



**Algunas consideraciones sobre
política exterior y de defensa.
El caso de Costa Rica ***

**Some considerations
on foreign and defense policy.
The case of Costa Rica**

**Quelques considérations sur
politique étrangère et de défense.
Le cas du Costa Rica**

**Algunas considerações sobre
política externa e de defesa.
O caso da Costa Rica**

Recibido: 17 de Marzo de 2012. ● Aceptado: 18 de Mayo de 2012.

Carlos Murillo Zamora^a

* Artículo de reflexión, formulado a partir de los temas discutidos en el curso «Strategy and International Security» en el Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, D.C., octubre-noviembre de 2011 y algunos artículos sobre política exterior en el marco de proyectos de investigación.

^a Doctor en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica, y maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Costa Rica. Actualmente es profesor de Relaciones Internacionales y de Administración Pública. También es consultor internacional. Es editor del libro «Hacia un nuevo siglo en Relaciones Internacionales» (Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales, 2011) y autor, entre otros libros, de «Taiwán. Seguridad y Defensa en un contexto complejo» (Managua: CREI, 2006). Comentarios a: camuza@gmail.com

Resumen. Tradicionalmente las políticas exterior y de defensa se conciben y estudian como políticas públicas separadas y, generalmente, formuladas a partir de criterios y parámetros diferentes. Si bien se reconoce que se trata de dos políticas *sui generis*, porque se formulan a lo interno de los Estados, su implementación se produce en el ámbito externo, y por tanto responde a la forma de cómo los “*decisores*” (gestores con capacidad de decisión) conciben su rol como actores internacionales, y la percepción que tengan de las interacciones con otros Estados. Esto último evidencia que tienen cosas en común. Así, al profundizar en su análisis se comprueba que la política exterior y la política de defensa están entrelazadas, y responden al interés de sobrevivir y progresar que tiene el Estado. Por supuesto, tienen diferencias; una utiliza el recurso de la diplomacia y generalmente está basada en las relaciones en tiempos de paz, y la otra recurre a los medios militares y se orienta tanto a tiempos de paz como de guerra.

Palabras clave. Política Exterior, Política de Defensa, Seguridad, Políticas Públicas, Costa Rica.

Abstract. Traditionally the exterior and defense politics are conceived and studied as separate public politics and, generally, formulated based of different criteria and parameters. While recognized that they are two *sui generis* politics, as they are formulated within the States, their implementation is produced in the external scope and thus responds to the way that the policy makers conceive their role as international actors and the perception that they may have about the interactions with other States. The latter evidences that they have things in common. Thus, in its further analysis it is proved that the exterior politics and the defense policy are intertwined and respond to the interest of surviving and progress that the State has. Of course, there are differences; one uses the diplomacy resource and generally is based in the relations of peacetime, and the other resorts to the military methods and is oriented at both peace and war times.

Keywords. Foreign Policy. Defense Policy. Security. Public Policy. Costa Rica.

Résumé. Traditionnellement, les politiques étrangère et ce de défense sont conçus et étudiés comme des politiques publiques distincts et, en général, formulé sur des critères et des paramètres différents. Même si il est reconnu que deux politiques *sui generis* sont traités, car les pays les formulent en interne, leur mise en œuvre est produite dans le cadre externe et ce réponses à la manière dont les décideurs conçoivent leur rôle comme internationale acteurs et leur perception des interactions avec d'autres pays. Celui-ci est la preuve de l'existence de caractéristiques communes. Ainsi, en approfondissant ce l'analyse, il est prouvé que la politique étrangère et ce de défense sont intimement liés et reposent à la survie et l'intérêt du développement d'un pays. C'est sûr qu'il y a des différences; l'on fait usage des ressources diplomatiques qui sont généralement basées sur les relations en temps de paix; l'autre utilise le milieu militaire qui est orientée vers les temps de paix et de guerre même.

Mots-clés. Politique étrangère. Politique de défense. Sécurité. Les politiques. Costa Rica.

Resumo. Tradicionalmente, as políticas externa e de defesa são projetadas e estudadas como políticas distintas e, geralmente, feitas a partir de diferentes critérios e parâmetros. Embora reconhecendo que existam duas políticas “*sui generis*”, pois são formuladas internamente nos estados, mas sua implementação se realiza ou reproduz no ambiente externo e, assim, respondem à maneira pela qual os decisores vem o seu papel como atores internacionais e sua percepção de interações com outros estados. Esta última evidencia que eles têm coisas em comum. Assim, com uma análise mais aprofundada verifica-se que a política externa e de defesa estão interligadas e dependem da sobrevivência e progresso de cada Estado. Claro, elas diferem, uma usa o recurso da diplomacia e é geralmente baseada em relacionamentos em tempos de paz, e a outra utiliza meios militares e é orientada tanto em tempo de paz como de guerra.

Palavras-chave. Política externa, política de defesa, segurança, políticas públicas, Costa Rica.

Introducción

En materia de Estado y políticas públicas hay dos políticas que resultan "*sui generis*" por su carácter estratégico y por la forma en que se formulan e implementan, al mismo tiempo que responden –o al menos deben responder– a la identidad y la seguridad, sobre todo ontológica, del Estado en cuanto actor internacional y en cuanto estructura político-administrativa. Se trata de las políticas exterior y de defensa, que están intrínsecamente vinculadas y responden a los intereses nacionales, y por ende tienen un estatus jerárquico superior a otras políticas públicas, incluso a las económicas –desde la perspectiva del ámbito global–. Esto quiere decir que se fundamentan en la concepción/visión de largo plazo, en la gran estrategia y en la estrategia nacional de seguridad, las cuales son un componente vital de la proyección exterior del Estado y su identidad como agente en el sistema internacional y global. Ello se torna más importante cuando se tiene en cuenta que el mundo de inicios del siglo XXI se caracteriza por una nueva arquitectura global, y un sistema en transición hacia un nuevo orden internacional, al mismo tiempo que existe una creciente difusión del poder, una creciente interdependencia entre los diversos actores estatales y no-estatales, y una disminución de la diferencia entre lo doméstico y lo internacional –generando el llamado "espacio interméstico".

En ese sentido, para usar las palabras de Rosenau (2003 y 1997), se ha generado un escenario en donde las proximidades no son distantes, en la medida en que lo que ocurre allende las fronteras del país de residencia se torna cada vez más cotidiano y afecta a individuos y colectividades –conscientes o no de la existencia de ese «mundo de los otros» y en el pasado ajeno al «mundo de nosotros»–; lo cual ha generado una interacción distinta a lo largo de la frontera doméstico-extranjera. Esto es relevante porque está redimensionando el Estado y su rol como actor internacional, y como estructura político-administrativa en el ámbito doméstico; afectando directamente las dos políticas que se analizan en este trabajo.

Tradicionalmente, las políticas exterior y de defensa se han visto como asuntos sin mayor conexión y no han sido objeto de un análisis como parte de las políticas públicas; pero también han sido tratadas como campos de estudio de dos sectores distintos y hasta desconectados para efectos científicos y académicos. En el primer caso el aparato burocrático de las cancillerías y el servicio diplomático; y, en el segundo, de las Fuerzas Armadas y otras instancias vinculadas a la seguridad y defensa. En alguna medida esto cambió, en la praxis, tras los eventos del llamado «9-11», por la «militarización de la política exterior» en Estados Unidos y algunos países europeos. De ahí la necesidad y conveniencia de plantear una mirada alternativa, que vincule esas dos políticas. Por tanto, el objetivo de este artículo es identificar la naturaleza de la política exterior y la política de defensa, como políticas públicas particulares, y su vinculación, teniendo en cuenta el trasfondo doméstico e internacional de inicios del siglo XXI.

Es un trasfondo que muestra cambios significativos, los cuales han repercutido directamente en la seguridad (nacional e internacional), haciendo necesaria una reconceptualización –para incorporar aspectos como el de la seguridad ontológica–. Por ello no puede dejarse de lado lo relativo a la identidad¹ de los Estados, la dinámica del poder y de la información, en un mundo en donde las dinámicas cibernéticas tienen efectos directos sobre los procesos políticos y, por ende, sobre la formulación e implementación de las políticas públicas.

¹ En la constitución de la identidad intervienen diversos factores, internos y externos, por lo que se puede definir como una función: identidad = intereses + conducta + roles, condicionada por la cultura y por las interacciones con otros agentes y con la estructura. En ese sentido responde al qué o quiénes somos, tanto individuos como colectividades (Murillo, 2006, 38ss).

Con la intención de observar algunos aspectos de esa vinculación entre política exterior y defensa, se observará aquí el caso de la República de Costa Rica, precisamente por no tener fuerzas armadas, lo que permite profundizar sobre la vinculación entre seguridad, política exterior y defensa. Sin embargo, se trata de una aproximación preliminar; pues el trabajo es producto de una reflexión académica y de una revisión bibliográfica, no de un análisis empírico. De ahí que esté más orientado a provocar la revisión crítica de estos temas en el futuro, que a conclusiones; más bien al final se plantearán algunas preguntas que permitan profundizar sobre el estudio de esas políticas en otros países, y generar análisis empíricos y comparativos.

En una primera sección se esgrimen ciertas consideraciones y se plasman unas precisiones conceptuales –sobre todo pero no exclusivamente– acerca de las dos políticas objeto de estudio, lo cual viene a constituir un asunto clave, porque el lenguaje es parte de la construcción de la realidad y su uso responde a cuestiones culturales en el eje espacio-tiempo. Luego se incluye una breve caracterización sobre el mundo transformado del siglo XXI, que opera como el trasfondo en el que se implementan las dos políticas objeto de estudio, teniendo en cuenta la cuestión del poder, de la

información, de los espacios y las redes virtuales, y nuevos actores que demandan sus espacios de maniobra, antes copados por el Estado. En la tercera sección se analiza la vinculación entre esas dos políticas y su relevancia para la seguridad del Estado; y después se presenta una resumida referencia al caso costarricense.

1. Algunas consideraciones conceptuales

El lenguaje y los conceptos son fundamentales para explicar y entender² la realidad, porque lo primero no solo es producto de una construcción social sino que contribuye al desarrollo de la realidad; de ahí la importancia de evitar las malinterpretaciones que se hacen del lenguaje en la interacción social, así como de reconocer que la epistemología positivista ha obviado algunos aspectos de la comunicación (Kratochwil, 1995, 5). Mientras que los conceptos, en la medida en que no son instrumentos neutros, permiten al observador definir lo que quiere observar y la forma en que abordará ese objeto de estudio para llegar a conclusiones; pues no se trata solo de abordar la situación original, sino entender las premisas constitutivas (Kratochwil, 1995, 4). De esta forma, si no se usan los mecanismos conceptuales apropiados, se puede llegar a afirmaciones erróneas; y como los conceptos y, especialmente, los constructos tienen un trasfondo cultural, espacial y temporal, se hace necesario –al iniciar un análisis– clarificarle a quien lee lo que el autor entiende por determinados eventos y cosas. Esto resulta más importante cuando la interacción entre agentes, y entre estos y la estructura, en lo doméstico y en lo internacional, ha cambiado de manera significativa; superando así el problema del anclaje en el pasado, dándose así el paso a la ruptura con ese escenario y al desarrollo de la nueva dinámica, lo cual no ha sido comprendido en forma apropiada por el predominio del enfoque realista y la visión hobbesiana, que enfatizó en la dicotomía doméstico-internacional (cfr. Kratochwil, 1995, 2-3), y mantiene la idea del «estado de naturaleza» como la condición dada.

Para los efectos de este artículo se entiende por «estrategia nacional», de acuerdo al Libro de Defensa Nacional de Chile (Ministerio de Defensa, 1997, 215), «ciencia y arte de concebir y de

² “Explicar” hace referencia al esfuerzo por identificar las causas y las relaciones de causalidad en los hechos, procesos y fenómenos, respondiendo a preguntas tipo qué y por qué; lo cual es característico de la investigación y de enfoques racional-positivistas. Mientras que “entender” alude a la búsqueda de las construcciones y esquemas cognitivos de los actores, incluyendo sus intenciones y motivaciones al realizar acciones individuales y colectivas; de ahí que requiere enfoques reflectivistas y constructivistas. Por ende, la investigación debe procurar desarrollar esos dos procesos –que por momentos se traslapan– y no limitarse, como en siglos anteriores, a la simple causalidad, más apropiada para el mundo de las ciencias naturales y exactas.

conducir eficazmente el empleo del poder nacional en la consecución de los objetivos nacionales», así que se trata de «la estrategia propia del nivel político de la cual, en el sector defensa, son subsidiarias, secuencialmente, primero la Estrategia Militar o Conjunta y, después, la Estrategia Institucional correspondiente a cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas». Mientras que por estrategia de seguridad nacional, de acuerdo al diccionario militar de los Estados Unidos, se entiende: «el arte y ciencia de desarrollar, aplicar y coordinar los instrumentos del poder nacional (*diplomáticos, económicos, militares e informacionales*) para alcanzar los objetivos que contribuyen a la seguridad nacional» (US Department of Defense, 2003, 358; énfasis agregado). Por tanto, se trata de la integración práctica de objetivos, medios y fines para garantizar la permanencia del Estado como actor internacional en los distintos ámbitos de la acción; no se puede confundir con la seguridad ciudadana e interna y tampoco se puede considerar sinónimo de la «doctrina de seguridad nacional» vigente en el siglo pasado en el hemisferio. Por ello, como ya se indicó, se debe tener en cuenta la dimensión espacio-temporal.

A partir de esa estrategia nacional o *grand strategy* se formulan las políticas de Estado, de las cuales derivan las políticas públicas (incluida la política exterior), en lo político, y la estrategia militar y la política de defensa, en lo militar. Así se genera un esquema de imbricación³ que da sentido al Estado en todas sus dimensiones y ámbitos de acción, a lo interno y externo. Por lo que si no existiera tal conexión superpuesta entre las distintas estrategias y las diferentes políticas públicas, el Estado perdería coherencia y consistencia, pudiendo dirigirse a una condición de fracaso o de mayor fragilidad. Este tipo de situación ocurre cuando no existe claridad en los niveles político, político-estratégico y estratégico (cfr. Ministerio de Defensa, 1997, 217-18) sobre los objetivos nacionales, entendidos como los propósitos derivados de las metas e intereses nacionales que responden y dan sentido a la identidad del Estado (US Department of Defense, 2003, 357). Tales objetivos pueden ser de carácter permanente, cuando se trata de una «meta de muy largo plazo que un Estado se propone alcanzar, teniendo en cuenta sus experiencias históricas, la idiosincrasia de su pueblo y los recursos reales y potenciales disponibles», o actuales, cuando es una «meta específica que un Estado estima posible alcanzar en un determinado período, según la coyuntura histórica que se viva» (Ministerio de Defensa, 1997, 218).

Con las anteriores acotaciones, en los próximos apartados se especificarán los factores concernientes a la seguridad, a las políticas públicas y a las políticas exterior y de defensa.

a. Seguridad: una aproximación inicial

A pesar de su relevancia en lo doméstico e internacional, seguridad es un concepto «subdesarrollado» (Buzan, 1991, 3). En alguna medida esto resulta de la influencia del realismo y el neorrealismo en los estudios de seguridad, pues ambos enfoques teóricos enfatizan la noción de «seguridad nacional» como el factor determinante de la acción estatal. Esto porque al ser el ámbito externo anárquico, lo que perdura en el escenario internacional es el «dilema de seguridad». Tal argumento se deduce de los planteamientos de A. Wolfers en *Discord and Collaboration* (citado por

Buzan, 1991, 4), que concibe la seguridad en función de lo doméstico, conduciendo a los formuladores y estrategias de políticas públicas a una especie de auto-contradicción, pues la verdadera seguridad está en el entorno de los Estados (Buzan, 1991, 5). Por eso Chandler (2010) considera que se debe repensar el sujeto de la seguridad; pues el mundo ha cambiado. Tal replanteamiento del escenario ha hecho que cada vez se hable más de lo global que de lo internacional, lo que en materia de seguridad

³ Entiendo esto en el sentido en que el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) define imbricar: «disponer de una serie de cosas iguales de manera que queden superpuestas parcialmente.»

tiene implicaciones importantes en los esquemas discursivos, porque redefinen el rol del Estado como el agente clave (véase Chandler, 2010, 91-92).

Prueba de esa debilidad respecto a la seguridad, es que no existe un concepto que defina con claridad *qué es seguridad* –incluso se alude a un sentido restrictivo y a otro amplio (Rothschild, 1995, 55)–, por lo que se concibe en función de un objeto referente, que da lugar a preguntarse en función de seguridad de qué (McSweeney, 1999, 55), con lo que hace referencia a la seguridad en distintas áreas temáticas –derechos humanos, económico, ambiental, tráfico de drogas, epidemias, crimen organizado o injusticia social– (Baldwin, 1997, 5). Esto conduce a plantear la seguridad en función de agregarle un «adjetivo», por ejemplo «seguridad societal» (McSweeney, 1999, 59) o «seguridad humana». Incluso Raza (2011) identifica siete dimensiones de la seguridad: energética; ambiental; tecnológica; conocimiento e información; política y económica; geoestratégica; y humana. Esta situación evidencia que para comprender la seguridad debe tenerse en cuenta la dimensión espacio-temporal.

Más allá de la división clásica entre seguridad nacional e internacional (con construcciones discursivas sobre seguridad que reproducen esa separación [Chandler, 2010, 90]), siendo que es muy probable que hoy por hoy sea incorrecto concebir la seguridad en esos términos, actualmente es necesario hacer alusión a una concepción tradicional, que de acuerdo con Murillo (2011: 7) presupone que: i) las amenazas a un Estado provienen del ámbito externo; y ii) tales amenazas son principalmente militares, por una parte. Y a una nueva concepción dada en función de un carácter multitemático y multidimensional, que comprende lo económico, lo ambiental, lo identitario, lo social y lo militar (Murillo, 2011, 8), y permite tener en cuenta dos claras dimensiones: lo ontológico y lo físico. Ello ha conducido a reconocer que la seguridad es una cuestión compleja, que responde a los nuevos intereses políticos de los diferentes actores internacionales –estatales y no estatales– (cfr. Rothschild, 1995).

Ese trasfondo conceptual y práctico de la seguridad demuestra que en cuanto a lo que corresponde a los Estados, la seguridad responde a las políticas diplomática y militar (Rothschild, 1995, 61). De ahí la necesidad de considerar el vínculo entre esta materia y las políticas públicas, pues no puede haber claridad en la seguridad si el Estado no considera sus recursos y cómo los organiza y utiliza a través de las políticas públicas para alcanzar sus fines principales.

b. Políticas públicas: una breve referencia

La política pública se considera, desde el planteamiento citado por Dewey (Parsons, 2001), como el resultado de lo «público y sus problemas» y, por ende, relacionado con la política y las agendas de gobierno y de políticas. Ello implica comprender que existe una cosa pública (en contraste con la cosa privada), sobre la cual se adoptan políticas para alcanzar metas y objetivos. De ahí que cuando se habla de «política pública» se hace referencia a acciones que se adoptan respecto a las esferas consideradas como públicas, como opuestas a las esferas privadas, por lo que «la idea de política pública presupone que hay una esfera o dominio de vida que no es privada o puramente individual, sino que se mantiene en común» (Parsons, 2001, 3). La cuestión es que en las últimas décadas cada vez más hay una estrecha vinculación y traslape entre esas dos esferas, y la frontera se torna más difusa, en la medida que la acción y gestión privada realiza acciones que en el pasado eran exclusivas de la gestión pública y viceversa. De manera que hoy prácticamente no hay una esfera pública que no tenga influencia o participación de actores privados; lo cual obliga a incorporar otras varias en el análisis de política pública.

Ahora bien, por política se entiende como un curso de acción o plan orientado por fines políticos (Parsons, 2001, 14), por lo que se refiere a leyes, estrategias administrativas, procesos y planes específicos (Schultz, 2004, 350); de ahí que su objetivo puede ser la acción o inacción.⁴ Como para ese plan de acción se requiere considerar los recursos e instrumentos disponibles o que deben obtenerse, es necesario tener un diseño de política en el sentido del «contenido y sustancia de la política pública –los utensilios e instrumentos y otros rasgos o “arquitectura” de la política» (Schneider & Ingram, 2005, 204). Pero también el diseño de política determina el problema que da origen a la política, las agencias involucradas y los receptores (Schultz, 2004, 324), es decir, la formulación de este tipo de políticas comprende, al menos, cinco componentes: problemas, alternativas, decisión, resultados y rendimiento (Murillo, 2008a, 25). En ese sentido al formular una política pública los “*decisores*” deben atender el marco normativo (constitución, leyes, reglas y otros), la cultura organizacional, la idiosincrasia, la auto-imagen, las expectativas, el escenario en donde se implementará el plan y la interacción con los actores participantes en ese escenario, entre otros factores. Un punto clave, al que se hará referencia adelante en el curso de la presente, es la relación entre las distintas esferas de acción pública (económica, política, social, militar, etc.) y sus respectivas élites, de forma que las distintas políticas públicas estén vinculadas, para ser eficaces, efectivas y eficientes; de forma que respondan a lo que podría denominarse “*el proyecto-país*” contenido en la «gran estrategia».

Entonces la política pública hace referencia «al proceso a través del cual los miembros de un área geográfica o unidad política hacen escogencias que dirigen sus áreas y temas de preocupación» (Schultz, 2004, 350). Por consiguiente, se concibe una política pública como el conjunto de acciones propositivas, consistentes y coherentes, respaldadas en leyes y otras medidas regulatorias y guiada por los intereses nacionales y la cosmovisión de Estado, que se formulan e implementan en el marco del proceso político por parte de una agencia pública. Por tanto, aquellas medidas y acciones reactivas no son auténticas políticas públicas, excepto cuando forman parte de los aspectos incluidos en la estrategia de seguridad nacional o en alguna política pública.

La mayoría de las políticas públicas se formulan e implementan en lo doméstico, por lo cual se analizan en un contexto relativamente delimitado, y con características que dependen de actores y estructura con conductas conocidas. Mientras que hoy la política de seguridad tiene dos dimensiones, al implementarse tanto en lo interno como en lo externo, en el pasado esto condujo a la clara separación (probablemente hoy obsoleta) entre la seguridad nacional y la internacional; pero, desde la perspectiva del Estado que la formula, los resultados se esperan en el plano nacional. Distinto es el caso de las políticas públicas exterior y de defensa, puesto que se formulan pensando en el Estado como un todo (así operan en función de la «seguridad e inseguridad ontológicas», pues «los Estados buscan sus necesidades a través de la acción social, aunque no impactan una sociedad externa tanto como para satisfacer sus necesidades de auto-identidad interna», pero no descuidan la «seguridad física» [Steele, 2008, 2], y se implementan en el escenario internacional, no controlado por quienes ejecutan esas políticas.

c. Política exterior: una conceptualización general

Como se deduce de lo hasta aquí especificado, la política exterior se constituye en un mecanismo cuya formulación implica el análisis de la política mundial e internacional (cfr. Smith, 2001, 38), por una parte, y de la imagen de lo doméstico, por otra. Desde esa perspectiva, la política exterior sirve

⁴ Ello quiere decir que los “*decisores*” pueden formular políticas que están dirigidas a no hacer algo concreto, solo esperar los resultados que se generen en un escenario particular. Esta ausencia de acción es una política.

de puente en las acciones internas (políticas públicas) y el escenario internacional y global, lo cual constituye un desafío para las teorías de Relaciones Internacionales, Ciencias Políticas y Administración Pública. Entonces hay que tener en cuenta, como señala L. Hansen (2006, 1), que la política exterior «descansa sobre las representaciones de identidad, pero también es a través de la formulación de la política exterior que las identidades son producidas y reproducidas.» Así la política exterior resulta de un proceso de doble vía, en el que intervienen lo doméstico y lo internacional, que son escenarios de naturaleza y dinámica distintas (generando interpretaciones por parte de los “*decisores*” de lo que es el mundo [Campbell, 1992, 45]).

Una de las principales características de la política exterior, que la diferencia de otras políticas públicas, es que la problematización de la situación que pone en operación el mecanismo para la adopción de una política, responde a una situación que ocurre fuera del ámbito estatal, pero el proceso se realiza a partir de los criterios y parámetros propios del país que la propone. Por consiguiente, su formulación se produce en un marco institucional, organizacional y cultural específico –con una autoridad centralizada, estructurado y con un patrón/estrategia de desarrollo–, pero como respuesta a un hecho que se produce en un escenario distinto –anárquico, descentralizado y desestructurado–, es decir, los elementos y factores que intervienen en la formulación y toma de decisiones de política exterior son múltiples, y se originan en diferentes niveles y ámbitos de acción; pero además, entre los que influyen directamente están, por un parte, los intereses, percepciones, imágenes y preferencias subjetivas de los tomadores de decisiones y, por otra, la cultura, las instituciones, los roles externos y los grupos de interés (domésticos y externos) (Murillo, 2008a, 31).

Por ello, sobre política exterior es necesario tener en cuenta la concepción del rol nacional (CRN), entendido como «visiones y entendimientos compartidos, considerando el rol y los propósitos apropiados del Estado de uno como una colectividad social en el escenario internacional» (Krotz, 2001, 6), puesto que se constituye en un condicionante y hasta determinante de la conducta externa y de la visión del país, en la medida en que es producto de la historia, memoria, idiosincrasia y socialización del Estado, tanto en su dimensión interna como internacional. Sobre esto se volverá a tocar en una sección posterior. Entonces las variables causales e intervinientes principales en las decisiones sobre política exterior son: i) idiosincrasia o variable individual, que corresponde a la cultura política y entorno societal; ii) los roles y conducta externa de los funcionarios, respecto a la posición de decisores y ejecutores; iii) variables gubernamentales y marco institucional; iv) aspectos no gubernamentales y atributos nacionales (territorio, desarrollo económico); y v) variables sistémicas o aspectos no humanos del ambiente externo (Murillo, 2008, 32). Por ello es que desde finales de la década del 80 del siglo veinte se ha propuesto la necesidad y conveniencia de repensar la política exterior y adoptar nuevos métodos para su análisis (cfr. Campbell, 1992). Con ese trasfondo, entonces, se entiende por política exterior, según Carlsnaes (2003: 335), el conjunto de aquellas acciones que, expresadas en la forma de metas, compromisos y/o directrices explícitamente establecidas, y buscadas por representantes gubernamentales, actuando en nombre de sus comunidades soberanas, son dirigidas hacia objetivos, condiciones y actores –gubernamentales y no gubernamentales– que quieren afectar y que yacen más allá de su legitimidad territorial.

En ese sentido esta política se puede considerar como «una serie habitual de respuestas a eventos ocurriendo en el ambiente internacional» (White, 1990, 6); por lo que la política requiere ser pragmática, para poder reaccionar al amplio rango de conductas y acciones que se pueden generar en el sistema internacional (White, 1990, 7). Esto, de acuerdo a Clarke (1990: 27), provoca que muchas veces esta política sea más un «flujo de acción» continuo y confuso, resultado de «una mezcla de decisiones políticas, decisiones no-políticas, procedimientos burocráticos, continuación de políticas

previas y simple accidente.» En general, son pocos los Estados que mantienen una política exterior coherente y consistente por largos períodos de tiempo; pues requieren responder al interés nacional y a las coyunturas internacionales –cuya convergencia muchas veces resulta difícil.

Por consiguiente, la política exterior requiere de un análisis particular, puesto que si bien como campo de estudio está adscrito a Relaciones Internacionales, adopta elementos e instrumentos de la Administración Pública y la Ciencia Política. Precisamente esa situación y el hecho de que para analizar esta política se requiera de abrir la «caja negra» del realismo, ha favorecido la formulación de diversos modelos para su análisis, que intentan dilucidar el origen y proceso del diseño, formulación e implementación de la política exterior –y la mayoría de esas propuestas coinciden en que es el individuo el que más influye (Leonard, 2005, 112; White, 1990).

Ese planteamiento ha tendido a variar, contribuyendo de manera significativa a una mejor explicación y comprensión de la política exterior, gracias al aporte del constructivismo, que concibe la toma de decisiones como una carretera de doble vía, pues «los agentes hacen el mundo, pero consecuentemente, las relaciones sociales también hacen a los agentes» (Leonard, 2005, 112). Ello ha facilitado el que los Estados adopten «acciones proactivas» para evitar los conflictos y prevenir crisis, lo cual está directamente relacionado con la seguridad y la defensa.

De acuerdo con Brecher (citado por White, 1990, 32) la política exterior es el resultado de una serie de *inputs* (véase tabla 1) que definen el resultado o plan de acción a implementar en el ámbito internacional, para alcanzar determinado resultado, pero sin que exista control sobre el entorno en que se implementa la política. Esta es una de las principales diferencias con otras políticas públicas domésticas.

Tabla 1. Fuentes de la política exterior

AMBIENTE OPERACIONAL		
Externo	• global	• multilateral
	• subordinado	• bilateral dominante
	• otro tipo de subordinación	• bilateral
Interno	• capacidad militar	• élites competidoras
	• capacidad económica	• aparato burocrático
	• estructura política	• normativa
	• grupos de interés	• grado de invisibilización
COMUNICACIÓN	Transmisión de datos acerca del ambiente operacional a través de los medios de prensa, reportes burocráticos internos, contacto cara-a-cara, redes sociales, etc.	
AMBIENTE SICOLÓGICO		
Prisma Actitudinal	• ideología	• personalidad
	• legado histórico	• predisposiciones

Imágenes de la élite	respecto al ambiente operacional, incluyendo élites competidoras y potencial presión	
PROCESO DE FORMULACIÓN	Diferencia entre decisiones estratégicas, tácticas y rutinarias en áreas temáticas:	
	<ul style="list-style-type: none"> • seguridad y defensa • político diplomática 	<ul style="list-style-type: none"> • desarrollo económico • socio-cultural
IMPLEMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Decisiones estratégicas <ul style="list-style-type: none"> ○ Jefe de Estado o de Gobierno ○ Canciller ○ Otros 	<ul style="list-style-type: none"> • Decisiones y acciones rutinarias <ul style="list-style-type: none"> ○ Diplomáticos ○ Técnicos ○ Otros

Fuente: adaptado de White, 1990, 32.

d. Política de defensa: algunas consideraciones

El Ministerio de Defensa de Chile (1997,219) entiende la política de defensa como el conjunto de «normas generales para los cuatro campos de acción en relación con la forma en que se coordinarán y armonizarán los esfuerzos para materializar la defensa nacional. Debe ser una política de Estado, elaborada a la luz de la Apreciación Global Político-Estratégica». De esta definición cabe destacar el hecho de que esta política establece lineamientos que conducirán a la materialización de la defensa nacional, concebida como el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una Nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territoriales. La defensa nacional es responsabilidad de todos los ciudadanos y no sólo de las Fuerzas Armadas. La defensa no es sinónimo de seguridad nacional, sino que es una de las causas de ésta, junto al desarrollo; se trata de conceptos diferentes, pero íntimamente relacionados (Ministerio de Defensa, 1997, 214).

Por consiguiente, al analizar la política de defensa, de acuerdo a Murray y Viotti (1989, 5), es necesario considerar las siguientes partes: i) el ambiente internacional y cómo es percibido por el Estado; ii) los objetivos, la estrategia y la doctrina militar particular del Estado; iii) el proceso de formulación de la política; y iv) temas propios del ámbito militar, como postura y uso de la fuerza, adquisición de armas, control del armamento y relaciones civil-militares.

El primer componente, al igual que en el caso de la política exterior, es fundamental, de acuerdo con Viotti (1989, 10), porque «el estudio de la seguridad nacional o de la política de defensa de cualquier Estado debe originarse por la observación del contexto internacional en el cual el Estado, sus agencias burocráticas y sus tomadores de decisiones están inmersos». Precisamente porque la condición de anarquía o ausencia de autoridad central hace necesario adoptar medidas de defensa y, sobre todo, en el mundo de hoy, de «defensa activa». Lo cual es más significativo conforme la globalización ha introducido nuevas dinámicas, que impactan la seguridad nacional e internacional, afectan el poder estatal y generan nuevas variedades transnacionales de amenazas (Mabee, 2005). Algunas de estas amenazas no responden a los parámetros militares tradicionales, y pueden no ser

percibidas o anticipadas por la élite de seguridad y defensa, como si lo puede ser por la burocracia de política exterior.

Esto último porque, como señala D. Baldwin (1997, 5), en los años tras el fin de la Guerra Fría ha habido una mayor preocupación por revisar la agenda de políticas, que por analizar los desafíos a la seguridad y defensa; de ahí que las iniciativas de la década 1990 –y en buena medida hasta los ataques del 11 de septiembre de 2001– se orientaron más hacia los temas sobre derechos humanos, economía, ambiente, tráfico de drogas, epidemias, crimen organizado e injusticia social. Una vez que con el 9-11 y la intervención militar en Irak se entrelazan la gran mayoría de los temas de esa nueva agenda, y de lo que se llegó a denominar las amenazas tradicionales, se produce un escenario reconceptualizado en donde se formula la política de defensa. Pero ello no quiere decir que esta política incorporara nuevos conceptos, instrumentos, criterios y parámetros en su formulación. Ejemplo de esto, es que la noción del dilema de seguridad y de anarquía –sobre todo asentada en la idea de «auto-ayuda» de neorrealismo (Viotti, 1989, 11)– persistió como el principal referente, a pesar de los profundos cambios que habían tenido lugar en las pasadas dos décadas, de lo cual se tratará en este contexto en la siguiente sección.

No en todos los casos se reconoció que las políticas de seguridad y defensa responden, en gran medida, a las identidades e intereses de los agentes y a la relación entre «nosotros» y los «otros» en el marco de las expectativas mutuas (Murillo, 2006, 33). En defensa es importante no solo el hecho en sí, sino cómo se percibe e interpreta y el resultado correcto o erróneo, porque a partir de ello se adoptarán las medidas para enfrentar la situación (Murillo, 2006, 34); especialmente cuando los temas de seguridad (nacional e internacional) tradicionales, que originan guerras en el sentido convencional, estuvieron de lado durante varios años para dar paso a argumentos como lo de «guerra étnica», «guerra contra las drogas» y «guerra contra el terror».

Junto con ese cambio conceptual y del tipo de amenazas a las que deben responder las Fuerzas Armadas (FA), no se puede obviar que «los temas de seguridad nacional no son fijos, sino que varían a través del tiempo» (Katzenstein, 1996, 10). Pero también que en algunas etapas de la historia de las relaciones internacionales el centro de atención ha estado en lo internacional y en otras en lo doméstico; mientras que a inicios de este siglo la seguridad y defensa resultan de una estrecha interacción entre esos dos niveles de acción, debiéndose reconocer que lo relativo a ambos demanda un enfoque integral. Esto direcciona hacia un punto ya mencionado: la cultura; que es importante tanto en la fase de identificación del problema, como en la toma de decisiones y en la implementación de la política de defensa (Murillo, 2006, 35).

2. El siglo XXI: un mundo transformado

El fin de la Guerra Fría (GF) no significó solo un reacomodo de las relaciones de poder entre las superpotencias en el sistema internacional, sino una redefinición de las interacciones entre agentes y estructura que implicó un cambio en la arquitectura global. Esto repercutió tanto en el orden internacional y en las relaciones entre actores estatales y no estatales, como en la gobernabilidad global, que no necesariamente es algo nuevo, pero si la magnitud del cambio, por lo rígido que había llegado a ser el orden internacional durante el siglo XX (Muldoon, 2004, 5-7), y por los intensos conflictos ideológicos y geopolíticos de la GF (Hurrell, 2009, 4), dando lugar a una nueva dinámica global.

Al hacer referencia a la gobernabilidad global se tienen en cuenta los mecanismos no gubernamentales, las redes, los diversos actores participantes (individuales y colectivos); los ámbitos político, económico y socio-cultural y la arquitectura sistémica (definida en función de jerarquía y niveles de acción) (Muldoon, 2004, 9-10); y sin esa mayor o menor gobernabilidad se considera que no podría haber cooperación entre Estados e individuos (Barnett & Duval, 2005, 1). Pero también es necesario reconocer que el sistema internacional vigente hasta finales del siglo pasado, conocido como un «sistema westfaliano» –basado en la territorialización de la política y los Estados soberanos geográficamente definidos (Kobrin, 1998, 362-63)–, se caracterizó y se construyó en torno al reconocimiento mutuo de Estados «soberanos», que se comportaban como «miembros independientes y legalmente iguales de la sociedad internacional, sobre su libertad para promover sus propios fines sujetos a mínimas restricciones, y en torno a la inevitable dependencia sobre la auto-preservación y la auto-ayuda» (Hurrell, 2009, 4).

En tal sistema la “*seguridad-defensa*” fue el centro de los procesos y fenómenos, predominando la concepción hobbesiana del «estado de naturaleza»; sin embargo, la dinámica de inicios del siglo XXI se manifiesta de manera distinta, pudiéndose hablar de un sistema «pos-westfaliano» en el que coexisten diversas formas de gobernabilidad, predominando «una compleja pluralidad de ideas, visiones y valores... [así como] una pluralidad de identidades políticas en busca de reconocimiento» (Hurrell, 2009, 9-10). Ello resulta del cambio de las estructuras de autoridad (cfr. Rosenau, 2003) y del surgimiento de nuevas esferas de autoridad –distintas al Estado–, con legitimidad propia, que operan en un mundo multicéntrico (Rosenau, 2003, 295) y no necesariamente responden a una dimensión territorial excluyente –como el Estado–, sino que pueden coexistir en un mismo espacio geográfico y tener las mismas afiliaciones organizacionales (Rosenau, 1997, 39). A este fenómeno se agregan las redes –gubernamentales y no gubernamentales–, que están cambiando la naturaleza de la autoridad política (Eilstrup-Sangiovanni, 2009, 194), las cuales pueden operar como estructura y como agentes (Sikkink, 2009, 228).

Junto con ese fenómeno se han fortalecido las redes políticas, económicas y socio-culturales, por lo que el sistema internacional de hoy es muy distinto de centurias anteriores, que respondía a un escenario con grandes organizaciones jerárquicas –ya fueran Estados o imperios–, cuya naturaleza respondía a una definida y delimitada dimensión espacial, defendida por un aparato militar y una clara separación entre lo doméstico y lo internacional. Esto ha dado paso a diversas y complejas redes transfronterizas, legales e ilegales, que van desde las comunidades epistémicas y de organizaciones no gubernamentales hasta los actores transnacionales clandestinos (Kahler, 2009, 1). Tal situación comienza a generar una especie de «neomedievalismo» (Kobrin, 1998) y nos recuerda la fase de los pre-sistemas internacionales de varios milenios atrás, propia de las bandas de cazadores y recolectores y luego de las villas tribales y cacicales (Buzan & Little, 2000). Pero con una significativa diferencia, que tal neomedievalización se produce en un mundo con una creciente internacionalización de los procesos, los cuales están provocando cambios significativos en la división internacional del trabajo y en el comercio (cfr. Milner & Keohane, 1997); lo cual afecta de distinta forma a los Estados, porque, como argumenta P. Katzenstein (citado Milner & Keohane, 1997, 9), «el cómo las naciones responden a las presiones económicas externas depende de si sus instituciones políticas son “fuertes” y capaces de aislar a los tomadores de decisiones de las presiones políticas inmediatas o “débiles”, y más permeables a las influencias societales».

En ese escenario, como ya se mencionó, el poder se ha tornado más difuso porque al variar la arquitectura global y la dinámica de la gobernabilidad, incide en las reglas, estructuras e instituciones que permiten la operación del sistema internacional, al mismo tiempo que forman parte de los

elementos del poder (Barnett & Duval, 2005, 2). El cual no tiene una expresión o forma sencilla, sino que se manifiesta a través de varias formas (Barnett y Duvall, [2005: 3], e identifican poderes obligatorios, institucionales, estructurales y productivos). Mientras que autores como Nye (2011) hacen referencia a cuatro dimensiones que componen el poder: duro, suave, inteligente y percibido. Este último se expresa en términos de la siguiente función: poder percibido = [(población + territorio + economía + fuerza armada) x (estrategia + voluntad)] (Nye, 2011, 4). En esa ecuación falta el factor de la política exterior y su recurso: diplomacia, aunque se puede argumentar que se parte de la estrategia.

La importancia de considerar el escenario internacional al analizar las políticas exterior y de defensa radica en que la socialización y el aprendizaje internacional de normas⁵ y prácticas, por parte de los Estados, incide en la formulación de esas políticas. Se entiende por socialización, de acuerdo a Wentworth (citado por Thies, 2012, 28), «la actividad que confronta y aporta la estructura para el ingreso de no miembros dentro de un mundo ya existente o a un sector de ese mundo». La socialización es mayor cuando se trata de ambientes altamente institucionalizados (Thies, 2012, 26), pero también depende de cómo el Estado perciba la estructura del sistema internacional, y adopte una de las tres cosmovisiones del mundo o tradiciones de pensamiento –realista o hobbesiana, racionalista o grociana y revolucionista o kantiana–, y cómo percibe su interacción con las grandes potencias y con el hegemon regional o global (cfr. Murillo, 2008a). Entonces, la cuestión es cómo los Estados aprenden e incorporan ese aprendizaje a la formulación de las políticas y a reificar –en el sentido que lo usa Wendt (1999)– su identidad.

3. Políticas exterior y de defensa: una estrecha vinculación e interacción

Los actores internacionales definen su conducta en función de aspectos internos y de su carácter al interactuar con otros, lo cual significa que piensan en su seguridad ontológica y física (Steele, 2008). Ello está determinado por dos aspectos claves: el contexto cultural-institucional y la identidad colectiva (Katzenstein, 1996, Jepperson et ál, 1996). Esto es relevante porque las élites formuladoras de las políticas exterior y de defensa se enfrentan a dos ambientes culturales e institucionales distintos: el internacional y el doméstico. En aquél interactúan con otros Estados –que pueden ser percibidos como aliados, adversarios o neutrales y por la distancia gravitacional, topológica o atribucional que exista entre ellos (Henrikson, 2002)– y condicionados por el tipo de concepción que tengan de la estructura internacional (hobbesiana, grociana o kantiana), lo cual moldea sus intereses y acciones que adoptan en nombre del Estado (cfr. Jepperson et ál, 1996, 52-53). Mientras que en el doméstico interactúan con otras élites y sectores, cada uno con su propia cultura organizacional y sus propias identidades y visiones de lo que debe ser el futuro del país. En esta visión que adoptan las élites y el Estado como colectividad, hay que tener en cuenta los calificativos que les otorgan los «otros»; por ejemplo, no es lo mismo tomar una política exterior o de defensa en un Estado que es considerado frágil, fallido o «pillo» (*rogue state*), que en uno que es calificado como un Estado-nación que contribuye a la paz y seguridad internacionales. Los calificativos, respondan o no a una situación concreta, son un factor condicionante de la identidad, y por tanto son tomados en cuenta en el proceso de formulación de las dos políticas.

Sin embargo, antes de continuar con la vinculación entre las dos políticas públicas, es preciso señalar que visto en términos de seguridad ontológica y física, la política exterior se orienta más por el primer tipo de seguridad, pues su principal meta es la sobrevivencia del Estado como actor internacional y el logro del interés nacional (Steele, 2008, 2); mientras que la política de defensa

⁵ Uso "norma" en el sentido de descripción de una expectativa colectiva sobre lo que será la conducta apropiada de los actores en determinado ambiente, y que responde a la identidad del actor (véase Katzenstein, 1996, 5).

responde, en mayor grado, al segundo tipo de seguridad, en la que tienden a predominar los factores materiales y las capacidades militares (Hansen, 2006, 29-30). Ello ocurre porque: "...Los Estados-nación buscan seguridad ontológica en la medida en que quieren mantener *auto-conceptos consistentes*, y el "yo" de los Estados es constituido y mantenido a través de una narrativa que da vida a acciones de política exterior rutinizadas. Aquellas rutinas pueden ser perturbadas cuando un Estado se da cuenta de que acciones narradas ya no reflejan o son reflejadas por cómo se ve a sí mismo. Cuando este sentido de auto-identidad está dislocado un actor buscará restablecer las rutinas que puedan, de nuevo, mantener consistentemente la auto-identidad" (Steele, 2008, 3).

Ahora bien, los Estados en cuanto actores internacionales se caracterizan por tres elementos claves: seguridad-sobrevivencia, poder y ubicación (jerárquica y geopolítica); de ahí que el entorno regional o inmediato constituye el primer y principal referente de su conducta y proyección externa, y su relación con las potencias hegemónicas regionales y globales se ubica en el segundo círculo concéntrico. Esto hace que, por una parte, las dos citadas políticas se formulen teniendo en cuenta la interacción en esos dos escenarios y, por otra, los factores domésticos (recursos, idiosincrasia, auto-imagen, imagen-reflejo, expectativas, sistema de gobierno, grupos de interés, opinión pública, entre otros). Por consiguiente, las políticas exterior y de defensa no pueden formularse sin tener en cuenta ambos ámbitos de acción; pero lo más importante es que se trata, con énfasis en ello, de dos conjuntos de acciones clara y estrechamente interconectados. No puede haber auténtica política exterior sin política de defensa y viceversa. Sin embargo, es muy común que esta vinculación no se ponga en práctica y el análisis que se haga de ambas lo realizan especialistas en cada rama y en forma desconectada. Esto genera un diagnóstico impreciso de la situación del Estado en su gestión como actor internacional; de ahí la dificultad de un apropiado y completo análisis de cualquiera de esas políticas sin atender las consideraciones propias de la otra, y su relación con la estrategia de seguridad nacional.

Lo anterior lleva a destacar otro aspecto, los dos instrumentos que posee todo Estado para interactuar en el escenario internacional y alcanzar sus objetivos y fines son: los recursos diplomático y militar. Históricamente y estratégicamente están vinculados de forma indisoluble, mientras el sistema internacional sea anárquico. Por eso Clausewitz reconoció la vinculación entre la acción política en tiempos de paz y de guerra. La diplomacia es propia de la política exterior y lo segundo de la política de defensa; pero ambas utilizan esos dos instrumentos en esos dos períodos de la dinámica internacional, incluso Estados sin ejército (aunque en primera instancia puede parecer contradictoria tal afirmación). Sin embargo, Buzan (1991, 3) agrega un tercer componente: el económico, cuando afirma que las políticas exterior, militar y económica se intersectan en un espacio en donde convergen (al mismo tiempo que se dividen) los ámbitos de seguridad nacional e internacional. En la práctica este tipo de situaciones se produce cuando un Estado recurre a la diplomacia coercitiva (política exterior con apoyo del recurso militar) o a los bloqueos –sobre todo militares– (política de defensa con recurso diplomático). En ese sentido Burns (2012) señala en referencia a Estados Unidos: "... necesitamos un reajuste en cómo los líderes políticos piensan acerca de la diplomacia misma. Muchos en la derecha rutinariamente ridiculizan a Obama por considerar negociaciones con Irán. Lo han llamado ingenuo por creer que la paz en Afganistán podría ser alcanzada a través de negociaciones. Pero los presidentes de Ronald Reagan a Bill Clinton han descubierto que diplomacia, negociaciones y política pueden ser una parte efectiva del arsenal estadounidense, junto con el ejército, para confrontar a gobiernos difíciles alrededor del mundo".

El CRN⁶ es una «creación histórica», pero no es «ni fija ni inmutable a través del tiempo», por lo

⁶ Concepción del Rol Nacional (CRN), entendido como «visiones y entendimientos compartidos, considerando el rol y los propósitos apropiados del Estado de uno como una colectividad social en el escenario internacional» (Krotz, 2001, 6), puesto que se constituye en un condicio-

que puede aparecer, desarrollarse y modificarse durante una etapa, de forma que «puede cambiar, decaer o desvanecerse dentro de la historia durante otro período de tiempo» (Krotz, 2001, 7). La cuestión es que esa concepción afecta el interés nacional y las políticas públicas –particularmente aquellas dirigidas a la arena internacional– en tres dimensiones: prescribe, proscribire e induce preferencias, de acuerdo al proceso de formulación de esas políticas (Krotz, 2001, 9); de forma que define, orienta y motiva la conducta exterior, a lo que ya se hizo referencia en un apartado anterior. Por tanto, el CRN es un producto y un fenómeno social compartido entre la mayoría de los individuos de una comunidad nacional, atendiendo la historia, la cultura y las características sociales de la colectividad –particularmente cuando se trata de una nación– (Cantir & Kaarbo, 2012, 6 y 7). Desde esa perspectiva la concepción de rol es condicionante/determinante tanto para la política exterior como para la de defensa, porque ambas son parte de la personalidad, conducta y carácter estatal y, necesariamente, debe responder a la esencia de la identidad nacional.

Por supuesto, la CRN también aplica a las políticas públicas domésticas, por lo que es posible determinar la solidez de un Estado, en cuanto actor internacional, a partir de la función de coincidencia de la concepción de rol entre los distintos sectores (élites, líderes, burocracias y societal) que intervienen en la formulación de las diferentes políticas públicas. Esto porque no se concibe cómo un Estado –sobre todo desde la perspectiva realista que lo considera un actor unitario– puede adoptar distintos roles, según sea el sector y la dimensión a los que oriente su accionar. Tal situación le generaría una especie de crisis existencial y choque de intereses entre los distintos tomadores de decisiones, debilitando su coherencia y consistencia interna y su carácter y personalidad como agente al interactuar con terceros.

Otro aspecto en que coinciden los procesos de formulación de ambas políticas es en que sus formuladores tienden a cubrirse con un «velo de invisibilización», considerando que se trata de una élite y un ámbito particular, que no es del dominio de la opinión pública por su especificidad y por estar destinado al ámbito internacional. En ese sentido la noción de «cajas negras» del realismo sobre el Estado puede trasladarse a las élites y burocracias adscritas a los ministerios de relaciones exteriores y de defensa, así como a las FA; de forma que esas dos élites están «metidas en cajas negras» (Cantir & Kaarbo, 2012, 8). Esto conduce a que el proceso de socialización de las normas y prácticas internacionales –que puede darse a través de mecanismos como coerción, auto-interés, legitimidad, influencia o persuasión (Thies, 2012, 27)– se desarrollará de manera distinta por parte de la élite que formula la política, porque sus referentes y criterios que median esa socialización son propios del sector en que participan. Esto es más evidente en el caso de la política de defensa, porque se plantea primordialmente desde la concepción doméstica y como un intento por balancear la relación de poder, para disminuir las amenazas a la seguridad–excepto en aquellos casos de potencias hegemónicas, que adoptan políticas proactivas para ejercer una mayor presencia en su área de influencia–. En este sentido las FA adoptan una visión cercana al realismo político y a la tradición hobessiana. Mientras que los “*decisores*” de política exterior se orientan a impulsar el interés nacional de forma pro-activa, al menos en la mayoría de los Estados.

Por tanto, el proceso de aprendizaje de roles y la socialización –junto con otras formas de interacción social– resulta de la relación con otros actores internacionales y con la estructura, pero también queda mediado por el ámbito de acción, por lo que resulta de tres dimensiones: ego-alter, significativo-generalizado y fuerte-débil (Harnisch, 2012, 56). Así lo ontológico, como la seguridad, no se puede ver solo en términos de la posición y rol que ocupa el Estado en la jerarquía y la

nante y hasta determinante de la conducta externa y de la visión del país, en la medida en que es producto de la historia, memoria, idiosincrasia y socialización del Estado, tanto en su dimensión interna como internacional.

estructura internacional; es necesario tener en cuenta el estatus, horizonte e intensidad ontológica que interviene en el aprendizaje de roles por las élites que formulan las políticas (Harnisch, 2012, 56-57).

Ahora bien, un tema relevante sobre la CRN son sus dimensiones vertical y horizontal. En el primer caso se refiere a la coincidencia/divergencia entre las élites decisoras y la opinión pública, y los estudios revelan que hay una tendencia al desacuerdo entre el decisor (individual o colectivo) y las masas en materia de la conducta externa del Estado (Cantir & Kaarbo, 2012, 11-12). La pregunta que habría que formular es si ello resulta de una concepción distinta del rol del Estado como actor internacional entre esos dos grupos; y también quién y cómo se define el rol nacional a lo interno (Harnisch, 2012, 51). Se considera que en países como los latinoamericanos esto es más evidente, porque en general la academia y los estudios de opinión pública no incorporan, de forma continua y consistente, estos temas. Solo cuando el tema resulta problemático y tiene repercusiones graves sobre aspectos medulares para la seguridad e integridad nacionales (especialmente en materia territorial) es que la opinión pública reacciona. A ello se agrega el papel que desempeñan los partidos políticos en la formulación de ambas políticas.

En definitiva, hay que tener en cuenta el acto discursivo y la acción comunicativa, cuyas teorías permiten incorporar otros elementos al análisis (Kratochwil, 1995, 7), porque en cada caso se debe reconocer la concepción que tiene cada élite al tomar sus decisiones y formular sus políticas.

4. La experiencia costarricense: una aproximación preliminar

En el caso de Costa Rica, la norma ha sido la ausencia total de una estrategia de seguridad nacional (no atribuir este rol al «plan de gobierno» –por ejemplo al aspirante presidencial durante la campaña electoral– o al Plan Nacional de Desarrollo, que se formula por cada administración), porque se considera, erróneamente, que ésta solo la formulan Estados que tengan ejércitos; al tiempo que se confunde seguridad con defensa, y que esta solo existe si hay fuerzas armadas, como si un Estado no requiriera defensa ante las amenazas a su integridad territorial y nacional, tenga o no tenga tropas. Por ende, no se ha formulado una política de defensa, lo cual en el pasado pasó desapercibido y sin mayor problema, porque la defensa había sido depositada en los mecanismos de seguridad colectiva; pero tras el fin de la Guerra Fría, la desintegración del sistema de alianzas político-militares que funcionó durante la segunda mitad del siglo XX, y el surgimiento de amenazas no tradicionales a la seguridad nacional y sobrevivencia del Estado –que ha generado fenómenos como el de Estados frágiles, fracasados y en condición de fracaso–, entonces por tal conjunto de fenómenos, se torna vital para todo Estado la definición de precisos y claros cursos de acción para garantizar los intereses nacionales –sea tal Estado grande, mediano o pequeño–. Hoy los enemigos de un país no son solo los otros Estados –sobre todo vecinos geográficos–, sino otro tipo de actores no estatales que buscan “territorios sin gobierno” para asentarse y proyectar sus acciones.

Sin embargo, Lincoln (1985) hace referencia a la política de defensa de Costa Rica de naturaleza «tradicional» desde 1949 –cuando se abolió el ejército como institución permanente–. Agrega esta autora que la existencia de tal política se hace evidente porque en la primera mitad de la década de 1980 se produce un cambio en la agenda gubernamental, que evidencia una variación en la política de defensa, y responde a una «política de no ejército» (Lincoln, 1985, 220). A pesar de ello, el Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), tanto del gobierno Óscar Arias Sánchez (2006-2010) como de la actual presidenta Laura Chinchilla Miranda (2010-2014), no hace referencia a ninguna política de defensa, ni a seguridad nacional.

Por otra parte, con pocas excepciones a lo largo de su historia, el país ha carecido también de una auténtica política exterior y se ha conducido más por acciones reactivas y coyunturales –en función de los intereses del mandatario y del ministro de turno–, que por una definición de mediano y largo plazo a partir de las metas que se tienen como Estado, y las construcciones de auto-imagen e imagen-reflejo que se adoptan consciente o inconscientemente como sociedad. A esto se ha sumado un deficiente uso del recurso diplomático, como lo demuestra el diferendo territorial con Nicaragua; puesto que “*las y los funcionarios*” costarricenses acreditados en el exterior no hacen trabajo de inteligencia, y en la mayoría de los casos no tienen noción de lo que es política de defensa en tiempos de paz o de crisis, ni concepción de la estrategia y su vinculación con la política exterior. Incluso cabe preguntarse si se formula una gran estrategia. En época de paz y de relaciones de cooperación el diplomático se convierte en el estratega que promueve y defiende los intereses nacionales; rol que asumen los militares en tiempos de crisis y conflictos armados.

Si Costa Rica tuviera una estrategia de seguridad nacional, a partir de la cual se formulan e implementan las políticas exterior y de defensa, en este momento no estaría en un litigio en La Haya con Nicaragua por cuestiones territoriales; este se habría previsto con una apropiada lectura de la realidad nicaragüense, bilateral y centroamericana –lo cual se logra a través del análisis prospectivo y la construcción de escenarios, cualidad propia “*de las y los estrategas*”–. Esta falencia de la diplomacia costarricense resulta de tres hechos concretos:

- i. el que la seguridad física y la defensa del Estado descansa en la vigencia del derecho internacional y los esquemas de «seguridad colectiva», propios del periodo de GF;
- ii. el mito de que un Estado sin FA no puede ser atacado porque tal acción sería violatoria de la convivencia pacífica y del derecho internacional;
- iii. derivado de lo anterior que *las y los representantes* diplomáticos del país no tienen por qué conocer de cuestiones de seguridad, defensa y asuntos militares porque ello conduciría a abrir un camino hacia el restablecimiento del ejército como institución permanente.

Esos son aspectos medulares en la auto-imagen y la visión de país que incide en la formulación de la política exterior; mientras que la visión del mundo que tiene el país «se ha definido a través de lo que se puede denominar una política exterior tradicionalista, puesto que persiste en una imagen clásica del sistema internacional –en cuanto un concierto de estados, con alguna coordinación por parte de organizaciones multilaterales–» (Murillo, 2008b,79). El otro aspecto a tener en cuenta es que Costa Rica tiende a priorizar lo inmediato y lo propio del interés del gobierno de turno, descuidando los objetivos de largo plazo; al respecto Murillo (2008b, 87) señala:

«Si bien existen principios rectores que han mantenido vigencia en las últimas décadas, existe una tendencia a darle más importancia a cuestiones coyunturales en detrimento de aquéllos. Es decir, lo urgente e inmediato que mejor refleje los intereses del gobierno de turno o responda mejor a las presiones e influencias externas (particularmente de las superpotencias) se torna en el elemento rector de la política exterior. En realidad es una cuestión que se puede considerar lógica en el caso de los estados pequeños, puesto que deben hacer eficiente el uso de los recursos escasos y buscar la maximización de utilidades; por consiguiente, deben mostrar suficiente flexibilidad para adaptarse a las circunstancias y reconocer aquellas oportunidades que les permitan lograr obtener los mayores beneficios posibles».

Al parecer es indudable que para muchas personas en Costa Rica el que un costarricense sugiera la urgente necesidad de formular tal estrategia de seguridad nacional, y claras políticas exterior y de defensa, lo relacionarán con el tema de la existencia o no de fuerzas militares, lo cual, en consonancia con una lógica evidente de acuerdo a las especificaciones dilucidadas en este artículo, es erróneo. El Estado costarricense hoy, más que nunca, requiere definir los mecanismos de defensa, de gestión de las relaciones exteriores en tiempos de paz y de crisis, así como entender la compleja relación entre poder duro, blando, inteligente y percibido que opera en el sistema internacional. Cabe señalar que hoy se ha reconceptualizado el poder y la diplomacia coercitiva, haciendo urgente que países como Costa Rica –ubicados en un complejo escenario cada vez más dominado por el crimen transnacional organizado y con crecientes espacios sin gobierno– tengan en cuenta los cuatro componentes del poder. Esto se hace más urgente cuando hoy en día la separación entre seguridad nacional e internacional constituye una falsa dicotomía, que prácticamente solo aplica a la concepción tradicional (en términos militares) de la seguridad.

Con ese trasfondo, cabe preguntarse, por una parte, si una vez superada la GF y el debilitamiento de los esquemas de seguridad colectiva, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en el caso de Costa Rica la ausencia de una gran estrategia y de una estrategia de seguridad nacional, cabe preguntarse entonces si dichos factores no se convierten en un factor que dificulta la formulación de una política exterior con visión de largo plazo. Por otra parte, cabe cuestionarse si la ausencia de una política de defensa no contribuye a la debilidad de la política exterior; en la medida en que el Estado solo construye su conducta externa a partir de una difusa concepción de la seguridad ontológica, al tiempo que descuida lo relativo a la seguridad física.

Conclusión

Las dos políticas públicas analizadas en este artículo, por naturaleza, están conectadas; sin embargo, en la práctica se han considerado como propias de dos ámbitos de acción separados. En buena medida esto fue favorecido por la dinámica de la Guerra Fría y por las características que el *realismo político* –como enfoque dominante de Relaciones Internacionales– imprimió a los ámbitos doméstico e internacional, como espacios de acción diferenciados, y la existencia de un Estado concebido como una «caja negra». Ello hizo que durante mucho tiempo las élites y burocracias que formulan las políticas exterior y de defensa realizaran procesos desvinculados, y se concibieran como entidades que respondían a visiones y expectativas distintas.

Esta misma situación ocurría entre los especialistas y académicos cuando analizaban los temas de diplomacia, seguridad y defensa. En buena medida respondiendo a la tradición de que los tiempos de paz y los de guerra eran escenarios radicalmente diferentes, y que los recursos que operaban en uno no operaban en el otro. Ello no fue mayor problema en un orden internacional bipolar, puesto que la seguridad mostraba, de igual forma, dos ámbitos separados –nacional e internacional–, y las principales amenazas provenían de otros Estados. Pero con la construcción de un nuevo orden internacional, que tiene como trasfondo una nueva arquitectura global en la que hay nuevos actores no estatales y los flujos transfronterizos se incrementaron notablemente –en parte por el aumento de la porosidad de las fronteras estatales y la difusión del poder–, resulta cada vez más difícil concebir, para efectos de análisis, evaluación y control, esas dos políticas públicas como cuestiones desconectadas.

Hoy se reconoce, en teoría y en la práctica, que los recursos diplomáticos y los militares operan

tanto en escenarios de paz como de guerra, y que la política exterior y la política de defensa responden –o deben responder– a la gran estrategia del Estado. De lo contrario, el que éste busque alcanzar los objetivos que contribuyen al interés nacional por dos caminos separados y desde puntos de partida distintos, debilitará al Estado e incidirá en su seguridad ontológica y física. Por ende, las élites y las burocracias responsables de cada una de esas políticas deben reconocer que sus acciones están entrelazadas, y que se requieren canales de comunicación y coordinación para lograr una mayor eficacia, eficiencia y efectividad en la gestión pública que cada parte realiza. Un ejemplo de ese entrelazamiento es cuando un Estado ejerce una diplomacia coercitiva, en ese caso simultáneamente participan los dos aparatos burocráticos.

Costa Rica es un buen ejemplo de cómo la separación de políticas, y el argumento de que la defensa solo corresponde a Estados que tienen fuerzas armadas, dificultan el logro de las metas nacionales. Pero también es una muestra de cómo la política exterior requiere de una gran estrategia que la oriente en el largo plazo. Por ello, en este y en otros casos es necesario avanzar en el análisis de la vinculación que ha existido –y existe, o en su defecto cómo se está avanzando en esa materia– entre las políticas exterior y de defensa. Sin embargo, se requiere más investigación empírica y la formulación de enfoques teóricos sobre la relación entre ellas.

Bibliografía

1. Adler, E., and S. Bernstein (2005). Knowledge in Power: the Epistemic Construction of Global Governance. In M. Barnett and R. Duvall (editors). *Power in Global Governance*. New York; Cambridge University Press. p. 294-318.
2. Ayoob, M. (2005). Security in the Age of Globalization: Separating Appearance from Reality. In E. Aydinli, and J. Rosenau (editors). *Globalization, Security, and the Nation-State: Paradigms in Transition*. New York: State University of New York Press. p. 9-26.
3. Baldwin, D. (1997). The Concept of Security. *Review of International Studies*. 23: 5-26.
4. Barnett, M., and R. Duvall. (2005). Power in Global Governance. In M. Barnett and R. Duvall (editors). *Power in Global Governance*. New York; Cambridge University Press. Pp. 1-32.
5. Bowman, A. (2005). Policy Implementation. In J. Rabin (editor). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group. P. 209-212.
6. Burns, N. (2012). Diplomacy returns to US arsenal. *The Boston Globe*. March, 02. Disponible en: <http://www.bostonglobe.com/opinion/2012/03/02/diplomacy-returns-arsenal>. Revisado 02/Mar/2012.
7. Buzan, B. (2005). The Security Dynamics of a 1 + 4 World. In E. Aydinli, and J. Rosenau (editors). *Globalization, Security, and the Nation-State: Paradigms in Transition*. New York: State University of New York Press. p. 177-198.
8. Buzan, B. (1991). *People, States, and Fear. The National Security Problem in International Relations*. Sussex, UK: Wheatsheaf Books.
9. Buzan, B., and R. Little. (2000). *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*. New York; Oxford University Press.
10. Campbell, D. (1992). *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
11. Cantir, C., and J. Kaarbo (2012). Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory. *Foreign Policy Analysis*. Volume 8, Issue 1, 5-24.
12. Carlsnaes, W. (2003) Foreign Policy. In W. Carlsnaes; T. Risse; and R. Simmons (editors). *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, p. 331-349.

13. Cavelti, M.; and E. Brunner. (2007). Introduction: Information, Power, and Security – An Outline of Debates and Implications. In M. Cavelti, V. Mauer, and S. Krishna-Hensel (editors). *Power and Security in the Information Age. Investigating the Role of the State in Cyberspace*. Hampshire, UK: Ashgate. p. 1-18.
14. Cavelti, M.; and V. Mauer (2007). Conclusion: The Role of the State in Securing the Information Age – Challenges and Prospects. In M. Cavelti, V. Mauer, and S. Krishna-Hensel (editors). *Power and Security in the Information Age. Investigating the Role of the State in Cyberspace*. Hampshire, UK: Ashgate. p. 151-162.
15. Chandler, D. (2010). Neither International nor Global: Rethinking the Problematic Subject of Security. *Journal of Critical Globalisation Studies*. 3: 89-101.
16. Clarke, M. (1990). The Foreign Policy System: A Framework for Analysis. In M. Clarke, and B. White (editors). *Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach*. Aldershot, UK: Edward Elgar. p. 27-59.
17. Eilstrup-Sangiovanni, M. (2009). Varieties of Cooperation: Government Networks in International Security. In M. Kahler (editor). *Networked Politics. Agency, Power and Governance*. New York: Cornell University Press. p. 194-227.
18. Hansen, L. (2006). *Security as Practice. Discourse Analysis and the Bosnian War*. New York: Routledge.
19. Harnisch, S. (2012). Conceptualizing in the Minefield: Role Theory and Foreign Policy Learning. *Foreign Policy Analysis*. Volume 8, Issue 1, 47-69.
20. Henrikson, A. (2002). Distance and Foreign Policy: A Political Geography Approach. *International Political Science Review*. Vol. 23, No. 4, 437-466.
21. Herrera, G. (2007). Cyberspace and Sovereignty: Thoughts on Physical Space and Digital Space. In M. Cavelti, V. Mauer, and S. Krishna-Hensel (editors). *Power and Security in the Information Age. Investigating the Role of the State in Cyberspace*. Hampshire, UK: Ashgate. p. 19-44.
22. Hurrell, A. (2007). *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*. New York: Oxford University Press.
23. Jepperson, R.; A. Wendt; and P. Katzenstein (1996). Norms, Identity, and Culture in National Security. In P. Katzenstein (editor), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press. p. 33-75.
24. Kahler, M. (2009). Networked Politics: Agency, Power, and Governance. In M. Kahler (editor). *Networked Politics. Agency, Power and Governance*. New York: Cornell University Press. Pp. 1-20.
25. Katzenstein, P. (1996). Introduction: Alternative Perspectives on National Security. In P. Katzenstein (editor), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press. p. 1-32.
26. Kobrin, S. (1998). Back to the Future: Neomedievalism and the Postmodern Digital World Economy. *Journal of International Affairs*. Vol. 51, No. 2, 361-386
27. Kratochwil, F. (1995). *Rules, Norms, and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. New York; Cambridge University Press.
28. Krotz, U. (2001). National Role Conceptions and Foreign Policies: France and Germany Compared. Working Paper 02.1. Cambridge, MA: Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University. Disponible: <http://aei.pitt.edu/9291/01/Krotz.pdf>; revisado 9 de febrero de 2012.
29. Leonard, E. (2005). Foreign Policy Analysis. In J. Rabin (editor). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group. P. 110-113.
30. Lincoln, J.; and P. Lauderdale (1985). A New Defense Policy for Costa Rica: Constructing Reality and the Policy Agenda. *Policy Studies Review*. November. Vol. 5, No. 2, 220-229.
31. Mabee, B. (2005). *The Globalization of Security. State Power, Security Provision and Legitimacy*. Hampshire, UK: Palgrave-Macmillan.

32. McSweeney, B. (1999). *Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
33. Milner, H.; and R. Keohane (1997). Internationalization and Domestic Politics: An Introduction. In R. Keohane and H. Milner (editors). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. p. 3-24.
34. Ministerio de Defensa (1997). Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997. Santiago: Ministerio de Defensa.
35. Muldoon, J. (2006). *The Architecture of Global Governance. An Introduction to the Study of International Organizations*. Boulder, CO: Westview Press.
36. Murillo, C. (2006). *Taiwan: Seguridad y defensa en un contexto complejo*. Managua: CREI.
37. Murillo, C. (2008a). *Decisiones de política exterior de países pequeños en contextos hegemónicos. Una propuesta teórica de análisis*. (Tesis para optar al grado de doctor en Gobierno y Políticas Públicas) San José: Universidad de Costa Rica.
38. Murillo, C. (2008b). Política Exterior de Países Pequeños. El caso de Costa Rica. *Revista Temas de Nuestra América*. Núm. 46: 69-89.
39. Murillo, C. (2011). *Regiones, seguridad y Estados frágiles. El caso de Centroamérica* (Documento presentado en el curso Strategy and International Security). Washington, D.C.: Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University.
40. Murray, D.; and P. Viotti (1989). Introduction: Defense Policy in Comparative Perspective. In Murray, D.; and P. Viotti (editors). *The Defense Policies of Nations: a comparative study*. Maryland: The John Hopkins University Press. p. 3-9.
41. Nye, J. (2011). *The Future of Power*. New York: Public Affairs.
42. Parsons, W. (2001). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
43. Rosenau, J. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. New York: Cambridge University Press.
44. Rosenau, J. (2003). *Distant Proximities. Dynamics Beyond Globalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
45. Rothschild, E. (1995). What is security? *Daedalus*. Vol. 124, núm. 3: 53-98.
46. Schneider, A.; and H. Ingram. (2005). Policy Design. In J. Rabin (editor). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group. P. 204-208.
47. Schultz, D. (2004). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York: Facts On File.
48. Sikkink, K. (2009). The Power of Networks in International Politics. In M. Kahler (editor). *Networked Politics. Agency, Power and Governance*. New York: Cornell University Press. p. 228-247.
49. Smith, S. (2001). Foreign Policy Is What States Make of It: Social Construction and International Relations Theory. In V. Kubáľková (editor). *Foreign Policy in a Constructed World*. New York: M. E. Sharpe, p. 15-37.
50. Sørensen, G. (2005). State Transformation and New Security Dilemmas. In E. Aydinli, and J. Rosenau (editors). *Globalization, Security, and the Nation-State: Paradigms in Transition*. New York: State University of New York Press. p. 81-98.
51. Steele, B. (2008). *Ontological Security in International Relations. Self-Identity and the IR State*. New York: Routledge.
52. Thies, C. (2012). International Socialization Process vs. Israeli National Role Conceptions: Can Role Theory Integrate IR Theory and Foreign Policy Analysis? *Foreign Policy Analysis*. Volume 8, Issue 1, 25-46.
53. US Department of Defense, (2003). *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington,

D.C.: Joint Chiefs of Staff, Department of Defense.

54. Viotti, P. (1989). International Relations and the Defense Policies of Nations: International Anarchy and the Common Problem of Security. In Murray, D.; and P. Viotti (editors). *The Defense Policies of Nations: a comparative study*. Maryland: The John Hopkins University Press. p. 10-22.
55. Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
56. White, B. (1990). Analysing Foreign Policy: Problems and Approaches. In M. Clarke, and B. White (editors). *Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach*. Aldershot, UK: Edward Elgar, p. 1-26.