código Operacional de George

George se plantea dos sets de preguntas para entender de manera integral a los líderes. El primer set está orientado a definir las creencias filosóficas que conducen a un diagnóstico de una situación concreta. El segundo set de preguntas apunta a definir el abanico de respuestas que el líder considera como adecuadas a un problema de política exterior concreto. Para analizar causalidad, George se basa en primer lugar en la congruencia entre las creencias

y el contenido de las decisiones. En segundo lugar, utiliza el “rastreo de procesos” (*process tracing*) para identificar cómo las creencias influyen en el diagnóstico, este a su vez influye en las alternativas y finalmente en la elección tomada. Las preguntas sobre las cuales funciona su Código Operacional son las que se exponen en la Tabla 2.

En lugar de asumir que todos los líderes actúan de manera igual y racional, esta herramienta busca distinguir las diferencias en creencias de los líderes y como sus distintas idiosincrasias inciden en la forma en que entienden el mundo, lo interpretan y actúan.

Al combinar estas preguntas con sistemas de codificación de verbos, diferentes investigaciones se han llevado a cabo para generar perfiles de líderes desde los años 70 hasta la actualidad. Es una herramienta que cuenta con vigencia en la disciplina.

Código Operacional de Holsti

Ole Holsti desarrolló una tipología del Código Operacional más sencilla para encasillar a los líderes según sus creencias. Pero también estableció en su investigación que esta categorización tendrá influencia en política exterior SOLO si se da en situaciones que están abiertas a una serie de interpretaciones, y que por lo tanto enfrentan un alto grado de incertidumbre. Ante decisiones de política exterior donde una alternativa es evidentemente superior al resto, esta herramienta pierde relevancia.

(Tabla 2: Preguntas del Código Operacional de George)

Preguntas Paradigmáticas	1. ¿Cuál es la esencia de la vida política? ¿Armonía o conflicto?
	2. ¿Cuáles son las perspectivas de conseguir implementar los valores y aspiraciones políticas de cada uno? ¿Hay que ser optimista o pesimista?
	3. ¿Es predecible el futuro? ¿Hasta qué punto?
	4. ¿Cuál es el grado de control que uno tiene sobre el desarrollo histórico? ¿Cuál es mi rol en la dirección del mundo?
	5. ¿Cuál es el rol del "azar" en el desarrollo histórico?
Preguntas Instrumentales	1. ¿Cuál es la mejor forma para seleccionar objetivos políticos?
	2. ¿Cómo se persiguen de manera más eficiente los objetivos políticos?
	3. ¿Cómo se calculan, controlan y aceptan los riesgos de la acción política?
	4. ¿Cuál es el mejor momento para perseguir los intereses?
	5. ¿Cuál es la utilidad y rol que tienen los distintos medios a la hora de perseguir nuestros intereses?

El Código Operacional desarrollado por Holsti tiene como resultado una tipología con seis caracteres distintos que categorizan a los líderes según sus creencias. Él asume que las creencias tienden a reforzarse cuando encuentran información que les favorece, y también que bajo determinadas condiciones, las creencias restringen las posibilidades existentes de política exterior, y por lo tanto influyen la toma de decisiones. En la Tabla 3 podemos apreciar las 6 tipologías en base a las preguntas formuladas por Holsti.

Holsti buscó trabajar una metodología cuantitativa de análisis de contenidos, tomando los discursos de los distintos líderes. En base a eso generó dos ejes de creencias. Uno con respecto a la naturaleza de la política mundial (es armoniosa o es naturalmente conflictiva). El segundo tiene que ver con el origen de los conflictos, es decir, si el líder concibe su rol como fundamental, o como secundario ya que todo depende del sistema. En función de lo anterior, Holsti estableció 6 categorías para catalogar a los líderes. Cada una de estas categorías conlleva un sistema de creencias, y por lo tanto alternativas de acción en política exterior.

Si miramos los dos ejes desde la perspectiva de Juego de Tronos, nos vamos a encontrar con resultados relativamente similares a los presentados por la herramienta de Carácter Presidencial. El primer eje tiene que ver con la naturaleza de la política mundial: es armoniosa o conflictiva. En el mundo de Poniente podríamos traducirlo como la creencia que tienen los distintos actores en las instituciones que componen el orden mundial. Personajes como Jon Nieve asumen inherentemente la bondad en el ser humano, y creen por lo tanto en las instituciones que estos crean. Cuando Jon se une a la Guardia de la Noche, lo hace entendiendo que se está uniéndose a un grupo de elite que protege a la humanidad de un escenario apocalíptico en el que el mundo se hunde en el Invierno. La cooperación entre los reinos, cristalizada en El Muro, permitirá al mundo progresar, o por lo menos no retroceder. Esta creencia en la cooperación proviene de su periodo formativo, y está claramente imbuida en los Stark. Una cita clave de Ned Stark al respecto establece que *“cuando la nieve cae, y los vientos blancos soplan, el lobo solitario muere, pero la manada sobrevive”*.

(Tabla 3: Código Operacional de Holsti)

		Naturaleza de la política mundial	
		Armoniosa (los conflictos son temporales)	Conflictiva (los conflictos son permanentes)
Fuentes de los conflictos	Naturaleza humana	El futuro es predecible y controlable. Busca soluciones sinérgicas. Objetivos internacionales con estrategias flexibles y control de riesgos. Evita el uso de la fuerza	El conflicto es permanente y causado por la naturaleza humana; puede ser controlado. Uso de fuerzas militares como último recurso. Visión pesimista de la naturaleza humana.
	Características de los estados	El conflicto es causado por estados guerreros. El futuro es relativamente predecible. Los riesgos deben ser controlados limitando los medios, no los fines. El uso de la fuerza es aceptable si tiene altas ganancias y bajos riesgos	El nacionalismo es una fuerza incontrolable que genera conflicto permanente. La calidad del liderazgo marcará también la distribución del poder. Los objetivos que se persigan deben ser limitados, y con medios moderados.
	Sistema internacional	La raíz de los conflictos es un sistema internacional anárquico. Es necesario ser pesimista con respecto al nivel de control que se puede establecer. Es necesario explorar recursos más allá de los militares y buscar alianzas.	Visión absolutamente pesimista del mundo, donde no se puede establecer control, y se vive en un estado de conflicto permanente. Se establece una lógica de balance de poder, y los medios militares son los más relevantes.

Es bajo esta concepción grupal y comunitaria de la humanidad que se comprende su creencia en la cooperación de los distintos reinos.

La visión que Jon tiene del sistema internacional apunta por lo tanto hacia la cooperación y la armonía. En la vereda opuesta, Petyr Baelish, Cersei y Tywin entre otros, entienden que la naturaleza humana es inherentemente conflictiva, y por consecuencia de lo anterior el sistema internacional es también una batalla de todos contra todos. El propio Baelish le dice a Ned Stark que *“no confiar en mí es lo más sabio que has hecho desde que te bajaste de ese caballo”* haciendo referencia a su llegada a Desembarco del Rey como Mano. De igual manera, la mítica frase de Cersei que da origen al nombre del primer libro de George R. Martin y la serie de televisión, hace referencia a esta batalla de todos contra todos: *“Cuando juegas el juego de tronos, sólo ganas o pierdes, no hay un punto medio”*. La posibilidad de lograr una cooperación duradera, por lo tanto, es inexistente para este tipo de líderes.

Con respecto al segundo eje del Código de Holsti, también existen diferencias entre los personajes de Juego de Tronos. Algunos conciben el origen de los conflictos en la naturaleza humana, mientras que otros entienden que el conflicto está o en la naturaleza de los estados, o en la naturaleza del sistema internacional. Líderes como Khal Drogo ven los orígenes del conflicto en la lógica internacional del poder: avanzar con sus hordas de Dothraki supone la adquisición de una mayor cantidad de recursos para su grupo, disminuyendo los recursos de otros grupos. Tyrion Lannister, siendo uno de los personajes más analistas de la trama, visualiza también la importancia de las características de los estados a la hora de comprender los conflictos internacionales. Pero en general, la gran mayoría de los líderes en Juego de Tronos se focaliza en la naturaleza humana para explicar el origen de los conflictos, siguiendo una lógica que responde más a las redes, y menos a las instituciones, las cuales son bastante incipientes y poco desarrolladas en el mundo de Poniente.

Leadership Trait Analysis

Las herramientas vistas hasta ahora tienden a focalizarse en la cognición y la cultura de los líderes, con escaso análisis de personalidad. Esta falencia fue identificada tanto por analistas como por académicos en los años 90. Es en este contexto que Margaret Hermann, psicóloga, que fue contratada por la CIA para desarrollar un

sistema de análisis de contenidos que diese luces con respecto a que esperar de líderes con características propias.

Hermann era consciente de que lograr un psicoanálisis a través de sesiones one-on-one con líderes mundiales es prácticamente imposible. Pero ella supo reconocer el hecho de que los líderes van a dejando una gran cantidad de material escrito que sirve para analizarlos, a través de sistemas de codificación que nos revelen mediante el uso de formas verbales cuáles son los rasgos de personalidad del líder. Lo ideal para poder llevar a cabo este análisis es contar con intervenciones espontáneas (como entrevistas o debates) y no discursos, los cuales muchas veces son escritos por terceras personas, y si bien reflejan las ideas del líder, no necesariamente imprimen sus rasgos de personalidad.

El análisis se estructura sobre los pilares de tres preguntas básicas, que darán luces sobre la personalidad del líder, sus creencias, y por lo tanto su potencial actuar en política exterior. 1) ¿De qué manera los líderes reaccionan a las restricciones de sus entornos? 2) ¿Qué tan abiertos están a recibir nueva información? 3) ¿Cuáles son las motivaciones de los líderes? A partir de estas tres preguntas, y también utilizando un sistema de codificación, Hermann elaboró mediciones y tipologías concretas para entender el impacto de la personalidad de los líderes en su actuar de política exterior. Las caracterizaciones de personalidad se hacen sobre la base de siete indicadores:

- 1. Desconfianza:** Un líder con un alto nivel de desconfianza sospecha siempre del motivo del otro. En los extremos se convierte en paranoia, y lleva a los líderes a reaccionar de manera fuerte ante cualquier potencial amenaza, parezca o no creíble.
- 2. Focalización en objetivos:** Cuando marcan un alto nivel en esta categoría nos referimos a personas que ven el mundo en términos de “problemas” y su misión en función de “objetivos”. El objetivo, no las personas, pasa a ser el foco de su política exterior.
- 3. Control de eventos:** ¿Qué tanto nivel de control cree el líder que tiene sobre los eventos que le rodean? Si el líder cree que puede controlar eventos, va a buscar una política exterior proactiva, sintiéndose capaz de alterar el curso de las situaciones. De igual manera, un líder que tiene un alto nivel de creencia en su capacidad

para controlar eventos, extenderá esta creencia a otros líderes, y buscará soluciones a los problemas de política exterior mediante reuniones cara-a-cara.

4. **Sesgo de grupo:** Los líderes que tienen un nivel alto de sesgo de grupo tienden a establecer una visión binaria de amigos y enemigos, y por lo tanto ven el mundo en tintes de blanco y negro, y no con matices de grises. Utilizan políticamente la “amenaza externa” con fines domésticos, y tienden a ser fuertemente reactivos frente a inferencias extranjeras en asuntos domésticos.
5. **Autoconfianza:** Líderes con un alto nivel de auto-confianza tienden a ser inmunes a la información del entorno (como las encuestas por ejemplo). Por ponerlo en términos simples, son “tozudos” en política exterior, y adhieren a alternativas de acción cuyo origen parta en ellos mismos o en su círculo cercano de asesores.
6. **Complejidad Conceptual:** Este indicador se refiere a la capacidad que tiene un líder de absorber y procesar mayor cantidad de información, y por lo tanto evaluar una importante cantidad de alternativas para cada problema que se le presenta. Dado lo anterior, tardan más en reaccionar porque el proceso de evaluación de alternativas considera una mayor cantidad de puntos de vista. Les cuesta simplificar la realidad y dimensionan su complejidad.
7. **Necesidad de poder e influencia:** Cuando este indicador marca un alto nivel hace referencia a líderes dispuestos a manipular su entorno. Son maquiavélicos y desafiantes. Además, representa a personas que tienen poco interés o preocupación por los daños colaterales.

Al realizar un breve análisis de algunos personajes de Canción de Hielo y Fuego, basado en sus intervenciones en la serie de televisión, es interesante observar los resultados que se obtienen en sus caracterizaciones. Estos se pueden apreciar en la Tabla 4 a continuación:

Tomando algunos discursos o intervenciones de distintos personajes, se pudo codificar su personalidad, aplicándolo a la herramienta Leadership Trait Analysis. Para interpretar los resultados hay que tener presente que la variación de los resultados se mueve en un rango que va desde 0 hasta 1. Si en el indicador se obtiene un 0, significa que dicho rasgo de personalidad no está presente. Si se obtiene un 1, significa que dicho rasgo de personalidad está excesivamente patente en el personaje. Es importante también consignar que los rangos de variación giran en torno a un promedio: La gran mayoría de los personajes se mueve en un rango establecido con respecto a un rasgo de personalidad concreto. Tomando esto en cuenta, ¿Qué nos dicen los resultados?

En primer lugar, parece ser que existe una alta desconfianza por parte de los protagonistas de la serie, sobre todo en el caso de Tywin Lannister. Esto se da porque, como ya vimos, la gran mayoría de ellos entiende que el origen de los conflictos está precisamente en la naturaleza humana, lo cual los hace inherentemente desconfiados. Viendo como se ha desarrollado la trama de Juego de Tronos, la desconfianza parece ser un rasgo de personalidad congénito del liderazgo y el poder. En el caso de Cersei, estos niveles de desconfianza explicarían claramente por qué eliminó el Concejo Privado de los Siete Reinos cuando pudo y por qué ha tenido problemas de desconfianzas a la hora de dialogar con Daenerys y su círculo cercano en Pozo Dragón.

(Tabla 4: Leadership Trait Analysis - Juego de Tronos)

	Desconfianza	Focalizado en el objetivo (no en el contexto)	Capacidad de controlar eventos	Sesgo de grupo	Confianza en sí mismo	Complejidad conceptual	Ansias de poder
Cersei	0.7273	0.3333	0.2	N/A	0.3333	0.5238	0.2987
Daenerys	0.5714	0.5882	0.4643	N/A	0.2222	0.5357	0.2857
Jon	0.4444	0.5294	0.2759	0.1429	0.2258	0.5821	0.2414
Tywin	0.9091	0.1538	0.2414	0.0909	0.2273	0.5429	0.3226
Joffrey	0.5714	0.2857	0.5	0.5	0.0556	0.5625	0.4667

Fuente: Elaboración propia a través de Profilerplus.org

Jon nieve, a diferencia de la gran mayoría de los personajes, se muestra como un líder con alto nivel de confianza en el prójimo, sobre todo considerando los promedios que muestran otros personajes. Dicho nivel de confianza lo ha puesto varias veces en la línea que separa la vida de la muerte, llegando a cruzarla en una ocasión.

Bajo la mirada de focalización en el objetivo, se aprecia que Daenerys marca un alto nivel en esta categoría en comparación a los líderes de otros reinos, debido a que su misión se encuentra en función de objetivos claros, tales como heredar el Trono de Hierro, derrotar a los Caminantes Blancos, abolir la esclavitud, o cruzar el mar angosto. Su política exterior está focalizada en objetivos concretos, tangibles, y se mueve en esa dirección. Tywin por otro lado, tiene una baja orientación hacia objetivos concretos, porque desde el inicio de sus apariciones su foco ha estado en la retención del poder y la protección y continuación de la familia en el poder, teniendo una concepción del tiempo que es mucho más etérea. Cuando Jaime solicita parte del ejército para rescatar a Tyrion, después de que este fuese tomado prisionero por Catelyn Stark, sostiene una interesante conversación con Tywin. “No tenía idea de que mi hermano te importase tanto” le dice después de que Tywin comprometa 30.000 hombres para acudir al rescate. Tywin responde “Es un Lannister; puede que sea el eslabón más bajo de los Lannister, pero es un Lannister. (...) Tu madre está muerta, dentro de poco ya estaré muerto, al igual que tú, tu hermano, tu hermana y todos sus hijos. Pero el nombre de la familia persevera”. Como se puede apreciar, su focalización en objetivos es relativamente intangible, y esto altera sus prioridades de acción en política exterior.

Con respecto al indicador “Capacidad de Controlar Eventos”, Daenerys (y curiosamente Joffrey) marcan los niveles más altos. Ellos creen realmente en su rol como agentes capaces de cambiar los cursos de la historia, por lo que tienen una política exterior bastante proactiva, en lugar de reactiva o precavida. El cruce del Mar Angosto por parte de Khalessi, cuando tenía el control absoluto de las ciudades libres, está marcado precisamente por esta creencia en su propio rol y sus ideas como agentes de cambio. Cersei al saber que no cuenta con tal poder, tiene más limitaciones en la concepción de su capacidad para controlar eventos, y es consciente de que el azar juega una parte importan-

te en el desenlace de la historia. Por lo mismo es más previsor, y prepara un plan B como alternativa para cuando falle su plan original. En el caso del rey Joffrey al tener una puntuación de 0.5, podríamos pensar que él cree tener la capacidad para controlar eventos, pero la verdad es que nunca se vio enfrentado a un verdadero problema. Cuando se enfrentó a Stannis en la batalla de Aguas Negras, lo que hizo fue refugiarse en la Fortaleza Roja y esperar a que pasase lo peor; por lo tanto no deberíamos considerar su puntaje como un reflejo claro de su personalidad.

Joffrey si es un líder que presenta un alto nivel de sesgo de grupo, generado sobre todo el altísimo nivel de sobreprotección que impuso sobre él su madre, Cersei. Su crecimiento al alero de su madre lo convirtió en una persona con poca capacidad para considerar alternativas que provengan de fuera de su círculo más íntimo. Jon Snow al tener la facilidad de poder trabajar en cualquier grupo, tiene un bajo nivel de sesgo, siendo capaz de absorber información proveniente de distintas fuentes, y tomar decisiones de manera consensuada con actores ajenos a su círculo más cercano. Si tuviese dicho sesgo de grupo, sus alianzas con el Pueblo Libre o con Daenerys hubiesen sido inviables. Es precisamente la persona más preparada para ejercer un liderazgo real y efectivo a la hora de confrontar un problema global que requiera la participación de distintos reinos, grupos y organizaciones.

En términos de confianza en sí mismo, Cersei obtiene una puntuación de 0.3, la cual es aparentemente baja; pero en términos relativos, es el personaje que goza de mayor nivel de autoconfianza. Su “inmunidad” a la información del entorno se demuestra claramente cuando, pese a la evidencia empírica de la existencia de los Caminantes Blancos, opta por perseguir un plan que desestabilizará los ejércitos de Poniente. Es frente a esta tozudez que su hermano Jaime opta por abandonarla.

En términos de complejidad conceptual, podemos estar enfrentándonos a un problema de “sesgo de autor”. Como es George R. Martin quien da voz a todos los personajes, es su mismo vocabulario el que se refleja en todos. Por esta razón todos obtienen un nivel de complejidad conceptual relativamente similar. Si hiciésemos el ejercicio con personajes que deberían tener una complejidad conceptual más baja (como Bron, o El Perro), es posible que obtengamos algún rango de variación. Lo mismo podría ocurrir si consideramos en el

análisis a Tyrion, Varys o Bran, quienes deberían tener una complejidad conceptual más alta. Este indicador se refiere a la capacidad que tiene un líder de absorber y procesar mayor cantidad de información, y por lo tanto evaluar una importante cantidad de alternativas para cada problema que se le presenta. Dado lo anterior, tardan más en reaccionar porque el proceso de evaluación de alternativas considera una mayor cantidad de puntos de vista. Les cuesta simplificar la realidad y dimensionan su complejidad.

Por último, y en relación a las ansias de poder, Joffrey, Tywin y Cersei marcan las puntuaciones más altas. Haciendo referencia tanto a sus aspectos culturales como cognitivos, este parece ser un rasgo propio de la familia Lannister. El poder algo que no les corresponde por derecho, pero sí por convicción, razón por la cual toman decisiones orientadas a posicionarse a sí mismos, y también el apellido de los Lannister en las esferas más altas del poder.

Este análisis nos da cuenta como esta herramienta de análisis de personalidad nos permite ir generando un perfil para evaluar porque los líderes toman decisiones de políticas exterior concretas, o para predecir que decisiones tomarán cuando se vean enfrentados a distintas decisiones en sus relaciones internacionales.

Otras herramientas

Las herramientas presentadas en las páginas anteriores son sólo algunas de las múltiples herramientas que ha desarrollado la disciplina para entender a los líderes y proyectar su política exterior. Herramientas más específicas, o con menor uso en la literatura existen también para analizar aspectos concretos del proceso de toma de decisiones en función del análisis de las personas. A continuación revisamos brevemente algunas de estas.

La primera es el análisis cognitivo de los esquemas que usa el líder para hacer sentido de la realidad. Este tipo de análisis es conocido como *framing*. El líder asume que su “marco de decisión” es objetivo con respecto al diagnóstico y el resultado. Cuando hablamos del aspecto cognitivo, debemos tener presente que el líder entiende la realidad a través de esquemas, o *frames*, y por lo tanto interpreta los desafíos de política exterior bajo estos esquemas. Recordemos que para acceder a la memoria de largo plazo, todos los seres humanos necesitan esquemas, que les permitan generar un sentido para estas memorias. Por lo tanto, los esquemas

que los líderes tengan para entender el mundo van a ser fundamental a la hora de entender su política exterior. Dichos marcos serán la base del diagnóstico de política exterior, y por lo tanto va a ser fundamental en los resultados.

De manera similar, se puede utilizar la herramienta llamada *Problem Representation*, entendiendo que los líderes conciben los problemas de política exterior usando analogías y paradigmas, y toman decisiones en base a estas analogías. Cuando hablamos de análisis de política exterior, estamos hablando de situaciones que no han ocurrido, y de las cuales no se puede generar un paralelismo en el presente. Por eso los líderes recurren a analogías históricas para entender de qué manera se han enfrentado situaciones similares en el pasado, o buscan paralelismos en otras geografías para analizar como otros países han lidiado con problemas similares. Así se hace una “representación del problema” por analogía. Kim Jong-Un utiliza analogías históricas de la Guerra de Corea y la Guerra Fría para reaccionar frente a la amenaza de EEUU. Por lo mismo también concibe a China como un aliado (pese a las sanciones impuestas por el gigante Asiático a Corea del Norte desde el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) por vinculaciones ideológicas. En sus discursos podemos ver que el pueblo chino sigue siendo concebido como un pueblo hermano. A su vez, a través de este mismo filtro, la amenaza que supone EEUU es siempre una amenaza real, donde existe la posibilidad concreta de que Washington inicie una guerra.

Por último, podemos utilizar también herramientas mucho más concretas para evaluar la forma en la que puede reaccionar un líder en áreas específicas de la política exterior, como la seguridad nacional. Una de estas herramientas –*Use of Force*– busca determinar la probabilidad de que un líder haga uso de la fuerza para resolver un conflicto de política exterior. Este estudio concluyó que un presidente que no ha usado la violencia en los primeros meses de su presidencia tenderá a usarla en un 45% de las ocasiones en las cuales tenga la posibilidad de hacerlo (como ocurrió en el caso de Harry Truman). Por el contrario, un presidente que sí usa la fuerza durante los primeros meses de su mandato lo hará en un 71% de las ocasiones (como ocurrió en el caso de Kennedy).

El uso complementario de estas herramientas permite al analista de política exterior forjar un análisis integral del líder, mirando las distintas dimensiones de su

liderazgo y de su persona. Es a través de este perfil que podemos llegar a analizar de manera certera porque tomaron las decisiones que tomaron, o incluso a pronosticar que alternativa es más probable que tomen frente a asuntos concretos de política exterior.

Conclusiones

Hemos dicho que para algunos temas de política exterior, el rol del líder pasa a ser fundamental, sobre todo cuando el país/reino se enfrenta a una situación de crisis. Es aquí cuando el líder y sus decisiones cobran una relevancia real y casi absoluta. Por lo anterior, comprender al líder y sus rasgos es un eslabón fundamental en la elaboración de un análisis integral de política exterior. Y para ello, como hemos visto durante el capítulo, la disciplina ha desarrollado una importante cantidad de herramientas orientadas a entender la personalidad, cognición y cultura del líder, entendiendo así porque toma las decisiones que toma.

Ahora bien, el nivel individual de análisis es muy importante, pero para dar una visión integral de la política exterior es importante complementarlo con otros niveles (estatal y sistémico) de manera que podamos generar un panorama completo. Son estos niveles los que revisaremos en los siguientes capítulos.

Capítulo 4

Teoría de los Juegos - Es mejor estudiar el juego antes de empezar una partida

"Sólo hay una guerra: La vida contra la muerte".

Melissandre.

¿Acaso no son iguales todos los seres humanos? ¿No tenemos todos los mismos miedos? ¿No estamos todos –tal y como reconoce el Artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos- dotados de razón? Y si estamos todos dotados de razón, ¿No es esa misma razón la que articula nuestras acciones? En el capítulo anterior entregamos una serie de herramientas destinadas a analizar a los líderes desde su particularidad, considerando su cognición, cultura y personalidad como elementos diferenciadores que llevan a distintos líderes a tomar diferentes tipos de decisiones. Pero para poder hacer análisis generalizables a todos los líderes, y que nos permitan por lo tanto establecer líneas generales de acción frente a situaciones comunes, estas herramientas no nos sirven. Para ello debemos remitirnos a herramientas que han sido desarrolladas por la economía, y que consideran que el ser humano tiene una racionalidad estándar. Melissandre resume dicha lógica de manera brutal en la frase indicada al inicio del presente capítulo. La guerra de la vida frente a la muerte es la base de nuestro actuar. Todo ser humano rehúye la muerte, porque esa es la esencia de su razón. Optará siempre por la estrategia de la supervivencia frente a la estrategia que le conduzca al deceso. Dando un paso más allá de esta racionalidad macro, el trabajo interdisciplinario entre la economía y el análisis de política exterior ha derivado en una vertiente de análisis que busca analizar las estrategias lógicas que seguirá un líder enfrentado a distintas situaciones. Para ello se ha remitido a la Teoría de los Juegos.

Hasta ahora hemos asumido que la personalidad del líder marca el rumbo. Pero es importante que nos

detengamos en el presente capítulo a evaluar el actuar de los líderes en política exterior desde la perspectiva de la racionalidad unitaria. Recordemos que habíamos asumido que todas las decisiones son racionales, pero la racionalidad cambia en función del contexto que enfrenta cada líder. La teoría de los juegos, por el contrario, asume que todos los seres humanos comparten una misma racionalidad: En función de los resultados que se pueden obtener de cada acción de política exterior, el análisis racional llevará regularmente a los líderes a tomar la misma decisión, siempre y cuando cuenten con toda la información necesaria para poder tomar dicha decisión. Para esto, la teoría de los juegos ha desarrollado una serie de modelos (o juegos) que son aplicables a toda ocasión. La lista de juegos es enorme, por lo que existirá siempre uno aplicable a las distintas situaciones que enfrentan los Estados. En análisis de política exterior hay una serie de juegos que han sido utilizados constantemente para analizar situaciones que ya ocurrieron, como el Dilema de los Prisioneros o el Juego de la Gallina. Si bien su desarrollo en la disciplina es aún incipiente, es conveniente e interesante repasarlo.

En términos simples, la teoría de los juegos argumenta que el ser humano es racional y busca maximizar su interés. Para ello, al enfrentar un mundo de recursos escasos, debe interactuar con otros “jugadores” en la lucha por dichos recursos: No todos pueden tener todo. Dicha interacción está marcada por un set de reglas. Cada estrategia seleccionada por los jugadores tiene distintas consecuencias, por lo tanto, la forma en la que el jugador actúe determinará su resultado en el juego. La lógica detrás de la teoría de los juegos argu-

menta que los líderes se enfrentan regularmente a un proceso de toma de decisiones, y deciden en función de los payoffs (o recompensas) que ofrece cada alternativa; es en base a esta matriz de recompensas que tenderán a tomar racionalmente una decisión. No todo es personalidad, cultura y cognición, también puede existir una racionalidad estándar. Actuar racionalmente, para la teoría de los juegos, significar maximizar el objetivo perseguido en un mundo en el que el azar tiene poca relevancia, y por el contrario tiene una enorme relevancia el actuar que tomen los otros jugadores del juego: Todo depende de la estrategia.

Personalidad-Racionalidad

Cuando el ser humano enfrenta una situación que está claramente definida en función de objetivos, estrategias e incentivos, tiende a repetir la misma acción una y otra vez si el resultado obtenido es positivo. Hay una suerte de determinismo que prima cuando consideramos que todos los seres humanos son iguales, y están motivados por los mismos intereses. La aplicabilidad de la Teoría de los Juegos al análisis de política exterior suele ser criticada desde la perspectiva del contexto: Dicha teoría no toma en consideración el entorno en el cual se toma la decisión. La aplicación de modelos estándar a situaciones relativamente similares requiere que todo el entorno se transforme en una constante. El contexto es dejado de lado. Sin embargo, la teoría de los juegos no pretende convertirse en una bola de cristal que lea el futuro de las interacciones internacionales; lo que hace es generar modelos de acción racional, bajo los cuales un líder DEBERÍA tomar una decisión determinada, siempre y cuando el contexto permanezca estable, y cuente con la información necesaria para tomar dicha decisión. Es bajo esta realidad que debemos entender la aplicación de la Teoría de los Juegos al Análisis de Política Exterior.

El valor de la teoría de los juegos radica en lo siguiente:

- Permite evaluar racionalmente las situaciones: Muchas veces tendemos a sobre-estimar el rol que juega la personalidad en la toma de decisiones. La Teoría de los Juegos permite hacer evaluaciones racionales sobre las situaciones que enfrentan los líderes. Es verdad que muchas veces la toma de decisiones no se hace en frío, sino que en caliente, y por lo tanto, la toma de decisiones (sobre todo en situaciones de cri-

sis) está marcada por la personalidad del líder. Pero no por lo anterior podemos descartar que el líder buscará tomar una decisión racional sobre el problema que enfrenta, en función de los posibles resultados.

- Genera conocimiento replicable para situaciones similares: La generación de modelos nos permite evaluar distintas situaciones que tengan características relativamente similares. El problema esencial de las relaciones internacionales es la cooperación o el conflicto entre los estados. La cooperación/conflicto se manifiestan de distintas formas, y esta puede ser interpretada mediante la aplicación de distintos juegos.
- Establece una serie de lógicas standard: Cada juego tiene una lógica. Hay estrategias que son determinantes, y por lo tanto los actores actuarán en función de su estrategia dominante en la gran mayoría de las ocasiones. Si hay una estrategia dominante, podemos hacer un mejor análisis de política exterior porque podemos inferir como va a actuar el jugador que tenemos al frente.

Podemos concebir la aplicabilidad de la teoría de los juegos a partir del ejemplo de la conflictiva relación entre Estados Unidos y Corea del Norte. El conflicto entre EEUU y Corea del Norte se ha extendido durante varias décadas. No se ha dado ninguna resolución al conflicto porque ambas partes están priorizando un status quo, dado que un ligero error de cálculo en las preferencias de la contraparte puede derivar en una guerra nuclear de escala mundial. Sin embargo, y considerando las reglas del juego (como la existencia de un Tratado de No Proliferación Nuclear internacional o las alianzas de cada bando), cada uno de los dos tiene distintas alternativas para jugar. Por parte de Corea del Norte, las opciones son –de manera reduccionista– básicamente dos. En primer lugar puede seguir con su desarrollo de armas nucleares y misiles balísticos, o puede detener este desarrollo de armas nucleares, como hizo Irán, y como hicieron Libia e Iraq, a cambio de regalías económicas. Cada alternativa tiene una estructura de recompensas distinta, dependiendo de cómo actué la contraparte. EEUU, por otro lado, tiene tres opciones macro: En primer lugar puede lanzar un ataque preventivo, para impedir que Corea del Norte

ataque territorio norteamericano con bombas nucleares. En segundo lugar, puede optar por la diplomacia, y esperar que Corea del Norte responda de buena fe, o a través de una estrategia *tit-for-tat* (o en jerga de relaciones internacionales, Mecanismos de Generación de Confianzas). En tercer lugar, puede optar (como ha hecho durante la última década) por las sanciones económicas, esperando el colapso interno del país.

Como juego sus cartas cada uno de los países, generará una estructura distinta de recompensas. Esta matriz de recompensas apunta precisamente a la racionalidad del actuar de los líderes cuando hacen una evaluación de las políticas exteriores que están llevando a cabo. No importa quien esté en el gobierno (si es Obama, Trump, Bush, Kim Jong Il o Kim Jong Un). La matriz de recompensas no cambia; se mantiene, porque el actuar de cada uno tiene consecuencias que son previsible, y por lo tanto evaluables. La estructura que tenemos de resultados podría ser la siguiente:

	Seguir con el desarrollo nuclear	Abandonar el desarrollo nuclear
Ataque preventivo	1,1 Guerra nuclear	6,1 Victoria de EEUU
Diplomacia	1,6 Victoria de NK	4,4 Apertura económica
Sanciones	3,3 Conflicto pausado	4,2 NK se debilita

Podemos ver en la matriz que la forma en la que opten por jugar los distintos actores repercute en distintos resultados. Ambos jugadores buscan el mejor resultado posible (en una escala de 1 a 6, siendo 6 la mejor opción, y 1 la peor), y a su vez buscarán también evitar el peor resultado. Para Corea del Norte, la alternativa de seguir con el desarrollo nuclear presenta mejores alternativas, dado que tiene opciones de tener un resultado 1, 6 o 3. Si opta por detener su programa nuclear, sus alternativas de recompensa son 1, 4 y 2, por lo tanto en el global son inferiores. Por parte de EEUU, la política de las sanciones es la que ofrece mejores alternativas en el global, junto con el ataque preventivo, pero este último (combinado con las

alternativas prioritarias para Corea del Norte) supone la posibilidad de conseguir el mínimo, y dentro de la racionalidad del ser humano se ha analizado la existencia de aversión al riesgo. Un actor racional optará por lo tanto por mantener las sanciones por parte de Estados Unidos, mientras que Corea del Norte decidirá continuar con su desarrollo nuclear. Este es un ejemplo de razonamiento lógico, sobre el cual no influye en absoluto la personalidad del líder. Esté quien esté a cargo de los países, no cambia la estructura de recompensas.

Podemos de igual manera aplicar esta lógica al mundo de Juego de Tronos. Si consideramos el episodio de “La Boda Roja”, podemos analizarlo a través de una simple matriz 2x2, en cual cada una de las partes tenía la opción de cooperar, o engañar. En su batalla de resistencia, venganza y liberación contra el control de los Lannister Robb Stark se encontró con una disyuntiva a la hora de progresar con sus ejércitos hacia el sur: Necesitaba un sitio seguro para que su cruzar el río que separa el Norte de las tierras de Riverrun y Harrenhal. El principal cruce estaba controlado por la familia Frey, con una imponente construcción de dos castillos –Los Gemelos– y un sólido puente, el cual su familia ha controlado por siglos. Robb tenía una doble opción frente a esta situación. En primer lugar, podía asediar Los Gemelos, desgastando a su ejército, pero logrando cruzar la frontera sin haber realizado ningún tipo de compromiso de cara a la familia Frey. Una segunda alternativa era comprometerse con la familia Frey –a través de un matrimonio concertado¹⁰ entre los Tully y los Frey– cediendo poder. Para los Frey, la alternativa también era doble. Podían cooperar con Robb, aceptando la vinculación por matrimonio con los Tully; o podían engañar a los Stark, evitando que cruzasen el río y sus tropas avanzasen hacia Desembarco del Rey. La no cooperación de las partes llevaba necesariamente al desgaste de ambos; la cooperación podía surtir efectos positivos también para los dos partes. Pero la cooperación de los Stark, sumado al engaño de los Frey, supuso una enorme ganancia para estos últimos en detrimento de los Stark. Su nueva alianza, con los Bolton y los Lannister, los posicionó como una casa privilegiada en el nuevo mapa de poder de los Siete Reinos.

Debemos tener en cuenta que los juegos son dinámicos y continuos. No se acaban con una sola interacción (salvo que sea la guerra nuclear), por lo que los actores deben también considerar la proyección en

¹⁰ Recordemos que Robb se había comprometido en matrimonio con una hija de los Frey, pero rompió dicho compromiso al casarse en campaña con Talisa.

el tiempo de los resultados. Los Frey consideraron la Boda Roja como un episodio único, pero la realidad fue distinta. El renacer de la Casa Stark, con el mando de Jon, Sansa y Arya, los clasificó automáticamente en el bando enemigo, sin posibilidad de que exista un nuevo juego cooperativo entre ambos. Desde este punto en adelante, los Stark son conscientes de que la estrategia colaborativa en un juego con los Frey no es rentable, por lo que optarán por el engaño y el enfrentamiento conscientes de las decisiones que toma la familia de Los Gemelos.

¿Qué es la teoría de los juegos?

Hemos hablando hasta ahora de la racionalidad, y de la teoría de los juegos, pero no nos hemos detenido a explicarla. Hice esto a propósito, porque me parece más importante que entendamos primero la lógica de la teoría de los juegos, para definirla formalmente con más claridad. Para esto tenemos cuatro puntos fundamentales:

- Teoría que asume que los jugadores del juego son racionales: A grandes rasgos, la teoría de los juegos responde a la utilización de modelos matemáticos aplicable a situaciones de cooperación y conflicto para analizar el actuar de seres racionales. Es a través de la aplicación empírica de estos modelos que la teoría de los juegos adquiere su fuerza. Es irrelevante si la persona a cargo es Daenerys Targaryen o Joffrey Baratheon: Las alternativas materiales a las que se enfrenta son las mismas, y los retornos también.
- La actuación busca maximizar un objetivo concreto: En el ejemplo anterior, vimos que los actores orientaban su actuar a maximizar sus objetivos. En el caso de Corea del Norte, el objetivo era lograr su supervivencia. Esto lo lograba fundamentalmente a través del desarrollo de armas nucleares, salvo en el caso de que se iniciase una guerra nuclear, a través de la cual estaba asegurada la destrucción de ambos jugadores. Por parte de EEUU, su supervivencia no está amenazada, pero si su entorno de seguridad. Contar con un jugador más que cuenta con armas nucleares y la posibilidad de enviarlas con misiles, supone que la capacidad disuasoria de EEUU disminuye. Por lo tanto, EEUU buscará una Corea del Norte que no desarrolle armas nuclea-

res, pero está consciente de que este objetivo es difícilmente alcanzable sin recurrir a la guerra, por lo que optará por estrategias de menor calibre. Así, en todos los juegos, los jugadores buscarán maximizar sus objetivos a través de estrategias.

- El resultado no depende de la suerte o el azar, sino que de la estrategia, y de la estructura de los *payoffs* (recompensas): Las estrategias son fundamentales para la teoría de los juegos. Cuando nos referimos a la estrategia, estamos hablando de la elección que hace el jugador con respecto a su jugada. Opta por una estrategia A o B. Un actor optará por la estrategia que le asegure el mejor resultado. En función de las distintas estrategias de las que dispongan los actores, se podrá construir una matriz de recompensas. Esto nos permitirá MODELAR distintas interacciones a nivel bilateral o a nivel multilateral.
- Conecta a los jugadores con los resultados a través de las reglas: Por lo tanto, lo que hace la Teoría de los juegos es conectar a los jugadores con los potenciales resultados de la interacción a través del establecimiento de reglas claras del juego. Cada juego tiene sus propias reglas, las cuales apuntan precisamente a modelar las interacciones que se dan en el mundo real.

A través de estos cuatro puntos, tenemos una idea clara de que es la teoría de los juegos, y podemos entender la aplicabilidad que tiene al mundo de la política exterior. Lo que hace es modelar la interacción estratégica entre dos o más jugadores (en este caso estados), en una situación que contiene una serie de reglas y resultados. Tengamos siempre presente también un concepto importante: El set de información. Vamos a ver más adelante que hay juegos que dependen en parte del azar (porque no toda la información está disponible para los jugadores, como suele ocurrir en las relaciones internacionales), y juegos que dependen netamente de la lógica, porque tienen información perfecta. Podríamos decir que Jon Nieve tiene un importante set de información con respecto a lo que ocurre más allá del Muro, dada su experiencia en La Guardia de la Noche, y su cercanía con Mance Rayder y el Pueblo Libre. Es capaz de evaluar de mejor manera las fuerzas de los Caminantes Blancos. Cersei, por otro lado, no tiene la

misma cantidad de información, y por lo tanto el azar juega una parte cuando decide cuál será su estrategia para enfrentar la Larga Noche.

¿Cómo se puede aplicar?

Teoría de los juegos es una teoría que fue creada por matemáticos, para ser aplicada en matemáticas. Hoy, sus principales aplicaciones están en la disciplina de la economía. ¿Cómo se pueda aplicar entonces a la política exterior a las relaciones internacionales? Cuando se toman conceptos y teorías generados en otras disciplinas para su aplicación en relaciones internacionales, se genera un valor enorme en cuanto la comprensión de problemas desde distintos ángulos, pero se corre también el riesgo de hacer una aplicación errónea de un modelo que fue pensado para fines completamente distintos. Neumann, creador de la teoría de los juegos, seguramente nunca pensó que su teoría tendría aplicabilidad al análisis del actuar de los estados y los países en la esfera internacional. Sin embargo, desde los años 80, sobre todo en EEUU, la aplicación de conceptos de la teoría de los juegos a las relaciones internacionales ha sido permanente, y ha ido evolucionando. Existen cuatro formas de hacer esta aplicación que revisamos a continuación.

En primer lugar, puede ser aplicado como una metáfora. La metáfora es la aplicación de un concepto sobre otro que no pretendía describir en primer lugar. El poder la metáfora recae en su naturaleza abierta, y nos permite especular creativamente. Además, permite la transferencia creativa de ideas a través de distintas disciplinas. No se tienen en consideración ni las CUALIDADES ni las PROPIEDADES de las entidades que se comparan. Bajo esta lógica, el juego conocido como “dilema de los prisioneros” se usa regularmente como una metáfora para explicar la falta de cooperación en el sistema internacional, donde prima la anarquía.

En segundo lugar se puede aplicar de manera analógica. Una analogía permite, en el aspecto lógico, comparar dos entidades tomando en cuenta sus similitudes y diferencias. A diferencia de la metáfora, busca hacer una comparación concreta de las cualidades que permiten, por ejemplo, considerar a una situación como una propia del dilema de los prisioneros. Hay un isomorfismo que convierte la comparación en válida. La forma en la que se ha usado la analogía es a través de la comparación de la política internacional con los

modelos microeconómicos. Si bien la analogía es una forma de llevar la teoría de los juegos a la política internacional, tienes limitaciones evidentes. La analogía usa la información de manera relativamente parcelada.

Una tercera posibilidad es aplicar la teoría de los juegos a través de la creación de modelos. Estos representan una abstracción lógica, aplicada a un tema concreto, que se refuerza a través de la evidencia empírica. Se diferencia de la analogía porque no se busca forzar un juego existente a una realidad observada, sino que se genera en base a la lógica propia de la interacción entre los estados. Las correspondencias deben ser mucho más precisas en un modelo que en una analogía. La teoría de los juegos hace que el modelo se pueda presentar como una explicación concreta para un fenómeno particular, o puede ser parte de una teoría más amplia.

En cuarto lugar, la teoría de los juegos puede ser usada como una teoría. Las relaciones internacionales aún no han desarrollado una teoría de los juegos propia de la disciplina, sino que siguen utilizándose como modelos, analogías o metáforas. Pero el objetivo está en avanzar hacia una teoría que contenga un modelo deductivo, y además la existencia de lógicas que impere a lo largo de todo el sistema (como asumir racionalidad standard). A través de estas cuatro formas podemos analizar la toma de decisiones de política exterior usando la teoría de los juegos.

Principales conceptos de la teoría de los juegos

Para poder utilizar efectivamente la teoría de los juegos, sea como metáfora o como teoría, hay tres conceptos clave que tenemos que tener en cuenta, dado que representan la base de todo juego, y tienen implicancias directas para su aplicabilidad al análisis de política exterior.

- Estrategia: Este es el plan de acción que cubre un análisis de todas las posibilidades, incluyendo los eventos exógenos como el azar. En términos de comercio internacional, por ejemplo, tenemos dos macro-estrategias de las cuales podríamos hablar. La primera es libre comercio, la segunda es proteccionismo. Ambas tienen lógicas distintas, y por lo tanto consecuencias distintas. Los economistas tienen un consenso con respecto al beneficio que entrega el libre

comercio en términos del bienestar global. Una economía que comercia libremente genera una mayor cantidad de retornos, y utiliza de manera más eficiente los medios de producción. Por otro lado, la estrategia proteccionista busca beneficiar a un sector, o un grupo de empresas, las cuales puede posicionar favorablemente en los mercados internacionales, asumiendo el costo en términos de eficiencia que esto trae aparejado. De igual manera, podemos pensar en las estrategias de los distintos jugadores cuando empieza a configurarse el enfrentamiento final entre los Lannister y los Targaryen. Dorne, Altojardín, el Norte y las Islas del Hierro tienen una estrategia que considerarán como la más adecuada en función de sus intereses.

- Racionalidad estratégica: La esencia del neorealismo y del neoliberalismo está en la concepción de los estados como entes racionales. Lo mismo asume la teoría de los juegos. Si el estado es racional, optará por una estrategia que sea ad hoc a dicha racionalidad. Habrá una presunción de racionalidad tomando la información existente y que los jugadores tienen disponible. La decisión de alinearse a Daenerys que toman Altojardín y Dorne viene dada fundamentalmente por el poder disuasorio que tienen sus dragones, y la imposibilidad de enfrentarse a estos que es incluso reconocida por Jaime Lannister después de verlos en el campo de batalla.
- Recompensas: La perspectiva de la teoría de los juegos requiere que se analicen las motivaciones de los estados, y como sus preferencias se trasladan a la matriz de recompensas. Corea del Norte mira a Libia y a Iraq como países que abandonaron sus programas nucleares. Estos terminaron siendo invadidos por fuerzas norteamericanas o sus aliados.

En función de lo anterior, la matriz de recompensas que analizan resulta en una estrategia clara. Ahora bien, construir la matriz de recompensas es sumamente difícil en relaciones internacionales, sobre todo porque la información que tenemos es escasa, y hay

temas de estados que no se desclasifican hasta varias décadas después de ocurridos los hechos. Por lo tanto, hay que inferir.

Gallina y Dilema de los prisioneros

Gallina

Los dos juegos que son utilizados con mayor regularidad para modelar procesos de toma de decisiones en la política exterior son el juego de “Chicken”, o gallina, y el “Dilema de los Prisioneros”. El juego de la Gallina se inspira en un atrevido desafío al que se sometían jóvenes californianos de los años 50. Consistía en correr a toda velocidad en un auto contra otro en dirección contraria, hasta que uno de los dos optase por doblar y salir de la pista, o ambos colisionaran. El que no mantenía el rumbo perdía el juego. El que mantenía el rumbo ganaba. Si los dos mantenían el rumbo, todos pierden, y si los dos abandonan, los dos pierden, pero sobreviven. Este juego se ha utilizado para analizar sobre todo escaladas de tensiones. La actual situación de Corea del Norte y EEUU se asemeja bastante a un juego de Chicken. ¿Quién será el primero en retirarse? El que deje de aumentar la escalada pierde el juego, aunque salve posiblemente la supervivencia de su país.

El juego de la gallina ha sido usado ampliamente para explicar la crisis de los misiles de Cuba. En este, las dos grandes superpotencias de la Guerra Fría estuvieron cerca de una Guerra Nuclear, y hasta el último minuto ninguno quería retirarse de la contienda, aunque costase el desastre nuclear que se preveía. Las apuestas eran demasiado altas como para retirarse. La Unión Soviética instaló misiles nucleares en Cuba. Cuando EEUU los detectó, las cabezas nucleares estaban en camino a Cuba para ser montadas. EEUU exigió el retiro inmediato de los misiles. Rusia solicitó a cambio que EEUU retirase de Turquía las armas nucleares disuasorias que tenía. Ambos amenazaron con iniciar una guerra nuclear y ninguno estaba dispuesto a ceder. Ante esta situación, los actores se enfrentaron a la siguiente matriz, con sus estrategias y recompensas:

		Unión Soviética	
Estados Unidos		Retirar	Mantener
	Embargo	(3,3) Compromiso	(2,4) Victoria soviética
	Ataque	(4,2) Victoria de EEUU	(1,1) Guerra nuclear

Podemos ver que cada jugador tiene dos estrategias, por lo que llamamos a este un juego simple 2x2. Entre las estrategias de EEUU está el embargo, o el ataque a Cuba. La Unión Soviética tiene como opción retirarse o mantener sus misiles nucleares en Cuba. Dependiendo de la estrategia que tenga cada jugador, los resultados serán distintos. Si ambos optan por cooperar, ninguno de los dos obtiene una ventaja total, pero evitan la posibilidad de guerra (compromiso). Siempre y cuando uno de los dos opte por cooperar, la guerra se evitará, pero si la otra parte no colabora, perderá. Por último, si los dos optan por no cooperar, y “aceleran” (como en el juego de los autos), entonces tendremos como resultado una guerra nuclear. Este es un juego realizado en una sola etapa. Si repitiésemos el juego, y vemos que una de las dos partes no colaboró en primera instancia, es muy probable que la lógica avance hacia una guerra nuclear.

Si miramos los resultados, ninguno de los dos obtiene ningún beneficio cuando ninguno de los dos coopera. Es decir, la peor opción para ambos es no cooperar. Porque incluso si solo uno de los dos coopera, los dos sobreviven pese a que sólo uno consigue su objetivo en el juego. El compromiso beneficia a ambos, dándose así la posibilidad de un juego cooperativo. Ahora bien, para que el resultado sea efectivamente estable, ambos deben estar dispuestos a arriesgar una guerra nuclear. Si una de las partes no demuestra sinceramente su capacidad y voluntad de avanzar hacia una guerra nuclear, la otra parte se aprovechará. Por eso es fundamental que ambos estén absolutamente decididos.

El resultado nos muestra que EEUU ganó en parte, pero la URSS evitó una invasión por parte de EEUU a Cuba, como ya había intentado anteriormente en la Bahía de Cochinos. El juego original “chicken” asume que los jugadores no conversan entre sí, y que por lo tanto actúan netamente en función de la percepción de las intenciones del otro y la racionalidad estratégica. En la realidad, sabemos que la Unión Soviética y EEUU

tuvieron muchas conversaciones y dialogo que permitió acabar con la crisis de los misiles. No obstante lo anterior, la lógica racional del juego permite elegir una estrategia clara con respecto al actuar de los líderes.

La Batalla de Invernalía, entre Stannis Baratheon y Ramsay Bolton nos presenta un excelente ejemplo de un juego de gallina. Tras conseguir un gran apoyo por parte del Banco de Hierro, Stannis lleva a su nuevo y renovado ejército al muro, con la esperanza de iniciar desde el Norte un nuevo intento de conquista del Trono de Hierro, después de que fallase su intento de invasión anfibia lanzado desde Rocardragón. Si bien su objetivo era engrosar las filas de su ejército antes de enfrentarse a los Bolton —nombrados Guardianes del Norte por los Lannister, y ocupantes de Invernalía— no logra dicho objetivo al no lograr reclutar ni a al Pueblo Libre, ni a la Guardia de la Noche. No obstante lo anterior, el ejército de Stannis es suficientemente poderoso como para enfrentarse a los Bolton en campo abierto. Conscientes de sus opciones, Roose Bolton no se rinde, sino que decide prepararse para aguantar un asedio tras los muros de Invernalía. Con el campamento de Stannis instalado a las afueras de la ciudad, Bolton decide aumentar su apuesta, dando permiso a Ramsay para salir con una veintena de jinetes y sabotear el campamento de Stannis. Los Bolton estaban definitivamente tentado su suerte con esta maniobra; pero ese es precisamente el objetivo del juego de la gallina.

Al no retirarse de la pugna ninguno de los dos bandos, el resultado final es una colisión, en la cual ninguna de las dos partes obtiene ganancias claras. Stannis termina la batalla decapitado, y su ejército —o lo que quedaba de este después de que la mayoría desertase al sacrificar a su hija en las llamas— desaparece, acabando para siempre con su esperanza de ocupar el Trono de Hierro. Los Bolton, si bien reafirman su control sobre el Norte, pierden algunos efectivos militares, de los cuales no están precisamente sobrados considerando los retos bélicos que deberán enfrentar en el corto plazo, con el renacer de los Stark.

Un ejemplo similar pero con resultado distinto es también apreciable en el episodio que enfrenta al Gorrión supremo con la Casa Tyrell, después de que Margaery y Loras sean tomados prisioneros en el Septo para buscar de ellos una confesión forzada de sus pecados. Lord Mace y Jaime Lannister avanzan hasta el Septo con el ejército Tyrell para exigir su liberación antes de que sea obligada a realizar la “caminata de la expiación”. Con el Gorrión Supremo convocando a las masas a la Caminata de Margeary, aparecen los ejércitos liderados por Jaime, y acompañados con la atenta mirada de Olenna Redwyne. Se percibe la cercanía de un sangriento episodio que verá enfrentado al ejército con los gorriones cuando Jaime asegura que cada uno de ellos morirá si Margeary es obligada a caminar desnuda por las calles de Desembarco del Rey. Ante esto, el Gorrión supremo responde que cada uno de ellos está dispuesto a morir al servicio de los dioses, subiendo nuevamente el nivel de la discusión. Acto seguido, asegura que la Caminata no será necesaria, porque el Rey, Tommen, se ha unido a su causa, y a través de esta unión Margeary a expiado sus pecados. En lugar de cargar contra los Gorriones y “liberar” a ambos, Jaime y Lord Mace optan por retirarse, siendo el Gorrión Supremo el ganador de este juego de gallina.

Claro está que teniendo en cuenta este antecedente de intransigencia, Cersei diseñará una estrategia para enfrentarlos que sólo puede terminar con su destrucción total. La iteración en los juegos altera los cálculos, y genera antecedentes que son claves a la hora de determinar la acción que seguirán los líderes y sus Estados, Casas o Reinos.

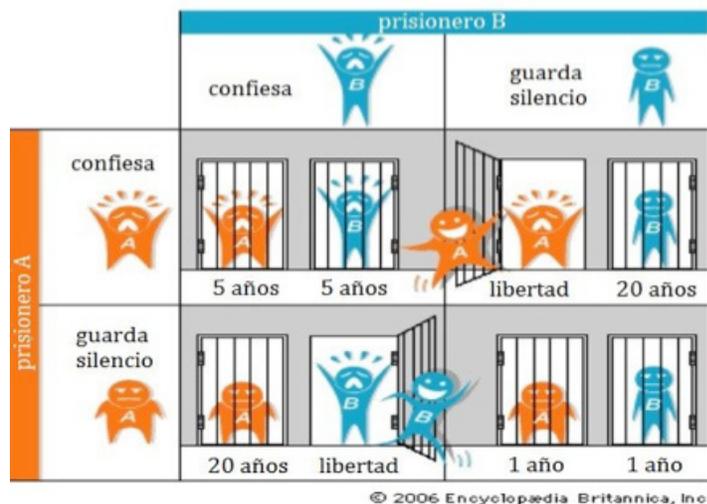
Dilema de los Prisioneros

El Dilema de los Prisioneros es el juego que se utiliza con mayor regularidad en las relaciones internacionales y en el análisis de política exterior. Este juego se suele reflejar a través del siguiente ejemplo: Todo empieza con la captura de dos prisioneros que son acusados de un crimen realizado de manera conjunta. Ellos no tienen la posibilidad de comunicarse entre sí una vez que entran a sus celdas, pero el fiscal les ofrece a ambos una salida que apunta a reducir la cantidad de años que pasarán tras las rejas. Si colaboran, y confiesan, entonces pueden reducir su pena. Si no colaboran con el fiscal, pero si colaboran entre ellos, el fiscal no tendría suficientes pruebas para condenarlos por el delito, y por lo tanto solo estarán en la cárcel un año,

que es lo que dura el proceso hasta que es declarado nulo.

Ante esta situación, ambos están mucho mejor si colaboran entre sí que si no colaboran: Cooperar es la mejor opción si sumamos el tiempo total que pueden pasar tras las rejas con cada alternativa. Por otro lado, si los dos confiesan ante el fiscal, arriesgan 5 años de cárcel cada uno. La tercera alternativa viene dada por la colaboración de uno de los imputados, pero no del otro. Aquel que confesó ante el fiscal, y acusó a su compañero, obtiene la libertad a expensas del segundo prisionero. En este juego, apostar por la colaboración del otro es más arriesgado, dado que no hay comunicación entre ambos y el prisionero A desconoce la estrategia que seguirá el prisionero B ¿Hay una estrategia dominante? Si, confesar (o colaborar con el fiscal, no con el amigo) es la estrategia más eficiente. Ambos consiguen 5 años, que no es lo óptimo, pero se aseguran no obtener 20. Podríamos ver la matriz de recompensas a través de la siguiente gráfica:

Teoría de la cooperación dilema del prisionero



Pensando en analogías, podemos por ejemplo referirnos al Acuerdo de París para la lucha contra el calentamiento global. Todos los países se comprometieron voluntariamente a hacer un importante esfuerzo monetario y tecnológico para evitar que avance el calentamiento global y sus desastrosas consecuencias. Sin embargo, poco después de asumir la presidencia de

Estados Unidos, Donald Trump abandonó el acuerdo, dejando el esfuerzo para la reducción de la temperatura del planeta en manos de los demás países. El golpe es particularmente duro dado que EEUU es uno de los principales contaminantes a nivel mundial, y al quedar fuera del esfuerzo colectivo, obliga a los demás participantes del acuerdo a asumir mayores costos para lograr el objetivo. Algo similar ocurre con los acuerdos de desarme. El país que opta por engañar al resto, y no desarmarse, tiene la capacidad de someter al otro con una mayor cantidad de armas.

Muy parecido a lo que ocurre con los acuerdos de desarme es lo que ocurrió en Juego de Tronos cuando las dos facciones que aun pugnan por el Trono de Hierro concurren al Pozo Dragón para una reunión que buscaba coordinar esfuerzos para enfrentar a los Caminantes Blancos y la Larga Noche. La reunión se da con un claro clima de desconfianza, en el cual ninguna de las dos partes está dispuesta a ceder. Incluso después de que El Perro abre la caja que contiene a un muerto viviente, y este se abalanza sobre el grupo de los Lannister, la discusión no llega a buen puerto, y Cersei opta por retirarse. Acto seguido, la serie nos muestra como Tyrion Lannister sale tras Cersei para intentar convencerla de que hay un peligro mayor que la lucha que actualmente enfrenta por defender el Trono de Hierro, apelando a la su supuesto embarazo y sentimiento de protección maternal. Cuando el grupo Lannister vuelve a Roca Dragón, logran un acuerdo – de palabra- con el grupo Targaryen, apostando ambos a que la colaboración será la única estrategia posible para la supervivencia de Poniente. El problema está en que, al igual que el prisionero A y el prisionero B, quienes eran cómplices en el crimen, ninguno de los bandos puede confiar en que lo acordado efectivamente se llevará a cabo. Cersei deja claro que no tiene ninguna intención de cooperar con el esfuerzo contra los Caminantes, esperando ser en este caso el prisionero que queda libre, mientras que Daenerys es penalizada con 20 años. Como buena estratega, y considerando el actuar de Cersei, Daenerys debería preparar una contingencia en la cual se abstenga de desgastar a su ejército en la lucha contra el Rey de la Noche (quizás refugiándose nuevamente en las Ciudades Libres), generando en este juego a un claro perdedor: Poniente. El continente sería arrasado por los Caminantes, pero las dos jugadoras obtendrán una alternativa que no es la peor, esto es su supervivencia.

La información es clave

¿Cuánta información tenemos con respecto a la estrategia del contrincante? ¿Sabemos cuáles son las opciones de acción que tiene? Dependiendo de la cantidad de información que manejemos, podemos estar hablando de juegos que son de estrategia completa, y juegos que tienen un porcentaje de azar.

Por ejemplo, en el ajedrez, todas las jugadas son abiertas, por lo que tenemos información perfecta. En el póker, la información es incompleta, por lo que además de la estrategia hay también un porcentaje de azar. En los juegos de información perfecta, los movimientos suelen ser consecutivos, y un jugador responde a la estrategia del otro. Hay otros, en los que la información no es completa, sino que inferida, y los movimientos son simultáneos. Meñique y Varys son, en el mundo de George R.R. Martin, los genios de la asimetría en la información. Ellos dedican enormes esfuerzos a la recopilación de información de distintas fuentes, con el objetivo de diseñar las mejores estrategias posibles, en juegos simultáneos-como el arresto de Eddard Stark., o consecutivos-como la escapada de Baelish con Sansa después del asesinato de Joffrey.

Desde la perspectiva del análisis de política exterior, esto es determinante. El actual caso de Corea del Norte se presta para un juego de información imperfecta, dado que no existe información concreta con respecto al arsenal de bombas que tiene Corea del Norte, ni tampoco con respecto a su capacidad de cargar dicho arsenal en un misil balístico intercontinental, con destino a territorio norteamericano. Tampoco tenemos información certera con respecto al nivel de tecnología que tienen sus misiles: No sabemos si tiene un vehículo de re-ingreso a la atmosfera. De igual manera, antes del capítulo Botín de Guerra en Juego de Tronos, Cersei y Jaime jugaban con información imperfecta con respecto al poder real de los dragones, y la capacidad de manipulación que Daenerys tiene sobre ellos. Después del capítulo, el escenario cambia radicalmente, alterando la matriz de recompensas.

Considerando el nivel de información existente, hay juegos en los cuales la mejor estrategia de ambos jugadores, o la estrategia dominante de ambos, es la misma. Estos juegos terminan generalmente con las mismas recompensas, sea a través de la cooperación o del conflicto. Cuando esto ocurre, hablamos de un juego que tiene un *saddlepoint*, o un equilibrio.

¿Suma cero o cooperación?

Cuando analizamos una acción de política exterior a través de teoría de los juegos, podemos concluir que los juegos pueden ser de dos tipos: Suma-cero, o cooperativos. ¿Qué es un juego de suma-cero? Es un juego en el que la ganancia de uno de los jugadores supone la pérdida del otro. No existe la posibilidad de que ambos ganen en paralelo. En general, los deportes colectivos suelen ser juegos de suma-cero: El fútbol o el básquetbol. La anotación del equipo contrario supone una pérdida para mí equipo. En política exterior también tenemos juegos de suma-cero, sobre todo cuando hablamos de temas de defensa. Mirando una carrera armamentista en términos relativos, la adquisición de un f-16 por parte de Chile es una pérdida para Bolivia. La adquisición de un THAAD por parte Corea del Sur es una pérdida para Corea del Norte. En Juego de Tronos, cuando se han dado guerras civiles (entre los Greyjoy, los Targaryen o los Bolton), solemos hablar también de juegos de suma-cero, dado que la ganancia de uno equivale necesariamente a la pérdida del otro, y no existe la posibilidad de cooperar para que ambos mejoren su situación.

Sin embargo, la gran mayoría de los juegos no son de suma-cero, sino que tienen la opción de una salida colaborativa. En política exterior, cuando tratamos temas económicos, solemos encontrar juegos con opciones colaborativas. Hoy en el Este de Asia hay una serie de disputas territoriales, en el mar del Este de China y en el mar del Sur de China. Estas disputas se dan por un factor soberano en el cual efectivamente el juego sería de suma cero: Sólo un país puede tener la soberanía. Pero si congelamos el tema de la soberanía, pasamos al tema económico: Se podría proponer la mantención de un status quo sobre la soberanía (como ocurre en la Antártica) y la exploración y explotación conjunta de los recursos pesqueros y energéticos. A día de hoy, estos recursos no son explorados porque no se han dado mecanismos de cooperación, pero si se diesen, el resultado sería mucho mejor para todos. Esta es la situación que refleja por ejemplo el juego *Stag Hunt* (caza del ciervo). Si los jugadores colaboran, ambos pueden cazar un ciervo, porque necesitan la fuerza de dos. Si no colaboran, pueden quedar sin nada, o cazar un conejo (que en el caso de los mares de Asia sería el equivalente a respetar la libertad de navegación; un acuerdo de mínimos). Por lo tanto, la mejor alternativa

que tienen es la de colaborar. Por lo anterior, podemos dividir los tipos de juegos en suma-cero o juegos colaborativos para ver la matriz de recompensas, y definir la estrategia que puede seguir cada actor.

Reiteración y número de jugadores

Un último tema conceptual que debemos tener presente a la hora de aplicar la teoría de los juegos al análisis de política exterior es que hay grandísimas diferencias cuando se juega de manera reiterada (es decir, cuando existe la opción de iniciar un nuevo juego al terminar el que estamos jugando) a cuando es un juego único. Un juego único no considera la sombra del futuro, por lo que la ganancia será inmediata y mantenida. Cuando el juego es iterativo, es decir, se repite en el tiempo, entonces las estrategias también cambian por parte de los actores racionales que lo juegan porque existirá la opción de tomar medidas y marcar identidades en función de la primera acción. Hay juegos cuya estrategia dominante es la no-cooperación (dilema de los prisioneros), pero cuando el juego se reitera indefinidamente la cooperación pasa a ser una mejor estrategia. La colaboración pasa a ser una estrategia dominante en el largo plazo. Como se mencionó anteriormente, cuando Walder Frey optó por traicionar a Robb Stark, estaba proyectando sus ganancias en función de un juego único. De haber sabido que los Stark volverían a reinar con fuerza en Invernia, probablemente habría optado por una estrategia de colaboración.

Un segundo punto tiene que ver con el número de jugadores. Al ampliarse la matriz, más allá de un 2x2, las estrategias tienen que considerar problemas de acción colectiva, como el free-riding, o la tragedia de los comunes. La tragedia de los comunes se refiere al abuso que se genera de los bienes públicos cuando nadie es responsable, y no existe una fiscalización. Al complejizarse el juego, también se complejiza el modelo y la toma de decisiones; pero es posible llegar a establecer cuáles son las estrategias más convenientes para cada jugador. El juego que enfrenta a Daenerys y Cersei por el Trono de Hierro tiene una estructura relativamente simple. Sin embargo, al considerar la existencia de los Caminantes Blancos, el Banco de Hierro y las Ciudades Libres, la ecuación se vuelve un tanto más compleja, y la selección de la mejor estrategia requiere cálculos más elaborados.

¿Cooperación en la acción colectiva? La OPEP

La OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) es un cartel de países que tiene como objetivo actuar de manera concertada con respecto al volumen de producción de petróleo de cada uno de sus miembros, con el objetivo de manejar los precios internacionales del producto en función de las leyes básicas de oferta y demanda. Si todos los países producen poco, en función de la demanda el precio del petróleo subirá. Si todos producen en su máxima capacidad, se dará mayor competencia, y por lo tanto el precio del petróleo bajará, perjudicando a todos los productores, pero beneficiando a los consumidores. Por lo anterior, los países miembros de la OPEP se ponen de acuerdo año tras año con respecto a sus cuotas de producción, y colaboran para mantener estable y alto el precio del crudo.

Pero ¿Qué ocurre si uno de los países no cumple? Veamos lo que ocurriría a través del siguiente ejemplo:

(Tabla 5)

En el ejemplo anterior vemos que Kuwait y Arabia Saudí se comprometen con metas de producción y exportación de 1 y 4 millones de barriles al año respectivamente. Si Kuwait decide no cumplir con su parte, y duplica su producción, va a alterar el precio del petróleo, pero como es el único que alteró, va a ir en su beneficio, y en contra de los demás productores. Si Arabia Saudí toma medidas retaliatorias, sus propias ganancias bajarán a 40, y por lo tanto será una mala estrategia. En función de lo anterior, a Arabia Saudí, al ser el principal productor en el acuerdo, le conviene cooperar siempre, independiente de lo que haga Kuwait. Este es un juego en el que prima la estrategia de cooperación para un actor, y si lo ampliamos a varios actores veremos que es también beneficioso para todos optar por la colaboración.

A través de este ejemplo podemos ver como la teoría de los juegos es adaptable a distintas soluciones, y

la estrategia óptima para cada una dependerá del juego, las reglas, y las recompensas propias de cada estrategia.

Problemas en la aplicación de Teoría de los Juegos a APE

Distintos académicos han hecho una serie de críticas a la aplicación de la teoría de los juegos al análisis de política exterior. ¿Cuáles son las principales críticas? En primer lugar, la teoría de los juegos tiende a asumir que los actores son iguales; por lo tanto, no considera un factor que es fundamental en las relaciones internacionales: El poder. Las asimetrías en el poder, o las diferencias en los niveles de poder, son fundamentales para dirimir las estrategias y las posibilidades de acción de cada uno de los actores. Esta es la principal razón por la cual, en el análisis de política exterior, la teoría de los juegos ha sido fundamentalmente aplicada como analogía, o como metáfora, no como teoría, porque no considera el factor “poder”.

En segundo lugar, no toma en cuenta la historia, o el contexto. La teoría de los juegos asume un punto sobre el cual construye la racionalidad en función de la realidad material. Pero muchas veces, la realidad histórica incide la forma en la cual se llevan a cabo los temas de política exterior. Asumir una matriz racional para dirimir el problema de la salida soberana al mar de Bolivia partiría con una pata coja, dado que hay una carga histórica y un contexto social al problema que no se puede obviar a la hora de considerar las alternativas de acción.

En tercer lugar, debemos considerar que la toma de decisiones en el estado no es unitaria. Si bien la “unidad de decisión final” es quien toma la última decisión, esta viene marcada por los comentarios y aprensiones de distintos actores que se involucraron en el proceso. Por lo tanto, la racionalidad final proviene de tantas fuentes que es imposible considerarla unitaria. Los “in-

(Tabla 5)

(Millones de US\$ por día, según producción)		Kuwait	
		1 millón de barriles	2 millones de barriles
Arabia Saudí	4 millones de barriles	(64/16)	(48/24)
	5 millones de barriles	(60/12)	(40/16)

tereses nacionales” es un concepto muy difícil de definir, porque distintos actores tienen distintos intereses, lo cual hace que inferir una matriz de recompensas en función de objetivos concretos sea una tarea titánica, que no necesariamente va a coincidir con lo que efectivamente el país persigue.

Por último, la teoría de los juegos no considera roles, ni valores, ni creencias en la toma de decisiones. Esta es netamente racional en función de los objetivos materiales que se persiguen. Sabemos que en la realidad, los valores, creencias y roles sí influyen en la toma de decisiones, y el analista debería considerarlos.

A pesar de las críticas anteriores, la teoría de los juegos entrega una serie de herramientas que son importantes para el análisis de política exterior, y permiten establecer patrones de acción que pueden ser aplicados a las relaciones internacionales. Al igual que en el capítulo anterior veíamos la importancia interdisciplinaria del trabajo conjunto que han hecho la psicología y la ciencia política para el análisis de líderes, podemos obtener de la teoría de los juegos herramientas propias de la microeconomía que nos servirán para analizar de manera integral el actuar de los líderes en el entorno internacional.

Capítulo 5

Organización estatal y política exterior - Comandar un Khalasar es distinto a coordinar Siete Reinos

"El hombre que dicta la sentencia debe blandir la espada".

Ned Stark.

No parece haber, en el universo de George R.R. Martin, ninguna persona más apegada a las normas que Eddard Stark. Ned no sólo demuestra un alto nivel de moralidad humana, sino que también un respeto absoluto por los órdenes normativos, por las leyes y las regulaciones. Son precisamente estas normas las que restringen su actuar de manera regular, como nos muestra el primer capítulo de la serie de HBO, cuando debe decapitar a un fugado de la Guardia de la Noche porque las leyes así lo dictaminan, no porque necesariamente crea que sea lo correcto. Este contexto normativo es sólo una de las tantas variables institucionales que pueden restringir el actuar de los líderes, y que finalmente los obligan a actuar dentro de unos marcos relativamente estables, y por lo tanto predecibles. La institucionalidad existente se ha ido forjando a lo largo de las décadas, y operar fuera de estas no es sencillo, por lo que el análisis de política exterior debe considerar las distintas aristas institucionales dentro de las cuales operan los líderes para poder proyectar de manera efectiva su actuar. Este es el objetivo del presente capítulo: Analizar las principales variables institucionales que restringen el actuar de los líderes en política exterior.

Cuando hablamos del nivel estatal de análisis, estamos hablando de la manera en que las instituciones, o la estructura del estado, inciden en las decisiones que se toman en política exterior. No es lo mismo proponer el inicio de una guerra en un país que goza de un sistema democrático y libertad de prensa, que hacerlo en Corea del Norte. O por ponerlo en perspectiva, Khal Drogo no tenía que consultar con un grupo de asesores o una burocracia estatal antes de tomar una decisión

de guerra; sin embargo, podemos observar que en el Norte las decisiones importantes se suelen tomar frente a un Consejo que incluye no sólo a la nobleza de Invernalía, sino que también a todos los abanderados leales a la Casa Stark, buscando un consenso relativamente democrático. La opinión de actores menores, como Lyanna Mormont, no sólo es tomada en consideración, sino que conlleva un peso fundamental para poder movilizar recursos de manera efectiva. Aquí entramos de alguna manera al mundo de la política comparada, porque al comparar la institucionalidad y el orden de los distintos países podemos establecer criterios distintos para el proceso de toma de decisiones y también para la implementación de las decisiones tomadas.

Resulta útil hacer un ejercicio de reflexión en función de la aparición súbita de un problema global de difícil solución: El invierno y los Caminantes Blancos. Las distintas estructuras estatales van a influir de manera directa en las posiciones que cada reino toma en política exterior. Si es un estado democrático, parlamentario o presidencial, un régimen fragmentado o consolidado, con libertad de prensa o control de la información, su organización estatal va a influir directamente en la manera en la que puede dar respuesta a esta nueva amenaza global. Salvando las diferencias con el mundo actual, podemos ver que en Juego de Tronos existen también distintas estructuras gubernamentales. Algunas son más abiertas, otras más cerradas; algunas tienen aprecio por la opinión pública, otras no. Estas diferencias inciden de manera directa en las posibilidades de acción que tendrán los líderes a la hora de tomar una decisión.

Hay cientos de estudios que analizan de qué manera las distintas características de cada estado influyen en su proceso de toma de decisiones, y en el rango de alternativas que tienen en la toma de decisiones en política exterior. Las democracias liberales tienden a tener mayor interconexión con otros países, por lo tanto hay niveles mayores de interdependencia, y restringen el uso de la fuerza dado que altera las interconexiones en distintas esferas. Además, este mayor nivel de interdependencia hace que las decisiones de política exterior alteren más elementos de la sociedad, ralentizando los procesos. La existencia de partidos políticos, regulaciones vigentes, un estado de derecho, y otros aspectos que son propios de la configuración del estado alteran directamente la posibilidad de tomar posturas en política exterior. Por lo tanto, el analista debe estar consciente de este entorno, y de lo que este entorno significa para el proceso de toma de decisiones en política exterior.

Niveles de análisis

Recordemos en primer lugar los niveles de análisis. En política exterior, para canalizar y simplificar el análisis recurrimos a esta división creada por David Singer, mediante la cual vemos los distintos elementos que influyen en política exterior. El capítulo anterior estuvo orientado a entender el comportamiento de los líderes en política exterior. Los líderes, o las personas en general, son los agentes que piensan y ejecutan la política exterior, pero estos operan dentro de un entorno

operacional, doméstico e internacional, que limita sus capacidades de acción. Cuando miramos el segundo nivel, el nivel estatal, estamos mirando básicamente las instituciones en las cuales opera el líder dentro del estado para poder entender las formas mediante las cuales podrá (o no podrá) ejecutar su política exterior. El capítulo 5 estará dedicado a analizar el tercer nivel, que es el nivel sistémico, el cual dice relación con la cosmovisión que el analista tiene del sistema internacional, tanto en su realidad material como ideológica.

Recordemos también la teoría de los juegos en dos niveles de Putnam. Cuando el líder negocia internacionalmente, lo hace pensando tanto en el entorno internacional como en el entorno doméstico. El creó el concepto de “win-sets”, o sets ganadores, que se refiere a una serie de opciones de política exterior que ayudan a lograr los objetivos tanto domésticos como exteriores de los distintos países. Por lo tanto, el líder no puede obviar su realidad doméstica, pero al mismo tiempo tiene que estar consciente de su realidad como representante de un estado en una comunidad de naciones donde debe avanzar su interés nacional. El nivel estatal podría ser considerado un nivel intermedio entre el líder y el sistema internacional, en función de la institucionalidad a través de la cual deben mediar sus alternativas de política exterior.

Cuando realizamos política exterior comparada, podemos analizar líderes o estados. Sin embargo, el estado establece un punto de comparación mucho más estable que el líder, dado que las personas tienden a ser más volátiles y de menor duración que las institu-

Economist.com rankings					
Democracy index					
Countries, 2008					
Most democratic		Least democratic			
Rank	Score*	Rank	Score		
1	Sweden	9.88	167	North Korea	0.86
2	Norway	9.68	166	Chad	1.52
3	Iceland	9.65	165	Turkmenistan	1.72
4	Netherlands	9.53	164	Uzbekistan	1.74
5	Denmark	9.52	163	Myanmar	1.77
6	Finland	9.25	162	Central African Republic	1.86
7	New Zealand	9.19	161	Saudi Arabia	1.90
8	Switzerland	9.15	160	Guinea-Bissau	1.99
9	Luxembourg	9.10	159	Libya	2.00
10	Australia	9.09	158	Guinea	2.09
11	Canada	9.07	157	Laos	2.10
12	Ireland	9.01	156	Syria	2.18
13	Germany	8.82	155	Equatorial Guinea	2.19
14	Austria	8.49	154	Democratic Republic of Congo	2.28
15	Spain	8.45	153	Eritrea	2.31

* Scale of 0 to 10, based on the ratings for 60 indicators
Source: Economist Intelligence Unit

Tabla 1: Niveles de democracia

ciones, y a su vez deben operar dentro de este sistema. Por lo tanto, cuando comparamos estados, tendemos a comparar de qué forma su estructura altera su actuar en política exterior, para generar modelos predictivos con respecto al actuar del estado dada su configuración.

En la Tabla 1 tenemos el listado de países en función de que tan democráticos son sus regímenes. Si el nivel de participación de la sociedad civil es alto o bajo, ¿Repercute en la política exterior del país? Los investigadores de política exterior han establecido claras correlaciones: Los países más democráticos tienden a restringir el uso de la fuerza a la hora de resolver disputas internacionales, y por lo tanto el nivel de democracia incide directamente en la política exterior restringiendo la elección de instrumentos militares. Otra correlación que han establecido dice también que los países no democráticos son más reacios a firmar tratados de libre comercio, dado que a través de estos ceden –de alguna manera- soberanía por sobre sus sistemas aduaneros, limitando su control por sobre sus fronteras. Para un régimen que vive sobre el control absoluto de su territorio, dicha cesión es vista como algo indeseable, pese que conlleve importantes ganancias en el bienestar de la población.

Podemos tomar un segundo ejemplo introductorio en el indicador de la libertad de prensa. ¿De qué manera el nivel de libertad de prensa incide en las opciones y el diseño de política exterior de un estado? Por lo general, los niveles de libertad de prensa aumentan el nivel de transparencia de las instituciones. Cuando hay mayor transparencia, la capacidad de tomar decisiones en secreto disminuye, y por lo tanto el proceso de toma de decisiones involucra un elemento de opinión pública importante. Un estado con altos niveles de libertad de prensa tenderá a tomar decisiones que influyan positivamente en la opinión pública del gobierno, y rechazará opciones de política exterior que tengan un impacto negativo en la opinión pública.

Al igual que en los ejemplos anteriores, el mundo de Juego de Tronos nos muestra formas distintas de organización en los distintos reinos. Desde organizaciones que demuestran muy bajos niveles de participación civil, como en el caso de los Dothraki, hasta pueblos organizados que parecen tener una estructura altamente democrática a través de una representación absoluta de los distintos estamentos, como los El Pueblo Libre de Mance Rayder. Es esta organización la que

nos permitirá explicar también en parte la política exterior de los estados.

Fuentes estatales de política exterior

A continuación vamos a revisar algunas de las fuentes que influyen en la política exterior y de qué forma influyen. Tengamos presente que la estructura del estado hoy es tan compleja, que existen necesariamente cientos de variables específicas que inciden en la política exterior, pero que no podemos analizar en un solo capítulo, ya que dependerán de temas muy concretos. Por lo tanto, en las siguientes páginas vamos a ver las principales macro-variables que inciden en la política exterior desde el nivel estatal:

- **Régimen:** El primer tema que veremos es de que manera la conformación del régimen gubernamental influye en la política exterior. Fundamentalmente vamos a ver la diferencia que se da en los regímenes según el nivel de libertad que tiene la sociedad civil en cada uno, y las posibilidades que el régimen le entrega a la sociedad civil de participar en política. Es decir, el nivel de democratización de la sociedad incide directamente en su comportamiento en política exterior.
- **Opinión pública:** En democracias, la opinión pública incide fuertemente en política exterior. Lo que vamos a analizar en este capítulo es como incide y hasta qué punto es relevante. Recordemos que hay autores cuyas investigaciones concluyeron que la política exterior muchas veces puede ser irrelevante en los cálculos políticos de opinión pública, dado que no es un elemento electoral clave, sin embargo, existen casos en los que la opinión pública es fundamental también en política exterior.
- **Estructura gubernamental:** En tercer lugar vamos a ver de qué manera la estructura misma del gobierno tiene una relación directa con las capacidades del líder de operar en política exterior. Son fundamentalmente dos factores los que se analizarán con respecto a la estructura gubernamental: El primero se refiere a cuantos puntos de veto hay entre una alternativa de

política exterior y el líder. La segunda-que está ligada con los puntos de veto- tiene que ver con los costos de transacción en los cuales hay que incurrir para poder tomar una decisión de política exterior. La estructura del gobierno generará una mayor o menor cantidad de puntos de veto dependiendo de su composición.

- **Política burocrática:** El sistema estatal está compuesto por personas que operan en distintas instituciones, con su propia misión y visión, y que por lo tanto van adquiriendo prioridades propias. Estas instituciones se ven envueltas también en una pugna interna por recursos estatales e influencia, que marca necesariamente las posibilidades del líder en política exterior. En el capítulo 1 mencionamos este tema también cuando nos referimos a los actores de la política exterior. Este capítulo realizará un repaso de su relevancia y analizará de qué manera incide en política exterior la política burocrática y la conformación del círculo de asesores desde la perspectiva de la estructura (no de las personas).
- **Regulaciones y normativas:** Por último, el elemento más evidente que incide en la política exterior son las regulaciones y normativas: Las leyes y acuerdos que indican lo que un estado puede hacer, y lo que no puede hacer en función del estado de derecho y de los compromisos adquiridos internacionalmente. La base del orden normativo de cada estado es su Constitución; por lo tanto el orden constitucional de cada país, y las leyes que se construyen sobre esta base, establecen un marco regulatorio que diferencia a un país de otro en su política exterior.

Régimen

Vamos a empezar analizando la variable del régimen, y de qué manera esta afecta la política exterior de los estados. Pero en primer lugar, tenemos que partir por definir que es un régimen. Entenderemos este concepto como un set de reglas, prácticas y normas que configuran la constitución y regulación de los gobiernos, teniendo así un concepto amplio que nos permitirá investigar distintas aristas del mismo.

En función de la definición anterior, debemos focalizarnos en medir los regímenes según su nivel de apertura. Podemos concebir el análisis a través de un eje cuyos extremos marcan el nivel de apertura o cerrazón del régimen a la participación política de la sociedad civil ¿Qué tan abiertos son estos canales de participación? ¿Qué impacto real tienen en la realidad política? Cuanto más abierto, más democrático podemos considerarlo, y cuanto menos abierto, menos democrático será. Los indicadores fundamentales a través de los cuales podemos medir este eje son por ejemplo:

- Apertura de las instituciones
- Participación de la sociedad civil
- Separación de poderes
- Protección de derechos individuales
- Existencia de una oposición política

Esta situación derivará en un posicionamiento de los regímenes en un eje que va desde una democracia absoluta hasta un régimen dictatorial totalitario. ¿De qué manera incide esta división en la toma de decisiones de política exterior?

Dentro del análisis de política exterior, una corriente muy fuerte es aquella que ha estado dedicada a analizar la Teoría de la Paz Democrática. La teoría –que fue icónica durante los años 90- establece que las democracias no pelean entre sí optando por caminos de paz, aunque si entran regularmente en conflicto bélico con países que no son democráticos. Si bien varios académicos dieron pie al análisis empírico de esta realidad (Jack Levy y Michael Doyle entre otros), fue el ex presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, quien realmente puso esta postura teórica en la primera línea mundial cuando en el año 1994 declaró durante su Cuenta Pública (*State of the Union*) que “las democracias no se atacan unas a otras. La mejor estrategia certificar nuestra seguridad y construir una paz duradera consiste en apoyar el progreso de las democracias en el mundo”. Esta teoría, tomando datos duros de todo el siglo XX, analizó como hasta los años 90, ninguna democracia establecida inició una guerra contra otra democracia, proyectando como estadísticamente improbable que algo así ocurra también en el futuro ¿Por qué? Para explicar el fenómeno se han utilizado cinco causas:

1. **Normas democráticas:** Los líderes en democracia están acostumbrados a la negociación y al

compromiso. Estas normas propias del actuar democrático les genera un marco normativo fuerte, y en la mesa de negociación los líderes de estados democráticos saben que nunca hay un juego de suma cero, sino que se puede llegar a una negociación que satisfaga a ambas partes: La cultura democrática altera la forma.

2. ***Economía de mercado:*** En una economía de mercado se genera un mercado laboral. El mercado laboral requiere de un estado que lo regule, e impida abusos. Esta situación tiene un impacto cognitivo que genera en los agentes un fuerte respeto por la ley y el estado, desvinculando así el respeto a la figura de una persona en favor de la institucionalidad. Por otro lado, cuando no existe una economía de mercado, la economía suele depender de redes, y por lo tanto de personas concretas. Esta situación genera vínculos de lealtad y obediencia hacia personas determinadas, fomentando una cultura y una cognición que priorizan el culto al líder. Por lo tanto la estructura de la economía tiene relación directa con el actuar de los ciudadanos con respecto a la ley y con respecto a los líderes. Si bien existen países que tienen una economía de libre mercado sin contar con un sistema político democrático, la gran mayoría de los países no democráticos tienden a restringir el rol del mercado.
3. ***Interdependencia comercial:*** Una serie de factores globales-como la reducción en los costos de transporte, la liberalización comercial internacional, o el aumento en la cantidad de empresas transnacionales- han fomentado un crecimiento brutal en el flujo de bienes, servicios y personas a través de las fronteras nacionales, diluyendo geográficamente los intereses de los países y las personas que los componen. La interdependencia comercial hace más costosa una guerra, dado que los intereses comerciales se ven truncados cuando hay un conflicto.
4. ***Estructura política democrática:*** La democracia entrega herramientas de participación (como por ejemplo el voto) a toda la población, incluyendo a aquellos que tienen mayores posi-

lidades de morir durante un conflicto, al igual que a sus parientes. Estas personas pueden ser quienes habitan en zonas fronterizas, quienes pueden ser llamados a la guerra como fuerzas de reserva, o los propios militares. Estos grupos de personas serán reacios a elegir a un líder que tenga entre sus preferencias iniciar un conflicto bélico, disminuyendo las posibilidades de que se opte por esta vía de acción en política exterior.

5. ***Compromiso con organismos internacionales:*** El respeto a la ley y la existencia de estados de derecho incide también en las normativas que se generan a nivel internacional. Cuando un estado hace respetar su condición normativa doméstica, tenderá también a respetar sus compromisos internacionales, optando por lo tanto por una resolución pacífica de controversias en función de los compromisos adquiridos internacionalmente como la pertenencia a las Naciones Unidas, que fue creada precisamente para evitar un nuevo conflicto global.

¿Por qué la estructura del régimen altera su actuar en política exterior? Revisemos en primer lugar porque las democracias actúan de la forma que lo hacen con respecto a otras democracias. En democracia, hay límites constitucionales formales al ejercicio del poder: Los sistemas democráticos establecen sistemas de pesos y contra pesos para dividir el ejercicio del poder en el estado. Esto lo hace a través del orden constitucional, y la separación de poderes. La existencia de una separación de poderes en democracia significa que toda decisión puede ser contrarrestada por otra unidad de gobierno, impidiendo una toma de decisiones drásticas por parte de una sola unidad. Por lo mismo, cuando hablamos de las herramientas de política exterior, vemos que el conflicto bélico es siempre la última alternativa en una escalada. Esto se debe a que en el proceso de negociación interno, distintos actores buscarán evitar este tipo de resultado. Por ejemplo, en EEUU, sólo el Capitolio puede declarar la guerra, limitando las opciones de quienquiera que ocupe la Oficina Oval.

Un segundo punto fundamental en democracia tiene que ver con la respuesta del electorado. Tomar una decisión drástica en política exterior suelen invo-

lucrar alteraciones en la vida diaria de los ciudadanos que pueden castigar al partido o coalición de partidos representados en el poder, directamente a través del voto. El ser humano es reacio al cambio y a la incertidumbre. Por lo tanto, un líder que genera cambios a nivel doméstico e incertidumbre a nivel internacional puede ser castigado mediante una preferencia de voto adversa. Un régimen más abierto permite que a través de distintos canales de acción que la sociedad civil manifieste sus preferencias con respecto a cómo dirigir la política exterior. La multiplicidad de opiniones y actores tienden a imponer más criterios para la ejecución de una política exterior, y las políticas más radicales, que seguramente no cumplen con todos los criterios, no pasaran el corte del análisis.

A diferencia de los regímenes democráticos, la toma de decisiones de política exterior en regímenes dictatoriales está alterada por otras condiciones ambientales. Un dictador tiene poca sensibilidad frente al entorno político, porque no hay avenidas de participación para la sociedad civil, ni tiene que enfrentarse a una oposición. Tampoco tiene que someterse al escrutinio público a través de elecciones. Por lo tanto, su toma de decisiones está más restringida a un círculo cercano, y podrá tomar decisiones más radicales, y disponer sin oposición de la movilización de recursos.

El principal problema que enfrentara un régimen con bajos niveles de apertura tiene que ver con la dificultad a la hora de analizar la oposición real a las medidas que tome, derivando en un mayor riesgo de revuelta interna. El líder, al no canalizar opiniones de distintos sectores de la sociedad por tener un gobierno cerrado, no es capaz de dimensionar dicha oposición, y por lo tanto se puede ver enfrentado a la oposición secreta de facciones internas que comparten el poder.

Por lo general, una estructura no democrática de gobierno se suele sostener sobre la base de la alianza entre el líder y las fuerzas armadas. La política exterior, por lo tanto, tenderá a sobre-dimensionar los intereses militares, y sub-dimensionar los intereses comerciales o de otros sectores de la sociedad, teniendo como resultado una militarización de la política exterior. De esta manera se abre también un vínculo directo entre las decisiones de política exterior y el resultado que tienen ex post en la sociedad.

Una perspectiva interesante desde la cual podemos observar la toma de decisiones en función del régimen tiene que ver con el nivel de riesgo de las decisiones

tomadas. Weitsman y Shambaugh (2002) analizaron el nivel de riesgo según el tipo de régimen y concluyeron que las democracias evaden decisiones de alto riesgo. Las democracias tienden a formar alianzas internacionales con otras democracias que compartan sus valores. Cuando esto ocurre, tenderán a apoyar las decisiones de otras democracias en política exterior, limitando (o repartiendo) los riesgos de cualquier decisión que tomen. Bruce Bueno de Mesquita también ha estudiado este tema, y concluyó que perder un conflicto militar supone seguramente la salida del poder de un líder democrático, pero no necesariamente de un líder no democrático. Por eso los líderes democráticos tienden a iniciar guerras solo cuando están seguros de que pueden ganarla, es decir, cuando cuentan con un *overmatch*. Por el contrario, las dictaduras tienden a tomar decisiones con mayor riesgo pero mayor retorno, siendo mucho más arriesgadas en la esfera internacional.

En función del análisis anterior, preguntémonos, ¿Qué tan democráticas son las sociedades que se nos presentan en Juego de Tronos? Claramente existen niveles distintos de participación política de la sociedad civil. El Pueblo Libre de Mance Rayder toma decisiones consensuadas con alta participación democrática, siendo representados en el Concejo los distintos pueblos que lo conforman. La discusión en el Concejo del Pueblo Libre es abierta, como se muestra en el episodio de Casa Austera, en el que no se impone una decisión por parte de grupos más poderosos, sino que se busca un consenso. También parece existir algún tipo de participación política de la sociedad civil cuando los habitantes de las Islas del Hierro tienen la posibilidad de elegir entre Yara y Euron como futuros líderes de su reino. Comparados a las sociedades democráticas del S. XXI, sus mecanismos de participación son limitados, pero existen en Juego de Tronos algunas vías de participación, que permiten a la ciudadanía influir en la toma de decisiones.

Considerando que El Norte es relativamente democrático, al igual que el Pueblo Libre, ¿Qué posibilidades hay de que entren en guerra? Si seguimos los principios de la Teoría de la Paz Democrática, podríamos concluir que es muy posible que exista un diálogo entre ambas sociedades, y busquen algún tipo de co-existencia pacífica, pese a la enemistad inherente que tienen entre sí. Ahora bien, la Teoría de la Paz Democrática hace referencia a democracias sólidamente consolidadas, por lo que su aplicabilidad al mundo de George R.R. Martin

es limitada.

No obstante lo anterior, podemos también hacer una evaluación de la toma de decisiones de política exterior en Desembarco del Rey. Cuando el poder contó con un Consejo estable, y una Mano del Rey que efectivamente permitía la organización de un gobierno, la toma de decisiones era relativamente democrática, dado que el Consejo tendía a representar a distintas casas, a los maestros, a distintas zonas geográficas y estamentos, velando en primer lugar por la representatividad de los siete reinos, y en segundo lugar por los intereses tanto políticos como económicos de los representados. Era una especie de contrapeso a la toma de decisiones, que permitía una discusión de temas aunque fuese a puerta cerrada. Cuando Cersei opta por deshacerse del Consejo, el proceso de toma de decisiones deja de ser representativo de los Siete Reinos, y pasa a estar centralizado en su figura, con el asesoramiento cercano de Qyburn. En función del nivel de riesgo, el Trono de Hierro en manos de Cersei es mucho más peligroso que en manos de Robert, Tomen o Joffrey, primero porque no contará con ningún tipo de cultura democrática que incite su participación en negociaciones internacionales, y segundo porque la “dictatorialización” del gobierno central involucrará posiblemente la búsqueda de estrategias que pese a tener mayor riesgo buscarán otorgar una mayor retorno: Es un juego al todo o nada.

Opinión Pública

Un segundo elemento de organización interna de los estados que debemos considerar, aunque tenga baja relevancia en el mundo de Juego de Tronos, es la opinión pública. Hemos hablado de este tema en relación a las Esferas de Hallin, dentro de las cuales puede haber convergencia o divergencia entre las acciones del líder y la percepción ciudadana. En la esfera de consenso entendemos aquellos temas o soluciones que caen dentro de un consenso, o por lo menos una percepción de consenso social amplio. En la esfera de controversia legítima tenemos una situación en la que existen voces disidentes, y opinión pública que busca cambios a una política exterior. Dicha disidencia no es mayoritaria, pero si existen cuestionamientos públicos. Por último, en la esfera de desviación, los medios y la opinión pública se sienten con la autoridad de rechazar o ridiculizar las opciones de política exterior que ha tomado el

gobierno, disminuyendo notablemente la gobernabilidad del estado.

En democracia, la opinión pública tiene la opción de castigar a un líder electoralmente si este no está alineado con la mayoría. La teoría de los costos de audiencia establece que las audiencias castigan a los líderes bajo dos circunstancias: Primero, si hacen promesas de política exterior pero no las cumplen; segundo, si amenazan con el uso de la fuerza sin estar alineados con la opinión pública doméstica. En democracia, un líder debe gobernar con la opinión pública, y no contra esta para tener una gobernabilidad efectiva. Una opinión pública favorable le da al líder más herramientas, por ejemplo, para enfrentarse al congreso, lo cual le permite tener una política exterior más asertiva. Pero si la opinión pública es desfavorable, las capacidades de acción del líder se limitan considerablemente.

Por su parte, la opinión pública no es una fuerza inerte que únicamente se expresa en función de aceptación o rechazo de las acciones que lleva a cabo el gobierno, sino que tiene también preferencias propias, y la capacidad de forzar una agenda de política exterior propia que en las mentes de los gobernantes quizás ni siquiera existe. La opinión pública tiene la capacidad de establecer prioridades, y de marcar la agenda de los líderes en temas de política exterior. Temas que hayan sido considerados como irrelevantes por los liderazgos pueden ponerse como prioridades en la agenda si la opinión pública los impulsa. Esto es conocido como agenda setting.

Habíamos clarificado que hay estudios que concluyen que la política exterior no es un tema electoral relevante, y que por lo tanto tiene poca importancia para la opinión pública. Pero esto no siempre es así; hay casos en los que la opinión pública es fundamental. ¿Cuándo es relevante la opinión pública? La literatura identifica tres casos:

1. *Cuando no hay consenso entre las preferencias del líder y las preferencias del electorado.* Si hay una divergencia importante entre lo que el líder propone y el electorado solicita, entonces la opinión pública juega un rol fundamental. Esto lo podemos ejemplificar en el caso del BREXIT. La salida de Gran Bretaña de la Unión Europea representa un caso en el que la opinión mayoritaria disienta de la opción de permanencia por la que había optado el gobierno de David Ca-

meron. Así lo confirmó el referéndum que inició el proceso del BREXIT activando el Artículo 50 del Tratado de Lisboa.

2. *Cuando el tema en negociación tiene un interés más intenso.* Esta situación suele darse cuando lo que se está discutiendo son las fronteras físicas nacionales, o en otras palabras el control soberano sobre el territorio o parte de este. Si las fronteras de un estado están en juego, las pasiones nacionalistas tienden a inflamarse, y la opinión pública juega un rol fundamental en las decisiones que puede tomar un líder.
3. *Cuando el electorado tiene la opción (directa o indirectamente) de ratificar o rechazar un acuerdo.* Rara vez los asuntos de política exterior son sometidos a procesos de ratificación mediante referéndum; pero cuando esto ocurre, la opinión pública se convierte en un elemento clave en la toma de decisiones. El proceso de negociación de paz en Colombia, o el referéndum por la independencia de Escocia, dan al electorado la posibilidad de decidir temas de política exterior, y eso impulsó en ambos países acaloradas discusiones políticas con miras a la política exterior de los países.

En el mundo de Juego de Tronos, el rol de la opinión pública en política exterior es menor, pero no inexistente. Uno de los temas fundamentales en los que influye tiene que ver con la legitimidad: ¿A quién le corresponde sentarse en el Trono de Hierro? Dentro de la realidad discursiva que plantean los personajes, existen posturas divergentes que derivan en el caos y conflicto que nos presenta el mundo de George Martin. La rebelión del Norte, conducida por Robb Stark, aducía que tras la muerte de Robert Baratheon y la ejecución de Ned Stark, la legitimidad del Trono de Hierro se había puesto en entredicho, lanzándose un proceso independentista en el Norte. Por otro lado, los Baratheon –Stannis y Renly– batallaron también en función de la legitimidad en la sucesión, considerando que Joffrey era incapaz de asumir el puesto. Su pugna buscaba un posicionamiento con la opinión pública desde distintos ejes: Para Stannis era su calidad de hermano mayor, y por lo tanto su derecho a hacerse cargo del Trono. Para Renly, su argumento estaba dado por su capacidad, tanto por su cercanía a los asuntos del reino como por

su capacidad de aunar los consensos de otros reinos en función de una personalidad más abierta y conciliadora. Por último, los Targaryen hacen uso de la opinión pública en función de la figura de la usurpación. Al haber sido destronados ilegalmente de la corona, la reivindicación será natural, y la opinión pública –esperan– se alineará de manera natural a su favor. Por lo tanto, tenemos distintas formas de ver como la opinión pública influye en la legitimidad sobre el control de los Siete Reinos lo cual a su vez deriva en las selecciones de lealtad por parte de las demás Casas.

El anterior no es el único caso de relevancia de la opinión pública en la toma de decisiones. Tanto Daenerys como Jon recurren a elementos discursivos que apuntan a generar una opinión pública favorable para sus objetivos. Daenerys busca el Trono de Hierro apelando a dos discursos distintos durante la trama. Durante la primera parte, y apelando a la ingenuidad inicial del personaje, se potencia desde la perspectiva de ser la “legítima heredera”, a quienes los ciudadanos supuestamente han estado esperando durante los últimos años para que retome su posición a cargo del reino, expulsando a los usurpadores. Este es el discurso que tanto su hermano Viserys, como el mentor de ambos, Illiryo, inculcaron en ella haciéndole creer en la existencia de una opinión pública favorable. Pero al romper su ingenuidad y evolucionar su personaje hacia una líder de carácter fuerte e ideas propias, su percepción con respecto a la opinión pública es también fundamental, pero desde una perspectiva distinta: Busca el favor del pueblo a través de la propuesta de la destrucción del sistema que los oprime, como hizo al abolir la esclavitud en las ciudades libres.

Distinto resulta el caso de Jon Nieve, quien aparentemente se ve influenciado por la opinión pública hacia el liderazgo, pero no por ansias propias, sino que también por acción de terceros. Tal y como vimos en el capítulo anterior, Jon es un líder reacio, que no busca el poder sino que lo asume por compromiso. De igual manera, tampoco busca generar una opinión pública favorable, sin embargo se encuentra de cara con esta cuando a través de la figura de Melissandre, se difunde la idea de que es “el príncipe que fue prometido”, quien salvará a Poniente de la “Larga Noche”. De esta manera, la opinión pública incide también en la capacidad de cada actor tiene de forjar alianzas. No es una opinión pública que se generaliza al nivel del grueso de la sociedad, pero sí lo hace al nivel de los liderazgos de

las distintas casas de Poniente, incidiendo en la política exterior de Juego de Tronos.

Estructura gubernamental

Un tercer aspecto de la organización estatal que influye en la política exterior es la estructura interna del gobierno. Nuevamente, debemos considerar la importancia que tienen sobre todo dos elementos: En primer lugar el nivel de fragmentación del gobierno (este va a alterar nuestra capacidad de lograr consensos y movilizar recursos), y en segundo lugar la cantidad de puntos de veto que existen entre que se produce la política exterior y se implementa. Podemos empezar con una caracterización básica del gobierno, mirando si es presidencial o parlamentario, y cuál es el nivel de división interna que tiene en función de los partidos políticos que lo componen. Hay distintas caracterizaciones que inciden de distinta forma en la política exterior:

- ***Presidencial unipartidista:*** En este caso tenemos un ejecutivo fuerte, y compuesto por un único partido, por lo que no hay necesidad de lograr consensos con distintos actores para poder ejecutar la política exterior. En este tipo de gobierno, hay una división clara entre el poder ejecutivo y el legislativo, pero al estar controlados ambos por un solo partido, y llevar el ejecutivo el peso de la agenda gubernamental, la necesidad de llegar a acuerdos con terceros actores es limitada. Podríamos decir que el poder está fuertemente monopolizado. El proceso de toma de decisiones es por lo tanto más corto, y el círculo cercano al presidente es fundamental en esta toma de decisiones.
- ***Presidencial multipartidista:*** Este es un gobierno también con una clara división de poderes, pero que dentro del ejecutivo tiene que combinar los intereses de distintos partidos políticos. En este tipo de gobierno, la toma de decisiones está abierta a una mayor cantidad de actores, y mayor discusión por parte de los actores que componen el gobierno. La necesidad de consensuar distintos intereses hace que el proceso de toma de decisiones sea un poco más lento, los costos de transacción sean mayores, y por lo tanto se eliminan en el proceso una mayor

cantidad de opciones de política exterior. Los puntos de veto son mayores que en un gobierno unipartidista.

- ***Presidencial dividido:*** En este caso, hay también una separación efectiva de poderes, pero no podemos obviar el rol fiscalizador que tiene el parlamento por sobre el ejecutivo. Cuando el parlamento está controlado por la oposición, la cantidad de puntos de veto aumenta, y por lo tanto la factibilidad política de varias alternativas de política exterior disminuyen, convirtiéndose algunas directamente en inviables. Muchas veces, cuando se da esta situación, hablamos de un líder que es un pato cojo o lame duck, dado que sus iniciativas de política exterior pueden ser bloqueadas por el congreso, lo cual le resta credibilidad. Es muy importante eso si tener en cuenta cual es el rol constitucional que el congreso tiene en la formulación y aprobación de políticas públicas en general, y de política exterior en particular.
- ***Parlamentario unipartidista:*** En el caso de los gobiernos parlamentarios, el ejecutivo surge directamente del parlamento, por lo que hay una asociación evidente de poderes, y duplicidad de cargos. En este caso, considerando que el parlamento está alineado con el ejecutivo (dado que si pierde el parlamento pierde el ejecutivo), la cantidad de puntos de veto es también limitada, porque se controlan ambos poderes en paralelo. Si además es un único partido el que controla ambos poderes, el proceso de toma de decisiones estará relativamente libre de obstrucciones. El principal punto de veto en este tipo de gobierno es la necesidad de consensuar las opciones de política exterior con todo el gabinete, dado que es necesario cuidar la unidad del partido para mantener el gobierno.
- ***Parlamentario de coalición:*** Un sistema parlamentario en el cual ningún partido (o coalición de partidos) logra una mayoría, genera una situación sumamente compleja, dado que es necesario consensuar no sólo al partido, sino que a una coalición que se genera con el objetivo de dar viabilidad al ejercicio del poder. Dicho ejer-

cicio del poder es por lo tanto muy frágil. Para poder llevar a cabo cualquier acción, la búsqueda de consensos será necesaria. En este caso, la unificación de los poderes juega en contra de la libertad del ejecutivo en el proceso de toma de decisiones, dado que hace mucho más vulnerable el ejercicio del poder, poniéndose en juego la existencia misma del gobierno. Todos los partidos de coalición tienen que estar alineados para poder actuar, aumentando los costos de transacción.

En la trama de George R. Martin, el nivel de fragmentación de los gobiernos es un fenómeno que constantemente incide en las decisiones de política exterior que toman los reinos. Los Siete Reinos se fragmentan internamente cuando Ned Stark, el Guardián del Norte y Mano del Rey, es decapitado por orden de Joffrey Baratheon. Esta fragmentación provoca la formación de un reino sedicioso (el Norte), y la pugna por el poder por parte de dos bandos que alegan la herencia (Stannis y Renly), que se genera en un ambiente donde hay un gobierno central incapaz de forjar consensos. Robb Stark es nombrado por su propia gente “Rey del Norte”, impidiendo que una toma de decisiones en Desembarco del Rey tenga ningún tipo de impacto en toda la zona norte del continente. El nivel de fragmentación alcanza su máximo nivel durante el gobierno de Tomen, cuando los reinos abandonan toda orden o dirección proveniente del poder central, el cual es visto como un poder fuertemente debilitado.

El nivel de fragmentación también incidió en el proceso de toma de decisiones de los Salvajes en Casa Austera a la hora de optar por subirse a los barcos de Jon Nieve. El Concejo estaba dividido con respecto a la decisión de aliarse o no a Jon para cruzar el muro. El proceso de toma de decisiones fue lento, y no contó con la unanimidad de los representantes, aunque fue finalmente implementado. De haber estado Mance a cargo, es muy probable que la decisión hubiese sido diferente, y el Pueblo Libre no nunca hubiese aceptado subirse a los barcos con Jon o con la Guardia de la Noche. Se hubiese respetado la decisión unificada.

Por lo tanto, la estructura del gobierno incide directamente en la factibilidad de la política exterior. Y esto lo hace a través de dos puntos concretos: En primer lugar están los puntos de veto. El punto de veto se refiere a una persona, o grupo de personas, que tiene

la capacidad de detener o alterar el proceso de toma de decisiones. Este puede ser un partido político, otro poder del estado, o incluso un grupo de lobbistas. En segundo lugar están los costos de transacción. Cada punto de veto seguramente va a involucrar un mayor costo de transacción, y la necesidad de llegar a un consenso y un compromiso con aquellos que tienen poder de veto en áreas que les sean de interés. Jon fue capaz de movilizar a una cierta cantidad de personas del Pueblo Libre hacia el otro lado del Muro, pero a condición de que estos eventualmente apoyarían los esfuerzos de Poniente en su lucha contra el Invierno. Hubo costos de transacción mutuos, en términos de cesión de tierras por parte de Poniente, y movilización de recursos humanos por parte del Pueblo Libre.

Un gobierno presidencial unipartidista va a tener muy pocos puntos de veto. El ejecutivo tendrá que someterse al escrutinio del congreso, pero si el congreso está controlado por el mismo partido, los puntos de veto son limitados, y los costos de transacción mínimos. Por otro lado, un sistema parlamentario con un gobierno de coalición tiene muchos más puntos de veto, y por lo tanto mayores costos de transacción, haciendo menos viable una política exterior asertiva.

En Juego de Tronos, la estructura gubernamental es relativamente precaria. Sin embargo, existen puntos de veto y costos de transacción en cada acción que se toma. Cuando Jon opta por partir a Roca Dragón a solicitar la ayuda de Daenerys, lo hace en contra de la voluntad mayoritaria del Concejo del Norte. Esto tiene un costo importante en su legitimidad como líder, aunque no se constituyó como un punto de veto. Quien sí parece tener un poder de veto evidente, aunque finalmente opta por no ejercerlo, es el Banco de Hierro. Sin el préstamo que finalmente realizó a Cersei, las posibilidades de lucha que los Lannister tienen vis-a-vis Daenerys eran prácticamente nulas.

Los matrimonios concertados vienen a representar el principal costo de transacción en el mundo de Poniente. Dichos matrimonios acercan a dos casas poderosas, generando sinergias en la organización del poder, pero a su vez involucran costos en términos de lealtad y compromiso de los ejércitos. Cuando Sansa se compromete con Joffrey, el objetivo de dicha acción era solidificar el compromiso del Norte con la Capital en tiempos en los que Robert percibía que su poder estaba siendo minado tras el asesinato de Jon Arryn: Necesitaba aliados en la capital, y la unión de su “hijo”

con Sansa, sumado al nombramiento de Ned como Mano del Rey, eran las formas de lograrlo. Por lo tanto, es una manera evidente de canalizar los costos.

Política burocrática

Un cuarto punto de la estructura estatal que influye en la política exterior tiene que ver con un tema que mencionamos en capítulos anteriores: La política burocrática. ¿De qué manera la organización de los círculos de asesores y de la burocracia incide en la política exterior de un país? A continuación revisaremos este punto.

Ya vimos que el líder tiene tres maneras de organizar su círculo de asesores. Repasemos:

- a. **Enfoque formalista:** Se pone el énfasis en una organización jerárquica con una línea de mando clara. Los líderes que prefieren este sistema optan por tener un proceso de toma de decisiones ordenado. Los asesores entregan al líder únicamente la información que corresponde a sus jurisdicciones. El problema que tiene este sistema es que es imposible para el líder saber si la información que recibe ha sido distorsionada, porque respetan en exceso la línea de mando y la estructura piramidal.
- b. **Enfoque competitivo:** Aquí el líder recibe información por una multiplicidad de canales sobre una multiplicidad de temas. No existe ninguna colaboración entre los asesores, sino que más bien existe una competencia. Todos los asesores presentarán la información al líder de manera parcial, de modo que favorezca a su institución o unidad de decisión; por lo tanto el líder puede reconciliar toda la información sólo accediendo a todos las fuentes.
- c. **Enfoque colegiado:** Este también tiene la ventaja de obtener información de una multiplicidad de fuentes, pero fomentando un espíritu de trabajo en equipo. Los asesores no discuten las opciones con el líder de manera directa, sino que lo hacen de manera colegiada. El objetivo es tener una discusión franca de ideas, y buscar las mejores estrategias en conjunto. Existe el riesgo de que todos los asesores piensen de manera similar, y por lo tanto toda toma de decisiones se convierta simplemente en una aceptación de ideas, y no en un debate.

La forma en la que se organiza un sistema de asesores es relevante, dado que tiene consecuencias en la toma de decisiones. El flujo de información, la capacidad de respuesta, la búsqueda de alternativas y la necesidad de involucrar al líder son distintos en todas. Esto tiene consecuencias tanto para la formación de la política exterior, como para la reacción frente a la misma. En primer lugar, cuando el círculo de asesores se organiza en torno a un enfoque formalista, suele haber muchas unidades finales de decisión, según sus áreas de expertise. Por lo tanto, los interlocutores válidos en política exterior serán también numerosos. El proceso de toma de decisiones es más bien racional y técnico, con un menor peso para los cálculos políticos. Por último, es un sistema con baja comunicación interministerial, lo cual redundará en que las decisiones que involucran a varios ministerios suelen tomarse de manera más lenta.

En cuanto al enfoque competitivo, la toma de decisiones de política exterior suele ser más rápida y drástica, dado que hay una sola unidad de decisión final: El jefe de estado. La Casa Blanca bajo la administración de Donald Trump ha considerado este tipo de organización, con una alta rotación de personal, y decisiones finales que son tomadas únicamente por el Presidente, pese a contar con oposición de distintos estamentos evidentes de la sociedad, o incluso del poder judicial como ocurre con su veto migratorio.

Por último, en el enfoque colegiado, la toma de decisiones considera la realización de un debate abierto e interministerial, lo cual permite obtener feedback de distintas unidades. La existencia de este diálogo potencia la existencia de una política exterior coherente a nivel de estado, la cual es impulsada por fuerza por las distintas unidades que lo componen, presentando una imagen coherente para el país en la esfera internacional.

Regulaciones y normativas

La categoría de influencia más obvia y transparente es la normativa/regulatoria. Por el hecho de estar escrita, el analista tiene la posibilidad de saber de antemano cuáles serán las restricciones que enfrentará un estado a la hora de actuar doméstica e internacionalmente. Toda política exterior se gesta dentro del marco regulatorio de un estado, y también considerando las adherencias de un país concreto al marco normativo inter-

nacional. Por lo tanto, todo análisis de política exterior en su nivel más básico debe empezar por evaluar el orden constitucional, ya que sobre la base de la constitución se construyen todas las demás regulaciones. Dependiendo del tema que estemos investigando, un marco regulatorio u otro tendrá aplicabilidad. La capacidad del líder de obviar el marco regulatorio y normativo doméstico e internacional suele ser limitada en democracias, y bastante más alta en dictaduras, tema que también debe considerar el analista.

Resulta interesante en este contexto referirse al ejemplo que nos muestra Japón con respecto a la relevancia del marco normativo y regulatorio. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Japón fue ocupado durante unos años (1945-1952) por los países aliados, liderados por el General Douglas MacArthur. Durante este periodo se le impuso a Japón una constitución que estaba orientada a impedir que el país volviese a convertirse en una potencia militarista e imperialista, con capacidad de volver a someter al Este de Asia a las atrocidades que habían llevado a cabo durante varias décadas. Por lo mismo, la constitución incluía en su redacción el Artículo 9, a través del cual Japón renuncia al derecho de beligerancia de la nación, y se compromete a no tener fuerzas armadas. En paralelo, los redactores de la constitución buscaron asegurar que la constitución fuese muy difícil de cambiar, razón por la cual la constitución Japonesa no ha sufrido ningún cambio desde que entrase en vigencia el año 1947.

Cuando se analiza la política exterior de Japón, debemos tener esto muy presente. Japón no optará como alternativa de política exterior por iniciar un conflicto bélico, porque constitucionalmente está impedido de hacerlo. Su marco regulatorio restringe por lo tanto las opciones en política exterior que tiene el líder, limitándolo en el caso de Japón a aceptar un rol secundario, o incluso terciario, en cualquier tema relativo a la seguridad global.

De igual manera que existe un sistema normativo y regulatorio doméstico, los estados realizan compromisos de cara al sistema internacional a través de las firmas de acuerdos bi/multilaterales y su participación en organismos internacionales. Los acuerdos firmados a nivel global pasan a ser también parte de su marco normativo. Tanto a nivel regional como a nivel global, el estado va de alguna manera cediendo soberanía al sistema internacional para avanzar en cooperación que genere beneficios para su progreso. Dichos com-

promisos internacionales componen también el marco regulatorio al cual el estado debe someterse en política exterior, aunque no existan medidas coercitivas que aseguren el cumplimiento de estos compromisos.

Sin duda, la Unión Europea es el organismo regional que impone una mayor cantidad de restricciones normativas a sus países miembros. En ciertas áreas, como comercio, migración o regulación monetaria, los países no tienen libertad para llevar a cabo acciones de política exterior de manera unilateral en función de los compromisos adquiridos con la Unión; deben respetar el marco normativo conjunto. En función de estas consideraciones, cuando un analista pretenda investigar las políticas migratorias de Francia o Alemania, no puede dejar de comprender cuales son los compromisos supra-nacionales que estos países tiene en función de su pertenencia a la UE.

En Juego de Tronos no existe un sistema normativo o instituciones/organismos internacionales que regulen el comportamiento de cada líder, al tener las sociedades una organización más bien rústica, por decirlo de algún modo. Sin embargo, existen órdenes normativos incipientes, y pesa también la tradición como modelo de orden entre los distintos reinos al igual que en su organización doméstica. Un episodio interesante en este sentido se puede observar en uno de los puntos críticos de la trama: La Boda Roja. La tradición de comer pan y compartir vino con un invitado supone la aceptación de un principio básico de que podríamos denominar la "Ley de Hospitalidad", a través de la cual un reino otorga seguridad a otro mientras sus miembros permanezcan en sus dominios. Es una institución normativa respetada internacionalmente, y a la cual adhieren todos los reinos de Poniente, lo que establece un cierto orden. De igual manera, la concertación de matrimonios se ha ido configurando como parte de una estructura normativa aceptada para la formalización de alianzas militares entre los distintos reinos.

Más allá de la estructura normativa, cada Casa parece responder a sus propias reglas y funcionamiento interno. Los Stark son fuertes defensores de un orden normativo que busque la preparación para el Invierno, y para ello cuentan con tradiciones (no escritas) con respecto a cómo responder a este fenómeno. Los Lannister, de igual manera, cuentan con una fuerte influencia normativa con respecto a su comportamiento financiero: Un Lannister siempre paga sus deudas.

Pero la existencia de ordenes constitucionales que nos permitan analizar las restricciones de cada uno de los reinos en momentos de conflicto no existen; es la tradición la que manda, y es en función de esta tradición que podemos inferir las restricciones normativas a las cuales se someterá cada una de las casas.

Conclusiones

A través de estas cinco macro-variables, hemos podido observar como la organización del estado restringe o fomenta distintas actitudes y acciones en política exterior. El papel del analista de política exterior debe estar en mantenerse consciente del entorno operacional dentro del cual se van a tomar las decisiones, para poder efectivamente comprender porque se optó por alguna vía concreta, y predecir cual es el rango de alternativas dentro de las cuales puede actuar un líder, un estado o un reino. Nuevamente, la ciencia social busca avanzar hacia el establecimiento de patrones de acción para poder darle un valor predictivo al análisis de la organización del estado en función de la política exterior, como demuestran entre otras la Teoría de la Paz Democrática que fue revisada en este capítulo.

Si bien Juego de Tronos no cuenta con estructuras gubernamentales altamente desarrolladas -teniendo por lo tanto estructuras políticas relativamente simples- si podemos observar claras diferencias en función de los rasgos macro que nos ofrecen las distintas casas, reinos u organizaciones. Es importante comprender que para la ejecución de sus respectivas políticas exteriores, estos elementos son de suma importancia, y establecen límites a sus capacidades de acción.

Capítulo 6

La estructura del sistema internacional - Se acerca el invierno

" El caos no es un foso, es una escalera. Muchos intentan subirla y fracasan. Nunca podrán hacerlo de nuevo. La caída los destroza. Pero otros, si se les deja subir, se aferrarán al reino, o a los dioses, o al amor. Espejismos. Solo la escalera es real".

Petyr Baelish.

Meñique concibe el mundo que lo rodea como un caos; un caos a través del cual hay que moverse sigilosa pero hábilmente para poder triunfar, viendo como los enemigos caen y no logran levantarse. La imagen de la escalera podría remitirnos a un juego de suma-zero si la escalera es lo suficientemente estrecha. Al no haber espacio para que dos personas avancen en paralelo, una debe pasar por encima de la otra para poder seguir escalando. La visión que Baelish proyecta de esta escalera a través de la trama es precisamente la de una escalera estrecha, sin espacio para que varios líderes avancen de manera paralela, colaborando a la hora de subir. Por lo tanto, Meñique concibe el caos como una visión que es propensa al conflicto. Es precisamente esta cosmovisión la que lo convierte en un exponente evidente del realismo clásico en la trama de Juego de Tronos, percibiendo su entorno tal y como lo presento Hobbes: Una guerra de todos contra todos. Existe por lo tanto una concepción de estructura que le rodea, en la cual nadie puede ser confiado, y cada cual debe cuidar su propia espalda en un sistema anárquico que se niega a verlo ascender, y buscará por lo tanto privarlo del poder. La cosmovisión que proyecta es fundamental a la hora de hacer sentido del mundo que le rodea. Y estas cosmovisiones terminan por convertirse en estructuras dentro de las cuales deben necesariamente operar los líderes. ¿Es la escalera la que marca las posibilidades de acción?

Cuando hablamos del nivel sistémico vamos más allá de estado, y nos referimos a la comprensión de las dinámicas globales dentro de la cual operan los países. Empezamos el Capítulo 1 diciendo que no se le puede atribuir a un "país" el proceso de toma de decisiones,

dado que quienes toman las decisiones son las personas que lo componen. Sin embargo, el sistema internacional tiene dinámicas que restringen el actuar de los agentes en función de realidades materiales e ideológicas de cada país y su postura relativa en el sistema internacional, los cuales establecen pautas de acción. Al analizar cómo actúan países con características similares sometidos a estímulos relativamente parecidos, los académicos han ido formando patrones de análisis que permiten entender la lógica a través de la cual se mueven los países. Es decir, las relaciones internacionales tienen una lógica inherente que explica la causalidad en el actuar de los estados. Cuando miramos este nivel, nos olvidamos de las personas, y nos olvidamos de las instituciones. El estado es la unidad de análisis final, y su actuar es estándar, independiente de quien lo gobierne, y el tipo de instituciones que haya formado. Un estado pequeño siempre será un estado pequeño, y debe actuar dentro de esta lógica.

Los analistas comienzan su análisis desde la premisa básica de la anarquía. El mundo en el que navegan los estados es anárquico, dado que no existe una autoridad supranacional que obligue al cumplimiento de las normas establecidas por los partidos: No hay un orden constitucional supranacional. ¿Existe algún ordenamiento internacional que alinee a las distintas Casas que pugnan por el Trono de Hierro? Solo la fuerza, el poder, y la capacidad de hacer respetar el orden. Podríamos estar tentados de considerar a las Naciones Unidas como un organismo con capacidad de establecer un orden internacional; sin embargo, todo organismo internacional está compuesto por distintos países, quienes han sido reacios a la hora de ceder soberanía

en temas de seguridad a un organismo internacional. Por lo tanto, la última unidad que aún mantiene el control organizado de la fuerza a nivel global siguen siendo los estados: No hay una policía por sobre este nivel.

Las teorías clásicas de relaciones internacionales -realismo y liberalismo clásicos- hacían referencia a la naturaleza misma del ser humano para explicar el actuar de los países en política exterior. Si concebimos al ser humano como inherentemente empático, las posibilidades de generar cooperación serán altas, y los niveles de confianza mayores, tal y como alegaban quienes adherían a estas corrientes liberales. Por otro lado, si al igual que Hobbes, pensamos que el ser humano es inherentemente egoísta y maximizador, los estados estarán constantemente en alerta frente a amenazas externas y desconfiarán de las intenciones de quienes comparten su entorno geográfico.

Las actuales teorías de relaciones internacionales han superado el análisis de la naturaleza humana, para focalizarse en el estudio del actuar de los países en base a una racionalidad estándar. Adhiriendo a un método científico de análisis, los académicos han ido desentrañado la lógica detrás de los patrones de acción internacional de los países, y han ido formando generalizaciones con respecto a su actuar. Es tentador usar la palabra “leyes” para referirse a estos patrones, pero el actuar de los países no responde necesariamente a un sistema exacto, sino que probabilístico. Tanto el neorrealismo como el neoliberalismo no apelan a una explicación basada en la naturaleza humana, sino que en la racionalidad de las acciones que se toman en política exterior, y el análisis científico de patrones de acción que derivan en generalizaciones.

Ahora bien, la racionalidad bajo la cual comprenden el mundo es muy distinta, porque parten de diagnósticos distintos con respecto –nuevamente- a la capacidad de los estados de cooperar entre sí. Vamos a ver que el neorrealismo cree que la lógica inherente del sistema mundial es de incertidumbre y el egoísmo, por lo que los estados racionalmente deben optar por políticas que busquen su supervivencia frente a las potenciales amenazas de otros. Sin embargo, el neoliberalismo establece que la cooperación es no solo factible, sino que también deseada, cuando los estados –que son racionales- comprenden que a través de la cooperación pueden alcanzar niveles de bienestar superiores a los que optarían en caso de actuar de manera independiente, atenuando los efectos negativos

de la anarquía a través de una institucionalización del sistema internacional.

Todo sistema tiene su lógica

Al igual que ocurre con las herramientas de análisis de líderes, las teorías de relaciones internacionales pretenden también dar valor predictivo al actuar internacional de los estados. Dichas teorías sirven, en primer lugar, para explicar ex post las acciones que tomaron distintos estados. Pero de cara al analista de política exterior, también deberían servir para prever ex ante como podrían actuar un estado concreto frente a una determinada situación considerando su postura en el sistema internacional. Al presentar una cosmovisión, las teorías de relaciones internacionales quieren darnos una visión completa del mundo en el cual vivimos y la lógica bajo la cual funciona.

Dado que las distintas teorías parten de diagnósticos distintos, exponen mecanismos causales distintos, y por lo tanto, cada una propone una cosmovisión diferente. Los analistas de política exterior deberían considerar estas teorías como utensilios propios de su caja de herramientas, pudiendo aplicarlas al análisis cuando consideren más sensata su aplicación en función del tema, país y antecedentes que se presenten.

Como hemos visto hasta ahora, dentro de cada sistema las opciones que puede tomar un país son limitadas, y están constreñidas por el sistema internacional. El sistema se puede entender en términos materiales (como el neorrealismo o el neoliberalismo) donde el poder juega el rol principal, o en términos ideacionales (como en el constructivismo), donde las ideas y la identidad tienen también mucho que decir. Sea cual sea la perspectiva desde la cual lo analicemos, el sistema va forjando realidades dentro de las cuales deben operar los países. Cuando llevamos a cabo el análisis a nivel sistémico, dejamos de lado al agente para focalizarnos en los estados como unidades racionales, acercándonos más a la macro-disciplina de relaciones internacionales. En estos casos, los agentes desaparecen, y los estados-nación son los que adquieren agencia. Pasan a tener una calidad antropomórfica, y se les analiza como si tuviesen capacidad de decisión.

Teorías

El objetivo de este capítulo es revisar los principales fundamentos de las teorías más utilizadas en relaciones internacionales, y darle una aplicabilidad práctica a través del análisis de la política exterior que se observa en Juego de Tronos. Las teorías que se revisarán son las siguientes:

Neorrealismo: Esta teoría fue formulada por Kenneth Waltz en el año 1979 a través de su obra *Theory of International Politics*, y se mantiene hasta el día de hoy como la principal teoría para el estudio de las relaciones internacionales desde la perspectiva de la seguridad. El neorrealismo parte de la base de la anarquía como elemento principal del sistema internacional. En este sistema anárquico, los estados interactúan entre sí sin la existencia de un poder supra-nacional que los ordene. Por lo tanto, las características de los estados son las que van a determinar sus interacciones en el sistema. El neorrealismo postula una incertidumbre constante, y un sistema gobernado por el egoísmo (*self-help*) de cada estado. El sistema gobernado por el egoísmo inhibe la cooperación, la cual sólo puede surgir para alcanzar la supervivencia frente a amenazas mayores buscando balancear dichas amenazas. Cuando el balance de poder se altera, las alternativas de cooperación también.

Neoliberalismo: Se atribuye el puntapié inicial de esta teoría a una obra icónica escrita de manera conjunta por dos grandes intelectuales de las relaciones internacionales: Robert Keohane y Joseph Nye. En su obra *After Hegemony*, ellos buscaban descifrar de qué manera la cooperación puede perseverar en mundos bipolares o hegemónicos, después de la caída de la Unión Soviética. Encontraron la respuesta en la existencia de “regímenes internacionales” con una inercia propia, los cuales coordinaban la cooperación de los actores y se sostenían en el tiempo en función de las ganancias evidentes que dicha cooperación iba generando para cada estado: Hay un sistema racional de incentivos que fomenta la cooperación en lugar de inhibirla. También parten de un principio básico de anarquía, pero la diferencia está en que concibe los cálculos de los estados en términos absolutos, y no sólo en términos relativos, por lo que la cooperación puede surgir a través del establecimiento de confianzas, generación de normas y construcción de instituciones.

Constructivismo: El constructivismo surge como

respuesta a la hegemonía que establecieron en la disciplina el neorrealismo y el neoliberalismo. Ambas teorías asumen una racionalidad standard para los estados, sin embargo, el constructivismo alega que dicha racionalidad no es universal, sino que varía dependiendo de los significados que cada estado le otorgue a su entorno. La anarquía, dicen, no tiene una lógica propia, sino que se va construyendo en función de la interacción y las identidades. Alexander Wendt ha sido el principal impulsor del constructivismo en relaciones internacionales, generando un gran impacto en la disciplina cuando publicó su icónico artículo “*Anarchy is What States Make of It*” en el año 1992. Esta teoría tiene un valor predictivo más limitado, dado que la anarquía no tiene una lógica propia, sino que depende de la interacción que los estados tengan entre sí. Por lo tanto, la anarquía va a tener distintos significados para distintos actores en distintos contextos, y de esta manera se va a ir configurando su estructura de manera social: Se va CONSTRUYENDO.

Teoría de la Dependencia: El marxismo también extiende sus principios ideológicos al análisis del sistema internacional, en el cual se replica la lucha de clases, pero esta vez desde la perspectiva de los estados nación. La teoría marxista de las relaciones internacionales ha sido desarrollada fundamentalmente por Immanuel Wallerstein, quien generó la denominación de los “sistemas-mundo”, y ha sido fomentada desde organismos internacionales por Raul Prebisch. Esta teoría dice que el flujo de recursos en el mundo va siempre en detrimento de los estados menos desarrollados, a los cuales llama la periferia, y a favor de los estados más desarrollados a los cuales llama el centro. De esta manera, el sistema internacional reproduce las desigualdades humanas basadas en la primacía de los sistemas de producción, y genera una dependencia constante por parte de la periferia para con el centro.

Caso hipotético: El Invierno

Para explicar las lógicas de estas teorías y su aplicabilidad al mundo de Juego de Tronos utilizaremos el principal problema global que enfrentan los distintos reinos, que es la llegada del invierno y los Caminantes Blancos que lo acompañan ¿Por qué? La lógica detrás de esta elección tiene que ver con que los principales problemas de política exterior actuales tienen carácter global y transnacional, sean estos el calentamiento glo-

bal, las crisis de refugiados, las pandemias, el terrorismo o la ciberguerra. El estado-nación sigue siendo fundamental, pero los problemas de política exterior que enfrenta no provienen de otros estados-nación, sino que de fuerzas globales a veces incluso entrópicas. Es en función de este principio que la comparación con el Invierno se vuelve tan interesante, dado que estamos tomando una realidad propia del sistema internacional actual, y viendo de qué manera un fenómeno similar sería enfrentado en el mundo de George Martin. En una tierra en donde el invierno puede durar toda una vida y en donde existe una verdadera amenaza al mundo de los Siete Reinos, existe el potencial para entender la lógica de un problema global. Sin duda, esta situación se debe al problema que enfrentan las Casas ante la llegada del Rey de la Noche y su ejército, donde los diferentes reinos deben unirse mediante ciertas normas para luchar contra un enemigo colectivo.

Las intervenciones militares llevadas a cabo durante el presente siglo nos dan cuenta de lo irrelevante que puede llegar a ser una solución bilateral con ejércitos convencionales a un tema de política exterior cuyo origen no se encuentra en otro estado. La guerra contra el terrorismo tiene un evidente carácter transnacional, que no puede ser solucionado con los instrumentos tradicionales de política exterior. Hoy la situación ha cambiado mucho, y buena parte de la política exterior que ocupa a los países no dice relación con acciones que puedan ser ejercidas por un estado-nación, sino que enfrentan al estado con la necesidad de colaborar frente a problemas globales. La forma que tengamos de entender el mundo va a generar una gran variación con respecto a las expectativas de acción que tengamos por parte de los distintos actores.

La esencia del ser humano

Las primeras teorías de relaciones internacionales partieron desde la base de análisis de la naturaleza humana. La primera escuela de análisis, el liberalismo clásico, establecía que el ser humano tiene empatía, capacidad de razonar, y por lo tanto existe en él el potencial para una cooperación duradera y constructiva. Esta teoría la materializó Woodrow Wilson en el periodo de entre-guerras, y la ejecutó fundamentalmente a través de la Sociedad de las Naciones. Durante este periodo histórico, la humanidad estaba completamente desconcertada con respecto a la hecatombe que ha-

bía supuesto la Primera Guerra Mundial, y buscó en la bondad inherente al ser humano una respuesta para evitar que algo similar se repitiese. Tal fue la creencia en esta esencia de la humanidad, que entre las iniciativas que se formaron durante el periodo de entre-guerras se cuenta el Pacto Kellogg-Briand: Un pacto a través del cual los países renuncian a la guerra como instrumento de política nacional. Sesenta y un países firmaron el acuerdo.

Siguiendo estos principios liberales, el líder británico de la época, Neville Chamberlain, se mostró como un fervoroso creyente en los principios de la cooperación humana, y llevó a cabo una política de *appeasement*, o apaciguamiento, con Adolf Hitler en el periodo previo a la Segunda Guerra Mundial. Este episodio es considerado por la historia como uno de los mayores errores en el análisis de política exterior en la historia de la humanidad. Su incapacidad de leer el contexto estuvo marcada por un análisis erróneo del líder y su entorno en base a una teoría que en lugar de ser científica auguraba el progreso de la cooperación desde la esencia, y no desde la ciencia.

Se supuso en aquel entonces que la búsqueda de una paz eterna basada en la aceptación de principios comunes pondría fin a los conflictos mundiales. Lo lógico que había llevado a la Primera Guerra Mundial se podía explicar, según los liberales, por la existencia de grandes ejércitos los cuales generan intereses, y movilizan a los estados hacia la guerra. La eliminación de los grandes ejércitos debería permitir una paz más duradera. Estos ideales estaban inspirados en la teoría de la paz perpetua de Immanuel Kant. Existía por lo tanto una visión positiva de la naturaleza humana.

El realismo clásico, por el contrario, considera que si al ser humano se le borra todo rasgo de sociedad, lo que queda es una persona instintivamente desconfiada y egoísta. Esta persona concibe el mundo en términos de la constante lucha por recursos escasos, por lo tanto las posibilidades de cooperación serán limitadas. El egoísmo y la brutalidad inherentes al ser humano no pueden ser eliminados, pero sus efectos más nocivos pueden ser atenuados en sociedad; sin embargo, al no poder borrarse los rasgos esenciales del ser humano, la posibilidad de conflicto es siempre latente, y la cooperación endeble. Los realistas ven en los liberales a unos intelectuales ingenuos que no son capaces de concebir al ser humano como realmente es. Esta teoría se inspira en el Leviatán de Hobbes, que concibe la existencia

del ser humano en un estado de guerra de todos contra todos, que solo puede ser atenuada mediante un contrato social que establezca un gobierno unido y fuerte. El estallido de la Segunda Guerra Mundial golpeó de bruces al liberalismo clásico, y dio un fuerte impulso al realismo, y su corriente de pensamiento en política exterior, el *realpolitik*.

Si llevamos este análisis al mundo de Juego de Tronos, encontramos a personas que tienen fe en la naturaleza humana, como Ned Stark, y otros que tienen una visión realista del ser humano como Tywin Lannister. Ned Stark era un convencido de que las reglas, el orden, y el respeto a los regímenes establecidos suponían la principal vía de progreso de la humanidad. Nunca quiso entrar al entramado político de Desembarco del Rey, porque pensaba que su entorno concebía el mundo de manera relativamente similar a él, respetando aquellos procesos que racionalmente eran los mejores para el reino en su conjunto. Es por esto que confió, por ejemplo, en que se respetaría la última voluntad del Rey Robert Baratheon, nombrándolo a él guardián del trono y mentor de Joffrey hasta que llegase el momento adecuado. Es más, confió en Meñique para apoyarlo en esta misión, quien eventualmente poniéndole un cuchillo al cuello le susurró “te dije que no confiaras en mí”.

Tywin Lannister, por otro lado, buscó siempre el posicionamiento de su familia y de su personal en el entramado de poder, desconfiando de todo actor que supusiese una amenaza latente. Su concepción tanto del entramado político, como del sistema de poder, estaba marcado por la búsqueda maximizadora de recursos por parte de todos los actores. No tenía respeto por ninguna regla ni régimen establecido, lo cual demostró aliándose con los Frey para asesinar a Robb y su familia.

Ambas teorías se basan en la concepción del ser humano. Por el contrario, las teorías modernas de las relaciones internacionales se alejan de esta visión binaria del ser humano como inherentemente bueno o inherentemente malo. Lo que buscan es establecer patrones de acción basados en un análisis racional de la situación, aplicando el método científico. De esta manera van a surgir el neorrealismo y el neoliberalismo que suponen la base del estudio de las relaciones internacionales hasta el día de hoy.

Neorrealismo

El neorrealismo se enmarca entonces en la búsqueda de un sistema racional con respecto al actuar de los estados. Lo que persigue es establecer una lógica para explicar el actuar de estos, la cual debe ser analizable a nivel general, y por lo tanto servir como una base estable para explicar el acontecer mundial. Es un discurso totalizante, determinista, ya que busca explicar todos los acontecimientos interestatales, pero teniendo en cuenta que su lógica es siempre probabilística. Al ser una teoría general utiliza una abstracción del estado-nación como unidad de análisis, y le entrega al país la agencia: El país tiene ahora capacidad para decidir como si fuese capaz de pensar y actuar de manera unitaria.

Como se comentó anteriormente, la esencia del sistema internacional es anárquica. Existe una errónea creencia generalizada que dice que el neorrealismo concibe la anarquía como un sistema propenso al conflicto. Esto no es así. Lo que hace el neorrealismo es meramente constatar la existencia evidente de la anarquía, a través de la cual se observa que no existe ningún tipo de fuerza organizada por encima del sistema de estados-nación. Lo que produce que los estados-nación estén en constante conflicto entre sí no es la anarquía, sino que las características propias de las sociedades, y el reflejo que estas características tienen sobre el sistema. Son tres características que han destacado los académicos neorrealistas, que al combinarse hacen que el sistema internacional sea efectivamente propenso al conflicto:

1. **Grupismo:** Los humanos se confrontan unos con otros siempre en relación a su pertenencia a un grupo determinado. Para ir más allá de la mera subsistencia los seres humanos se organizan en grupos. Pero la participación en grupos tiene el potencial de generar conflictos con otros grupos, los cuales pasan a ver como rivales en la pugna por recursos escasos. Hoy, los grupos más importantes son los estados-nación, y la forma de cohesionarlos es el nacionalismo. Por lo tanto, las interacciones base entre los distintos grupos de seres humanos se dan desde el pilar del estado-nación, en contraposición a otros estados-nación.

2. **Egoísmo:** El egoísmo del grupo es el que motiva el actuar político, partiendo de la concepción de que el mundo tiene recursos escasos, y el grupo tiene necesidades ilimitadas. Aunque ciertas condiciones pueden motivar comportamientos más altruistas, el egoísmo es el centro del actuar de las sociedades. Es un sistema en el que está “cada uno por su cuenta”, y por lo tanto se genera en primer lugar una desconfianza inherente hacia otros grupos, y en segundo lugar una competencia por lograr maximizar para el grupo los recursos disponibles.
3. **Centralidad del poder:** El eje central de la política exterior es el poder, expresado como control sobre sociedades y recursos. Nuevamente volviendo al tema de la escasez de los recursos, va a ser el poder el que determina que grupo controla una mayor cantidad de recursos. El poder se va a expresar entonces sobre la base de la capacidad de establecer una solución final a un problema, y dicha solución final no será diplomática ni económica, sino que militar. El neorrealismo por lo tanto jerarquiza el poder con las fuerzas de seguridad a la cabeza. Establece que sin disuasión o castigos el sistema se convierte en utopía, por lo que la expresión del poder es el elemento central de la política exterior.

Bajo estos tres conceptos centrales, la anarquía se convierte efectivamente en un sistema propenso al conflicto. Por lo tanto, la orientación del análisis va a tender siempre hacia los principales poderes, y va a ser escéptico con respecto a cualquier objetivo de política exterior que no sea el interés nacional. Además, el neorrealismo espera que exista una fuerte división entre el recurso retórico y la acción política, orientando así sus esfuerzos al análisis de los hechos, y no de los “dichos”.

Dentro de esta lógica neorrealista, y considerando la centralidad del poder, la preeminencia del análisis va a estar dada por los recursos militares por sobre cualquier otro tipo de recurso, dado que estos son la alternativa de último recursos que permite a un país imponer sus preferencias por sobre las de los demás. Cuando toda negociación colapsa, la solución final la darán los ejércitos. Los temas de seguridad serán considerados por el neorrealismo como temas de “alta po-

lítica”, mientras que otros temas serán llamados temas de “baja política”. La baja política estará por lo tanto supeditada a la alta política.

En este entorno prima lo que los neorrealistas han llamado un dilema de seguridad: Las acciones de un estado, tendientes a asegurar su propio entorno y proteger sus fronteras mediante el incremento en el gasto militar, van a ser vistas siempre con suspicacia por otros estados que busquen balancear a este primer estado a través de alianzas de contención o incremento propio en gasto militar. La incertidumbre por lo tanto genera espirales en gasto militar y aumenta el potencial del conflicto.

Defensivo y Ofensivo

Los principios básicos del neorrealismo son más bien paradigmáticos; demasiado generales como para permitir una aplicabilidad práctica en el mundo real. Por lo mismo, dentro del neorrealismo han ido surgiendo teorías más refinadas y específicas para responder a preguntas concretas de política exterior. Las dos principales vertientes que se observan hoy son el neorrealismo defensivo y el neorrealismo ofensivo.

El neorrealismo defensivo argumenta que las condiciones de anarquía se ven atenuadas por la existencia de grupos cada vez más grandes, aumentando necesariamente el costo del conflicto, ya sea en términos monetarios o en vidas humanas. En paralelo, la sustancial mejora en los sistemas de comunicación han permitido un crecimiento en las unidades de control, y por lo tanto los territorios y poblaciones que se agrupan organizadamente bajo estados han aumentado su tamaño y su coordinación interna. El crecimiento de los estados-nación ha generado ejércitos cada vez más grandes, por lo tanto la cantidad de recursos militares necesarios para imponerse a un enemigo son cada vez mayores. Bajo esta lógica, el dilema de seguridad se atenúa, dado que los cálculos racionales llevan a conclusiones que involucran cada vez un mayor daño, aumentan el nivel de riesgo, y limitan por lo tanto el uso del recurso militar para la solución de controversias.

En oposición al neorrealismo defensivo, su vertiente ofensiva fue fundamentalmente desarrollada por el académico por John Maersheimer, y establece que las grandes potencias son esencialmente revisionistas, y buscan la expansión, no sólo el balance de poder y la mantención de un status quo que les garantice su

seguridad. Su objetivo final es el control del sistema mediante el establecimiento de una hegemonía y una proyección universal de poder, y para lograrlo es necesario ir alineando con sus preferencias las acciones del resto de los países que componen el sistema. Es evidente que no utilizan la acción militar directa para lograrlo, pero han ido encontrando vías más sutiles de intervención para conseguir el mismo objetivo. Por lo tanto, las potencias tendrán un actuar más agresivo y generarán un mayor nivel de riesgo.

El realismo defensivo se basa en la ley de los rendimientos decrecientes para explicar porque la persecución continua de expansión de poder no es rentable. El punto de equilibrio está dado por un balance, y no por una continua expansión de los recursos militares, los cuales tienen rendimientos decrecientes pasado un punto X. El realismo ofensivo obvia esta ley de rendimientos decrecientes en función de la búsqueda de expansión del poder.

Lógicas dentro del Neorrealismo

Para explicar la realidad de la política exterior, el neorrealismo recurre a una serie de lógicas concretas que son aplicables a distintas situaciones. Es bajo estas lógicas que a su vez buscan dar un valor predictivo al actuar de los estados. Revisamos las principales a continuación:

- **Balance de poder:** Dada la premisa básica de que los estados bajo la anarquía recurren a la fuerza para conseguir lo que quieren, terceros estados se resguardarán ante esta potencial amenaza a su supervivencia, balanceando el poder de quien intente amasar más poder que los demás. Cuando un estado se ve amenazado por el crecimiento de otro estado vecino, puede recurrir o a una carrera armamentística, o a forjar alianzas con otros estados que se encuentren en la misma situación de rivalidad, buscando un balance de poder que haga más costosa la intervención militar. Esto es precisamente lo que hacen Altojardín y Dorne aliándose con Daenerys, siguiendo una estrategia de bandwagoning, a través de la cual buscan resguardar su propia seguridad poniéndose al alero de la potencia más fuerte, conscientes de

que no serán capaces de hacer frente a la heredera Targaryen.

- **Balance de amenazas:** Esta es una versión más refinada de la teoría del balance de poder. Las amenazas involucran no sólo poder bruto, sino que deben tener tres elementos adicionales para efectivamente requerir un “balanceo”: (1) Capacidades materiales agregadas, (2) posición geográfica colindante, o en rango de ataque, y (3) la PERCEPCIÓN DE INTENCIONES AGRESIVAS por parte del estado que se está balanceando. Por lo tanto, no todas las amenazas serán iguales, y puede llegar a establecerse un principio de cooperación al evitarse la intencionalidad de agresión. ¿Qué necesidad había de balancear la amenaza de los Caminantes Blancos con la existencia de un muro de hielo gigante? Bajo esta misma lógica geográfica, ¿Qué amenaza suponía el Pueblo Libre antes del episodio ocurrido en Casa Austera? No había necesidad de balancear ninguno de los dos, dado que la realidad geográfica alteraba la existencia real de las amenazas, y la percepción de la amenaza misma era distante.
- **Estabilidad hegemónica:** Los estados hegemónicos buscan control y dominio sobre todo el sistema internacional, y establecen una jerarquía clara por sobre el sistema anárquico. Cuando lo logran, y se consolida la existencia de un orden unipolar, está el potencial para la existencia de un sistema altamente estable. En la medida en que no existan amenazas directas al hegemón, este establecerá un sistema de bienes públicos que favorezcan a toda la comunidad internacional, pero que estén diseñados y pensados para converger con los intereses del país que lidera el orden mundial. Los Siete Reinos, bajo el gobierno hegemónico de Robert Baratheon, gozaron de una estabilidad que permitió un mayor flujo comercial, mayor movilidad interregional y mayores niveles de seguridad para viajar, por ejemplo, de un reino a otro.
- **Transición de poder:** Cuando un hegemón pierde su posición de liderazgo absoluto, el sistema internacional pasa a ser sumamente inestable,

dado que se darán choques frecuentes entre el poder que descende y el poder que asciende, como ha ocurrido a lo largo de la historia, y refleja muy bien el historiador Paul Kennedy en su obra *El Auge y Caída de las Grandes Potencias*. En la medida en que crezca un nuevo poder, se desestabilizará el orden. Los distintos estados realizarán cálculos con respecto a con quien alinearse, abandonando lo ordenes establecidos y desestabilizando aún más el sistema. Se genera así un entorno propicio para un conflicto bélico de grandes proporciones. El ascenso de Alemania y Japón en el siglo XX, o el ascenso de Daenerys Targaryen, son episodios de grandes conflictos y re-alineamiento de los países/reinos.

- **Soft balancing:** Esta teoría establece que el balance se puede dar no sólo de manera militar, sino que también a través de organismos internacionales, u otros medios que no supongan una contraposición directa a las potencias, pero si busquen coaliciones de balance por otros medios. Lo que se busca es frustrar la acción unilateral de las grandes potencias estableciendo cortapisas a su actuar.
- **Hedging:** En situaciones de incertidumbre en la que los estados no pueden elegir una estrategia clara de política exterior (balancear o alinearse o mantenerse neutral), los estados optan por acciones que les permitan ejecutar dos estrategias en paralelo en caso de que una de los dos falle. *Hedging* se refiere a una especie de planificación internacional considerando no sólo un Plan B, sino que ejecutando dicho Plan B en paralelo con el plan original. Varios estados del Este de Asia mantienen buenas relaciones con EEUU y China para poder elegir bandos en caso de que se dé un conflicto entre estas potencias. Es el equivalente a una póliza de seguros.

El Neorrealismo ante El Invierno

Frente a un problema global de la magnitud del Invierno en Juego de Tronos, las expectativas del Neorrealismo indican que básicamente nada cambiará con respecto a las relaciones entre los distintos reinos. Las

enemistades inherentes y la pugna por el control del Trono de Hierro seguirán marcando las decisiones de los personajes, por sobre la coordinación en el combate contra los Caminantes Blancos.

Los seres humanos podrían establecer ciertos visos de cooperación en términos de alianzas estratégicas frente a un poder mayor. Pero la cooperación no será duradera ni estable. Pensemos la serie *The Walking Dead*. En este escenario, las comunidades humanas son las que representan el mayor peligro para los protagonistas de la serie, dado que los zombies han pasado a ser parte del entorno (una externalidad negativa). El verdadero peligro para la supervivencia de las comunidades no son los zombies, sino que los seres humanos. Por eso es necesario protegerse y balancear.

Un balance de poder desfavorable a la humanidad -y a todos los reinos de Poniente- podría generar cooperación si la amenaza de los Caminantes adquiere un poder realmente destructivo, como hizo de manera efectiva con la adquisición de un dragón. Pero aun así, las expectativas del neorrealismo indican que la cooperación será endeble. Así lo demostró Cersei tras bambalinas al confesar que no piensa apoyar la lucha contra el Rey de la Noche, sino que aprovecharse de la vulnerabilidad en la cual quedarán el Norte y los ejércitos de Daenerys tras el combate. La política exterior no se alteraría, desde una perspectiva realista. La actitud del ser humano, y las condiciones básicas del sistema anárquico se mantendrían intactas. Además, si llegase a formarse una coalición anti-Caminantes efectiva, lo natural es que los reinos esperen que sean otros los que lleven el peso de la resistencia, en un fenómeno conocido como *buck-passing*, o ceder la responsabilidad ¿Qué ejércitos lucharán en primera línea? ¿Los Lannister o los Inmaculados? La estrategia planteada por Cersei después de la reunión sostenida en Pozo Dragón apunta precisamente en este sentido; dejemos que se desgasten los ejércitos de Jon y Daenerys, para que una vez que haya pasado el invierno las fuerzas Lannister puedan retener el control del Trono de Hierro.

Otra lógica propia del neorrealismo indica que frente a una amenaza global, los reinos más pequeños serán los más afectados por dos razones. En primer lugar serán afectados por los Caminantes y el Invierno, dado que no cuentan con los recursos para combatirlos. En un sistema anárquico, egoísta y de *self-help*, los estados más pequeños serían los más afectados, dado que no

cuentan con los recursos para aplacar la amenaza que enfrentan. Frente a la falta de cooperación, su supervivencia estaría cuestionada. Lo mismo ocurre cuando tenemos desastres naturales en los que mueren miles de personas en estados con menores niveles de desarrollo, mientras que en estados más desarrollados la cantidad de muertes es menor por la mayor existencia de recursos.

Una segunda fuente de problemas para los reinos más pequeños vendrá por la actitud predatoria de reinos más grandes, que solicitaran lealtad a cambio de apoyo. Los reinos más poderosos aprovecharan la excusa del Invierno para aumentar su influencia sobre abanderados menores. De esta manera, nada cambia, y todo sigue igual. El invierno, pensaría el neorrealismo, no es más que una externalidad negativa que eventualmente pasará. El verdadero conflicto entre los grupos existentes persistirá aunque exista una amenaza global mayor, por lo cual la estrategia de política exterior debería centrarse en el dilema de seguridad que se generará después de que pase el invierno, y no en la búsqueda de coaliciones de lucha contra el problema global. Cada uno por su cuenta.

Neoliberalismo

El neoliberalismo surge como respuesta al neorrealismo frente a potente evidencia que fue dejando desde la Segunda Guerra Mundial la cooperación internacional, más allá de las Naciones Unidas. Mecanismos regionales de integración, organizaciones y regímenes de cooperación ad hoc a problemas concretos, y sobre todo el altísimo nivel de interdependencia comercial que propició el fenómeno de la globalización hicieron que los teóricos de las relaciones internacionales empezasen a cuestionar dos puntos fundamentales del neorrealismo: (1) La primacía del recurso militar, y (2) la dificultad inherente a la hora de establecer una cooperación duradera.

Frente a la caída de la Unión Soviética, la OTAN no desapareció pese a haber perdido su misión y no existir la necesidad de balancear a nadie. Más aun, en función de los excelentes resultados que había tenido la cooperación trans-atlántica, la OTAN se reinventó y aumentó su rol más allá del entorno inmediato de Europa, extendiéndose a África del Norte, Medio Oriente, y en menor medida a otras regiones del planeta. También en el área del comercio internacional se empezaron a

gestar múltiples iniciativas de integración regional, que también integraban la cooperación bajo el concepto de ganancias absolutas por sobre ganancias relativas. El mundo pasó a estar tan interconectado que la cooperación se hizo necesaria.

Las expectativas del neoliberalismo apuntaban a que al evolucionar los asuntos internacionales hacia una mayor transparencia y cooperación, los beneficios de la cooperación serían suficientemente evidentes como para evitar el conflicto: La cooperación se establece porque mediante la misma todas las partes ganan, y tienen la capacidad de resolver problemas enormes aportando cada uno una limitada cantidad de recursos. Al igual que en economía el comercio permite la especialización y hace más eficientes los procesos productivos, en política exterior la cooperación permite reducir la necesidad de recursos para obtener un mismo resultado. Además, la generación de sinergias permite a otros países alcanzar metas internacionales o globales que de manera individual no hubiesen logrado.

La cooperación, en el mediano y largo plazo, va conformando regímenes y esferas normativas que los distintos estados internalizan. Estos vienen a representar pautas de acción con respecto a lo que se espera de cada país en la esfera internacional. Los regímenes van conformando así fronteras de acción, mientras que las normas indican de qué manera es adecuado actuar. Un estado que no cumple con las normas sale del régimen, y por lo tanto puede ser sancionado por otros estados. De esta manera se rompe la cooperación y quien pierde es el estado que no cooperó, existiendo un claro sistema de incentivos y castigos. Los cálculos racionales de costo-beneficio por lo tanto se alteran al existir regímenes internacionales aceptados y respetados por una gran mayoría de los países.

El concepto de ganancias absolutas por sobre el de ganancias relativas fue captando peso en la academia. Según el neorrealismo, los estados están siempre en constante balance; van a cooperar en la medida en que la cooperación les reporte ganancias relativas, es decir que sus ganancias sean mayores que las de otros estados. El neoliberalismo establece que los estados no están constantemente comparándose con otros estados, sino que con su propia posición en otro punto en el tiempo. En función de lo anterior, si el estado A logra mediante la cooperación una mejora sustancial en su postura, le será irrelevante que el estado B haya logra-

do mejorar un poco más también mediante la misma cooperación.

Interdependencia compleja

La realidad global cambió hacia finales del siglo XX; y para poder comprender mejor las relaciones internacionales bajo esta nueva realidad, el neoliberalismo alude al concepto de “interdependencia compleja”. Este concepto se basa en los altos niveles de interdependencia que los países fueron estableciendo entre sí durante la segunda mitad del siglo, alterando los cálculos de cualquier acción que se llevase a cabo en política exterior, las cuales tendrían ahora repercusiones importantes en esferas de la sociedad que antes eran impensadas.

El neoliberalismo es una teoría que integra de manera más propia a los distintos actores que han ido surgiendo en el transcurso del siglo XXI y finales del XX. Las empresas multinacionales, los organismos internacionales y las ONGs juegan un rol en la comprensión del sistema internacional más allá del estado nación. Sumado a esto, el neoliberalismo eliminó la jerarquía de temas en política exterior que había establecido el neorrealismo, con una división entre alta y baja política. El neoliberalismo, al considerar que los estados operan en un ambiente de mayor certidumbre gracias a los regímenes, pueden priorizar otros temas de política exterior, como el comercial, migratorio, o incluso el cultural en paralelo con su defensa y el aparataje militar. La jerarquía evidente para el neorrealismo, que concibe a los estados constantemente preocupados por su supervivencia, ahora se elimina al no ser la supervivencia el principal objetivo de la política exterior de los estados. Dicha supervivencia parece estar garantizada por los regímenes internacionales que ya están en pie.

Por último, las fuerzas armadas han dejado de ser una solución viable para la resolución de la mayoría de los conflictos, existiendo por lo tanto la posibilidad de diseñar políticas exteriores desligadas del tema de seguridad.

Neoliberalismo institucional

Una discusión académica muy interesante se dio en torno a la importancia que adquirió el neoliberalismo en el mundo académico. Robert Keohane y Lisa Martin

defendieron desde la vereda neoliberal a esta teoría de los ataques que John Maersheimer lanzó sobre la misma. Keohane y Martin redactaron un interesante artículo titulado “*The Promise of Institutional Theory*”, al cual Maersheimer respondió con otro titulado “*The False Promise of International Institutions*”. Keohane, rechazando la visión utópica Wilsoniana del periodo de entreguerras, apuesta por una visión racional de los organismos internacionales como eje de un aumento en el bienestar global. Este argumento se sustenta bajo ciertas condiciones, y permite un flujo de información más abierto, y por lo tanto una respuesta más adecuada de la comunidad internacional a los problemas que afectan a todos los países. Lo que establece el institucionalismo es que las instituciones generan por sí mismas mecanismos de incentivos para conseguir que todos cooperaren, y mecanismos de castigo también para penalizar a quien no lo haga. John Maersheimer representa al realismo ofensivo, y concibe a las instituciones internacionales como manipulaciones al servicio de los grandes poderes.

Los principales argumentos del neoliberalismo institucional giran en torno a explicar los beneficios a la cooperación que tendrán los estados inmersos en el sistema internacional. En un ambiente de incertidumbre, ningún estado puede estar seguro con respecto a las intenciones y actitudes que tomará el otro. Las instituciones internacionales facilitan el flujo de información, y limitan la posibilidad de falta de cooperación generando altos niveles de certidumbre. Entre los mecanismos que usan para facilitar esta cooperación y aumentar la certidumbre está la transparencia en la información mediante la generación de informes y fiscalización de los distintos estados miembros. Establecen también un principio de justicia distributiva permitiendo que se ajusten los criterios de la cooperación cuando un país está claramente desfavorecido. Pone también un punto focal en problemas de coordinación; frente a situaciones de incertidumbre, el organismo internacional establece un punto focal con respecto hacia donde debe avanzar la política exterior. Y por último, establece también un sistema de sanciones e incentivos para fomentar la cooperación.

Neoliberalismo y el Invierno

En un Poniente que se enfrenta a un largo invierno, y con la amenaza latente de los Caminante blancos, los

neoliberales albergan esperanzas de que se generen organismos o regímenes internacionales que permitan una mejor coordinación para luchar contra una amenaza que afecta a todos los reinos por igual. Daenerys y Tyrion salieron de la reunión de Pozo Dragón convencidos de que habían logrado generar algún tipo de cooperación duradera en el combate contra el problema global que les acecha.

Bajo estas condiciones, hay incentivos claros para cooperar. Ningún reino podrá, por cuenta propia, hacer frente a los ejércitos de muertos vivientes que están cruzando el Muro. El intercambio de información puede hacer más eficiente la lucha contra la externalidad negativa de los Caminantes, y la coordinación de esfuerzos permitirá evitar la extinción total de la población que vive al sur del Muro. La posibilidad de que Poniente triunfe va de la mano de la cooperación; sin cooperación los resultados serán peores para todos. Con cooperación, es posible que algunos reinos queden en posiciones más desfavorecidas que otros, pero todos estarán mejor que si no existe cooperación inter-reinos.

En función de esta cooperación, el neoliberalismo alberga la esperanza de que se generen instituciones globales anti-Caminantes, o una coalición de reinos con estándares claros sobre cómo sobrevivir al a este fenómeno climático y para-normal. Al establecerse estas organizaciones, se generan regímenes de acción, y posiblemente una serie de normativas que permitan aminorar el problema, y prevenirlo en el futuro. La creación del Muro durante la época de Brandon el Constructor responde precisamente a esta lógica de unificación de fuerza y cooperación en el combate contra un enemigo común y global. Es fundamental en este esquema considerar las capacidades que tengan otros estados de castigar a quienes no cumplan y beneficiar a quienes participen activamente para que los regímenes sean racionalmente sustentables.

El neoliberalismo no es ingenuo, y considera la posibilidad de que estados/reinos y casas egoístas seguramente fallarán a la hora de cooperar internacionalmente, alterando la efectividad de los organismos. Pero para ello, los sistemas de fiscalización de los organismos internacionales sirven para suplir la falta de compromiso. Por lo tanto, la expectativa final del neoli-

beralismo es el surgimiento lógico de una cooperación internacional duradera, como aquella cooperación que históricamente dio origen al Muro, permitiendo aumentar el bienestar de todos los reinos a través de mecanismos de integración y trabajo en conjunto.

Constructivismo

La teoría constructivista de las relaciones internacionales establece que la anarquía no genera una estructura o racionalidad única, y que los intereses de los estados tampoco se pueden establecer de antemano. El sistema internacional se va construyendo dependiendo de la interacción que tengan unos estados con otros. Al interactuar, los distintos estados van conformando la estructura, y le van entregando significado a su interacción. Por lo mismo, para el constructivismo es fundamental el tema de la identidad, dado que al interactuar con otros estados cada estado va generando su identidad en el sistema internacional, y también va forjando su propio auto-conocimiento.

La política del poder no es resultado de un sistema lógico anárquico, sino que es producto del entendimiento del “yo” y el “otro”. Las relaciones entre Corea del Norte y Estados Unidos están marcadas por la confrontación, y es difícil que escapen a esta lógica en el corto plazo. Un neorrealista podría argumentar que dicha confrontación es lógica en función de la desconfianza que le genera a Corea del Norte la presencia permanente de tropas norteamericanas en su frontera, que amenazan por ende la propia existencia del país. Pero el constructivismo analiza el mismo tema desde una perspectiva completamente distinta. Estados Unidos ha generado una identidad para Corea del Norte, y Corea del Norte una para Estados Unidos, la cuales se sustentan en un hecho base: La Guerra de Corea. Antes de la Guerra de Corea, las interacciones entre ambos estados eran prácticamente inexistentes, por lo que el precedente iniciar que da pie a la relación entre estos estados es un conflicto bélico de grandes proporciones, que generó para ambos la identidad propia de un “agresor”. Estas identidades son conflictivas a los ojos de ambos, y la estructura se ha ido formando desde entonces sobre la base de constantes choques, sean estos militares o netamente retóricos. Por lo tanto, cada uno percibe al otro como una amenaza. Al adqui-

rir armas nucleares, la amenaza norcoreana se intensifica en función de un nuevo balance de poder. Pero ¿Por qué las armas nucleares francesas no suponen una amenaza para EEUU? Porque tienen identidades alineadas, y una historia no conflictiva que ha generado una estructura de cooperación bilateral.

En función de la interacción se forman estructuras que tienen una inercia propia. La estructura conflictiva que existe entre Corea del Norte y EEUU no podría cambiarse de un día para otro porque existen una incertidumbre inherente en ambos, y también una desconfianza mutua con respecto a sus mutuas intenciones.

Sobre esta base, los postulados básicos del constructivismo son los siguientes:

1. Hay una construcción social de la realidad, que da más importancia a los hechos sociales que a los hechos materiales. Cuando el constructivismo habla de hechos sociales se refiere a la interpretación que cada país hace de la realidad material, convirtiéndola en realidad social. Lo esencial para la política exterior no es la realidad material, sino que la realidad social, y es esta realidad social la que otorga a cada actor en el sistema internacional su identidad. Por lo tanto, la política exterior va a depender tanto de la identidad de los países como de los hechos sociales.
2. El constructivismo pone el foco tanto en las ideas como en la realidad material, dando una importancia vital a las normas. Las ideas a veces son reducidas a anécdotas por las teorías neorrealista y neoliberal, pero el constructivismo las pone en un lugar de preeminencia, y les da un factor de impacto en las políticas exteriores. La teoría argumenta que son las ideas las que orientan a los actores hacia cursos de acción determinados, siendo fundamentales en la ejecución y concepción de su política exterior.
3. Un tercer punto base dice que la lógica en la acción sigue a la concepción de identidad. Cada país se actuará dependiendo de cómo se concibe a sí mismo, y también como concibe su en-

torno. Es a partir de la identidad que cada país diseñará su política exterior. El concepto que trabajamos anteriormente, *national role conception*, es fundamental para entender la identidad de cada país.

4. Por último, el constructivismo alega que los actores se co-constituyen a través de su interacción en el sistema internacional. Las identidades no son auto-generadas por los distintos países, sino que deben ser socialmente reconocidas, y es en este reconocimiento social donde encuentran la expresión de sus acciones. Si yo declaro que soy el emperador de China, pero nadie en China reconoce mi título imperial, entonces yo no puedo ser de manera efectiva el emperador. Las identidades tienen que ser socialmente reconocibles y reconocidas para generar efectos.

Normas

Como se mencionó, el constructivismo da un rol preeminente a las normas. Pero ¿Qué son las normas? Estas se pueden definir como expectativas colectivas sobre el actuar de un actor considerando su identidad. Cuando un actor tiene una identidad propia, su actuar debe ajustarse a un grupo de normas que lo marcan en política exterior, o si no su identidad irá cambiando para el sistema internacional. De cualquier país que sea miembro de APEC, por ejemplo, se espera que mantenga un entorno comercial abierto, y conciba el Asia Pacífico como un área de integración liberal.

La importancia que tienen las normas desde la perspectiva de la construcción social de la identidad es que estas tienen un “efecto par”. Cuando un país pertenece a un grupo determinado, existe presión por parte de los demás países para que actúe de la forma que se espera de ellos, por lo que la pertenencia a un grupo está vinculada precisamente con la adaptación del país a la identidad propia del grupo. En el caso de la OTAN se espera que los países miembros comprometan recursos para la lucha contra el terrorismo, igual que anteriormente se esperaba de ellos que ayudaran en la contención de la Unión Soviética. Realizar cualquier acción en este sentido logra reforzar las normas y

también la identidad de los participantes al otorgarles un sentido de misión que es propio de sus identidades y de su auto-concepción.

Las normas generan predictibilidad, confianza, y establecen alianzas evidentes en el sistema. Países que comparten las mismas normas tenderán a cooperar entre sí, y facilitando la formación de alianzas en función de identidades comunes, compartiendo también enemigos. Por otro lado, las normas generan predictibilidad con respecto al actuar de los distintos países ¿Es esperable que Japón ataque a Corea del Sur en el corto plazo, al considerar el incremento en sus presupuestos de defensa como una amenaza para su seguridad? No. Japón tiene –por lo menos de momento- una identidad pacifista, la cual se ha esforzado en proyectar hacia el sistema internacional, defendiendo su rol en el mundo desde la perspectiva del pacifismo.

Un último punto que el constructivismo resalta con respecto a las normas es que estas justifican la acción punitiva contra quienes violan la normativa acordada a nivel internacional. El presidente de EEUU Donald Trump lanzó 59 misiles *tomahawk* en Siria para castigar el uso de armas químicas contra población civil en abril del año 2017. Para llevar a cabo esta acción punitiva se amparó en la norma que prohíbe el uso de armas químicas, la cual tiene un organismo internacional con secretaría general en la Haya, y opera a través de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas. Estos tratados generan normas con respecto al actuar esperables de los países. Salirse de la norma tuvo un impacto y justificó, o legitimó, el actuar agresivo de EEUU.

Constructivismo y el Invierno

Es importante empezar clarificando que el constructivismo no tiene una lógica propia con respecto a cómo reaccionan los estados frente a la anarquía, sino que como decía Wendt, la anarquía va construyendo identidades en función de la interacción, y estas identidades son las que dan forma al sistema. Asumamos que frente a una amenaza mundial, la humanidad sea altruista. En este sentido, el constructivismo espera que los distintos reinos establezcan cooperación, y sean capaces de generar estructuras de apoyo entre ellos. Pero también podríamos considerar la alternativa de que la construcción social se de en el sentido inverso,

y si los reinos empiezan a dejar de reportar los ataques de Caminantes Blancos, o no comprometen recursos en la lucha contra esta amenaza primará una cultura de egoísmo y desconfianza, que derive en un cierre de fronteras u otras consecuencias. Como el constructivismo no tiene una lógica sistémica a priori, esta se irá construyendo en función de las reacciones que tengan las distintas casas de cara al fenómeno.

Una reacción como la proyectada por Cersei y Euron con respecto a cómo actuarán cuando llegue la amenaza -dejando que se debiliten los demás reinos para cosechar las ganancias- forjará para los Lannister y las Islas del Hierro una identidad propia de estados paria en el sistema internacional. Cuando acabe el invierno, ambos grupos deberán lidiar con la desconfianza que habrán forjado por parte de las distintas casas, viéndose aislados de cualquier tipo de gobierno que se forje entre los estados que combatieron contra el problema de manera efectiva. Esta alianza de estados entenderá que la manera de lidiar tanto con Cersei como con Euron es la fuerza; no existirá espacio para el dialogo. La única forma para que la dinastía Lannister y la facción Greyjoy liderada por Euron puedan evitar su exclusión del sistema internacional es precisamente a través de una victoria de los Caminantes Blancos por sobre las fuerzas Targaryen y sus aliados del Norte.

El constructivismo si tiene una predicción clara para hacer: Con el advenimiento del invierno, se forjarán normas internacionales basadas en la identidad del ser humano vis-a-vis el Caminante Blanco, apelando a la unidad de la raza humana y sus razas aliadas. En función de esta cascada de normas que se generarán, ¿Es posible pensar en la generación de un reino supra-nacional? Si la identidad se construye en oposición al otro, frente a la amenaza de El Invierno, es muy probable que la identidad del ser humano se conciba en función de su pertenencia a un grupo mayor, es decir el ser humano en contraste con el Caminante, o con el muerto viviente. En este sentido, la gente dejará de ser Stark, Lannister, o Targaryen y se concentrará en sus rasgos identitarios humanos vis-a-vis la amenaza de los Caminantes. Esto podría derivar en la generación de un estado supranacional para toda la humanidad, o por lo menos para Poniente.

En la medida en que se vaya construyendo esta nueva identidad humana, surgirán una serie de normas con respecto a cómo debe actuar un ser humano. Esta

cascada de normas generará presión para que los otros reinos participen también del grupo de los “vivos” en contraposición al equipo de los “muertos”. Bajo estas premisas, el constructivismo no establece lógicas de acción a priori, pero si clarifica que una vez iniciado el conflicto se irán forjando identidades para los distintos grupos, los cuales establecerán identidades que guiarán la acción incluso varias décadas después de que haya desaparecido el último rasgo de la Larga Noche.

Teoría de la Dependencia

El marxismo no es una teoría desarrollada para entender las relaciones internacionales, sino que fue originalmente concebida como una teoría económica general, de la cual hay vertientes que buscan explorar la extensión de la lucha de clases a esferas que van más allá de la economía. En lo referente a las relaciones internacionales, a nivel de los estados-nación se ha utilizado para analizar de qué manera las estructuras replican las desigualdades sociales que se viven a nivel de individuos, pero esta vez desde la perspectiva de los estados.

Es una manera de elevar la lucha de clases a un nuevo nivel, alegando que esta se replica también a nivel sistémico, teniendo a los estados como actores. Argumenta, en términos muy simples, que los países pobres son constantemente explotados por aquellos países que tienen mayor capacidad en términos de capital productivo (los medios de producción) y por lo tanto pueden imponer condiciones a los países más pobres. Esta ideología ha motivado el establecimiento de partidos revolucionarios en América Latina que buscan salir del sistema mundial, y generar una economía autárquica que les permita no depender de los mercados desarrollados.

En relaciones internacionales, el principal ideólogo que ha construido el puente entre el Marxismo y la teoría de las relaciones internacionales es Immanuel Wallerstein. A través de la Teoría de la Dependencia busca explicar la “lucha de clases” a nivel inter-estatal, conectándola con el concepto de los Sistemas-Mundo. Wallerstein postula que durante la historia ha habido siempre un flujo constante desde un grupo de países abusados, a los cuales él define como la periferia y la semi-periferia, hacia un grupo de países con mayores niveles de desarrollo o mayor poder duro, los cuales él

llama el centro. Este es un sistema dinámico, a través del cual los países pueden salir de la periferia, o ingresar a ella después de haber estado en el centro. Con los cambios tecnológicos, la disminución en los costos de transporte, o la aplicación de políticas públicas efectivas se pueden dar estas dinámicas de cambio. Pero siempre va a existir un sistema mundo con una “división laboral” internacional donde hay un grupo de países que está en la parte baja de la cadena alimentaria, surtiendo las necesidades de los países poderosos.

Los sistemas mundo han existido siempre; en épocas anteriores se manifestaban de maneras coercitivas, como durante el periodo del imperialismo hasta la Segunda Guerra Mundial. En este periodo histórico, las potencias colonizadoras simplemente imponían sus condiciones a los países colonizados, solicitando que cumplieren con sus demandas bajo la amenaza del uso de la fuerza. De esta manera se imponía a punta de armas el flujo de recursos desde la periferia hacia el centro. Pensemos por ejemplo en China durante el siglo XIX. Inglaterra obligó a China después de las Guerras del Opio a aceptar y legalizar el tráfico de drogas (el cual estaba prohibido en Inglaterra) a través del comercio de opio: Una sustancia que producía en India (colonia británica) y cuyos recursos volvían directamente a Inglaterra aprovechándose de la economía china. Hoy en día, la coerción no es la vía mediante la cual se impone estos flujos, pero se han encontrado formas más blandas para asegurar que el flujo de recursos siga favoreciendo al centro en desmedro de una periferia que es cada vez más pobre.

La teoría y varios académicos que la desarrollan han analizado como los préstamos y créditos internacionales son hoy en día los encargados de replicar esta lógica de control y flujo unilateral de recursos. Los países desarrollados generan ideas centrales y “esperan” que estas sean universalizadas por todos los demás países, adaptando sus modelos económicos a los modelos de las grandes potencias. Estas ideas se sociabilizan a través de distintos organismos internacionales, como APEC o el Fondo Monetario Internacional (FMI), y es a través de estos que se les da valor universal. Posteriormente, cuando un país incurre en problemas financieros, al punto de llegar incluso a un *default* y cesación de pagos, debe recurrir al FMI. Cuando recurre al Fondo, el préstamo —o rescate— que este le provee no equivale precisamente un préstamo financiero, sino

que va aparejado a condiciones políticas y de re-estructuración del país en base a estándares internacionales, o el Programa de Ajuste Estructural, que responden precisamente a las ideas universales de las cuales hablábamos anteriormente.

Las grandes agencias de calificación de riesgos van a evaluar a los países en función de los criterios establecidos por el mundo desarrollado, y el préstamo será más sencillo o más complejo dependiendo de que tanto se adapte el país receptor a las prioridades establecidas por el mundo desarrollado. Si no cumplen, van a tener que pagar créditos más caros, y por lo tanto aumenta el flujo hacia el centro. Si cumplen, están aceptando normas que seguramente favorecen al centro. Por lo tanto, el flujo de recursos se da siempre en una dirección.

Bajo esta lógica, el sistema financiero internacional habría sido construido para sostener el flujo desde la periferia hacia el centro, reproduciendo las desigualdades del sistema internacional, favoreciendo al centro, que mantiene un control por sobre el sistema, ahora mediante vías más sutiles.

Marxismo y El Invierno

Bajo las premisas básicas del marxismo y su expresión internacional en los sistemas mundo, podemos analizar la llegada del Invierno a Poniente, y considerar a las Caminantes Blancos desde dos perspectivas:

1. Los Caminantes son una herramienta del capital para someter al proletariado. Bajo esta premisa -que parece ser más bien una teoría conspirativa- los Caminantes serían simplemente una herramienta más que utilizará el centro para someter a la periferia, obligándola a recurrir a los estados más poderosos (en este caso en términos militares) para asegurar su propia supervivencia. De esta manera, los reinos menos desarrollados, que no tienen ejércitos bien armados y con suficiente cantidad de personal, van a tener que comprar armas o contratar ejércitos de reinos más poderosos y desarrollados, y por lo tanto los flujos de la periferia hacia el centro continúan. A condición de apoyar a los reinos de la periferia en la defensa de sus fronteras, los reinos del centro exigirán lealtad como condición para comprometer la ayuda, sometiendo

jerárquicamente el orden de los estados.

2. Una segunda alternativa es que los Caminantes, si logran ser controlados, pasen a ser las nuevas clases oprimidas, cambiando la estructura del sistema mundo, con una periferia ahora compuesta netamente por Caminantes pero que trabajan para satisfacer las necesidades de los reinos que conforman el centro. Pasa a haber una clara división entre las distintas clases de ciudadanos, alterándose completamente la conformación de la periferia, permitiendo la movilidad de los reinos en el sistema-mundo.

Sea como sea, frente a esta amenaza global, la periferia sufre un nuevo marco normativo que favorece al centro, asegurándose que el flujo de recursos siga fluyendo en la misma dirección. Tal y como se concluyó con respecto al neorrealismo, al analizar el Invierno desde la perspectiva de los sistemas-mundo, nada cambia: La lógica internacional se ve inalterada. Lo único que se altera por lo tanto es el marco normativa, y al ser este un caso de seguridad, seguramente será la seguridad (intervención militar) la que obligue a los reinos de la periferia a depender de los estados del centro en función de su protección. Así, los recursos anti-caminantes siguen fluyendo hacia el centro. La teoría de la dependencia tendería a pensar que la dependencia seguirá existiendo; es una inevitabilidad.

Conclusión

A modo de conclusión resulta interesante hacerse una serie de preguntas en función de algunos de los temas fundamentales que hemos venido discutiendo para el análisis de política exterior ¿Es relevante la estructura? Si la estructura es la que determina el actuar de los estados, el análisis de los agentes es secundario. Por lo tanto ¿Se deja espacio para la acción de los agentes? Aquí retomamos la cuestión que dice relación con la importancia de los líderes. Los líderes son relevantes, pero es evidente que deben desempeñarse dentro de unas lógicas sistémicas que están por sobre su capacidad de acción, y restringen el abanico de sus posibilidades. Por lo tanto, un analista debe ser capaz de mirar los tres niveles de manera paralela para analizar la política exterior que se está llevando a cabo, o que podría llevarse a cabo por parte de un gobierno.

Si nos remontamos al principio Juego de Tronos, claramente el neorrealismo presentaba la lógica más coherente en función de la lucha por el poder que se observaba. No había espacio para la cooperación, y el Juego de Tronos tenía una lógica donde primaba la centralidad del poder por sobre las identidades, los regímenes o los sistemas-mundo. Sin embargo, este escenario cambia con la llegada de los Caminantes Blancos y su capacidad para derribar el muro y cruzarlo marchando con un ejército masivo de muertos vivientes, forzando algunos lazos de cooperación global, por lo menos entre Jon y Daenerys, al cual se suma también de palabra Cersei. La situación sistémica permite, por lo tanto, la aplicabilidad de una u otra teoría al sistema internacional, siendo clave el rol del analista en la elección de la teoría que mejor puede explicar el problema de coyuntura que se le presenta.

Ahora bien, la cosmovisión que presenta la disciplina de relaciones internacionales no es única. Existen distintas lógicas para entender el sistema internacional. La cosmovisión que cada analista, y cada actor de política exterior tenga alterará la forma en la que concibe la política internacional.

Capítulo 7

Organismos internacionales - ¿Hay vida más allá de la soberanía?

"Escuchad mis palabras, sed testigos de mi juramento. La noche se avecina, ahora empieza mi guardia. No terminará hasta el día de mi muerte. No tomaré esposa, no poseeré tierras, no engendraré hijos. No llevaré corona, no alcanzaré la gloria. Viviré y moriré en mi puesto. Soy la espada en la oscuridad. Soy el vigilante del Muro. Soy el fuego que arde contra el frío, la luz que trae el amanecer, el cuerno que despierta a los durmientes, el escudo que defiende los reinos de los hombres. Entrego mi vida y mi honor a la Guardia de la Noche, durante esta noche y todas las que estén por venir".

Juramento de la Guardia de la Noche.

La Guardia de la Noche tiene una misión claramente establecida: ser el fuego que arde contra el frío. El Muro, y la Guardia que lo sostiene, fueron levantados precisamente con la misión impedir que la Larga Noche volviese a cernirse sobre Poniente desatando su furia. Fue un esfuerzo de colaboración internacional frente a un problema que ningún reino hubiese podido solucionar de manera individual. Con el paso del tiempo, El Muro y la Guardia de la Noche han ido marcando la política exterior que desarrollan los distintos reinos que componen poniente. Se convirtió en una fuente de influencia normativa, que además estructura visos de cooperación entre reinos que parecen no estar muy dispuestos a colaborar entre sí, salvo que sean obligados a ello por parte de un hegemón. El siguiente capítulo busca analizar el rol que juegan los organismos internacionales a la hora de determinar, influenciar e incluso forjar la política exterior de los estados. Ningún análisis de política exterior estará completo si no consideramos el rol que estos juegan en la esfera mundial, y en las deliberaciones domésticas.

Los organismos internacionales (OIs) representan una faceta propia de la política exterior que no podemos obviar. Más que por la importancia propia que tienen los organismos en sí si los considerásemos como

actores con intencionalidad y autonomía, estos se han convertido en una de las principales avenidas de canalización de la política exterior de los estados, y las burocracias dedican cada vez más tiempo y recursos a participar en las instituciones intergubernamentales. Sea para la resolución de conflictos bilaterales o multilaterales, los países tienden a recurrir a organizaciones internacionales al considerarlos una vía adecuada para abordar sus problemas; por lo tanto estos no tienen únicamente un rol en temas globales, sino que se han ido fortaleciendo como árbitros en el sistema internacional. El peso que efectivamente pueden tener sigue estando cuestionado, dado que al final del día quienes conforman estos organismos son distintos estados o economías. Los organismos internacionales no tienen vida propia fuera de los intereses de estados particulares, pese a que hay algunos académicos que han analizado las vías a través de las cuales algunos organismos han ido ganando autonomía. Pero la verdad es que si los estados dejan de financiarlos, estos directamente desaparecen. Sin embargo, su rol doble (esfera normativa y *soft power*) les ha ido entregando una importancia cada vez mayor como eje en la solución de controversias internacionales.

Los estados buscan influenciar con su política ex-

terior los organismos internacionales, pero a su vez se ven influenciados por las decisiones que se toman en estos, dándose una relación dinámica entre el estado y los OIs. La política exterior, por lo tanto, se ha ido globalizando regularmente, y eso significa que las restricciones internacionales hoy no tienen que ver solo con la realidad material de cada uno de los países, sino que también con los compromisos que adquiere internacionalmente y la identidad que se va forjando en función de su membresía en estos organismos de cara al resto de la comunidad de naciones.

Pero antes de empezar con el capítulo, es importante hacerse una pregunta clave ¿Existen organismos internacionales en el mundo de Juego de Tronos? Hay por lo menos dos que son evidentes: El Muro y la Ciudadela. El primero fue construido para combatir de manera coordinada un problema global, sobre el cual hicimos hincapié en los capítulos anteriores. El segundo surgió para asentarse como la base que diese a los distintos reinos un pilar de conocimiento objetivo con respecto a los rumbos que deberían tomar sus gobiernos, colocando asesores cercanos al líder llamados “Maestres”. Su rol podría asemejarse en términos contemporáneos al que juega la OCDE.

¿Cuál es el rol de los Organismos Internacionales?

No existe un consenso dentro de la disciplina con respecto al verdadero rol que juegan los organismos internacionales en la política exterior. Las distintas teorías que analizamos en el capítulo pasado tienen visiones muy distintas con respecto a los organismos internacionales.

- **Postura neorrealista:** El neorrealismo es renuente a la hora de atribuir una importancia real a los organismos internacionales. Alega que los Estados fuertes construyen los organismos internacionales para satisfacer sus intereses, y por lo tanto los OIs responden a los intereses de los poderosos. Los neorrealistas no dan a estas instituciones ningún valor propio más allá del que quieran asignarle las grandes potencias. Sus argumentos están en línea con su visión de la realidad, en la cual son los grandes estados los que imponen el orden en la sociedad internacional, frente a la inexistencia

de un orden supra-soberano. Bajo la condición anárquica propia del sistema internacional, los OIs no cuentan con las herramientas para llevar a cabo un ordenamiento propio, y por lo tanto dependen completamente de la voluntad de los estados miembros. Por lo tanto, los organismos internacionales no son más que un reflejo de las realidades de poder que imperan en el sistema anárquico de los estados nación. Bajo esta lógica, la Guardia de la Noche respondería únicamente a los intereses de aquellos reinos que demuestran interés en sostenerla: El Norte.

- **Postura neoliberal:** El neoliberalismo cree firmemente en el rol de los OIs como forjadores de regímenes internacionales que dan estabilidad al sistema. Las organizaciones internacionales establecen marcos de acción conjunta que ayudan a resolver problemas de acción colectiva, y permiten la cooperación entre varias partes contribuyendo a la eficiencia del sistema internacional. Establece que los organismos internacionales han jugado un rol fundamental en la generación de regímenes internacionales, que le han dado un alto grado de certidumbre a la vida internacional, y por lo tanto favorecen la cooperación entre los estados en búsqueda de resultados óptimos a la hora de enfrenar sus problemas. Los neoliberales institucionalistas ponen el énfasis en el hecho de que los principales problemas que afectan al mundo hoy requieren una mirada global. Tomando esta teoría como base, El Muro responde a la necesidad de aunar fuerzas para superar un problema al que ningún reino puede sobreponerse de manera individual. ¿Podrían los Stark haber alzado un muro de hierro -y todas las construcciones que esto involucró, desde Guardiaponiente hasta Guardiaoriente del Mar- de manera independiente, sin el apoyo de otros reinos?
- **Postura constructivista:** Los constructivistas alegan que los organismos internacionales generan regímenes que dan identidad a los actores. Con su foco en la identidad, la teoría constructivista ha puesto en énfasis en la construcción de los actores también a través de los OIs, y la importancia de las ideas que fluyen desde los

OIs hacia los contextos nacionales. Hay un proceso de influencia en el que los marcos de lo correcto e incorrecto en el actuar internacional se van alineando con la participación en estos organismos, y pasan a tener una condición moral, ética. Por lo tanto, el poder de las ideas y los discursos puede pesar tanto o más que las realidades materiales. Es más, los organismos internacionales pueden generar realidades materiales, dado que al instaurar creencias generalizadas estas tiene a su vez repercusiones en la forma en que se organiza el mundo. Bajo estos principios, El Muro respondió a la necesidad de protección de una amenaza que venía del más allá; sin embargo, con el pasar de los años y al no haberse visto un Caminante Blanco en siglos, la realidad del muro se empieza a ver como algo artificial. Va perdiendo preponderancia, o se va de-construyendo.

¿Qué es un Organismo Internacional?

Antes de seguir hablando de los organismos internacionales y de su rol en la política exterior, es necesario que definamos claramente a que nos referimos con un organismo internacional. Lo primero que tenemos que tener claro es que estamos hablando de organizaciones interestatales. No estamos por lo tanto hablando de la sociedad civil organizada, léase ONGs. ¿Porque no nos referimos a la sociedad civil organizada? Porque no hay un compromiso estatal con estos organismos, como por ejemplo tampoco lo hay con La Hermandad en Juego de Tronos, la cual podríamos considerar una ONG en el mundo de George R. Martin.

En primer lugar estamos hablando de una institucionalidad FORMAL. El sistema de alianzas de seguridad de Estados Unidos en Asia, por ejemplo, no es un organismo internacional, pese a que es clave a la hora de entender la arquitectura de seguridad en la zona. EEUU tiene alianzas militares con Japón, Corea del Sur, Filipinas, Australia y Nueva Zelanda, los cuales responderían en caso de un conflicto contra cualquiera que pertenezca al grupo, en función de acuerdos de defensa mutuo. Sin embargo, no es una institucionalidad formal la que facilita la interacción, sino que el liderazgo de EEUU. El segundo elemento propio de un organismo internacional es que facilita la COOPERACIÓN y la INTERACCIÓN a través de las fronteras. El objetivo

de estos organismos es la resolución de problemas de acción colectiva generando marcos regulatorios que sean aceptados por los estados para lograr soluciones óptimas a los problemas que enfrentan. A través de la institucionalización logran aunar posturas, generar transparencia, y en definitiva cooperar para optar por mejores soluciones.

En el caso de El Muro, y su burocracia propia conocida como la Guardia de la Noche, tenemos un organismo internacional altamente formalizado. Los distintos reinos envían recursos (humanos y monetarios) para sostener la misión de controlar a los Caminantes y evitar el cruce del Muro por parte del Pueblo Libre. Como la amenaza del Invierno no ha aparecido en cientos de años, muchos reinos han ido desestimando la relevancia de la Guardia, comprometiendo cada vez menos recursos, y enviando capital humano poco calificado (fundamentalmente criminales). El único reino, que por proximidad geográfica y realidad normativa entrega una importancia vital a El Muro, es el Norte. El Norte compromete a su nobleza, y defiende la misión de este organismo como una institución vital para la supervivencia de Poniente.

Recordemos que la política exterior la definimos como las acciones del líder orientadas a mejorar la posición de su país en el sistema internacional. Bajo esta lógica, el líder va a buscar también influir a su favor los marcos regulatorios y normativos de los organismos internacionales. Para lograr este objetivo, debemos necesariamente considerar los principios de representatividad que tienen los distintos organismos internacionales. Algunos operan bajo el principio un país, un voto, como la ONU o la Organización Mundial del Comercio. En estos, la representatividad de los países pequeños aumenta, y los países grandes ceden en sus presiones para contar con los votos (o coaliciones de votos) de estos países pequeños. Podríamos decir que están sobre-dimensionados. Otros organismos, sin embargo, tienen un sistema de votos ponderados, donde generalmente la ponderación está en línea con las contribuciones que hace cada país. Los organismos financieros centrales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) operan bajo estos principios, y la representatividad viene dada por los aportes de los países. En este sentido, los intereses de EEUU y de la UE están sobre-representados vis-a-vis otros países emergentes (sobre todo China). Los países pequeños aumentan su participación en aquellos organismos que aumentan su

representatividad, y tienen pocas posibilidades de incidir en aquellos que tienen una representatividad proporcional al PIB, aporte presupuestario o población.

Castigos e Incentivos

Los organismos internacionales establecen normativas que premian unas actitudes y castigan otras para poder avanzar hacia los objetivos que se proponen. En la comunidad internacional de naciones, es necesario que se establezcan estos sistemas de incentivos frente a la imposibilidad de imponer por la fuerza un marco regulatorio global. Por lo tanto, cada OI va a orientar a los miembros por un camino determinado en su actuar internacional, e incluso en su actuar doméstico en algunos casos. En un contexto de anarquía internacional, los mecanismos a los cuales pueden recurrir los OIs para cumplir con sus objetivos deben ser por lo tanto mecanismos más blandos, premiando algunas conductas con los incentivos y castigando otras con sanciones. Las sanciones, sin embargo, deben estar coordinadas por los demás países miembros para poder ser efectivas, dado que quien finalmente aplica las sanciones no es el OI, sino que los países que componen el sistema. Los incentivos están dados generalmente por la certidumbre que genera la pertenencia a un club de naciones: Son una especie de póliza de seguros. A través de sus incentivos y sanciones, los organismos internacionales le van dando forma a los regímenes, pero conscientes de que su rol termina cuando las partes que lo componen dejan de participar.

¿Qué castigo involucra no tener participación en El Muro? Ninguno. El Muro, como organismo internacional, se ha ido debilitando en su institucionalidad, al no tener un sistema de castigos e incentivos eficiente que impulse y motive a los reinos a participar del mismo. Cuando inicia la trama que describe George R. Martin, el muro no cuenta con ninguna herramienta para sancionar a los reinos que no contribuyan con la misión global que representan. Es un bien público por el cual los reinos no perciben de manera directa un retorno por la colaboración. Es por esto que han ido abandonando a su suerte a este organismo internacional, dejando que opere con el mínimo posible, más que nada por un tema de imagen: Ningún reino quiere ser apunzado con el dedo por ser el único que no contribuye a su misión.

En el mundo actual, un ejemplo interesante del

funcionamiento de los incentivos y castigos lo presenta la Comisión Ballenera Internacional, la cual coordina las actividades de caza de ballenas. Este organismo impuso una moratoria a la caza comercial de ballenas a nivel global en el año 1986. Esta moratoria contó con una fuerte oposición por parte de Japón y Rusia, y la caza de ballenas ha continuado amparándose falsamente en el Artículo VIII del documento fundacional del organismo, el cual permite la caza de ballenas para fines científicos. Frente a esta situación, el organismo no cuenta con los medios, ni con las sanciones, para frenar esta actitud por parte de Japón, que sigue cazando aproximadamente 400 ballenas al año. Al no ser un tema relevante tampoco para las demás partes que componen el organismo, cualquier tipo de sanción es inefectiva a la hora de imponer un régimen internacional. Por ende, aunque el organismo internacional tenga como misión detener la caza comercial de ballenas, no cuenta con las capacidades para hacer cumplir su misión, continuándose la caza de estos animales. De esta manera, los organismos internacionales intentan marcar los cursos de acción de los países con las herramientas que tienen, pero no siempre lo logran al no tener un marco regulatorio que obligue a los países a comprometerse.

En la medida en que avanza la trama de Juego de Tronos podemos apreciar también la formación incipiente de un régimen internacional, debido a la cooperación que se forja entre los reinos para enfrentar una amenaza en común: los Caminantes Blancos. Este no cuenta aún con ningún tipo de institucionalidad, ni tampoco se han discutido los mecanismos a través de los cuales se va a incentivar a los reinos a participar, o se va a castigar a aquellos que no participen. Hay que ver hasta qué punto ese régimen tendrá fuerza, ya que podría ser un mecanismo de cooperación netamente coyuntural, o ad hoc a un problema concreto, y que nunca avance hacia la creación de un OI ¿Qué pasa si sobreviven al invierno? Este esquema debería institucionalizarse y establecer programas de incentivos y castigos para ser efectivamente eficiente.

Organismos Internacionales y Política Exterior

¿Cuáles son las restricciones a las acciones de política exterior que impone el entorno internacional? Los organismos internacionales establecen compromisos para los países miembros, independientemente de que

estos opten por cumplirlos o no. Por lo tanto, cuando analizamos un problema de política exterior, tenemos que considerar cuales son las restricciones imponen a los países dichos compromisos. Estos pueden analizarse a tres bandas:

- **Regulaciones:** El más evidente, al igual que en el marco constitucional y legal doméstico, son las regulaciones. Los organismos internacionales establecen un marco regulatorio con el cual el país se compromete. En el caso de la ONU, es la defensa a los Derechos Humanos y la resolución pacífica de conflictos y el desarrollo sustentable de los países entre otros. Por lo tanto, los OIs van amarrando las acciones que los estados pueden tomar con respecto a su política exterior.
- **Sanciones:** En segundo lugar, muchas organizaciones internacionales establecen sanciones que castigan el no cumplimiento de las regulaciones establecidas. Independientemente de la viabilidad que pueda tener la aplicabilidad de estas sanciones, existen en el papel, y los países se enfrentan al riesgo de que se lleven a cabo en caso de que efectivamente las potencias decidan imponerlas. Estas pueden ir desde la suspensión a la participación de un estado en el organismo internacional cuyas premisas no respeto, hasta la intervención política y la desaparición de un régimen en casos por ejemplo de abusos reiterados a los derechos humanos, los cuales justificarían una intervención humanitaria.
- **Identidad:** Al pertenecer a distintos organismos internacionales, los países van forjando su identidad en la comunidad internacional. No cumplir con lo establecido en estas organizaciones, supone también parte del proceso formativo de la identidad de los estados. Pensemos por ejemplo en el contraste que hay entre Japón y Corea del Norte. Japón es el país modelo de la ONU, no cuenta con ejército, no soluciona sus conflictos mediante la guerra, hace aportes muy generosos al funcionamiento de la ONU, etc. Esto le ha generado una identidad icónica en el sistema internacional. Por otro lado, Corea del Norte es un país con un limitadísimo nivel de compromiso, y que no participa en prácticamente ningún organismo internacional, yendo constantemente en contra de un régimen internacional tan

delicado como el Tratado de No Proliferación Nuclear. Que Corea del Norte lance un misil es una acción ad hoc con la identidad internacional que ha ido forjando, propia de un estado paria en el sistema internacional de naciones. Que Japón lo haga sería un verdadero shock que iría en contra de la identidad que tiene a nivel internacional.

Relación dinámica

La relación entre los organismos internacionales y la política exterior de los países es dinámica. Los países buscan influenciar los dictámenes de los organismos internacionales, pero los organismos internacionales a su vez establecen regulaciones que enmarcan el actuar de los países miembros. Por lo tanto se da una relación que fluye en dos sentidos. Podemos definirlos como *top-down*, cuando las organizaciones internacionales influyen en la política exterior de los estados, o *bottom-up*, cuando los estados buscan influir en la constitución, rol y regulaciones de dichos organismos.

Un pequeño ejemplo en este sentido nos lo da el comercio mundial de carne bovina o porcina. En EEUU se usa de manera regular en la crianza del ganado un agente hormonal llamado ractopamina. Lo que hace la ractopamina es convertir la grasa del animal en músculo, de manera que el rendimiento de carne por animal sea mayor. A fin de cuentas lo que nos llevamos a la boca es mayoritariamente musculo. La ractopamina hace en paralelo que el musculo, o la carne, sea más blando, y por lo tanto tenga una mayor valoración de mercado. Sin embargo, el uso y consumo de ractopamina está prohibido en más de 150 países, generando una importante controversia internacional para EEUU, que se siente vulnerado por los dictámenes de otros países, y ha buscado intervenir el sistema internacional a su favor para que se apruebe internacionalmente la utilización de la ractopamina.

A nivel global, el consumo de carnes y la utilización de aditivos está regulado a por el *Codex Alimentarius*, que pertenece a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), y por ende a la ONU. El Codex, hasta el año 2014, no recomendaba el consumo de carnes con ractopamina al no existir evidencia científica que garantizase que su consumo era seguro para la salud. Sin embargo, después de mucha presión

norteamericana, el Codex estableció un nivel mínimo de residuo que podía tener la carne con respecto a la ractopamina. De esta manera, a nivel global, se estableció que el consumo de la carne con ractopamina no era dañino para la salud. Al establecerse esto, algunos países han ido abriendo su comercio de carne con ractopamina, favoreciendo la exportación norteamericana de carnes. Por lo tanto EEUU ha logrado avanzar su interés nacional a través de la modificación de la regulación de un OI, dándose a su vez una relación dinámica entre el OI y los demás países.

Bottom-up: Influenciando los Organismos Internacionales

La política exterior está cada vez más institucionalizada. Con esto quiero decir que la política exterior se hace cada vez más a través de organismos internacionales, los cuales canalizan las acciones de política exterior. Esto no significa que hayan desaparecido las interacciones bilaterales, pero en la actual coyuntura, buena parte de los recursos de las burocracias están orientados a la participación y defensa de intereses nacionales en estos organismos.

La influencia del estado se da fundamentalmente a través de dos canales. En primer lugar, el estado puede influenciar el diseño original del organismo internacional cuando este se encuentra en etapas incipientes, y se discuten sus estatutos, financiamiento, y organización. EEUU estableció el diseño original de la institucionalidad global después de la Segunda Guerra Mundial, y esta rige hasta el día de hoy. Las instituciones fundadas en Bretton Woods no han perdido aun su legitimidad, y responden a los intereses de posguerra norteamericanos. Algunos organismos mantienen en el tiempo este diseño original, mientras que otros evolucionan. Actualmente, se está dando una discusión global con respecto al diseño que debe tener la OMC en su nueva agenda de trabajo, que es la agenda de Doha, o la ronda de Doha. Dado que todos los países pueden aportar su opinión, el progreso ha sido muy lento porque es difícil aunar las opiniones de actores tan diversos en un set de reglas común.

En segundo lugar, los estados también pueden alterar la normativa existente en los distintos organismos internacionales si sienten que esta va en su contra. Varios países lucharon por establecer estándares más bajos de defensa de protección de la propiedad inte-

lectual en el TPP, siendo este uno de los capítulos más controversiales que se negociaron en este acuerdo de liberalización comercial. Sentían que el flujo de recursos iba a darse desde los países en vías de desarrollo hacia los países desarrollados, por lo tanto iría en contra de sus intereses.

Vías de Influencia

¿Cuáles son las vías de influencia que tienen los estados en las organizaciones internacionales? En primer lugar está el *bargaining*, o negociación. La formación de un organismo internacional suele conllevar un proceso de negociación entre las partes, en el cual cada uno busca defender de mejor manera aquello que percibe como su interés nacional. Para poder llevar a cabo esta negociación, todos los países tienen que ceder de una u otra forma, o amenazar con otras acciones en caso de que no se reconozcan sus intereses. De esta manera, por ejemplo, Japón defendió sus intereses cuando se propuso la creación de un santuario de ballenas en el Atlántico Sur. Lo que hizo fue llegar a acuerdos con todos los países participantes, pagando en distintos medios, y por lo tanto consiguió que se abstuvieran de participar en esta iniciativa.

Una segunda vía para influir en los organismos internacionales, y que es más propia de estados más pequeños y que no cuentan con los recursos para negociar, es la diplomacia argumentativa. En este caso, los países recurren a sus recursos humanos, a sus diplomáticos, para tratar de formar bloques de acción conjunta que les permitan actuar dentro de las organizaciones internacionales y conseguir a bajo costo resultados favorables. En base a esto, la diplomacia de distintos países puede catalogarse como exitosa cuando logra resultados favorables de política exterior en los organismos internacionales para los países que representan.

Top-Down: La influencia de los Organismos Internacionales en la Política Exterior de los Países

De igual manera que los Estados buscan influenciar la formación y normativas de los organismos internacionales, una vez que estos se constituyen empiezan también a marcar una influencia clara en la política exterior de los estados, estableciendo restricciones blandas a su actuar. Esto va a depender en una medida no

menor en la institucionalización y herramientas con las que cuenten estos organismos. Podemos pensar en un eje con respecto a que tan institucionalizado está una organización internacional, y también cual es el nivel de instrumentos que tiene. Tenemos organismos que tienen un alto nivel de institucionalización, y una larga gama de instrumentos para implementar sus principios, como la Unión Europea o el Fondo Monetario Internacional. En el otro extremo existen organismos con bajo nivel de institucionalización y pocas herramientas, como las Discusiones a 6 Bandas para la resolución de la proliferación nuclear en Corea del Norte. Este organismo internacional no tenía ninguna institucionalización, y además tampoco tenía instrumentos propios, dado que Corea del Norte es completamente reacia a ceder cualquier pedazo de soberanía.

Entre medio encontramos una serie de OIs que cuentan con distintos niveles de herramientas e institucionalización. Algunos ejemplos los representan la Alianza del Pacífico, con bastantes instrumentos pero una muy baja institucionalización; la OEA, con alta institucionalización y pocos instrumentos; o el NAFTA, con baja institucionalización y muchísimos instrumentos que se aplican en el día a día de las relaciones entre EEUU, México y Canadá.

Cuando analizamos el sistema internacional, vemos que existe un consenso amplio con respecto al principio de la soberanía establecida en Westfalia. Sobre la base de este sistema de soberanías, los organismos internacionales son conscientes de que no se puede intervenir en la esfera doméstica de cada uno de los estados, dado que tienen realidades diferentes y resguardan con recelo sus atribuciones soberanas. A este fenómeno hizo referencia John Ruggie cuando acuñó el término *embedded liberalism*, o liberalismo integrado. La base de este concepto es que los estados se van comprometiendo con un orden internacional que evoluciona constantemente, pero sin ceder en sus prerrogativas domésticas. Por lo tanto, la organización internacional no puede ir más allá de lo que cada estado le permita con respecto al concepto sagrado de la soberanía.

El concepto de liberalismo integrado es también apreciable en el Muro, donde la Guardia de la Noche no puede obligar a los reinos a comprometer más recursos, alterar los sistemas educacionales para enseñar mayores contenidos sobre el Invierno, o intervenir en la política doméstica de las tramas que llevan a cabo

en Desembarco del Rey. Sin embargo, la Guardia tiene una influencia parcial a la hora de convocar a los distintos reinos contra una lucha real. Algunos líderes, como Stannis Baratheon o los Stark, reconocen el liderazgo natural de la Guardia con respecto a cualquier asunto que tenga que ver con lo que ocurre más allá del muro. Jon tiene la capacidad de convencer a Daenerys para que comprometa recursos a la lucha contra los Caminantes en buena medida porque había ocupado el puesto de Lord Comandante de la Guardia de la Noche, teniendo una influencia normativa que otros líderes Stark no hubiesen tenido. Por lo tanto, el organismo ejerce influencia cuando la temática que le concierne es de su especialidad.

Al existir una comunidad de naciones, y un consenso internacional sobre distintos temas, los estados se esfuerzan por cumplir con estas normativas internacionales a las cuales adhieren. De esta manera van a ir adaptando su forma de actuar a los postulados de estos organismos internacionales. Los sistemas médicos de Juego de Tronos están moldeados acorde a las pautas que surgen de la Ciudadela. Los sistemas políticos también reciben una fuerte influencia de este organismo. Y las comunicaciones son prácticamente monopolizadas por la comunidad de Maestres, al controlar los cuervos. De esta manera vemos una clara influencia *top-down* por parte de los OIs en los distintos reinos que conforman el territorio de Poniente.

Las organizaciones internacionales tienen la capacidad de elevar los problemas domésticos a la esfera pública internacional. En el caso de la OEA, por ejemplo, no existe ningún peligro concreto para Venezuela en función de la aplicación de la Cláusula Democrática. En términos de *soft power*, sin embargo—si es que a Venezuela le queda aún algo de credibilidad internacional—que es un acto que puede afectar al estado. La situación forzaría a Venezuela a tener, por lo menos, una discusión doméstica con respecto al posible impacto que tendría la aplicación de la Cláusula Democrática de la OEA. Esta herramienta propia de los organismos internacionales ha sido regularmente llamado *naming and shaming*, dando a los OIs una herramienta blanda para incentivar los países a cumplir con sus compromisos. Las organizaciones internacionales generan una realidad discursiva, que se incorpora a las prácticas de política exterior de cada estado, y pasa a convertirse por lo tanto en una realidad material. No podemos obviar este proceso.

La Ciudadela, al igual que la OCDE, son casos únicos de organismos internacionales que buscan ser guías normativas en lugar de escenarios de influencia. A ambos confluyen una serie de reinos o países (en el caso de la OCDE son los países desarrollados), buscando ser parte de una red de conocimiento estándar con respecto a buenas prácticas. El mismo objetivo que persigue la OCDE a través de informes, lo persigue también la Ciudadela a través de las asesorías de los Maestres. De esta manera se organiza una influencia clave por parte de organismos internacionales que han adquirido suficiente autonomía como para marcar pautas de manera independiente de los estados o reinos que los componen.

Conclusiones

En función de la influencia que un país pueda tener sobre un organismo internacional, la influencia que el organismo internacional pueda tener sobre el país, y la capacidad que tenga este de imponer sanciones, cada país debe analizar si el costo y el beneficio de una política exterior exceden o no contravenir las indicaciones del organismo. Lo que hacen los organismos internacionales es alterar las mediciones de costo y beneficio que tienen los países en política exterior estableciendo un marco normativo, que aunque no sea ejecutable, si genera costos para los países eviten un determinado curso de acción.

Otro efecto que tienen los organismos es establecer marcos de decisiones que pasan a ser aceptados globalmente, y cambian la percepción de los actores, al igual que su cognición. Pensemos en el caso del Mar del Sur de China. Para los intereses chinos, lo más conveniente es mantener la discusión a nivel bilateral con países que son todos menores que China. Por otro lado, a los demás países les conviene enmarcar la discusión en torno a las Leyes de la Convención del Mar de las Naciones Unidas (UNCLOS), las cuales establecen parámetros, o criterios, equitativos conducentes a la cooperación en el establecimiento de las fronteras marítimas. Por lo tanto, el problema se puede enmarcar en el contexto normativo de un organismo internacional, que entrega principios claves para la resolución de conflictos, o puede enmarcarse en luchas bilaterales de poder.

La ventaja que tienen los organismos internacionales es precisamente que ayudan a la superación de

problemas de acción colectivos estableciendo de antemano los principios de acción y resolución de conflictos. De esta manera, logran enmarcar un problema de política exterior, y conducen a soluciones concretas.