

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES "FLACSO"**  
**ESPECIALIZACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**Título: La Toma de Decisiones en el IIRSA**  
**Nombre: Gustavo Endara Muñoz**

**Quito, 30 de septiembre de 2005**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES "FLACSO"  
ESPECIALIZACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**



**Título: La Toma de Decisiones en el IIRSA**

**Nombre: Gustavo Endara Muñoz**

**Director: Adrián Bonilla**

**Lector: Alexei Páez**

**Quito, 30 de septiembre de 2005**

## **Índice**

	<b>Pág.</b>
<b>Índice</b>	<b>04</b>
<b>Síntesis</b>	<b>05</b>
<b>Introducción</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo I</b>	
<b>Antecedentes</b>	<b>15</b>
<b>Capítulo II</b>	
<b>Orden Internacional</b>	<b>21</b>
<b>La agenda del Ecuador frente al Brasil es la siguiente:</b>	<b>27</b>
<b>Capítulo III</b>	
<b>La Suscripción del Acta de la Cumbre Presidencial de Brasilia</b>	<b>31</b>
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Análisis de Toma de Decisiones</b>	
<b>1. Los Modelos de Allison</b>	<b>39</b>
<b>2. Los Modelos de Hey</b>	<b>59</b>
<b>3. Los Modelos de Hermann</b>	<b>66</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>73</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>79</b>

## **ANÁLISIS DE TOMA DE DECISIONES**

### **1. Los Modelos de Allison**

Graham Allison, en su libro “La Esencia de la Decisión” realiza un análisis de la crisis de misiles nucleares instalados en Cuba por parte de la Unión Soviética y la forma en que los Estados Unidos enfrentaron el problema y obtuvieron una solución. Allison analiza el mecanismo y el procedimiento de toma de decisiones de los Estados Unidos y desarrolla tres modelos que tratan de buscar la explicación teórica de una realidad que llevó al mundo a estar al borde de una guerra nuclear entre las dos Superpotencias y que hubiera conllevado, sino con la destrucción de toda la humanidad, por lo menos sí de una inmensa mayoría.

Los modelos desarrollados por Allison son:

#### **El Modelo del Actor Racional**

De acuerdo a Allison, el modelo del Actor Racional comprende los propósitos nacionales y las presiones creadas a raíz de problemas en las relaciones

internacionales; “pero dicho modelo debe confrontarse con los mecanismos intra nacionales a partir de los cuales emergen las acciones gubernamentales”<sup>[29]</sup>.

Allison considera que para el desarrollo del Modelo de actor Racional, ha recibido influencia de autores como Morgenthau, el cual explica la actuación del Estado, en torno a sus líderes; o a Arnold Wolfers, en su ensayo Los actores en la Política Internacional, en el cual considera la actuación unitaria de los Estados para la toma de decisiones en el contexto internacional, sin desconocer la existencia de un complejo de funcionarios gubernamentales que actúan en nombre de sus sociedades.

El modelo de Actor Racional se lo puede entender como aquel que el peso de la toma de decisión final recae sobre el líder, en base de su racionalidad y análisis positivo del caso específico.

Este modelo considera al Estado o nación como una instancia unitaria y racional de toma de decisiones, en la cual, el agente que tiene la capacidad de elegir una acción específica frente a un problema en particular es el líder.

Allison considera que para que el líder tome una correcta decisión, ha tenido primero que fijarse fines y objetivos, que podrían acarrear con su elección. Es decir, que el líder enfrentado a un caso en particular deberá definir claramente cuales son los resultados que desea obtener mediante la aplicación de una decisión y cuales son las consecuencias que se producen en el entorno de la misma. Es evidente que dentro del uso de la racionalidad del líder se espera que la decisión final que se tome sea la que mejores ventajas pueda obtener.

Una vez que el líder sabe a donde quiere ir, que fines alcanzar y cuales son las posibles consecuencias de las decisiones a ser tomadas, se plantea un sin número de alternativas las cuales, en base de la información recogida, serán los procedimientos a seguirse para la obtención de los fines deseados.

---

<sup>[29]</sup> Graham, Allison, La Esencia de la Decisión, Buenos Aires, 1998

No se debe olvidar que cada una de las alternativas que se plantee el actor racional, están ligadas a diferentes consecuencias o resultados, los mismos que deberán ser analizados por el líder para que, mediante una elección racional obtenga el nivel más alto de la escala de beneficios con la toma de decisiones. Esta elección está orientada a la maximización de valores dentro de condicionamientos específicos.

El análisis de la toma de decisiones en el modelo del Actor Racional de Allison se lo debe realizar considerando los siguientes puntos

**I. Unidad básica de análisis: la acción gubernamental como elección**

Los acontecimientos en la esfera de los asuntos internacionales aparecen como acciones elegidas por la nación o el gobierno nacional. Las “soluciones” a los problemas estratégicos son las categorías fundamentales a partir de las cuales el analista percibe lo que debe ser explicado.

**I. Conceptos organizadores**

**A. Actor racional.** La nación o el gobierno, concebido como una instancia unitaria y racional de toma de decisiones, el agente.

**B. El problema.** La acción se elige como respuesta a un problema estratégico enfrentado por la nación. Los peligros y oportunidades surgidas en el “mercado” de la estrategia internacional son los que mueven a la nación a actuar.

**C. Selección estática.** Por ende, la acción aparece como una elección, ordenada y regular, entre resultados alternativos.

**1. Fines y objetivos.** La seguridad nacional y los intereses nacionales son las principales categorías a partir de las cuales se conciben los fines estratégicos.

2. Consecuencias. La puesta en práctica de cada uno de los cursos de acción alternativos producirá una serie de consecuencias. Entre éstas, las más relevantes constituyen los costos y beneficios en términos de los fines y objetivos estratégicos.

3. Elección. La elección racional está orientada a la maximización de valores.

## II. Patrón de inferencia dominante

El poder explicativo del Modelo de Actor Racional se sustenta en su patrón de inferencia. Los rompecabezas se resuelven encontrando el patrón de propósitos dentro del cual el acontecimiento queda ubicado como un medio de maximizar ciertos valores.

## III. Propositiones generales

Uno de los problemas que se presentan en los estudios relativos a la política exterior es la falta, casi completa, de proposiciones generales que puedan no sólo formularse, sino también verificarse.

## IV. Propositiones específicas

En este caso se busca establecer las diferentes posiciones que se pueden elegir por parte del actor racional y las consecuencias de cada una de ellas, por lo que son éstas las que se transforman en la decisión final tomada por las autoridades de un Estado.

El gran problema que tiene este modelo de toma de decisiones es la limitada información a ser analizada y utilizada en razón que si la decisión está concentrada en una sola persona es imposible que esta llegue a conocer toda la documentación que se

tenga sobre un caso específico y esto, evidentemente, provocaría muchos errores y la racionalidad del líder estaría claramente viciada de una falta de información.

El modelo de Actor racional, por el cual, para la toma de decisiones, recae en el líder, podemos decir que dentro del caso analizado se presenta, en el acuerdo final de la Acta suscrita en Brasilia, es decir, existen temas o puntos específicos de la Acta a ser suscrita en que los funcionarios de las diferentes delegaciones no han podido alcanzar acuerdos y quedan pendientes para la toma de decisión por parte del Presidente de la República (líder). Podemos decir de la misma manera que existen muchas propuestas que se realizan a nivel Presidencial y que las unidades negociadoras no participan del todo, como es el caso de afirmaciones que realizan los Presidentes a favor de la Integración de los países Sudamericanos, y que a pesar de mantener una política de Estado a favor de la Integración, y de existir personas que se encuentran trabajando en el tema, los Presidentes (líderes) realizan declaraciones en las que se comprometen a impulsar la integración sin consultar o analizar con el reto de sus funcionarios.

En el análisis de la toma de decisiones del caso estudiado aplicaremos los puntos siguientes del modelo de Actor Racional lo cual nos permitirá comprender la elección final.

#### I. Unidad básica de análisis: la acción gubernamental como elección

En este caso nos encontramos frente a la posible acción gubernamental frente a la propuesta del Gobierno brasileño para la suscripción de un documento por el cual se comprometía el país a mantener como una prioridad de la política exterior la integración sudamericana y la previsión de la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA).

#### II. Conceptos organizadores

1. Actor racional. La nación o el gobierno, concebido como una instancia unitaria y racional de toma de decisiones, el agente. En este caso el actor racional se

encuentra identificado por el Presidente de la República, quien es el llamado a la suscripción del Acta, en su calidad de representante del Gobierno del Ecuador.

2. El problema. El problema presentado, es claramente, el recibimiento de la propuesta por parte del Gobierno brasileño de comprometerse por parte de los países de América del Sur a impulsar la integración como un mecanismo idóneo para el desarrollo de los pueblos y la lucha contra el hambre y la miseria.

3. Fines y objetivos. El Ecuador tiene como principal objetivo de su política exterior el de asegurar la existencia del Estados y su desarrollo, por lo que en el caso presente se podría definir los siguientes intereses<sup>[30]</sup>:

- I. Preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo;
- II. Erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes;
- III. Declara que el Derecho Internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas;
- IV. Propugna la integración, de manera especial la Andina y latinoamericana.

### III. Alternativas y Consecuencias

Una vez identificado el problema como la suscripción de un compromiso para iniciar un proceso de integración Sudamericana, el actor racional se plantea las siguientes alternativas:

1. La negativa a las suscripción del Acta, es decir tomar una posición frente al Gobierno brasileño de rechazar la propuesta de integración y salirse de la Cumbre Presidencial. La consecuencia lógica es que el Ecuador quede aislado de la comunidad

---

<sup>[30]</sup> Loa fines y objetivos que se ha trazado el Ecuador se encuentran recogidos en los artículos 3 y 4 de la Constitución Política del Estado

internacional y de manera directa se estaría haciendo en contra de los fines y objetivos fundamentales, por lo que el actor racional rechazó esta opción.

2. Una segunda propuesta podría haber sido esta alternativa sería la de negarse a la suscripción del Acta pero proponer una nueva manera de integración. La consecuencia de esta acción sería la poca aceptación de la propuesta por la parte del resto de países, en vista que la propuesta presentada fue analizada y negociada por las diferentes delegaciones, con lo cual se demostraría la falta de seriedad del Ecuador al ser parte de una negociación, alcanzar un acuerdo y negarse a firmarlo. En consecuencia el Actor Racional rechazó esta alternativa.

3. Una tercera propuesta podría haber sido no firma el Acta y solicitar se quede pendiente para que con un mayor análisis por parte de las autoridades de cada uno de los países permita viabilizar la adopción de la misma. El inconveniente que se presenta es que los temas tratados en la Declaración, son temas referentes a impulsar la integración regional por lo que una decisión en este sentido se iría inevitablemente en contra de los fines y objetivos del Estado. El Actor Racional no aceptó esta alternativa.

La cuarta alternativa podría ser la opción de una vez negociada el Acta la de suscribirla e impulsar su ejecución. Esta traería como consecuencia un importante avance en el desarrollo de la región, en vista que a partir de ella se empezarían a trabajar en grandes proyectos de integración de infraestructura entre los países suscriptores que harán viable el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de sus habitantes. El Actor Racional eligió esta alternativa al considerar que era la que mayor beneficio le otorgaba y el menor costo.

### El Proceso Organizacional

Es importante tener presente que aunque en el contexto internacional, el Estado es considerado como un ser unitario y racional en la toma de sus decisiones, de la misma manera es importante no “perder de vista que un gobierno consiste en un

conglomerado semi-feudal de organizaciones articuladas de manera difusa, poseyendo cada una de ellas una vida propia y sustantiva.<sup>[31]</sup>»

Allison desarrolla este segundo modelo considerando que ciertamente la postura de un Estado es unitaria, pero por la conformación de cada uno de los Estados y el procesamiento de cada problema por parte de cada miembro o institución de ese Estados hace que la toma final de decisiones no corresponda al racionalismo de un único actor racional, líder, sino que la decisión a ser tomada será como consecuencia de la suma de análisis, intereses, condicionamientos de cada una de las partes de un gobierno, en la que intervendrán una gran cantidad de personas y organismos colegiados de personas que estudiarán y generaran alternativas suficientes para la toma de una correcta decisión que beneficie de una manera a otra a una mayor parte de la sociedad a la que representa.

Es importante considerar algunos límites que establece Allison al explicar y predecir la conducta gubernamental. Es así que los Actores Organizacionales, no es un actor unitario, sino “una constelación de organizaciones aliadas de manera difusa, en la cima de las cuales se instalan los conductores gubernamentales”<sup>[32]</sup>

Los problemas que se presentan a los Gobierno involucran una gran cantidad de materias, las mismas que requieren ser analizadas por especialistas en el ramo, y por tanto se divide el problema, se procesa la información correspondiente en cada uno de los casos y se realiza un rango de acciones en un rango de cuasi independencia de los temas.

Es importante recalcar que la limitación para la toma de decisiones en este modelo esta directamente ligado a la importancia y selección de la información a ser analizada, la misma que dependerá de los individuos que trabajen para su organización, su preparación, sus intereses, y los objetivos de la organización. De la misma manera se

---

<sup>[31]</sup> Op. Cit., pp.115

<sup>[32]</sup> Op. Cit. Pp132; Allison considera que para la toma de decisiones dentro de un Gobierno el problema es dividido entre las diferentes áreas que lo componen, que cada uno de ellos, con la información que recaban, con sus intereses específicos y con su propia racionalidad van generando alternativas que en el momento de la toma de decisión serán consideradas, evaluadas y sobrepesadas para la elección final. Es decir las decisiones serán construidas por las conclusiones de los análisis que realicen cada una de esa constelación de organizaciones que forman el Estado.

debe considerar la capacidad de la organización para realizar el seguimiento de la ejecución de la decisión tomada, en vista que solo una organización fuerte que realice un seguimiento correcto podrá llevar a cabo de una mejor manera los objetivos y fines impuestos en un inicio al tratar un problema.

Es en este modelo que se evidencia por primera vez una fragmentación de poder, en donde será cada una de las organizaciones que conforman el Estado las que detendrán la capacidad de la toma de decisiones y que deberán coordinar con el resto de organizaciones una posición conjunta.

El paradigma de este modelo con lleva los siguientes puntos a ser examinados:

I. Unidad básica de análisis: la acción gubernamental como output organizacional.

Los acontecimientos en el marco de las políticas internacionales son en tres sentidos críticos outputs organizacionales.

Primero, los eventos reales son outputs organizacionales. Las decisiones de los conductores gubernamentales se sustentan en rutinas organizacionales. Pueden forzar los límites del output y ejercer alguna acción al combinar distintos outputs, pero la mayor parte de la conducta está determinada por procedimientos establecidos previamente.

Segundo, las rutinas organizacionales existentes, referidas al empleo de las capacidades físicas presentes, constituyen el rango de elección efectiva abierta a los conductores gubernamentales que enfrentan un problema específico.

Tercero, los outputs organizacionales estructuran la situación dentro de los límites de la cual los conductores toman sus decisiones. Dichos outputs plantean el

problema, suministran la información y adoptan los pasos iniciales que otorgan un determinado matiz al asunto puesto a consideración de los conductores. Como observa Theodore Sorensen: "... raras veces los Presidentes toman decisiones) especialmente en el ámbito de los asuntos internacionales), con frecuencia, las decisiones básicas que confinan las elecciones, se toman antes de que ellos intervengan..."

El análisis de la elección gubernamental se centra en la información provista y en las opciones definidas por las organizaciones, en las capacidades organizacionales existentes, que agotan las elecciones efectivas abiertas a los conductores, y en los outputs de las organizaciones significativas, que fijan la locación de las piezas en el tablero y dan forma a la cuestión considerada. A su vez, el análisis de la conducta gubernamental se centra en los outputs ejecutivos de las organizaciones individuales por un lado, y en las capacidades y posición organizacionales de las piezas distribuidas en el tablero por el otro.

## II. Conceptos organizadores.

A) Actores organizacionales. El actor no es una nación monolítica, sino a una constelación de organizaciones aliadas de manera difusa, en la cima de las cuales se instalan los conductores gubernamentales. (Armada, Departamento de Estado, CIA, etc.).

B) Segmentación de problemas y fraccionamiento del poder. El control de los múltiples aspectos de los asuntos internacionales reclama que los problemas se dividan y repartan entre varias organizaciones. (diplomacia, seguridad, economía, inteligencia). Cada organización percibe problemas, procesa información y realiza un rango de acciones dentro de un marco de cuasi- independencia. La segmentación permite una concentración, en las facetas particulares de los problemas, mayor de la que sería posible si los conductores trataran de enfrentar los problemas mismos.

C) Prioridades y percepciones parroquiales. La responsabilidad primaria hacia un conjunto limitado de problemas estimula el parroquianismo organizacional, que se ve reforzado por factores estatales como:

1. información selectiva accesible a la organización;

2. reclutamiento del personal para la organización;
3. contratación de individuos dentro de la organización;
4. presiones de pequeños grupos dentro de la organización; y,
5. distribución de las recompensas por la organización.

En consecuencia las organizaciones desenvuelven tendencias relativamente estables referidas a las prioridades, percepciones y cuestiones operativas.

D) La acción como output organizacional. El rasgo más importante de la actividad organizacional es su carácter programado.

E) Coordinación y control estandarizados: El funcionamiento de cada organización tiene consecuencias considerables para los otros departamentos. La necesidad de descentralización corre paralela con los reclamos de coordinación. La necesidad de coordinación y centralización de la política exterior garantizan la participación de los conductores gubernamentales en los procesos internos. A veces la intervención de los conductores gubernamentales cambia la actividad de una organización, orientándola en una dirección determinada.

F) Decisiones de los líderes gubernamentales: La persistencia organizacional no impide cambios en la conducta gubernamental. A pesar de los límites que tiene la conducción en lo relativo al control de cambios en los fines o SOP de una organización, muchos asuntos reclaman la decisión de los conductores, determinando que las organizaciones y programas deben emplearse. Esto explica que puedan aparecer importantes cambios en la conducta de los gobiernos, sin que se produzcan cambios significativos en el parroquianismo o los SOP de una organización dada. En el largo plazo, los conductores pueden crear nuevas organizaciones o cambios deliberados en las organizaciones existentes. Pero en todas esas operaciones, los conductores dependen de la información, estimaciones y alternativas presentadas por determinados programas organizacionales.

### III. Patrón de inferencia dominante

Si una nación realiza hoy una acción de determinado tipo, sus componentes organizacionales deben haber realizado ayer una acción sólo marginalmente diferente a la de hoy. El poder explicativo del Modelo II se basa en el descubrimiento de las rutinas y repertorios organizacionales que producen los outputs que forman parte del acontecimiento que se requiere explicar.

#### IV. Proposiciones generales.

A. Implementación organizacional. Las actividades realizadas de acuerdo a procedimientos y programas estandarizados no constituyen una adaptación flexible y de largo alcance al problema en cuestión. Los detalles y particularidades de las mencionadas actividades están determinadas principalmente por rutinas organizacionales y no por las directivas de los conductores gubernamentales. En consecuencia es erróneo el intento que hace el Modelo del Actor Racional de utilizar detalles y particularidades para distinguir entre hipótesis alternativas acerca de sutiles planes supuestamente ideados por dichos conductores.

B. Operaciones Organizacionales. Las alternativas definidas por las organizaciones tienen severas limitaciones en cuanto al número y carácter. La corta serie de alternativas refleja no solo el costo de generación de las mismas, sino también el interés que tiene la organización en controlar las opciones en lugar de limitarse a presentarlas.

C. Flexibilidad limitada y cambio gradual. Las principales orientaciones de la acción organizacional son rectas:

1. Los presupuestos de las organizaciones cambian de manera gradual, tanto con respecto a los totales como con respecto a las transiciones intra-gubernamentales.
2. Las prioridades, percepciones y cuestiones relativas a una organización dada son relativamente estables.

3. Los procedimientos y repertorios organizacionales cambian de manera gradual.

4. Generalmente, las nuevas actividades consisten en adaptaciones marginales de programas y actividades ya existentes.

5. Una vez que se adopta un programa, no se lo abandona en el momento en que los costos exceden a los beneficios. La inercia organizacional lo sostiene más allá de ese momento.

D. Planificación de largo Plazo. La existencia de unidades de planificación a largo plazo, parece avalar la implicación del Modelo del Actor Racional, según el cual los gobiernos operan sobre el futuro incierto ideando planes de largo plazo. Sin embargo, la proposición del Modelo II atiende a la contribución efectiva que tienen esas unidades en el output de determinada política. La planificación a largo plazo tiende a institucionalizarse y, en consecuencia, a perder importancia.

E. Fines y Recompensas. En la medida en que los fines organizacionales están formulados bajo la forma de constricciones, es decir de imperativos destinados a evitar que se caiga fuera de los niveles de desempeño especificados.

F. Imperialismo. La mayoría de las organizaciones definen el fin central de la "salud" en base al crecimiento, en el presupuesto, la cantidad de hombres y el territorio. Por ende, las cuestiones que se plantean en áreas donde las fronteras son ambiguas y sujetas a cambio, las cuestiones que constituyen nuevos territorios, están dominadas por la actividad colonizadora.

G. Opciones y organización. Con frecuencia las organizaciones y subunidades de una organización se crean para prestar especial atención a algún aspecto de cierto problema que hasta ese momento estaba desatendido. Los conductores ven esto como la posibilidad de aumentar el espectro de opciones, pero las nuevas opciones afectan las probabilidades de elección.

H. Factibilidad Administrativa. Las explicaciones, los análisis y las predicciones, deben incluir la factibilidad administrativa, como una dimensión clave. Hay una brecha

significativa entre lo que los conductores eligen y lo que las organizaciones implementan.

I. Cambio Dirigido. Las orientaciones y rutinas organizacionales no son impenetrables al cambio dirigido. Focalizando cuidadosamente los factores claves que sustentan las rutinas, pueden producirse cambios importantes. Pero los términos y las condiciones bajo las cuales se desenvuelven las tareas de conducción política, tornan al cambio efectivo algo fuera de lo común.

V. Propositiones Específicas.

Este modelo permite al Estado tomar una mejor decisión en razón que por la dificultad y complejidad que entraña cada problema, permite que para su solución se involucren la mayor cantidad de personas, expertas en cada área del mismo, y que en base de una mayor cantidad de información a ser procesada se pueda establecer un mejor rango de alternativas para una solución final. El problema de este modelo radica que por la competencia y oposición que puede existir entre las organizaciones que existen dentro de un Estado pueden distorsionar la decisión final, en vista que cada organización buscará imponer su solución en base del poder y representación que tenga cada una de ellas dentro del aparato estatal.

El modelo organizacional esta claramente establecido en la forma como se delega al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil la formación del Acta Presidencial, en vista que este, en base de los resultados que se vayan presentado de las diferentes reuniones de trabajo va elaborando el Acta con párrafos previamente consultados y aprobados por las delegaciones enviadas para tal efecto.

Todas y cada una de las instituciones y organizaciones participantes, se hacen cargo de los temas que le corresponden, y dividen el problema de acuerdo a la esfera de influencia de las mismas.

Es importante resaltar que cada delegación que se encuentra en visita a Brasil lleva expertos estatales de cada sector de los temas a ser tratados y negociados, los mismos que recogieron información en cada uno de sus departamentos e

instituciones nacionales, lo que les permite presentarse en las mesas de negociación con propuestas acordes a sus necesidades y requerimientos. La toma de decisión final se realizará en base a la negociación de las propuestas presentadas.

En caso de producirse una controversia u oposición, sobre una decisión tomada en una organización estatal de una de las delegaciones, por parte de la contra parte, se reúnen los técnicos especialistas de cada país con el fin de adecuar la solución más acertada, respondiendo siempre a los fines y objetivos de la organización estatal a la que se deben.

En caso que los representantes de la organización estatal no llegan a un acuerdo determinado y se vuelven incapaces de tomar una decisión sobre un tema o materia de real importancia, se cambia el modelo de toma de decisiones de Allison, del organizacional al del Actor Racional, en razón que se deja al criterio de los líderes la toma de la decisión final. Evidentemente cada organización estatal presenta a su líder todas las alternativas posibles y las consecuencias correspondientes, así como la posición de la contra parte de negociación. El líder deberá, en base de la maximización de valores, tomar la decisión final.

La aplicación del paradigma del modelo organizacional examina las mismas propuestas y proposiciones establecidas en modelo del Actor Racional, pero además toma en consideración:

El análisis de este modelo, examinará los intereses, las demandas y las acciones independientes que, provenientes de distintas organizaciones, dan lugar a estos patrones divergentes.

El Modelo Organizacional, sugiere que los escenarios que dominan la literatura estratégica existente son mucho menos interesantes que los que surgen cuando no se toman en cuenta condiciones de variación en el balance o la estabilidad.

Primero, si ocurre un acontecimiento no deseado, será como consecuencia de una actividad organizacional: es decir, en caso que uno de los dos países decidiría

optar por una de las alternativas propuestas, las mismas responderían directamente al producto de las recomendaciones de una de las organizaciones estatales participante. Esto se muestra en razón que existen muchos casos en que los fines y los objetivos varían entre una y otra organización, llegando en ciertos casos a contradecirse.

Segundo, ¿Qué patrones de conducta estandarizada ha adoptado cada una de las partes para llevar sus capacidades estratégicas al estado de alerta, y de una manera u otra evitar que se presente un acontecimiento no deseado.

Tercero, los procesos organizacionales fijan el rango de elecciones efectivas abiertas a los conductores de la otra parte.

Cuarto, los outputs de los procedimientos organizacionales establecen el tablero que los conductores gubernamentales tienen ante sí cuando deben elegir.

Quinto, ¿Qué probabilidad hay de que los procesos organizacionales provoquen el apareamiento de acontecimientos no deseados? La reducción de la posibilidad de cometer errores y la reacción a posibles actitudes son valores para la realización de los cuales un sistema debe estar especialmente diseñado.

### La Política Gubernamental

El modelo de la Política Gubernamental, o conocido también como burocrático, de acuerdo a Allison “ no considera a un actor unitario sino a varios actores como jugadores, jugadores que no solo atienden cuestiones estratégicas específicas, sin también diversos problemas intra – nacionales; jugadores que actúan no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, Organizacionales y personales; jugadores que toman decisiones gubernamentales no a través de una elección única y racional, sin a través del tira y afloja característico de la política.”<sup>[33]</sup>

---

<sup>[33]</sup> Op. Cit. 213.

En vista de lo anterior podemos analizar que de acuerdo a este modelo las decisiones y acciones gubernamentales son la resultante de la política intranacional, la misma que es generada por un grupo de “jugadores”.

La posición de cada uno de estos jugadores están determinadas por las percepciones, los fines y los intereses, las apuestas y las posturas; y por último los plazos y las facetas de las cuestiones a ser estudiadas.<sup>[34]</sup>

La influencia que tiene cada jugador en la toma de decisiones están determinadas por el poder que maneje, su capacidad de obtener ventajas y las percepciones que tienen otros jugadores.

Todas estas condiciones, posiciones, jugadores, capacidades, ventajas y destrezas se combinan a través de un juego que desembocan en las decisiones y acciones gubernamentales. En la cual existen canales de acción, los cuales son los que determinan los participantes; las reglas de juego, que es el marco jurídico que permite el desarrollo de la toma de decisiones y por último la acción como resultante política.

Allison establece los puntos centrales del paradigma de este modelo, los cuales son:

Unidad básica de análisis: La acción gubernamental como resultante de política, las decisiones y acciones de los gobiernos son resultantes de políticas intranacionales: de compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios que tienen intereses diversos e influencias asimétricas.

La conducta nacional en cuestiones internacionales puede concebirse como un emergente de juegos intrincados y sutiles, simultáneos y superpuestos, entre jugadores situados en posiciones de gobierno.

---

<sup>[34]</sup> Es importante considerar que en el caso a ser analizado claramente se distinguen los tres modelos de Allison, y su combinación, pero es necesario resaltar que en el momento de buscar una decisión en consenso en la que participan varios jugadores, pesa mucho los intereses individuales de unos (jugadores que son funcionarios políticos), frente a jugadores que representan los intereses de una organización (jugadores que son funcionarios de carrera. Este caso no es en la confrontación de dos instituciones de un país, sino de la confrontación dentro de una misma institución de funcionarios de diferente procedencia política.

1. Acciones gubernamentales que son el resultado de aglomeraciones de decisiones y acciones relativamente independientes, referidas a jugadores individuales y grupales.
2. Decisiones o acciones gubernamentales formales que representan una combinación de las preferencias y las influencias relativas de los jugadores centrales.
3. Decisiones y acciones gubernamentales formales que representan una combinación de las preferencias y las influencias relativas de un subconjunto específico de jugadores.

Conceptos organizadores: De acuerdo a la realización de 4 preguntas:

1. Quién juega? Los jugadores en posición, es decir, el actor gubernamental no es el agente unitario, existe un conjunto de jugadores individuales. Estos constituyen agentes de decisiones y acciones gubernamentales particulares. Los individuos son jugadores del juego político de la seguridad nacional cuando ocupan una posición influyente sobre los principales canales de producción de acciones relativas al juego.

2. Qué determina la posición de cada jugador? Existen factores que estimulan el parroquianismo organizacional que ejerce presión sobre los jugadores. El jugador debe ser sensible a las orientaciones de su organización. Así pueden hacerse predicciones confiables acerca de la postura que tomará determinado jugador, para ello se requiere conocimiento sobre las presiones y sobre el bagaje que pesan sobre el jugador. Los fines y los intereses afectan a los resultados deseados por los jugadores; aquí se incluyen los intereses relativos a la seguridad nacional, los intereses organizacionales, los intereses domésticos y los intereses personales.

3. Qué determina la influencia relativa de cada jugador? El poder contiene 3 elementos a saber: a. ventajas para la concertación de pactos; b. destreza y voluntad de usar esas ventajas; y, c. percepciones que otros jugadores tienen de los 2 elementos anteriores

4. Cómo se combinan, a través del juego, las posiciones, influencias y movimientos que desembocan en las decisiones y acciones gubernamentales? Para esto existen:

1. Canales de acción.- Entendidos como medios regularizados de toma de acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica.
2. Reglas de juego.- Se sustentan en la Constitución, estatutos, interpretaciones de las cortes, órdenes ejecutivas, convenciones e incluso la cultura.
3. La acción como resultante política.- En este punto es conveniente tener presente: 1. el medio donde el juego se desenvuelve, 2. el ritmo del juego, 3. la estructura del juego, 4. la ley del juego, 5. la recompensa del juego.

Una vez alcanzada la decisión gubernamental, no termina el juego, puede revertirse o simplemente ignorarse la acción. De todas maneras, la decisión deberá implementarse.

Patrón de inferencia dominante: El poder explicativo de este modelo se consume desplegando el juego que da lugar, como resultado, a la acción en cuestión. El modelo III trata de atender a las diferencias, malentendidos y confusiones que contribuyeron a la realización de lo que en definitiva se lleva a cabo.

Proposiciones generales: La extraordinaria complejidad de los casos provenientes de la política burocrática explica la relativa falta de proposiciones generales. Sin embargo se requieren que se generen las mismas.

Proposiciones específicas: Se deben generar proposiciones específicas que permitan avizorar la solución del problema planteado.

Este modelo Burocrático de toma de decisión es sin duda el que se acerca a la realidad, en vista que el mayor número de problemas que se presentan ante un Estado son resueltos, no por un líder racional ni por acciones de organizaciones estatales, sino que son enfrentados por jugadores políticos escogidos por un Gobierno de turno que no

tienen relación con el Gobierno anterior y que no tendrán relación con el Gobierno que vendrá.<sup>[35]</sup>

En este caso se puede observar al modelo de Política Gubernamental en el final de este caso analizado, en virtud que los jugadores entran a ser parte de la toma de decisiones en el momento final de elaboración del Acta Final.

Para explicarlo de mejor manera se debe comprender que una vez que las organizaciones han presentado las propuestas correspondientes a sus fines y objetivos para la toma de decisión final, será en muchos los delegados que se encuentren en cada negociación los que decidan tomar decisiones que puedan contravenir intereses de las organizaciones a que se deben y que lo realicen en base de defender intereses políticos particulares. Se debe comprender que las Instituciones Públicas de los países están conformadas por personas que trabajan durante muchos años, llegándose a considerar una carrera en la institución, lo que les lleva a ser conocedores de un tema específico. Pero existe el caso que esas instituciones, sus representantes son nombrados políticamente por el Gobierno de turno. Estas personas que son políticas y tienen un alto grado de injerencia en el Gobierno pueden en una negociación determinada dejar de lado los intereses y propuestas presentadas por la organización que representan y tomar decisiones fundamentadas en intereses particulares.

Una vez que hemos analizado el caso de la Acta Presidencial de Brasilia y la forma en que se tomó las decisiones a la luz de los modelos de Allison podemos llegar a las siguientes conclusiones.

Se evidencia que la toma de decisiones en un Estado es un mecanismo complejo en el que se combinan los tres modelos determinados de Allison, en razón que muchas de las decisiones son tomadas por el líder, haciendo caso al modelo del actor racional, pero que, a la vez, se toman decisiones de acuerdo al modelo organizacional,

---

<sup>[35]</sup> Salvo mejor criterio, considero que el Ecuador combina todos los modelos de Allison en la toma de decisiones frente a problemas que se presentan en el interior del país. De mi poca experiencia y del seguimiento a algunas decisiones tomadas por el Ecuador en materia de relaciones internacionales, se podría decir que en una gran mayoría de problemas se aplica el método Organizacional de toma de decisiones, en vista que al existir una carrera diplomática se ha podido dar seguimiento a los temas tratados y se han creado en algunas ramas verdaderas políticas de Estado generadas por intereses y necesidades de una Organización estatal (existiendo claramente graves excepciones)

en donde son las organizaciones las que definen los objetivos y los fines y los que toman las decisiones. De la misma manera podemos observar que el modelo burocrático se hace presente en instancias finales en las que la toma de decisión las realizan funcionarios “políticos” que no responden a una organización, sino que defienden sus intereses y que tienen la capacidad de intervención.

## **2. Los Modelos de Hey**

Jeanne Hey, en su libro sobre las Teorías de Política Exterior Dependientes y el Caso de Ecuador en 1980 analiza la toma de decisión en 12 ejemplos de casos en el Ecuador durante los Gobiernos del doctor Osvaldo Hurtado Larrea (1981-84) y del ingeniero León Febres Cordero. Es importante señalar que este estudio se realiza por la manifiesta dependencia existente entre Ecuador y los Estados Unidos. Es en base a este trabajo de investigación que Hey elabora seis Teorías sobre la dependencia en la toma de decisiones de política exterior, las cuales son:

1. Sumisión;
2. Consenso;
3. Dependencia Contraria;
4. Realismo;
5. Preferencias del Líder; y,
6. Política Doméstica.

Es importante considerar que las tres primeras Teorías explican la forma de la Toma de Decisiones por parte de los Estados dependientes, y las otras tres buscan explicar la capacidad de decisión de dichos Estados.

En el caso que analizamos, que es la suscripción del Acta de la Cumbre Presidencial de Brasilia, por la cual se fijó una agenda de trabajo y de compromisos entre los países de América del Sur<sup>[36]</sup>, para el impulso de la integración de toda la región.

Como hemos mencionado con anterioridad la relación existente entre Ecuador y Brasil, a pesar de existir notables diferencias entre los dos países, por ser Brasil un país varias veces económica, territorial y políticamente más grande que el Ecuador produciéndose una asimetría entre los dos, no se produce una relación de dependencia directa. La razón por la que se produce este particular fenómeno es que todo el hemisferio es completamente dominado por los Estados Unidos, como país hegemónico, generando relaciones de dependencia directa entre éste país y cada uno de los Estados de América del Sur.

Otra razón que podríamos considerar es que las relaciones entre los países de América del Sur se han desarrollado prioritariamente entre los países fronterizos, dejando en un segundo plano las relaciones entre los países sin frontera. Este caso directamente refleja la realidad de las relaciones entre Ecuador y Brasil, en vista que al ser países que no tienen frontera no han desarrollado al máximo sus respectivos potenciales de interrelación. Es en los últimos años que se ha producido un impulso por parte del Gobierno de los dos países de acrecentar las relaciones bilaterales, una vez que Brasil terminó su participación como Garante del problema limítrofe entre Ecuador y Perú.<sup>[37]</sup>

## 1. Teoría de la Sumisión

---

<sup>[36]</sup> Esta agenda se consolida de acuerdo a la Nota de Prensa que emitió el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil en relación con la reunión de Presidentes de América del Sur que se celebró en Brasilia entre el 31 de agosto y el 01 de septiembre del año 2000 y que fue enviado a esta Cancillería por parte de la Embajada del Ecuador en Brasil, mediante el Correo Electrónico No. 124/2000 de 24 de marzo del año 2000.

<sup>[37]</sup> Consideraciones realizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

La autora en esta Teoría explica claramente como son tomadas las decisiones por los países débiles y Tercer mundistas en relación a temas de Política Exterior, en vista que por ser Estados que tienen muy limitados recursos económicos, políticos y militares se ven sujetos a las condiciones que son impuestas por parte de los Estados poderosos bajo pena, en caso de no acatamiento, de sanciones económicas, políticas y militares. Como consecuencia los Estados débiles generaran política exterior en base de esas condiciones, estableciéndose en cada caso, características particulares de sumisión, conforme las particularidades de cada Estado, de cada Régimen y de cada Líder.

Hey recoge la afirmación de Bruce Moon por la que se especifica que la política exterior de los Estados débiles se encuentra claramente determinadas por fuerzas externas bajo la teoría realista de dependencia.

Con la aplicación de la mencionada Teoría de la Sumisión, la autora concluye, que la existencia de una relación asimétrica entre dos Estados, por la cual uno se convierte en Estado dependiente de otro, puede provocar que los Estados débiles generen políticas exteriores orientadas a favor del centro, como medida para obtener recompensas, o evitar castigos por parte de los Estados fuertes, sin importar si las políticas adoptadas concuerdan con los intereses particulares de cada uno de los Estados.

Si aplicamos esta teoría al caso que estamos analizando nos encontramos que la relación entre Ecuador y Brasil no se la puede considerar como sumisa de un Estado al otro, en razón que la decisión de suscribir el Acta de la Cumbre Presidencial de Brasilia fue un tema largamente discutido y tratado por los dos países<sup>[38]</sup>, en la que se incluyeron temas de interés e importancia para cada uno de ellos<sup>[39]</sup>, con lo que no se reunirían las características establecidas en esta Teoría.

---

<sup>[38]</sup> Esto se demuestra por la constante comunicación que existió entre ésta Cancillería y la Embajada del Ecuador en Brasilia, por la cual se envió en consulta el texto de la Acta y las observaciones que se realizaron a la misma: Correo Electrónico 208/2000 del 22 de junio del año 2000 enviado por la Embajada de Ecuador en Brasil a la Cancillería remitiendo el proyecto de texto; el Correo Electrónico 429-SP/DGA/DTAS del 26 de junio del año 2000 enviado por esta Cancillería a la Embajada de Ecuador en Brasil remitiendo las observaciones correspondientes al proyecto de texto; y, el Correo Electrónico 266/2000 del 23 de agosto del año 2000 enviado por la Embajada de Ecuador en Brasil remitiendo el proyecto de texto que recoge algunas de las observaciones realizadas.

## 2. Teoría del Consenso

La autora expone que en esta teoría existe una cooperación entre las élites de la periferia y el centro con el fin de mantener un sistema internacional que mediante el desarrollo de los Estados de la periferia se benefician los del centro. De acuerdo a Hey las élites existentes en la Periferia se encuentran conectados y dependen directamente de los capitales extranjeros, por lo que este grupo, que casi siempre son los líderes de los Estados promueven que se generen políticas exteriores pro-centro.

Esto se produce, de acuerdo a Hey, porque estos grupos estudian y se preparan en los países del centro y tratan de aplicar las teorías y doctrinas aprendidas en sus países, manteniendo una total concordancia con políticos y analistas económicos de aquellos países. Otra razón valedera que expone la autora es que este grupo de personas son socias de inversionistas de Estados del centro o representan los intereses de estos en sus países periféricos, por lo que mantienen intereses directos y buscan que las políticas exteriores a ser aplicadas se han de acorde a sus intereses.

En el caso propuesto no es posible la aplicación de esta teoría en razón que las relaciones económicas entre los dos países, a pesar que se han incrementado, son comparativamente muy pequeñas con respecto a las existentes con otros países, como con os Estados Unidos. Eso lleva directamente a que las élites ecuatorianas no tengan mayor interés en desarrollar una política exterior tendiente a facilitar el comercio con el Brasil. Otro punto que debemos considerar que los dos países son claramente competidores en el comercio mundial, en razón que la mayoría de los productos agrícolas existentes en Ecuador son producidos por el Brasil, y por tanto deben luchar entre sí por encontrar mercados externos para colocar sus productos.

---

<sup>[39]</sup> Si se revisa la agenda que mantiene cada país podremos observar que los principales temas son recogidos en el Acta de Brasilia.

### 3. Teoría de la Dependencia Contraria

Esta teoría, de acuerdo a la autora, consiste que en muchos los países dependientes y periféricos que mantienen las políticas utilizadas por los países del centro fracasan económicamente, llegándose a producir verdaderos problemas sociales e inestabilidades políticas para sus gobiernos, por lo que deciden adoptar medidas y políticas completamente opuestas a las que determina el Estado del centro. El caso que se describe es el de Jamaica, por el cual, una vez que se aplicaron las políticas económicas de Estados del centro solo produjeron un aumento de la pobreza y el desempleo, llegando el país a estar a punto de colapsar. Como reacción el pueblo de Jamaica eligió en 1972 a Manley, un demócrata socialista que implementó una política exterior antagonista al Centro y a favor de los países periféricos del Tercer Mundo.

En el caso que estudiamos claramente podemos apreciar que las políticas a ser aplicadas por cada uno de los Estados no son contrarias, sino que a pesar de existir pequeñas divergencias, existen por parte de las autoridades de los respectivos países los funcionarios que trabajaron negociando el contenido del Acta en base de alcanzar acuerdos comunes. Por lo expuesto esta Teoría no se aplica al caso analizado.

### 4. Teoría del Realismo

La teoría del realismo y del neorrealismo tiene como principales actores de la comunidad internacional a los Estados, los cuales buscan de una primordial la supervivencia en la comunidad internacional. Con este concepto es lógico que cada Estado busque de una mejor manera la adquisición de poder con el fin de alcanzar sus deberes y objetivos. En principio la teoría realista espera que los Estados implementen políticas exteriores en busca de cumplir sus intereses nacionales definidos en términos económicos y militares.

El desarrollo económico ha sido planteado como el interés fundamental de los Estados débiles, en razón que con la mayor generación de recursos podrían adquirir un mayor poder que les permita desenvolverse de mejor manera en un sistema internacional agresivo.

El concepto de poder para los países débiles es diferente para los Estados débiles en razón que éstos buscan reconocimiento, mientras que para los Estados grandes y fuertes lo que buscan es reconocimiento mundial.

Es evidente que esta Teoría se aplica directamente al caso en razón que los dos países buscan, mediante la negociación, el reconocimiento de sus intereses y objetivos fundamentales y buscan alianzas estratégicas que les permita de una mejor manera encontrarse en el sistema internacional. Ecuador con la suscripción del Acta de Brasilia busca que mediante el reconocimiento de sus principales valores y el impulso a la integración regional pueda alcanzar de una mejor manera su desarrollo económico. Para Brasil, como lo hemos visto en su agenda, la suscripción de la presente Acta tiene como efecto inmediato el de consolidarse como líder natural de la región y ganar mayor prestancia a nivel internacional.

##### 5. Teoría de las Preferencias de los Líderes.

La autora, con esta Teoría, busca explicar el comportamiento de la política exterior de los Estados en base de las preferencias de sus líderes, que se transforman en actores fundamentales de la misma. Es común en Latinoamérica que se cumpla con esta Teoría, en razón, que se presentan variables en la idiosincrasia de los líderes que les permite el desarrollo de ese papel. Estas variables son:

- a. Hay intereses personales altos en la política exterior;
- b. El grado de toma de decisiones de los líderes es alto;
- c. Las decisiones de política exterior ocurren en altos niveles del Gobierno;

- d. Los problemas de política exterior no son rutinarios;
- e. Los problemas de política exterior no son claros para los tomadores de decisiones; y,
- f. Se está formando una planificación de política exterior a largo plazo.

Estos se presentan claramente en Latinoamérica, como es el caso de Brasil, en virtud que con la llegada al poder del Presidente Luis Ignacio Lula Da Silva, una persona perteneciente al partido obrero de su país, redefinió la Política Exterior de su país al dejar de un lado la prioridad de las relaciones con países como Estados Unidos y la Unión Europea, y dar toda la prioridad a las relaciones con los países del Tercer Mundo (India, China, Nigeria, etcétera), y en especial a la integración de los países de América del Sur<sup>[40]</sup>

El caso del Ecuador es muy parecido en razón que el actual Presidente de la República, ingeniero Lucio Gutiérrez, que con respecto a temas de política exterior ha producido un cambio conforme su conocimiento y preparación. Es así que presta el mayor impulso al desarrollo de las relaciones entre los Estados de América del Sur y apoya decididamente la integración regional.

En el caso que estudiamos de la suscripción del Acta de Presidentes de Brasilia es claramente una aplicación de esta Teoría, en razón que la misma obedeció a este cambio de prioridades de política exterior del Brasil, como consecuencia de la elección de Lula como Presidente de la República.

## 6. Teoría de Problemas Domésticos

La autora en esta teoría busca explicar que la toma de decisiones en la política exterior de los países es importante un acercamiento por parte del líder a los actores

---

<sup>[40]</sup> Discurso del Presidente de Brasil, señor Luis Ignacio Lula Da Silva y Discurso del Embajador Celso Amorim con motivo de la transmisión del Cargo de Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, [www.mre.gob.br](http://www.mre.gob.br)

políticos domésticos, como mecanismo para mantenerse en el poder. Es una forma de involucrar a los diferentes actores sociales en la toma de decisiones de política exterior con el fin de buscar que a través de este mecanismo los intereses individuales puedan influir de manera directa en la toma de decisiones en la política exterior.

En el caso que estudiamos, claramente vemos la participación de actores domésticos, que vierten sus opiniones y manifiestan sus intereses con respecto a los temas tratados en el Acta.<sup>[41]</sup>

Por lo expuesto podemos concluir que la toma de decisiones de un país es un proceso complejo por el cual las teorías enunciadas por la autora tratan que de explicarlo, no lo pueden hacer unitariamente y se requiere de manera necesaria una combinación de ella para alcanzar tal efecto.

### **3. Los Modelos de Hermann**

Margaret Hermann, en su texto en que analiza la toma de decisiones dentro de los Estados en política exterior, considera dos parámetros fundamentales, como son:

1. Qué tipo de actores son los que toman las decisiones en política exterior; y,
2. Cual es el efecto producido por estos actores en los resultados de política exterior.

---

<sup>[41]</sup> Esto lo vemos reflejado en la constante comunicación existente entre esta Cancillería y las diferentes entidades públicas, como son el Ministerio de Obras Públicas, el de Energía y Minas, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones, entre otros, con el fin de realizar observaciones al proyecto de Acta e insertar párrafos que reflejen sus objetivos.

En consideración de estos parámetros, Hermann considera que existen tres modelos de toma de decisiones, los mismos que se encuentran claramente influenciados tanto por factores internos como externos, estos modelos son:

- I. El Líder Predominante;
- II. El Grupo Reducido; y,
- III. Coalición de Autores Autónomos.

La intención de Hermann al determinar tres posibles modelos de toma de decisiones es la de examinar las unidades de decisión que se encuentran en la mayoría de los Estados, identificar los factores que los limitan y permitir un mayor entendimiento y explicación sobre la toma de decisiones en política exterior.

Los modelos que han sido desarrollados por la autora responden directamente a considerar la toma de decisiones como una respuesta a los problemas de política exterior y una oportunidad para resolverlos, se determinan las unidades de decisión dentro de los Estados, describe y especifica los factores importantes que influyen en los procesos de decisión y vincula estos procesos a los particulares elementos externos.

En los procesos de toma de decisiones tenemos siempre una unidad autoritaria, sea esta el líder predominante, el grupo reducido y el grupo de coalición, que responde a los estímulos internacionales y domésticos, llamados los mismos inputs.

Esta unidad autoritaria, de acuerdo a la autora, es el grupo de actores existente en cada Gobierno que se encuentra en la cúspide del proceso de toma de decisiones y quienes tienen la atribución y la capacidad de comprometer los recursos del Estado en cuestiones de política exterior.

Las unidades de decisión determinadas por la autora, y que definen sus modelos de toma de decisiones, son:

1. El Líder Predominante, es un actor individual que toma las decisiones en base a la información que recibe de sus colaboradores, y en base a ella, a su formación y criterio toma la decisión.
2. El Grupo Reducido es una unidad de toma de decisiones compuesta por los miembros de un grupo específico del Estado, los cuales toman la decisión en base de consultas recíprocas e intereses y metas del grupo.
3. El Grupo de Autores Autónomos, estos son actores individuales, grupos o representantes de instituciones del Estado que vierten opiniones necesarias para la toma de una decisión final, pero que individualmente no tienen la capacidad de tomarla.

El caso que analizamos es la suscripción del Acta de la Cumbre Presidencial de Brasilia, por la cual se fijó una agenda de trabajo y de compromisos entre los países de América del Sur<sup>[42]</sup>, para el impulso de la integración de toda la región.

### 1. El Líder Predominante

En este modelo se configura directamente la unidad de decisión unipersonal, en la cual es un individuo el que detenta el poder y está investido de la autoridad necesaria para la toma de decisiones. Este modelo claramente podemos verlo reflejado en los sistemas de Gobierno en que los destinos de un Estado son conducidos por una sola persona. Ejemplos claros de estos tenemos las monarquías, las dictaduras y en un principio los Gobiernos constitucionales Presidencialistas.

---

<sup>[42]</sup> Esta agenda se consolida de acuerdo a la Nota de Prensa que emitió el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil en relación con la reunión de Presidentes de América del Sur que se celebró en Brasilia entre el 31 de agosto y el 01 de septiembre del año 2000 y que fue enviado a esta Cancillería por parte de la Embajada del Ecuador en Brasil, mediante el Correo Electrónico No. 124/2000 de 24 de marzo del año 2000.

La autora considera que existen seis condiciones definitivas para que el Líder predominante participe una toma de una decisión, como son:

- a. Que tenga un Alto Nivel de Diplomacia, es decir que el Líder Predominante tenga una participación directa.
- b. Que los hechos se producen bajo condiciones críticas, ya que en caso contrario no participarían;
- c. Consideración de los aspectos particulares de la Personalidad del Líder;
- d. Los intereses particulares del Líder Predominante;
- e. La experiencia que tenga el Líder Predominante en la participación de la toma de decisiones de política exterior;
- f. Las Técnicas que posea el Líder Predominante para el manejo de la información y de los desacuerdos.

La sensibilidad del Líder predominante frente a las opiniones y consejos vertidos por sus colaboradores son condicionantes para la mayor o menor influencia en este modelo de sus características esenciales para la toma de decisiones.

En el caso que analizamos podemos considerar que este modelo solo se aplicó en los temas en que las delegaciones de los diferentes países no se pusieron de acuerdo y que las decisiones fueron tomadas entre los líderes predominantes de cada uno de los Estados partes.

Las condiciones establecidas por Hermann se cumplen en este caso, en razón que la decisión se la tomó dentro de un alto nivel de Diplomacia, al estar reunidos todos los líderes predominantes y poder aplicar una diplomacia directa para el conocimiento y tratamiento de cada uno de los puntos que se encontraban en discordia.

El evento crítico que se produce es que una vez que los temas a ser incluidos en el Acta presidencial fueron tratados, estudiados y negociados por los grupos delegados por cada uno de los países, se encontraron temas que requirieron el pronunciamiento del Líder Predominante para su aceptación<sup>[43]</sup>.

Las particularidades del líder predominante, podemos argüir que el Presidente Gustavo Noboa se destacó por su importante manejo de la política internacional, con un espíritu profundo de búsqueda por la Integración Regional y apoyo a la lucha a favor del desarrollo y en contra de la pobreza.

Su experiencia, intereses y técnica para el manejo de desacuerdos están reflejados en que los temas importantes de la Agenda ecuatoriana quedaron establecidos en el Acta, y promoviendo que el seguimiento que debía realizarse por parte de los Presidentes a sus compromisos se los realice en la siguiente Cumbre Presidencial, que se llevó a cabo en la ciudad de Guayaquil.

## 2. El Grupo Reducido

Existen muchos Gobiernos que determinan grupos especializados para la confrontación, análisis y toma de decisiones en temas puntuales de los Estados, con lo cual establecen una unidad de toma de decisión clave en el proceso de toma de decisiones cuando el problema es crítico para el Gobierno.

Estos grupos reducidos de toma de decisión se establecen principalmente para temas específicos como defensa y política exterior, definiéndose las características de este grupo reducido la toma de decisión de manera colectiva, interactiva y participativa.

---

<sup>[43]</sup> Temas de comercio, drogas ilícitas y delitos conexos requirieron una observancia especial por parte de los Presidentes de la República.

El grupo reducido tiene su funcionamiento condicionado a las técnicas que son usadas para manejar los desacuerdos y el conflicto dentro del grupo; estableciéndose tres modelos que explican como estos grupos afrontan los conflictos:

- a. Cuando el grupo busca minimizar el conflicto y busca el consenso;
- b. Cuando el grupo conoce que el desacuerdo es fundamental dentro del proceso de toma de decisiones y se lo busca resolverlo a través del diálogo, el debate y el compromiso; y,
- c. Cuando el grupo sabe que las diferencias y desacuerdos son imposibles de resolver y por tanto someten a votación para obtener una solución.

El caso estudiado tiene mucho que ver con el modelo del grupo reducido en razón que el ministerio de Relaciones Exteriores determinó al grupo de funcionarios que sean los encargados de analizar la propuesta presentada, negociarla y proponer observaciones<sup>[44]</sup>.

### 3. Grupo de Coaliciones

Este grupo se constituye cuando dos o más entidades que tienen capacidad de comprometer o no recursos del Estado, pero ninguno de ellos lo puede hacer sin la participación del resto de miembros. Es importante recordar que para ser miembro de este grupo para la toma de decisiones, no solo debe formar parte en la implementación de la decisión adoptada, sino directamente en el proceso de toma de decisión.

---

<sup>[44]</sup> Esto se demuestra por la constante comunicación que existió entre ésta Cancillería y la Embajada del Ecuador en Brasilia, por la cual se envió en consulta el texto de la Acta y las observaciones que se realizaron a la misma: Correo Electrónico 208/2000 del 22 de junio del año 2000 enviado por la Embajada de Ecuador en Brasil a la Cancillería remitiendo el proyecto de texto; el Correo Electrónico 429-SP/DGA/DTAS del 26 de junio del año 2000 enviado por esta Cancillería a la Embajada de Ecuador en Brasil remitiendo las observaciones correspondientes al proyecto de texto; y, el Correo Electrónico 266/2000 del 23 de agosto del año 2000 enviado por la Embajada de Ecuador en Brasil remitiendo el proyecto de texto que recoge algunas de las observaciones realizadas.

Los autores autónomos, de acuerdo a la autora, pueden incluir a gobiernos extranjeros o a sus representantes, corporaciones multinacionales u otras organizaciones internacionales.

En este modelo se busca siempre establecer las “reglas del juego” para la toma de decisiones en razón que de producirse un caso contrario se produce una anarquía entre los diferentes actores que lucharán entre sí por el poder.

Es importante resaltar que a pesar de existir un grupo reducido, quien era el que tomaba parte para la toma de decisiones, al ser un tema de trascendental importancia los tratados en la Cumbre Presidencial fue necesario la participación de muchas entidades gubernamentales que realizaron propuestas, referentes a temas de decisión de gran importancia para cada una de las instituciones.

Por lo analizado podemos colegir que la toma de decisiones dentro del Estado ecuatoriano no se realiza con la aplicación de uno de los modelos expuesto de manera rígida, sino caso contrario se evidencia una clara interrelación de los mismos que permiten a los Estados tomar mejores decisiones y que sus intereses, fines y objetivos particulares sean considerados para la definición de una política exterior.

## **Conclusiones**

El presente estudio realizado sobre la toma de decisiones en el Ecuador nos ha permitido que lleguemos a las siguientes conclusiones:

La importancia de este análisis radica en que se estudio de manera sistemática las características, de toda índole, tanto del Ecuador como del Brasil, las mismas que condicionan de manera directa la actuación de estos países en el ámbito internacional. Al existir varios autores que presentan teorías con respecto a la comparación entre las características y capacidades de dos países, hemos utilizado las variables enunciadas por Rossenau.

Entre las principales diferencias que se presentan entre Brasil y Ecuador y que afectan directamente su política exterior, podemos encontrar la extensión de su territorio, en vista que Brasil es varias veces más grande que Ecuador y que esto con lleva a poseer una inmensa cantidad de recursos naturales. De la misma manera el Brasil posee una población, en número, inmensamente superior a la ecuatoriana y una economía mucho más desarrollada, lo que con lleva a tener un mercado más atractivo para los países desarrollados. Estas características establecen, sin lugar a dudas, que el Brasil tiene un mayor peso en el contexto internacional, dándole un mayor poder de negociación.

Estás característica han llevado al Brasil ha ser el líder natural de la región y a tratar de establecer regimenen en su área de influencia, lo que le permitiría conseguir un mayor protagonismo a nivel mundial.

Uno de estos regímenes propuestos por el Brasil para canalizar la política exterior han sido las Cumbres Presidenciales y el IIRSA, que basado en el fin de promover mecanismos idóneos de desarrollo y de integración de los países amazónicos, busca establecer una unidad de naciones lideradas por Brasil.

Muchos analistas y académicos han considerado que en el futuro, Brasil y Latinoamérica unida, pueden llegar a ser una potencia por la cantidad de recursos que poseen y el potencial económico que pueden llegar a tener sus sociedades. Es por eso que en nuestra condición de ecuatorianos y de latinoamericanos debemos impulsar que relaciones entre nuestros países se intensifiquen y podamos llegar al sueño de muchos de nuestros antepasados de una sola nación latinoamericana.

Brasil ha comprendido que la única manera de desarrollarse y desempeñar un papel más importante en las decisiones mundiales es a través de la integración sudamericana. Este mensaje lo ha transmitido a todos los Presidentes de la región, impulsando la celebración de Cumbres Presidenciales que establecen el marco político para el cumplimiento de este objetivo.

El IIRSA es consecuencia de una Cumbre Presidencial, en la que los países, liderados por Brasil, se plantearon objetivos específicos con el fin de avanzar en la integración. Entre los principales, podemos señalar la construcción de vías de transporte, sean terrestres o fluviales, con toda su infraestructura necesaria, para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos y de integrarlos comercialmente.

Es así que el tema central de este estudio es tratar de establecer las condiciones en que tanto Ecuador como el Brasil, tenían para afrontar la toma de decisiones y tratar de comprender, en base a modelos académico, el funcionamiento de cada uno de ellos.

Los modelos de toma de decisiones enunciados por Allison, Hey y Hermann han sido desarrollados en la aplicación de casos concretos y en los cuales los académicos han tratado de utilizar las variables necesarias y a la vez desechar aquellas que afectan su resultado.

En mi opinión, considero que la toma de decisiones en el Ecuador, por lo menos en este caso específico que nos ocupa, no se la puede encajar en un solo modelo académico, sino que la misma puede ser mejor entendida desde la aplicación interrelacionada de los modelos expuestos, lo cual permitirá, de mejor manera, conocer la realidad.

El modelo del Actor Racional de Allison se aplica en el caso ecuatoriano, en ciertos temas relevantes, los cuales, el Presidente de la República, líder del país, quien es el que toma las decisiones de manera directa. Es evidente que el Presidente es debidamente informado por todos sus asesores, sobre la conveniencia o no de la toma de decisión. Pero es este líder, el que realizando un balance de las ventajas y desventajas existentes toma la decisión final.

En el caso que analizamos existieron muchos temas en el Acta a ser suscrita por los Presidentes, que se dejó para la toma de decisión de manera directa de los líderes de cada país. En esos temas las delegaciones de los países simplemente expusieron a sus líderes las ventajas y desventajas existentes y dejaron que la última decisión sea tomada por este.

El segundo modelo de Allison del proceso organizacional es claramente reflejado en la toma de decisiones del Ecuador, en vista que para la elaboración del Acta de Brasilia, diferentes Instituciones ecuatorianas trabajaron sobre ello. Como es un tema de política internacional, la Cancillería asumió un rol protagónico de ser el coordinador de estas reuniones. La participación de técnicos de los diferentes Ministerios del Gobierno, así como miembros de la sociedad civil permitieron el estudio y análisis de las propuestas presentadas y llevaron a la elaboración de párrafos específicos que fueron incluidos en el Acta de Brasilia.

En mi opinión, considero que este modelo de Allison es de vital importancia en razón que la toma de decisiones a nivel internacional, a pesar de ser un tema eminentemente político, puede recibir valiosas aportaciones de expertos y técnicos de cada uno de los países.

El tercer modelo de Allison de la política burocrática, es también aplicado en la toma de decisiones del Ecuador. La razón de esta afirmación es que para la toma de decisiones en temas específicos, participan actores que tienen objetivos e intereses muy definidos, los cuales quieren que sean aceptados por el resto de jugadores sin considerar el resto de intereses. En nuestro país se aplica este modelo en casos en que existen conflictos de intereses entre los actores, en especial en la asignación de recursos o de cooperación internacional.

El principal factor de afectación para la toma de decisiones es los intereses personales de los actores, en vista que muchos de ellos actúan con la búsqueda de un beneficio personal, pudiendo sacrificar en este afán el interés general. Esto sucede principalmente cuando los actores no son técnicos de carrera de las instituciones, sino muchas veces funcionarios políticos.

De los modelos de Hey podemos concluir que el autor establece teorías sobre la forma de la toma de decisiones de los países en relación con la Comunidad Internacional.

El primero de ellos es el de la sumisión, por el cual los Estados débiles deben aceptar las decisiones de los países fuertes. Esta es una práctica que se impone en el mundo actual en donde los Estados fuertes y desarrollados tienen grandes capacidades económicas y políticas, que pueden utilizar con el fin de que países débiles tomen sus decisiones.

En el caso que hemos estudiado es importante tener en cuenta las diferencias asimétricas existentes entre los países de América del Sur, y de forma especial entre Ecuador y Brasil. Brasil, en base a su gran capacidad económica y política está impulsando una agenda latinoamericana, de acuerdo a sus intereses, y a llevado a que países como el Ecuador, se sumen a su agenda e impulsen muchas de las ideas de ese país. En mi opinión considero que la sumisión para la toma de decisiones obedece sin importar los intereses del país sumiso, y que en el caso del Acta de Brasilia, las decisiones tomadas siempre han sido consideradas desde las ventajas para el Ecuador.

La segunda teoría de Hey de toma decisiones es la del consenso, por la cual las decisiones se toman por acuerdo entre los Estados, con una visión de beneficio mutuo entre todos ellos. En este caso, a pesar que la propuesta la realizó Brasil, todos los Estados llegaron a la conclusión que la toma de decisión en Brasilia beneficiaría a todos e impulsaría el desarrollo de la región.

La tercera teoría de Hey, de la Dependencia contraria, no se aplica al caso estudiado en razón que las políticas aplicadas por cada uno de los Estados no son contrarias ya que todas ellas se encuentran encaminadas al desarrollo de la región y a la integración latinoamericana. Es así que el Acta de Brasilia, recoge las políticas de integración y desarrollo que son apoyadas por todos los países de la región.

La teoría del realismo de Hey se aplica directamente al caso estudiado, en vista que tanto Brasil como Ecuador buscan, mediante la negociación, el reconocimiento de sus intereses y objetivos fundamentales, a través de alianzas estratégicas que les permita de una mejor manera encontrarse en el sistema internacional. En este caso nuestro país quiere, con el Acta de Brasilia, el reconocimiento de sus principales valores y el impulso a la integración regional pueda alcanzar de una mejor manera su desarrollo económico, en cambio para el Brasil tiene como objetivo fundamental el de consolidarse como líder natural de la región y ganar mayor prestancia a nivel internacional.

La teoría de la preferencia del líder se encuentran claramente establecidas en la toma de decisiones, en vista que el Presidente del Ecuador, Coronel Lucio Gutiérrez, por su formación militar tiene una visión integracionista de Latinoamérica y desarrollo de la Amazonía, por lo tanto apoya a todas las políticas que se presenten en este sentido. El Presidente de Brasil, Ignacio Lula da Silva, tiene una formación obrera lo que le impulsa a tener preferencias para el desarrollo de las regiones más oprimidas del Brasil. En este sentido, las preferencias de los líderes influyen de manera directa la toma de decisiones de los países, porque sus preferencias van a dar mayor impulso a ciertas políticas que a otras.

La teoría del líder predominante de Hermann para la toma de decisiones tiene mucha similitud con la del Actor racional del Allison, en vista que la decisión final

recae en el Presidente de la República. Es evidente que esta decisión la realiza el líder en base a los asesoramientos y gran cantidad de información que le entregan sus colaboradores, lo que le permite tomar la decisión más acertada.

La toma de decisión del grupo reducido es un mecanismo que establecen muchos Presidentes, en razón de la confianza que tienen con sus allegados, las decisiones se las toma en base de la opinión y participación de cada una de las personas de este grupo. En el caso estudiado, considero que se aplica este modelo en razón que muchas decisiones fueron tomadas por el presidente y su canciller, en reuniones privadas.

Por lo analizado podemos colegir que la toma de decisiones dentro del Estado ecuatoriano no se realiza con la aplicación de uno de los modelos expuesto de manera rígida, sino caso contrario se evidencia una clara interrelación de los mismos que permiten a los Estados tomar mejores decisiones y que sus intereses, fines y objetivos particulares sean considerados para la definición de la política exterior.

## Bibliografía

- Comunicado Conjunto de Prensa de los Presidentes de la república del Ecuador, Lucio Gutiérrez, y de la República Federativa del Brasil, Luis Ignacio Lula Da Silva, de 27 de mayo de 2003, Brasilia.
- Comunicado de Brasilia, [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)
- Constitución Política de la República del Ecuador, publicado en el Registro Oficial de 11 de agosto de 1998.
- Discurso del Embajador Celso Amorim con motivo de la Transmisión del Cargo de Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Brasilia, 1 de enero de 2003.
- Discurso del Presidente de Brasil, Fernando Cardoso, con ocasión de la reunión de Presidentes de América del Sur el 01 de septiembre de 2000, en Brasilia.
- Discurso del Presidente de Ecuador, Gustavo Noboa, con ocasión de la reunión de Presidentes de América del Sur el 01 de septiembre de 2000, en Brasilia.
- Discurso del Presidente de Brasil, señor Luis Ignacio Lula Da Silva y Discurso del Embajador Celso Amorim con motivo de la transmisión del Cargo de Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)
- Ecuador, Su Realidad, Editado por la Fundación José Peralta, 2001.
- Entrevista a diplomáticos brasileños de la Embajada de Brasil en Ecuador. (la entrevista con el embajador quedó postergada para el 26 de septiembre al encontrarse de vacaciones.
- Entrevista al Embajador de Brasil en el Ecuador, señor Sergio Florencio, realizada el día 26 de septiembre de 2003.
- GARCÍA, Rigoberto, Economía Brasileña en el 2002 y perspectivas en el 2003 y 2004, [www.revistadenegocios.net](http://www.revistadenegocios.net), 2003.
- Graham, Allison, La Esencia de la Decisión, Buenos Aires, 1998
- HERVIS, Robert, Perception and miss Perception International Politics.
- Informe de las Relaciones Ecuador Brasil, [www.embajadadelbrasil.org.ec](http://www.embajadadelbrasil.org.ec)
- Informe de las Relaciones Ecuador Brasil, [www.mmrree.gov.ec](http://www.mmrree.gov.ec)

- Informe de la Visita a Brasil del Presidente de Bolivia, archivos de la Dirección General de Política Bilateral del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- Informe de la Visita a Brasil del Presidente de Colombia, archivos de la Dirección General de Política Bilateral del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- Informe de la Visita a Brasil del Presidente de Perú, archivos de la Dirección General de Política Bilateral del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- Informe de la Visita a Brasil del Presidente de Venezuela, archivos de la Dirección General de Política Bilateral del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- Informe del Banco Central, actualizado a septiembre de 2003, [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec).
- ZAMORA, Augusto, Lula y el Reto del Reformismo en Latinoamérica, El Nuevo Diario 18 d enero del 2003.