



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales.
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo fin de grado

El proceso de toma de decisión en Política Exterior: Estudio de las políticas burocráticas en las Administraciones de Bush y Obama en los EE. UU

Estudiante: Ignacio Suárez García.
Director: Prof. Carlos Rico Motos.

Madrid, abril 2020.

Abstract:

Este trabajo pretende estudiar el modelo de las políticas burocráticas propuesto por Graham Allison. Este modelo trata de analizar las decisiones de política exterior de un determinado gobierno como un resultante político. Así, el modelo propone que los diversos agentes con influencia en el proceso de toma de decisión protagonizan una serie de negociaciones y compromisos, a resultas de los cuales surge la decisión concreta. Mediante el estudio de una serie de investigaciones seleccionadas, que aplican la teoría propuesta a distintas decisiones de política exterior, se trata de comprobar la solidez de los principales argumentos del modelo, así como identificar sus principales lagunas y su efectividad práctica.

Abreviaturas:

BPM	Bureaucratic Politics Model.
CENTCOM	US. Central Command.
FPA	Foreign Policy Analysis.
JSC	Joint Chiefs of Staff.
NSC	National Security Council.
SOPs	Standard Operating Procedures
OPM	Organizational Politics Model.
RAM	Rational Actor Model.

ÍNDICE:

1. Introducción.....	1
2. Estado de la Cuestión.....	2
3. Marco Teórico.....	7
1. <i>El Primer Modelo</i>	7
2. <i>El Segundo Modelo</i>	7
3. <i>El Tercer Modelo</i>	8
4. Metodología.....	14
5. Análisis.....	16
5.1. La ofensiva de la Administración Bush en Irak.....	16
5.1.1. Contexto.....	16
5.1.2. Análisis desde el Modelo de las Políticas Burocráticas.....	18
5.2. El envío de tropas a Afganistán por la Administración Obama.....	21
5.2.1. Contexto.....	21
5.2.2. Análisis desde el Modelo de las Políticas Burocráticas.....	23
5.3. La intervención de la Administración Obama en Libia.....	26
5.3.1. Contexto.....	26
5.3.2. Análisis desde el Modelo de las Políticas Burocráticas.....	28
6. Discusión de los postulados del tercer modelo.....	30
7. Conclusiones.....	40
8. Referencias Bibliográficas.....	41

1. Introducción.

En el contexto actual de máxima globalización en que nos encontramos, el estudio de las relaciones internacionales despierta un gran interés. Esta disciplina nos presenta diferentes teorías y aproximaciones mediante las cuales aproximarnos a fenómenos y eventos internacionales. Estas diferentes teorías son una lente a través de la que mirar el panorama internacional y tratan de enunciar ciertas leyes o pautas de corte verdaderamente amplio que expliquen la realidad internacional. Esta preocupación por el estudio de las relaciones internacionales puede plasmarse, sin embargo, de manera más acotada, atendiendo no a grandes teorías de las relaciones internacionales, sino poniendo el foco en decisiones concretas de actores internacionales y analizándolas exhaustivamente, con objeto de comprender las causas y el proceso que conducen a determinada decisión.

Tomando las decisiones concretas de actores específicos como objeto de análisis nos encontramos ante la disciplina en la que se enmarca este trabajo: el *Foreign Policy Analysis* (FPA), es decir, el análisis de la política exterior. De esta manera surgen múltiples escuelas y maneras de aproximarse al estudio de la decisión en sí misma. No obstante, el resultado de todas ellas es el mismo: un análisis detallado sobre una decisión de política exterior de un actor internacional, que nos permite entender en mayor profundidad un determinado conflicto o situación. En concreto este trabajo se centra en una teoría del FPA, propuesta por Graham Allison. Este propone un modelo que estudia el proceso previo a la toma de una decisión de política exterior, prestando atención a los diferentes individuos involucrados durante este proceso y su actuación en el mismo. Este modelo de análisis es el denominado: *Bureaucratic Politics Model* (BPM), o Modelo de las Políticas Burocráticas en castellano. Si bien esta aproximación a la realidad internacional requiere de un estudio detallado y laborioso, puede resultar reveladora del proceso de toma de decisión.

Mediante el análisis de una serie de casos de estudio llevados a cabo por autores reconocidos en esta materia se trata de discernir cuán satisfactorio es el BPM. En definitiva, lo que se realiza es un análisis de previos estudios que han tratado de aplicar el BPM a determinadas situaciones, haciendo por tanto un meta-análisis de literatura ya existente sobre la materia. El propio campo del FPA, como se desarrolla a continuación nace del esfuerzo por superar ciertas convenciones a la hora de entender el

comportamiento de los estados en la arena internacional. Este mismo inconformismo y espíritu crítico es el que guía este trabajo, que evalúa la fuerza explicativa del BPM.

En las líneas que siguen se hace un recorrido por los principales autores y aproximaciones al *Foreign Policy Analysis*, a efectos de enmarcar los postulados de Allison con el resto de sus contemporáneos. Una vez abordado el estado de la cuestión, se pasa a desarrollar el Modelo de las Políticas Burocráticas, sobre el que este trabajo se sustenta. Tras el encuadre teórico del trabajo, se lleva a cabo el análisis concreto de los casos seleccionados. Este estudio de casos que aplican el modelo en cuestión sirve como soporte para realizar el meta-análisis con el que se pretende abordar de manera crítica el modelo de Allison. Por ello este trabajo no consiste en un estudio *en abstracto* del BPM, sino que lo que se hace es una revisión de artículos doctrinales que aplican el modelo de Allison, y alcanzan conclusiones propias. Lo que este trabajo pretende es realizar un meta-análisis por el que se busca, a partir de estos casos, inferir una serie de conclusiones sobre la validez del Modelo de las Políticas Burocráticas. Finalmente, tras esta revisión de casos, se discuten las conclusiones a las que se ha llegado mediante el análisis de la literatura, con el objetivo de discernir como de útil es este modelo para entender el proceso de toma de decisión en materia de política exterior.

2. Estado de la Cuestión.

En este apartado se hace un breve análisis de los principales autores en la materia y sus contribuciones al campo del FPA. Ello con objeto de proveer un contexto en que encuadrar el trabajo de Allison y el BPM. En definitiva, este somero repaso del FPA debe servir para aclarar que caben muy diversas perspectivas desde las que explicar el comportamiento de los actores internacionales a la hora de tomar decisiones de política exterior. El BPM no es más que una de entre muchas aproximaciones, que en este apartado comentamos.

Antes de analizar en profundidad el objeto del FPA cabe hacer una reflexión sobre la naturaleza de este campo. Existe cierto consenso sobre como las Relaciones Internacionales como disciplina consta de dos *niveles*. Por una parte, tenemos la Teoría de las Relaciones Internacionales, en un escalón superior, y por debajo diferentes *subcampos* (Wæver, 2013). El FPA podría considerarse como uno de estos *subcampos*. Se constituye como un análisis de la política exterior centrada en las decisiones de los actores internacionales. Como expone Gunther Hellman (2009), su clasificación en un

escalón inferior al de las teorías de las Relaciones Internacionales se justifica ya que el foco del FPA cae, principalmente, sobre los actores que toman las decisiones de política exterior, ya sea de manera individual o en grupo. Esto abre una interminable serie de variables de todo carácter que hacen imposible la construcción de grandilocuentes teorías de la categoría de las de las Relaciones Internacionales, y por tanto conlleva que se denomine como un análisis de la política exterior, en vez de como una verdadera teoría.

Más allá de las contiendas terminológicas, nos ocupa conocer el núcleo del FPA. Este no es otro que dar una explicación al por qué de una decisión determinada de un actor en la arena internacional. Tal y como exponen Alden y Aran, el FPA trata de desarrollar determinadas teorías para desmontar e identificar las fuentes del comportamiento internacional de los estados (Alden & Aran, 2017: 2). Es decir, el objeto final del FPA es investigar el proceso de toma de decisión en materia de política internacional. En ello, analizará a los actores individuales que influyen en el mismo, los procesos por los que se formula la política exterior de los estados, las condiciones del juego y demás elementos que puedan tener una incidencia en la formulación de la decisión final. Valerie Hudson, autora insigne de este campo, concibe el FPA como : “(...) El campo de las relaciones internacionales que trata de explicar la política exterior, o alternativamente, el comportamiento en la política exterior, con referencia al marco teórico de los tomadores de decisiones humanos, que actúan solos o en grupo.” (Hudson, 2005: 14). Por ello podríamos decir que el FPA se centra en determinar el proceso detrás de una decisión, en vez de estudiar el resultante de esta. Por ello, como veremos, el BPM de Graham Allison se enmarca en esta disciplina. Al tratar de entender el proceso por el que se alcanza el resultado final en forma de decisión, el BPM forma parte de este grupo de aproximaciones al estudio de la política exterior.

Si tratamos de hacer un breve recorrido histórico del FPA, encontramos que tradicionalmente se ha venido teniendo a los estados como actores unitarios, que actúan en el plano internacional en bloque, como si se tratara de individuos plenamente racionales. Morgenthau considera que al igual que en plano individual los seres humanos tenemos un cierto *animus dominandi*, los estados manifiestan este mismo ánimo en el plano internacional, buscando tres principales objetivos: ampliar su poder (políticas de imperialismo), mantener el mismo (políticas de *statu quo*) y exhibir dicho poder (políticas

de prestigio) (Wieclawski, 2012)¹. Esta percepción unitaria del estado perdura incluso hoy en día. De cierta manera se dota a los estados de agencia. Vemos aquí una clara impronta del pensamiento realista dentro de las Relaciones Internacionales, y su fijación en el estado como máximo actor en el plano internacional. Percibido así el estado como actor unitario, el estudio de diferentes elementos y componentes de este carecen de cualquier clase de relevancia a la hora de tratar de comprender una decisión de política exterior. Siguiendo este razonamiento, autores bandera del realismo, como Hans Morgenthau (1951: 241-242), argumentan que el estado actúa en bloque, maximizando su *Interés Nacional*, aún siendo este un concepto de difícil aprehensión.

Sin ánimo de profundizar en el origen e historia del FPA, cabe precisar que, para superar esta concepción unitaria del estado, es de tremenda relevancia el trabajo de Richard Snyder y su escuela. Esta dio el paso necesario para mirar más allá del estado, y abrir la “caja negra” de la política exterior (Snyder, 2002; Alden & Aran, 2017: 25). Como publicaba en su tratado original en 1954, si bien se suele tomar el estado como unidad básica de análisis, se debe descartar como una abstracción metafísica. Esta revolucionaria perspectiva de la política exterior busca abandonar tal abstracción que Snyder considera como problemática. Se pasa a entender las decisiones de los estados no como tomadas por sí mismo, sino como el reflejo de las decisiones tomadas por aquellos componentes del estado, personas físicas con capacidad de decisión en materia de política exterior (Snyder et al, 1954: 53). Como decimos, una vez se desmitifica al estado como ente abstracto, y concebimos el mismo como una suma de actores, organizaciones, instituciones, normas y de relaciones entre todos los anteriores, se abren las puertas para el análisis de cada uno de los elementos que puedan tener una cierta relevancia en el proceso de decisión de política exterior. No obstante, Snyder considera preciso seguir dando por buena la asunción de que el estado es el actor principal en el campo de las relaciones internacionales, y su principal objeto de estudio. Es cierto que concede que se está dando un rápido crecimiento de otros actores, pero estima necesario dar por buena esta premisa, aún si solo fuera, por conveniencia analítica en su propio estudio (Snyder et al, 1954: 58). Por tanto, si bien toma al estado como unidad básica de estudio, la propuesta novedosa de Snyder consiste en mirar dentro del mismo, no quedarse a las puertas de este.

¹ Como se expondrá a continuación, esta manera de percibir a los estados como actores unitarios encaja con uno de los modelos propuestos por Graham Allison (el RAM, o primer modelo).

Otro autor que podría ser considerado como uno de los *padres* del FPA es James Rosenau. En su trabajo trata de alejarse de las teorías de la política y las relaciones internacionales, y propone lo que se denominó una *middle-range theory*, que mediara entre los grandilocuentes principios de las teorías clásicas y las complejidades del mundo real (Smith et al., 2008). De este modo, estima que la mejor manera de elaborar esta suerte de pseudo-teoría de la política exterior sería mediante el agregado estudio analítico y estadístico de las materias que ocupan a esta disciplina, para de ellas inferir generalizaciones factibles. Pero tal vez el retazo de su obra con el que debemos quedarnos es que, al igual que Snyder, ya nos deja entrever que hay algo más allá del estado unitario, y que la verdadera comprensión de las políticas exteriores de los estados pasa por llevar a cabo un estudio multi-nivel y multicausal, siendo necesario integrar información diversa mediante instrumentos variados. Así, una vez abierta la “caja negra” del estado, nos encontramos con diferentes corrientes dentro del FPA, que harán mayor énfasis en determinados elementos del proceso de toma de decisión, cada uno proporcionando una nueva perspectiva al campo del FPA. Si bien este trabajo trata de analizar cuan satisfactoria es en concreto la propuesta por Graham Allison, en las siguientes líneas se hace un recorrido somero por alguna de las principales escuelas dentro del FPA, con ánimo de poner en contexto la teoría de las *políticas burocráticas*, en la cual nos centramos en el siguiente apartado.

Una de las escuelas más primigenias del FPA es fruto del matrimonio Sprout. Harold y Margaret Sprout, durante los años 50, estudian el proceso de toma de decisión, y llegan a la conclusión de que difícilmente se podrá llegar a ninguna conclusión de peso si no se atiende al medio en que se encuentra el agente que en efecto toma la decisión (por ejemplo, un presidente del gobierno), prestando atención a elementos psicológicos, políticos, sociales... (Sprout & Sprout, 1957). Así, desarrollan un modelo en que, en resumidas cuentas, señalan que debe darse un gran peso al *medioambiente* en el que se toma una decisión. En efecto, la consecuencia es la negación de la racionalidad plena de la decisión, que hasta ahora se tendía a asumir.

En general, se entiende que los autores de esta corriente, que tienden a prestar atención al individuo en concreto desde una perspectiva casi psicológica, encuentran tres puntos que impiden una perfecta racionalidad al decidir. Estos serán la *cognición*, la *percepción*, y la *personalidad* (Alden & Aran, 2017: 25-29). En resumidas cuentas, en lo relativo a la

cognición, se argumenta que el propio proceso de asimilación de información del mundo exterior al agente vicia la racionalidad. Siendo la información exterior prácticamente ilimitada, el agente absorberá tan solo parte de la misma, y la que reciba lo hará de acuerdo a unos patrones que le permitan esquematizar esta información lo máximo posible, optimizándola y por tanto perturbando la realidad objetiva (Jervis, 1976: 177-119). El problema de la percepción hace referencia al sistema de prejuicios e influencias del agente, que no absorbe información perfecta, sino que la contamina con sus ideales y propias opiniones, de nuevo negando la máxima de la racionalidad perfecta (Alden & Aran, 2017: 25). Destaca aquí la propuesta de Jervis, quién entiende que debe hacerse una distinción entre lo percibido y lo que realmente ocurre en el mundo real. Esta disociación crea un juego de lo que llama *perceptions and misperceptions*, que lleva al agente a tomar decisiones subóptimas (Jervis, 1976: 217-279). Por último, en lo relativo a la personalidad, se hace referencia a la propia personalidad del agente, que, dado su estatus social, educación, vivencias... será tendente a reaccionar de cierta manera ante determinadas informaciones, maneras que en ocasiones contrariarán la racionalidad perfecta (Alden & Aran, 2017: 28). Otros autores como Risse Kappen (1994) o Doyle (1983a; 1983b) centran su estudio en el efecto de los factores internos en los resultados de política exterior. En esta misma corriente se puede englobar a Putnam (1994), y su propuesta sobre los juegos multinivel.

Estas son solo algunas de las más reconocidas perspectivas del FPA en lo relativo al proceso de toma de decisión. Como se desprende de lo expuesto, muchas son las aproximaciones a este proceso. Si bien a continuación se explican en mayor detalle los modelos propuestos por Graham Allison, es importante contextualizar los mismos, y así comprender que estos proporcionan meramente una perspectiva más de entre las muchas que la doctrina propone a la hora de analizar el proceso de toma de decisión. Asimismo, la aplicación de estos modelos no debe ser necesariamente excluyente. Tal y como se expone en la discusión final, es importante tener una noción de la multitud de posibles explicaciones y perspectivas que podemos tomar ante un mismo supuesto. Si bien los modelos de Allison que se abordan a continuación pueden probar ser de gran utilidad e interés en este campo, conocer las muchas lentes con que podemos mirar las decisiones de política exterior ciertamente conduce a no tomarse sus explicaciones por absolutas y taxativas.

3. Marco Teórico

Habiendo hecho ya un repaso de las principales corrientes dentro del FPA, pasamos a estudiar con mayor detenimiento la contribución de Graham Allison a este campo. Una vez analizados en profundidad los modelos propuestos por Allison (con especial atención en el tercero) cabrá preguntarse como de satisfactorio este último ha resultado para explicar los casos seleccionados en la presente investigación. En su obra, Allison presenta tres modelos para tratar de entender el proceso de toma de decisión en materia de política exterior. Sin perjuicio de centrar nuestro análisis en el tercero de ellos, exponemos resumidamente los principales postulados de cada uno de los modelos..

3. 1. El primer modelo, el *Rational Actor Model (RAM)*:

Este modelo, como se ha comentado anteriormente, y como su propio nombre indica, gira en torno a la racionalidad de las decisiones de los agentes. En resumidas cuentas este modelo se basa en cuatro pilares principales: los objetivos y metas de los agentes; las alternativas de elección; las consecuencias de esta elección; y la elección en sí misma (Allison & Zelikow, 1999: 18). De este modo se trata de maximizar la utilidad de una decisión, que será mayor cuanto más convenga a la consecución de las metas del sujeto. Una vez se ha concretado la utilidad buscada, se decide entre las distintas opciones a tomar, eligiendo racionalmente la más conveniente para la consecución de los objetivos (Kafle, 2011).

Este modelo parte de una serie de presunciones. En primer lugar, asume al actor nacional como el agente tomador de la decisión. Este agente actúa de manera reactiva ante un problema que se le presenta en la arena internacional, y la decisión que toma frente a este problema es considerada estática² (Allison, 1969). En síntesis, este modelo se podría resumir como lo hace Allison de la siguiente manera: “si una nación lleva a cabo una determinada acción, esa nación deberá tener unas metas marcadas que la acción en concreto sirve para alcanzar”. (Allison, 1969: 694).

3. 2. El segundo modelo, el *Organizational Politics Model (OPM)*:

Este modelo parte dos premisas. La primera es que los actores que toman las decisiones no son absolutamente racionales. La segunda premisa es que el estado no actúa en un

² Con estática, Allison se refiere a como la solución se entiende como una única solución que el Estado como ente ha decidido es la más efectiva. No se entiende por tanto la decisión final como el agregado de una serie de decisiones parciales, si no como una única y final conclusión.

bloque unitario, sino que está compuesto por una serie de organizaciones que interactúan entre sí (Allison & Zelikow, 1999: 143). Estas organizaciones gubernamentales tienen capacidad de decisión, pero no actúan de modo plenamente racional, sino que se ven constreñidas por normas de organización y funcionamiento. La propuesta de Allison es que estas reglas, e incluso la cultura de las organizaciones, limitan la racionalidad y generan comportamientos “simples”. La idea básica es que se generan una serie de rutinas burocráticas, que generan decisiones sub-óptimas. Estas rutinas se denominan SOPs (*standard operating procedures*).

3. 3. El tercer modelo, el *Bureaucratic Politics Model* (BPM):

Es en este tercer modelo en el cual nos centramos en este trabajo. El Modelo de las Políticas Burocráticas, o BPM dada su enunciación en Inglés (*Bureaucratic Politics Model*). Este parte de una premisa similar al segundo modelo. Esta premisa es la opuesta a la del RAM. El estado no es un actor unitario, y sus decisiones no estriban en su racionalidad perfecta. Desde esta perspectiva, el segundo modelo (OPM) y el BPM son ciertamente análogos. Tanto es así que parte de la doctrina duda si en efecto el BPM es un modelo ajeno al OPM o si por el contrario es, de algún modo, una continuación del mismo. Allison diferencia ambos modelos en tanto en cuanto considera el tercer modelo como uno necesitado de un estudio más refinado, al considerar las decisiones finales no como resultantes de comportamiento organizacional (como hace el segundo modelo) sino como resultantes de procesos de negociación y compromiso político entre individuos (Allison & Zelikow 1999: 255).

En la esencia del tercer modelo encontramos un bagaje intelectual relativo a las diferentes perspectivas sobre las administraciones públicas. Estas tradicionalmente venían considerándose como ajenas al tablero político. Raymond Aron argumentaba en sus sesiones magistrales en la Universidad de la Sorbona que los funcionarios son expertos, que en definitiva acatan ordenes de los políticos, quienes sin ser profesionales son quienes toman las decisiones. En sus propias palabras: la oposición que más llama la atención es (...) “la del funcionario y el político, transposición moderna de la distinción entre la función administrativa tal y como la hemos formalizado, y las funciones ejecutivas y legislativas” (Aron, 1965:67). No obstante, tras la Segunda Guerra Mundial la doctrina comienza a desatender a esta distinción. De este modo distintos autores empiezan a conceder a la administración cierto poder discrecional, y a ver la relevancia de las

burocracias en el proceso de toma de decisión, y en la implementación de decisiones (Jones, 2010). Es más, autores como Kozak (1988) directamente afirman que el BPM nace como resultado de esta negación de la dicotomía entre política y administración.

Conociéndose ya el caldo de cultivo en que nace el BPM, podría este resumirse como un modelo que trata de desgajar una decisión gubernamental en materia de política exterior, y en vez de tomarla como tal, tratar de entender qué actores han tenido influencia en su elaboración. De esta afirmación deducimos ya el que tal vez sea el elemento más determinante de esta teoría: las decisiones de una determinada administración en materia de política exterior no son tomadas por el estado en bloque, ni por el presidente en cuestión, aislado del resto del gobierno. Antes bien, desde este enfoque, los actores con voz en el proceso de toma de decisión (consejeros, ministros, representantes de organizaciones...) serán los protagonistas. De esta manera tenemos a distintos actores con distintas preferencias. Estos tratarán de encauzar una determinada decisión por los caminos más beneficiosos para ellos, según sus intereses. De este modo la lógica dicta que, al haber una multiplicidad de intereses, a veces meramente divergentes, y otras abiertamente contrapuestos, se generaran tensiones entre aquellos con poder en el proceso de toma de decisión.

Estas tensiones son más que sabidas. El propio Bush avisaba a Obama en su reunión para la transición presidencial de que las diferentes agencias no siempre actuaban amistosamente entre ellas (Woodward, 2015:18). Como el mismo Allison propone, cuando actores políticos se sientan a tomar una decisión, rara vez el resultado es el inicialmente deseado por ninguno de ellos (Allison & Zelikow, 1999:258). Por ello los actores interesados se enzarzarán en juegos de lo que Allison denomina *pulling and hauling*, que sería traducido a juegos de *tira y afloja*. Estos juegos se desarrollan entre, por ejemplo, cabezas de los diferentes ministerios, cada uno con una preferencia decisional diferente. De este modo, lo que nos encontramos es realmente con una competición por influenciar lo máximo posible al líder, el presidente del gobierno, quien en definitiva es quien debe ejecutar el mandato, tomar la decisión. Si bien el líder tiene una posición preeminente, conocer la opinión o preferencias de este, rara vez servirá de guía para predecir el resultado final (Allison, 1999:258). Esta afirmación es una de las premisas clave del tercer modelo. Esta especie de competición por la *Oreja del*

*presidente*³ favorecerá una serie de comportamientos por parte de los actores para ganar el mayor terreno político posible. Como se expone en la discusión final, el tratamiento del BPM del papel del presidente es uno de los puntos más criticados de este modelo.

Es importante comentar como el trabajo de Allison bebe en gran medida de lo propuesto por Richard E. Neusdat, quien fuera consejero de Kennedy. En su libro *Presidential Power*, Neusdat (1960) propone un modelo que recuerda al BPM: existen diferentes instituciones que comparten el poder político; el presidente en el fondo es una suerte de administrador galardonado, a quien el resto de actores tratan de guiar y convencer de diferentes opciones políticas; este proceso de persuasión se realiza por procesos preestablecidos; el poder de los actores determina su influencia en el resultado final; existe una interdependencia entre el plano nacional e internacional... (Allison, 1999: 258-260). Teniendo clara la premisa principal del modelo, que se resume en ver la decisión como el resultante de un proceso político en vez de como una decisión estática, podemos darle forma siguiendo el esquema usado por Allison, y que se repetirá en mayor o menor medida por los analistas que emplean este modelo para analizar decisiones de política exterior. Este esquema se podría sintetizar en una serie de preguntas: ¿Quién juega? ¿Qué determina las preferencias de los actores? ¿Qué determina el impacto de sus preferencias en la decisión? ¿Cómo combina todos estos elementos el juego político?

¿Quién juega?

Los actores del juego serán aquellos que puedan ejercer, ya sea de manera individual o en grupo, influencia sobre el proceso de política exterior. Una vez asumidas las premisas de este modelo, no suscita demasiado interés buscar una respuesta detallada a esta primera pregunta, que variará caso a caso. En definitiva, son las posiciones de alto nivel en el gobierno las que permiten a los actores participar en el proceso (Allison, 1971: 164). Si que resulta más controvertida la respuesta a la segunda cuestión.

¿Qué determina las preferencias de los actores?

Es en este punto donde la doctrina más ha criticado al BPM. El modelo presupone que los actores tomarán una posición que maximice los intereses de la organización que representan (Allison, 1999:307). Esta premisa deriva de la conocida Ley de Miles, que

³ Allison hace referencia en su edición original al *president's ear*, expresando el intento de los diferentes actores por ganarse la confianza y el favor del presidente, en orden a que tome una decisión acorde con sus intereses.

traducida al castellano sería: “tu asiento determina tu posición” (Miles, 1978). Los intereses de los actores políticos con una voz en el debate decisonal dependerán de su posición departamental o burocrática. Es decir: ante la necesidad de tomar una decisión sobre, por ejemplo, si emplear fuerzas militares en el extranjero o no, el secretario de estado (poniendo que estemos tratando de la administración de los Estados Unidos) tomará una postura que beneficie en lo máximo posible los intereses de su departamento, en este caso el de relaciones exteriores. Halperin, quien desarrollaría junto con Allison el grueso de este modelo enunciaba: “los participantes definen la seguridad nacional de acuerdo a los intereses de la organización a la que pertenecen. Los oficiales de carrera naturalmente acaban por creer que la salud de su organización es vital para la seguridad del estado” (Halperin 1972: 66). Asimismo, Allison hace mención de otra manera en que el *asiento* de los actores afecta a su postura. Más allá de priorizar sus intereses, de entrada, percibirán el problema de manera distinta (Allison, 1999: 298). Ante una misma situación, diferentes ministerios verán diferentes problemas, y consecuentemente tratarán de resolverlos de manera distinta, obedeciendo a sus propios intereses y metas. No obstante, esta segunda pregunta no queda únicamente circunscrita a la Ley de Miles, sino que también se tienen en cuenta otra serie de elementos que afectaran a las percepciones y preferencias de los actores: como los estilos operativos de los mismos, los factores de política interna o el contexto en que se toma una decisión (Allison, 1999: 296-298, 392).

¿Qué determina el impacto de sus preferencias en la decisión?

Queda por tanto analizar el impacto que estos diversos actores tendrán en la decisión final. El modelo asume que el poder de influencia es el resultado de tres elementos: ventajas de negociación, destreza para negociar y decisión a la hora de usar las ventajas, y la percepción de las anteriores por el resto de los actores políticos (Allison, 1999:300). Así, podemos deducir varios elementos determinantes de la influencia de los actores en el proceso: cercanía con el presidente, experiencia y reputación, control sobre la información y sobre otros actores....

El objetivo de estos actores, por tanto, será maximizar su impacto en la decisión, en orden a también maximizar sus intereses y alcanzar sus metas. De este modo, y de acuerdo con la lógica empleada por analistas del BPM (Marsh, 2011; Marsh, 2012; Krasner,1972), será común que estos actores sigan una de dos estrategias para ampliar su influencia y ganar terreno político. Estas dos estrategias son las que la doctrina denomina *Coalition*

Building y Logrolling. En resumen, consisten, la primera, en crear grupos de intereses similares, para así presionar más efectivamente a favor de una decisión, y la segunda en cederse favores entre actores, el tradicional *quid pro quo*. Un ejemplo de esta segunda estrategia se ve en la necesidad de Bush de realizar concesiones al *Joint Chiefs of Staff* (JCS) durante el debate sobre la invasión de Iraq, para que apoyaran su propuesta (Marsh, 2012). En relación con la creación de coaliciones, este fenómeno se ve claramente reflejado también dentro de la administración Obama. Previa a la decisión de mandar tropas a Afganistán en 2011, Jones, Consejero de Seguridad Nacional veía al grupo formado por Rahm Emmanuel (Jefe de Gabinete de Obama), Axelrod (Asesor Senior de Obama), Gibbs (secretario de prensa de la Casa Blanca), y los miembros del *National Security Council* (NSC) (McDonough y Lippert) como una mafia, o incluso un *politburó*, que suponía un obstáculo para ejercer su impacto en el proceso de toma de decisión (Woodward, 2010: 138). Se ve aquí también perfectamente reflejada la tensión entre miembros de la misma administración.

¿Cómo combina todos estos elementos el juego político?

Debemos tomar en consideración los canales por los que se ejecutan estas ventajas que, como expone el modelo no son aleatorios sino que suelen estar formalizados e institucionalizados (gabinetes de ministros, reuniones oficiales, *briefings*...) (Allison & Zelikow, 1999:301). Asimismo, debemos también tener en cuenta las normas del juego. Es decir, no será lo mismo el proceso de toma de decisión ni la influencia que los agentes ejerzan sobre esta si la decisión se toma de manera mancomunada, en una votación mayoritaria, o por mayoría simple. También será relevante el propio entorno en que se toma la decisión. El ritmo del juego, su estructura, las normas que lo rigen, la presión a la que se somete a los agentes, e incluso los posibles premios que esperan a quienes ganen influirán en el desarrollo del proceso (Allison & Zelikow, 1999: 302-304)

Teniendo ya los elementos principales del modelo, cabe hacer una última reflexión sobre el rol del presidente en todo este esquema. En la obra de Allison, como se ha comentado anteriormente, se trata el tema someramente, simplemente enunciando que conocer sus preferencias no resulta determinante para predecir el resultado. La doctrina crítica con este modelo ha convenido en que Allison trata al presidente como un mero actor más, que se ve sumergido en el juego de *pulling and hauling*, siendo esto algo atrevido. Una vez analizados los casos seleccionados para nuestra investigación, se desarrolla esta cuestión,

haciendo hincapié en la relevancia que el rol del presidente puede llegar a tener. Finalmente, y como veremos al estudiar los casos, en la medida en que este modelo trata de explicar la decisión como un resultante del juego político, es lógico deducir que nos encontraremos, como en todo juego, con ganadores y perdedores. Los diferentes actores y sus diferentes preferencias se enfrentan en este juego político de poderes, por lo que el resultante final, si bien el modelo estima será un compromiso entre diversas posturas, acabará por beneficiar en mayor medida a un individuo o colectivo de interés.

Los tres modelos presentan cada uno ventajas e inconvenientes para desgranar una decisión de política exterior. El RAM sirve como un modelo de fácil aplicación, que atiende a premisas lógicas. No obstante, presenta carencias que pueden ser matizadas si entendemos las organizaciones que conforman el estado, y sus SOPs. Pero podemos ir un paso más adelante, y refinar este segundo modelo, atendiendo a los mismos individuos que toman la decisión. Tanto el segundo como el tercer modelo de Allison se nos presentan como modelos que comprenden la decisión final como resultante político de un proceso. Entender este proceso es lo que pretende el BPM. Para finalizar, se resume de manera sistemática el tercer modelo, con ánimo de organizar esquemáticamente sus principales propuestas y bases teóricas (Tabla 1):

Tabla 1: Síntesis del Modelo de las Políticas Burocráticas

Unidad básica del análisis	-Acción gubernamental como resultante político
Presunciones principales	-El estado está compuesto por individuos, grupos y organizaciones. -Cada individuo buscará maximizar sus intereses organizacionales. -Esta influencia se canaliza principalmente por canales institucionalizados
Determinantes del resultado	- ¿Quién juega? - ¿Qué factores afectan a sus intereses? - ¿Qué factores influyen en el impacto del actor en el proceso? - ¿Qué canal de acción se emplea?

Fuente: (Allison & Zelikow, 1999).

En los siguientes apartados pasamos a analizar la aplicación práctica del BPM a los casos seleccionados para nuestra investigación. Avanzamos que este tercer modelo, si bien

popular y muy comentado y aplicado por la doctrina, no queda exento de crítica por un gran número de académicos. Estos puntos de vista críticos servirán para someter al modelo a un examen detallado de viabilidad, y a contestar a las preguntas de investigación que estructuran este trabajo. En los casos seleccionados:

-¿Qué circunstancias apoyan la validez de los argumentos de la teoría? ¿Cuáles la contradicen?

-¿Cuáles son las principales críticas a la teoría propuesta? ¿Cómo encajan con los resultados de los casos tratados?

-¿De qué manera se puede tratar de integrar estas lagunas? ¿Es suficientemente satisfactorio el modelo de las políticas burocráticas?

-¿Se mantienen los elementos centrales del modelo pese al cambio de signo político de la administración estudiada?

Las hipótesis, a su vez serían las siguientes: la primera, que el modelo de las Políticas Burocráticas prueba ser un modo útil para analizar una decisión de política exterior. La segunda, que hay ciertas limitaciones al modelo, que se asienta sobre unas premisas teóricas que en la práctica no siempre se corroboran, por lo que el modelo es útil, pero no perfecto.

4- Metodología

En este apartado se resume brevemente la aproximación metodológica que se hace a la cuestión a tratar. En definitiva, en este trabajo se trata de hacer un meta-análisis de casos que han analizado una determinada situación desde el punto de vista del BPM. El objetivo es exponer los análisis de los casos llevados a cabo por sus respectivos autores, y analizar las conclusiones a las que los mismos han llegado, para contrastar estas con los razonamientos teóricos detrás del tercer modelo, y tratar así de comprobar la robustez de sus principales postulados.

Estos casos consisten todos en una decisión de política exterior tomada por parte de las administraciones contemporáneas de los EE. UU, en concreto por las de Barack Obama y George W. Bush. Así, se han elegido una serie de estudios doctrinales, que han abordado estas decisiones, y las han analizado usando los principales postulados del BPM. De esta manera, analizamos una serie de casos ya estudiados por otros autores

expertos en la materia, para así poder dilucidar cuan satisfactoria la teoría de las Políticas Burocráticas ha resultado ser. Usando estos casos como objeto de estudio, se pretende descubrir no solo las principales fortalezas de la teoría, sino también sus lagunas o deficiencias. Por ello podríamos decir que estamos haciendo un estudio cualitativo sobre la teoría de las Políticas Burocráticas, usando una serie de casos a modo de muestra sobre la que articular el mismo. Los casos elegidos para llevar a cabo este estudio son los que siguen:

-La decisión de la Administración Bush de enviar 20.000 tropas a Iraq en 2006. Caso tratado por Kevin Marsh en su publicación: *The Intersection of War and Politics: The Iraq War Troop Surge and Bureaucratic Politics* (Marsh, 2012).

-La decisión de la Administración Obama de enviar tropas a Afganistán en 2011. Caso tratado por Kevin Marsh en su publicación: *Obama's Surge: A Bureaucratic Politics Analysis of the Decision to Order a Troop Surge in the Afghanistan War* (Marsh, 2014)

-La decisión de la Administración de Obama de intervenir en Libia en 2011, tratado por Michael Blomdahl en su publicación: *Bureaucratic Roles and Positions: Explaining the United States Libya Decision* (Blomdahl, 2016)

Se han elegido estos casos principalmente por tres razones. Primero, los tres son casos que guardan una cierta relación, en tanto en cuanto son tres decisiones de corte militar, por las que se envían tropas, o se ordena el uso de alguna clase de fuerza física en el extranjero. Esto supone una cierta continuidad y unidad en el análisis. Segundo, los casos elegidos nos sirven para centrar el tema de este trabajo alrededor de la administración contemporánea de los EE. UU, de nuevo acotando el objeto de estudio a efectos de proporcionar un análisis más riguroso. Tercero, la selección de estos casos permite llevar a cabo una comparativa entre los procesos de toma de decisión en las administraciones Obama y Bush, y comprobar la resiliencia del modelo de Allison bajo diferentes estilos presidenciales.

Para analizar los casos propuestos se ha seguido la misma aproximación. Primero se hace una introducción al caso concreto, apartada teóricamente del modelo de las Políticas Burocráticas, a efectos de no caer en una redundancia teórica, o un defecto tautológico en nuestro estudio. Es decir, se trata de explicar el conflicto sin entrar a considerar el rol de los diferentes agentes burocráticos, tratando por tanto de desprendernos del modelo de Allison y buscar otros justificantes para las políticas seguidas. De nuevo, así se evita caer

en la redundancia que supondría tratar los casos exclusivamente desde el BPM, obviando otros posibles factores que influyan en las decisiones. Una vez el caso se ha puesto en contexto, se pasa a analizar el caso seleccionado que aplica la teoría de Allison a la situación concreta. Como se comenta en las conclusiones, este trabajo no trata de afirmar la validez del BPM para explicar por sí solo una decisión de política exterior. Lo que se trata es de estudiar el modelo y su aplicación, con la hipótesis de que proporciona un análisis enriquecedor de una determinada decisión. Por ello, el estudio de estos tres casos nos ofrece información ciertamente relevante sobre la validez del modelo y su capacidad explicativa. De este modo, la contextualización de los casos, de modo ajeno al BPM evidencia la existencia de factores que el BPM no computa en su modelo, y sirve para evitar una tautología en la explicación.

5) Análisis de casos

5.1. La invasión de Irak por la administración Bush

5.1.1. Contexto:

La invasión de Irak por parte de la administración Bush se enmarca claramente en la archiconocida Doctrina Bush. En resumidas cuentas, esta doctrina se basa en que los Estados Unidos no harían distinción alguna entre los terroristas y los estados que los acogen, estando dispuestos a actuar unilateralmente, si es preciso mediante ataques preventivos (Jervis, 2003). Esta también conocida como *War on Terror* podría decirse es resultado de los ataques a las Torres Gemelas del 11 de septiembre del 2001. En este contexto, la justificación para invadir Irak reside en la supuesta tenencia por este estado de armas de destrucción masiva, que podrían ser utilizadas por terroristas para atacar a los EE. UU, y al mundo occidental en general (McAllister, 2006).

Miller (2008), en su análisis sobre las diferentes posibles justificaciones de la guerra considera la misma como injusta, pues en definitiva no existía suficiente información como para afirmar la existencia de estas armas de destrucción masiva, y por tanto la guerra preventiva no estaba justificada. Por otro lado, autores como Herman (2008) toman la guerra de Irak como algo verdaderamente ineludible. Si bien considera que la falta de información sobre la existencia de las armas de destrucción masiva es el eslabón más débil de la decisión de invadir Irak, esto no desmonta la verdadera necesidad de deponer a Sadam Hussein del gobierno. Lo cierto es que esta guerra no dejó indiferente a nadie. Es cierto que desde la administración Bush se expusieron multitud de justificaciones para

la guerra: la tiranía de Saddam Hussein; el apoyo a las tropas y los países vecinos; la promoción de la democracia y los valores liberales; la existencia de armas de destrucción masiva; la estabilización consecuente de la región; la promoción del derecho internacional... (Bahador, B., Moses, J. & Youmans, W.L., 2017). No obstante, es interesante la perspectiva de Jervis: “Es el exceso, más que la falta de razones (para invadir Irak) lo que confunde a los analistas” (Jervis, 2017: 25). En su opinión, la administración buscó demasiados justificantes para su comportamiento. Esto podría (contra el pronóstico de la administración) deslegitimar su actuación de cara al público general.

Alegaciones de que el verdadero interés de Bush residía en el dominio sobre el petróleo del área y la dominación económica del Golfo son extendidas. Sin embargo, Tunc (2005) considera estos elementos como secundarios, y centra la verdadera razón para la invasión de Irak en el marco comentado anteriormente de la *War on Terror*. Concibe la invasión como fundada en tres causas principales: la eliminación de armas de destrucción masiva; la necesidad de los EE. UU de mostrarse como un actor fuerte y decidido a defenderse en la arena internacional; y por último (y por encima de los otros dos) una razón ideológica de extensión de valores americanos para el cambio cultural en el Oriente Medio. Por tanto, podríamos enmarcar esta guerra en lo que Schmidt (2012) denomina como la gran estrategia de primacía americana, por la que los EE. UU ven el control de la esfera internacional como clave en la defensa de sus intereses nacionales y seguridad.

En concreto, la decisión de enviar 20.000 tropas en 2006 como parte de la estrategia de contrainsurgencia estadounidense probó ser un éxito táctico, aún formando parte de un fracaso estratégico computando toda la guerra en general (Daalder, 2007). Como el propio comandante de esta operación, el General Petraeus (2013) expone, estas tropas fueron decisivas para ganar la guerra. Junto con el cambio de estrategia, más centrado en la seguridad de la población iraquí (Petraeus, 2013), el envío de tropas fue una última baza en la que Bush depositó su legado como presidente. En definitiva, el envío de tropas puede ser considerado como un intento por brindar estabilidad a un Iraq que, al borde de una guerra civil, estaba llegando al borde del colapso (Sky, 2011). Algo acorde con la estrategia generalmente en pie en esa época en Irak, orientada al cultivo de fuerzas autónomas iraquís que tomaran, eventualmente, las riendas del conflicto. El mismo Presidente Bush lo ponía de la siguiente manera: “Continuaremos entrenando a los

iraquíes, para que así puedan ayudar al gobierno a asegurar la paz y la unidad. He dicho al pueblo americano que cuando los iraquíes tomen las riendas, nosotros nos retiraremos” (The White House Archives, 2006).

5.1.2 Análisis desde el BPM

Tomamos ahora esta decisión estática desde otra perspectiva, desde el punto de vista de Kevin Marsh (2012), analizando el envío de tropas desde el BPM. Nos planteamos por tanto las preguntas clave de este modelo: ¿Quién juega? ¿Cuáles son sus preferencias de acción política? ¿Son estos intereses resultado de su posición burocrática? ¿Cuales fueron los canales de acción, y el resultado final del juego político?

En lo relativo a los participantes en el “juego” político, los principales actores a favor del envío de tropas fueron: el General Jack Keane (ya por entonces retirado); el General Raymond Odierno, quien estuvo al mando de las tropas en Irak; el General David Petraeus, quien lideró la operación; y el NSC, liderado para Irak por Meghan O’Sullivan. En contra del envío de tropas se encontraban: los *Joint Chiefs of Staff* (en adelante JSC)⁴, en especial representados por Peter Schoomaker; el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld; los generales del CENTCOM⁵ George Casey; y John Abizaid; y el Departamento de Estado, liderado por Condolezza Rice.

A la hora de estudiar si las preferencias de los actores coinciden con sus intereses departamentales, encontramos como, entre los defensores del envío de tropas, ese parece ser el caso. El NSC trató de actuar de acuerdo con su papel departamental, con su objetivo primordial centrado en mantener al presidente informado y permitiéndole jugar todas sus cartas. Si bien no proponiendo abiertamente el envío de tropas, asegurándose de que siempre estaba sobre la mesa, para evitar que tanto Rumsfeld como Casey dominaran esta toma de decisión, asesorando al presidente de acuerdo con sus intereses departamentales (Marsh, 2012: 424). Esto parece casar con la naturaleza del NSC, encargado de revisar la estrategia y coordinar y recomendar al presidente sobre asuntos de seguridad y política

⁴ El JSC es el máximo órgano de consultoría y liderazgo militar en el gobierno de los EE. UU. Su función es principalmente proporcionar al presidente recomendaciones en el campo de la intervención militar. Su presidente es el consejero militar personal del presidente y actúa como representante de las fuerzas armadas estadounidenses.

⁵ El CENTCOM consiste en una división de las fuerzas militares estadounidenses, encargadas de la defensa de los intereses de los EE. UU en la zona del Oriente Medio y el Cuerno de África.

exterior, garantizando su libertad de elección entre múltiples opciones. Aunque como tratamos en la discusión final, vincular las posiciones de los implicados a su rol departamental es criticable. Odierno, como segundo al mando de las fuerzas armadas en Irak, también defendió su interés departamental. Al considerar que la previa estrategia de transferencia de fuerzas había fracasado, vio el prestigio del ejército, y su influencia en el terreno político en peligro (Marsh, 2012: 425). De la misma manera. Petraeus fue de los actores más persuasivos para lanzar la ofensiva. Al tener libertad creativa como miembro del CAC⁶ (US Combined Arms Center) durante la elaboración del plan, tuvo la oportunidad de elaborar la estrategia a aplicar en Irak, que se convertiría en su coronación como gran “héroe” de la guerra (Woodward, 2010: 15). Finalmente, Keane, si bien retirado, siendo un miembro *ad hoc* en la elaboración de la estrategia abogó por defender la moral y la reputación de las fuerzas armadas estadounidenses.

Entre los detractores del plan de enviar más tropas, Mullen, al cargo del JSC, se opuso en defensa de sus intereses departamentales. Su preocupación era la capacidad de las fuerzas armadas de asumir tal papel, y de defender los intereses de los EE. UU (Marsh, 2012: 426). En su opinión, enviar tales números de tropas alargaría el involucramiento de los EE. UU en el conflicto, limitando sus capacidades militares en otras contiendas (Marsh, 2012: 419). Lo mismo puede decirse de los responsables del CENTCOM, preocupados por las capacidades estadounidenses para defender sus intereses en el extranjero. Por su parte, Rumsfeld veía la idea de meterse aún más de lleno en Irak como contraria a su doctrina de las *guerras cortas*, y por tanto como un desprestigio para su departamento, que vería su nueva estrategia militar de intervenciones cortas ninguneada (Marsh, 2012: 426). Su inquietud era, en definitiva, que el envío masivo de tropas anclaría a los EE.UU en Irak, al retrasar indefinidamente el advenimiento de unas verdaderas y fuertes fuerzas del orden iraquí (Marsh, 2012: 420). En sus propias memorias explica: “Mi preocupación era que las fuerzas estadounidenses y de la coalición pudieran sin darse cuenta desincentivar que los iraquí tomaran mayor responsabilidad en traer el orden a su país” (Rumsfeld, 2011: 667). Rice también defendió los intereses del Departamento de Estado, que percibía el envío masivo de tropas como una manera de empeorar más aún la posición de este departamento en el conflicto iraquí, que ya era de por sí débil. Finalmente, la

⁶ El CAC se encarga de elaborar planes de entrenamiento y educación para las fuerzas militares estadounidenses, doctrina militar o planes estratégicos y de modernización del ejército entre otras funciones. Suele ser definido como el “centro intelectual del ejército”

figura del General Casey confirma la presunción del BPM y los intereses departamentales. Su visión al largo plazo implicaba que la única verdadera solución al conflicto pasaría por el desarrollo de fuerzas iraquíes, y el envío masivo de tropas estadounidenses solo retrasaría ese propósito (Marsh, 2012: 426). De manera similar a Rumsfeld, Casey (en consonancia con el CENTCOM) quería evitar el alargamiento innecesario del conflicto, que supondría la extenuación de la paciencia de los estadounidenses y de las fuerzas armadas. Al igual que los altos cargos del JSC, Casey no sobreestimaba las capacidades del ejército americano, que podría verse involucrado en una misión al largo plazo con pocos visos de prosperar, lo que dejaría al CENTCOM en un mal lugar (Marsh, 2012: 418-420). Por tanto, estas tropas solo conseguirían prolongar la guerra, asegurar el fracaso, y desprestigiar tanto al general como a la institución que representaba. De nuevo, vincular de manera tan taxativa el interés de estos actores por apoyar o criticar el envío de las tropas a su posición burocrática puede pecar de tautológico. Si bien conocer los intereses departamentales nos proporcionan una motivación de los actores que las representan, debemos entrar a considerar las muchas otras que pueden llevarlos a actuar de una determinada manera. Sobre esto se ahonda en la discusión que sigue al estudio de los casos.

En lo relativo a los canales de acción, Marsh describe dos canales marcados. Uno formal, integrado por las reuniones interdepartamentales, y otro informal. Este segundo conformado por informaciones privadas entre Petraeus, Keane, Odierno, el NSC y Bush (Marsh, 2012: 427). En estos foros, los actores pudieron poner en práctica sus ventajas de negociación, teniendo una posición de superioridad Petraeus y el NSC, que Bush consideraba su *personal band of Warriors* (Bush, 2010: 371) y se beneficiaba de la confianza del presidente. Asimismo, Petraeus tenía la total confianza de Bush, que dejó en sus manos su legado como presidente ya que estaba convencido de la capacidad de Petraeus de dar la vuelta a la guerra. Como expone Marsh (2012: 431) la posición de los detractores del envío de tropas era más débil. Sobre todo, la figura de Rumsfeld pareció perder peso político en los últimos meses de la administración Bush. Esta debilidad se acentuó aún más con la creciente convicción del presidente de que no necesitaba solo una nueva estrategia, sino también nuevos comandantes (Marsh, 2012: 431). No obstante, como se expone más adelante, es complicado afirmar que no existieran otros canales informales no documentados.

Finalmente, el juego político acabó por caer a favor de los defensores del envío de tropas. Marsh concluye que en efecto el BPM proporciona una explicación satisfactoria del proceso de toma de decisión, y por tanto del resultante final. Los actores operaron en función de sus intereses departamentales; el juego entre ellos fue eminentemente político; se emplearon ventajas de negociación para favorecer las posturas de los participantes y se actuó a través de canales de acción concretos. No obstante, en este último punto Marsh resalta una oportunidad para futuro análisis y estudio, dada la importancia de canales informales y la participación de actores ad-hoc, como el General Keane, con una gran peso en este proceso (Marsh, 2012: 434-435). No obstante, como exponemos más adelante, echamos en falta en el análisis de Marsh reconocer que uno de los postulados del modelo se ve totalmente desatendido. Pues la decisión de enviar las tropas no parece consistir tanto en un compromiso político entre las diferentes posturas, tanto como una confirmación plena de una de ellas. Es más, los miembros del gobierno opuestos al envío de tropas fueron paulatinamente jubilándose, dimitiendo o dejando el gobierno de una u otra manera. En otra obra del mismo Kevin Marsh, expone: “Durante los meses posteriores a la orden por parte del presidente de seguir la estrategia se llevó a cabo una purga de los detractores del envío de tropas, confirmando que en esta decisión hubo, claramente, ganadores y perdedores” (Marsh, 2011).

5.2. El envío de tropas a Afganistán por la administración Obama

5.2.1. Contexto:

En 2009 la administración Obama decidió enviar 30.000 tropas al terreno afgano. Esta es la premisa de la que partimos, y en la que centramos el análisis. Debemos entender la decisión de la administración Obama de enviar 30.000 tropas a Afganistán en 2009 precisamente en el marco de la guerra más larga de los EE. UU hasta la fecha: la guerra de Afganistán. Como expone Riedel (2017) en Afganistán se están librando tres guerras: una contra los terroristas, una guerra civil, y una guerra regional. La primera siendo la más crucial para los americanos. Esta guerra contra los terroristas, como bien expone Riedel, consiste en la pugna entre las fuerzas americanas y la infraestructura de Al-Qaeda, que surge tras los ataques del 11-S en Nueva York por parte de la organización terrorista. No obstante, esta operación se ha ido alargando en el tiempo, tornando en una guerra que ya se alarga más de 18 años, y que es criticada por la mayor parte de la doctrina, que considera que más que una operación concienzuda fue una no muy buena idea que le ha costado a los EE. UU alrededor de novecientos mil millones de dólares en seguridad

nacional (Miller, Simon & Sokolsky, 2019) y que es una guerra en la que a día de hoy el principal interés nacional identificable en juego es simplemente no perder (Wright, 2020).

En este contexto, el 29 de noviembre del 2009 la administración Obama decidía enviar 30.000 tropas adicionales a suelo afgano, en el marco de su política hacia Afganistán y Pakistán, denominada AfPak. Estas órdenes tenían por objetivo principal debilitar a los Talibán y propiciar el aumento del control del territorio afgano por parte de las autoridades estatales para el año 2011 (Woodward, 2010: 385). Esta decisión se toma en un momento en que la situación en el terreno estaba complicándose para los EE. UU, especialmente con las elecciones presidenciales afganas, en las que el candidato a la presidencia, Karzai, supuestamente cometió un fraude electoral impunemente (Riedel, 2009). Esta coyuntura, unida a la necesidad de poner un punto final a la intervención obligó a Obama a actuar, implementando este plan de despliegue considerable de tropas, para unos años después, estabilizado el conflicto, comenzar la retirada de todas ellas. La lógica detrás de la intervención consistía por tanto en usar estas tropas para negar cualquier santuario a los grupos terroristas, y forjar un estado afgano lo más sólido posible, para dejar una situación relativamente estable antes de comenzar la retirada (O'Hanlon, 2010). En palabras del por entonces presidente del *Council on Foreign Relations* (CFR), Richard N. Haass (2009): “Todas las guerras son arriesgadas y la decisión de Barack Obama de enviar treinta mil tropas adicionales a Afganistán no es ninguna excepción. El presidente cuenta con que hacer más durante dieciocho meses hará posible hacer menos a la larga”.

A la hora de entender el envío de las tropas, debemos tener clara la oposición de Obama hacia la guerra de Irak, con la que era duramente crítico. Por tanto, la nueva estrategia revisionista de la actividad militar estadounidense con la llegada de su administración redirigió sus esfuerzos hacia Afganistán, pero siempre con la retirada de sus tropas como objetivo final (Neola, 2012). Este objetivo final parece clave en la decisión de Obama, que siempre percibió el envío de tropas como el medio necesario para su fin último de retirada al medio-corto plazo. Con estas tropas, por tanto, se buscaba recuperar la iniciativa en el conflicto, reasegurar y acelerar la formación de las fuerzas nacionales afganas, y favorecer la asistencia civil (Arteaga, 2010). Por tanto, este envío de tropas puede considerarse como instrumental para el desarrollo de la nueva estrategia estadounidense de contrainsurgencia avanzada en suelo afgano, a la que se destinó buena

parte del dispositivo militar enviado (Arteaga & García, 2010). Si bien la motivación detrás del despliegue es compartida por mucha de la literatura, hay sectores que consideran que no supuso un gran giro respecto de las políticas de la administración anterior. Para Khan (2009) la diferencia entre Obama y Bush reside verdaderamente en el número de tropas enviadas, pero no en las ambiciones de cada uno, que seguían siendo la disrupción, el desmantelamiento y la derrota de Al Qaeda en Afganistán y Pakistán.

5.2.2 Análisis desde el BPM

Según el análisis anterior, la decisión viene fundada en la maximización de los intereses de los EE. UU, que, en un esfuerzo por poner un punto y final a una guerra que como mucha de la doctrina venía diciendo, no parecían estar ganando (Yousef, 2008), decidió llevar a cabo esta mayor intervención militar. Contrariamente, el análisis de Kevin Marsh (2014) toma la decisión como un resultante político, de acuerdo con los postulados del BPM de Allison, y trata de contestar a las preguntas clásicas del BPM, del mismo modo que en el análisis anterior.

Antes de nada, ¿quién participó en el proceso, y con qué preferencias? Los principales actores cuya actuación condicionó la toma de decisión, y su posición a favor y en contra del envío de tropas fueron respectivamente: el Secretario de Defensa Robert Gates; la Secretaria de Estado Hillary Clinton; el Comandante de las fuerzas estadounidenses en Afganistán, Stanley McChrystal; el Comandante General del CENTCOM, David Petraeus y el Almirante Michael Mullen, presidente del JSC. Por el contrario, opuestos al envío de las tropas se encontraban: el vicepresidente Joseph Biden; el Embajador estadounidense en Afganistán, Karl Eikenberry, el Jefe de Gabinete de la Casa Blanca, Rahm Emmanuel, y los consejeros del *National Security Council* (NSC) Donilon, Lute y Jones (Marsh, 2014: 270)

Estudiamos ahora si las preferencias de estos actores vino determinada por su posición departamental o burocrática. De acuerdo con Marsh (2014: 275) las posiciones de Petraeus, el JSC y McChrystal como principales representantes a favor del envío de tropas cumple con los postulados del BPM. Esto es así ya que todos ellos verían beneficiado el interés de su departamento con el envío de las tropas. McChrystal estimaba que no podría asegurar las demandas militares del conflicto, y por consiguiente las de su propio departamento sin el envío de más tropas al terreno (Marsh, 2014: 275). Mullen y el JSC también se “cubrían las espaldas” pues como consejero militar del presidente, una derrota

en Afganistán les costaría cara. Por ello apoyaron el envío de tropas para asegurar el triunfo y evitar una pérdida reputacional de su departamento. La misma lógica se puede predicar del motivo detrás del apoyo por parte de Petraeus, quien sería responsable directo del fracaso en Afganistán, y de Gates, quien era el encargado de asegurar que las fuerzas estadounidenses fuesen capaces de defender los intereses americanos en el extranjero (Marsh, 2014: 276). Sus intereses burocráticos parecen ser, por tanto, la defensa de la reputación de sus departamentos, y el incremento de poder relativo de los mismos en el terreno político. El caso de Hillary Clinton llama la atención, pues su apoyo incondicional al envío de tropas parece desviarse de lo que el BPM predeciría de la responsable de la diplomacia estadounidense. Esta inconsistencia del modelo y de la Ley de Miles es tratada con mayor detenimiento en el siguiente apartado (Marsh, 2014: 277).

Por su parte, aquellos en contra del envío de tropas también muestran una cierta consistencia con los postulados del BPM. Joseph Biden se mantuvo fiel a su posición de defensor del presidente al abogar por la prudencia y por tener todas las opciones disponibles. La misma lógica puede ser aplicada a la posición de Rahm Emmanuel. Eikenberry también defendió sus intereses departamentales, al tratar de evitar un recrudecimiento del conflicto y abogar por un mayor esfuerzo diplomático (Marsh, 2014: 278). El interés burocrático de todos ellos se basa en la prudencia y protección del presidente, o al menos eso se presume por parte de Marsh. Como hemos comentado, en la discusión siguiente se debate la total vinculación de los participantes del proceso con sus roles departamentales. Finalmente, los consejeros del NSC abogaron también por una aproximación prudente, oponiéndose a McChrystal y el resto de los representantes de las fuerzas armadas, pues percibían que estaban encajonando a Obama, sin ofrecerle todas las alternativas posibles. Esta postura, en principio estaría en consonancia con el interés burocrático del NSC, que se ocupa de proveer al presidente con información y consejo en materias de seguridad nacional, teniendo un interés especial en garantizar la flexibilidad a la hora de actuar del presidente (Marsh, 2014: 271). El mismo Obama parecía percatarse de esta presión de la facción militar. En sus propias palabras: “a ver si me aclaro, ¿vale? Vosotros venís y me presentáis cuatro opciones, de las cuales dos no son realistas. Esto no es suficiente” (Woodward, 2010: 278).

Por tanto, a modo de resumen, podemos ver como los representantes de la cúpula militar y la defensa apoyaban el envío de tropas, que incrementaría su influencia en la

administración, su reputación y capacidad de control de la situación. Por el otro lado, los opuestos al envío se oponían no solo por su poca confianza del éxito de la misión, pero también por motivos eminentemente políticos (Alden & Aaran, 2017: 53). Su motivación era proteger al presidente y su capacidad de acción, de acuerdo con su rol y posición departamental (Vicepresidencia, jefe de gabinete...). Por tanto, se presume que el rol de cada actor es determinante a la hora de conformar su posición respecto a una determinada situación (en este caso el envío de tropas). Sin perjuicio de tratar este tema más profundamente en la discusión posterior, cabe avanzar que si bien el rol departamental puede ser un indicativo de la opinión de los actores respecto de una decisión, asumir un nexo causal absoluto entre rol burocrático y postura puede ser algo atrevido. Por ello, si bien vemos una cierta correlación entre los roles departamentales de quienes apoyaban el envío de tropas (los representantes de las fuerzas armadas, presumiblemente motivados por un aumento de su protagonismo), y quienes se oponían (los consejeros cercanos al presidente, preocupados por el futuro político y reputación de Obama), debemos tomar nota del apunte previo, a la hora de rebatir algunos de los postulados del BPM en la discusión final.

Sobre las ventajas de negociación de ambos bandos, la más destacable parece la que forjaron entre Clinton y Gates. Siendo Gates un peso pesado de la política, y antiguo miembro del gobierno de Bush, ostentaba un gran poder político con apoyos republicanos. Hillary Clinton, por su lado, representaba a una parte del electorado demócrata con la que Obama no podía permitirse antagonizar (Marsh, 2014: 279). Unido a su ambición y destreza política, y teniendo en cuenta que junto con Gates representaban a los que probablemente sean los dos departamentos más mediáticos de los EE. UU, su alianza fue decisiva. Por el otro lado, los que se opusieron al envío de tropas contaban con la proximidad y confianza con el presidente como principal baza. En especial Biden, que ha gozado siempre de la confianza del presidente, con quien mantuvo una relación estrecha durante su mandato, confiándole materias de gran responsabilidad. Como exponía un oficial de la administración de Obama durante este tiempo: “Biden está siguiendo el juego muy de cerca. Está en cada reunión” (Dreyfuss, 2009: 4). El uso de estas ventajas de negociación probó ser decisivo para conducir la situación según los intereses de cada uno. Como vemos a continuación, el apoyo incondicional de Gates y Clinton al envío de tropas, conjugado con la presión ejercida por la cúpula militar, acabó por oscilar la balanza a favor del envío de tropas.

Para articular las posiciones de los participantes, el principal canal de acción consistió en un proceso formal, al que se le denominó *Strategy Review*. Consistía, básicamente, en reuniones interdepartamentales que hacían las veces de foro donde los miembros de las distintas agencias podían exponer sus preferencias. Como expone Marsh (2014: 281) este proceso es muy revelador del estilo de presidencia de Obama, que presidió la mayoría de las reuniones con total implicación. Si bien este canal fue el oficial a la hora de tratar el envío de tropas, no podemos confirmar que no existieran otros canales alternativos, informales, en los que los diferentes actores influenciaran el proceso de toma de decisión. El día a día de la Casa Blanca, sin ir más lejos, presumiblemente permitiría a ciertos actores como Biden (cuya relación cercana con Obama es más que conocida) o Emmanuel, por ejemplo, tener un acceso directo al presidente. Estas comunicaciones informales son prácticamente imposibles de documentar, y por tanto si bien no hay medios para medir su influencia en el proceso, debemos sopesar la probabilidad de que se dieran a la hora de aplicar el BPM. Se echa por tanto de menos en el estudio de Marsh una cierta cautela a la hora de dar por buena la presunción de que el *Strategy Review* constituye el canal de negociación incontestado.

Finalmente, de acuerdo con las predicciones del BPM, la decisión final fue un compromiso político. McChrystal demandaba al menos 40.000 tropas, y los que se oponían demandaban todo lo contrario, abogaban por una aproximación más moderada. El resultante político tomó la forma de 30.000 tropas a retirar en dos años, en lo que se podía decir una solución aristotélica, al menos en sus intenciones. Por ello vemos como Marsh alcanza la conclusión de que el BPM prueba ser una herramienta útil para entender el proceso de toma de decisión, y se ve reafirmado mayoritariamente en sus postulados. No obstante, el caso de Hilary Clinton ofrece un reto para el BPM, al no actuar en base a su interés departamental (Marsh, 2014: 284-285).

5.3 La intervención de la administración Obama en Libia:

5.3.1. Contexto:

Para entender el por qué de la decisión de la OTAN, liderada por los EE. UU, de intervenir en Libia, debemos entender el contexto en que se tomó esta decisión. Este contexto no es otro que el de la Primavera Árabe. Tras un gobierno dilatado en el tiempo durante 42 años, Muammar Gadaffi se vio amenazado por la ola antiautoritaria que se expandió por el mundo árabe a principios de la década de 2010, y en Libia precisamente alrededor de

febrero de 2011 (Morton, & Hernandez-Ramos, 2015). Las protestas pacíficas no tardaron en escalar ante la represión desmedida de Gadafi, y a partir del 17 de febrero del 2011, el día que pasó a llamarse como el día de la rabia (Kuperman, 2013), una gran violencia se desató entre ambos bandos: el gobierno y los rebeldes.

En este contexto, el 17 de marzo del 2011 se aprobó la resolución 1973 del Consejo de Seguridad, por la que se aprobaba la intervención militar en Libia. Como explica Kuperman, Obama justificaba esta decisión (que era liderada por el gobierno de los EE. UU.) como una manera de salvar las vidas de protestantes pacíficos y con ideales democráticos, simplemente protegiéndoles frente a la represión de Gadafi (Kuperman, 2015). No obstante, parece extendida en la doctrina la percepción de esta intervención como una destinada al cambio de régimen en Libia. Así, el propio Kuperman (2015) toma esta intervención como innecesaria para proteger a los manifestantes. Por el contrario, seguir otra táctica, y esperar a un cambio progresivo de mano del sucesor designado por el mismo Gadafi, algo más liberal, podría haber servido para evitar todo el caos que siguió. Desde esta perspectiva, se suele describir la intervención en Libia como hipócrita e interesada. Después de llevar a cabo bombardeos que pusieron efectivamente a salvo a los manifestantes (en solo unos diez días) las fuerzas de la OTAN prosiguieron prestando apoyo aéreo a los rebeldes para asegurar su avance frente unas tropas estatales que estaban en retroceso (Zenko, 2016). La verdad es que la situación de Libia tras la intervención de los EE. UU queda lejos de lo deseable. Si bien el régimen de Gadafi vio su fin, de acuerdo con Tierney (2016) la administración Obama ganó la guerra, pero no la paz.

La intervención en Libia realmente refleja la convivencia entre los intereses de los EE. UU. y sus principios. En el comienzo de la Primavera Árabe la política de los EE. UU fue la de tratar de mantener una posición cauta, pues sus relaciones estratégicas con gobiernos como los de Bahrein o Egipto chocaban con su simpatía por el giro democrático demandado por los ciudadanos (Barnett, 2012). Una vez la situación probó ser insostenible con la represión de Gadafi, los EE. UU vieron lo que podría llamarse una excusa para avanzar la democracia en Libia, favoreciendo un pretendido cambio de régimen que jugara a su favor. Por ello, se puede argumentar que si bien la defensa de los civiles, y en general las labores humanitarias pudieron tener un peso considerable en motivar la intervención, debemos entender que detrás de estas se esconde un interés geoestratégico. Tal y como se ha expuesto, los Estados Unidos estarían interesados en

favorecer un cambio de régimen, más acorde con sus ideales democráticos y liberales. Como expone Maersheimer (2018), los EE.UU, como líderes del sistema liberal, se ven destinados a expandir los valores liberales alrededor del globo, ganando influencia en tablero internacional. Pero incluso si asumiéramos que la intervención de los EE. UU fue verdaderamente humanitaria, Kuperman (2013) expone como un interés puramente humanitario puede acabar fácilmente convirtiéndose en un deseo de favorecer un cambio de régimen. Esto se debe a que para justificar su uso de la fuerza como medio legítimo de defensa de los civiles se tiende a demonizar y antagonizar al régimen establecido, lo que impide una verdadera negociación pacífica posteriormente.

5.3.2 Análisis desde el BPM

De acuerdo con Blomdhal (2016) los principales actores y sus principales intereses eran los siguientes: A favor de la intervención militar tendríamos a la Secretaria de Estado Hillary Clinton; Gayle Smith y Samantha Powers (Directores *Senior* del *National Security Council*); la embajadora ante la ONU Susan Rice; Ben Rhodes (Consejero de Seguridad Nacional de comunicación estratégica), el embajador ante la OTAN, Ivo Daaler, y el director de Recursos Humanos para el NSC, Jeremy Weinstein. Por otra parte, aquellos en contra de la intervención eran el secretario de defensa Robert Gates; el almirante Michael Mullen, a cargo por entonces del JSC; el consejero de Seguridad Nacional Donilon y su segundo, Denis McDonough; el Vicepresidente Joe Biden; el Jefe de gabinete William Daley; y el experto en antiterrorismo John O.Brennan (Blomdhal, 2016: 147).

Los principales líderes en contra de la intervención eran Mullen y Gates, quienes, al tomar el conflicto desde un punto de vista militar, instaban a la cautela. Teniendo en curso, y en la memoria, las intervenciones en Irak y Afganistán, estaban preocupados de tener que traspasar fondos y recursos a una nueva intervención. Esto, unido a una cierta desinformación sobre los grupos rebeldes en Libia, sus posibles vinculaciones con Al-Qaeda, y la complejidad técnica de la intervención eran los principales argumentos de este grupo (Blomdhal, 2016: 148). Joe Biden, actor clave en la administración de Obama se mantenía en la línea expresada en el caso Afgano de 2009, pidiendo cautela desaconsejando la intervención americana. Se podría decir que tanto para Mullen como para Gates el interés burocrático se vio reflejado en su postura final. Al verse ante una posible intervención militar fue en efecto un criterio militar el aplicado para estimar las

posibles consecuencias de intervenir. De fracasar en la intervención el golpe político para el sector de la defensa sería enorme, ya en una precaria situación dado el esfuerzo demandado por los conflictos en Irak y Afganistán, y el presupuesto disponible (Blomdhal, 2016: 149). Por tanto, trataron de preservar sus intereses políticos al no intervenir en una situación que no era vital para los intereses nacionales americanos, como era la de las demandas de ciertos ciudadanos libios. De la misma manera, Biden cumplió con su interés departamental, al tomar una posición de cautela, evitando riesgos demasiado altos para asegurar la libertad de acción del presidente. Pero de nuevo, ¿implica la coincidencia de su postura y su interés departamental una relación de causalidad entre ambas? En nuestra opinión no, como exponemos más adelante.

Por otro lado, en la facción a favor de la intervención, observamos como Clinton en este caso sí cumple con su rol departamental, al verse ante una situación en la cual, dada la presión internacional por condenar los abusos de Gadafi se ve forzada a apoyar una intervención internacional, salvaguardando los intereses de la diplomacia americana al situarse al lado de sus aliados franceses e ingleses, e incluso de la Liga Árabe (Blomdhal, 2016: 151). Como expone Barnett (2012): “Aunque los Estados Unidos se mostraban cautos, el resto del mundo demandaba cada vez más agitadamente una intervención militar”. No obstante, en opinión de Blomdhal, las posiciones de Rice y Powers tienen poca fundamentación en la Ley de Miles, ya que no reflejan claramente intereses burocráticos. En vez, parecen guiadas por la ambición de implementar la doctrina de la Responsabilidad de Proteger, en clave humanitaria. Esta posición de Rice y Powers no concuerda absolutamente con la premisa del modelo de Allison, que presume que los intereses de los actores se derivan de los intereses departamentales que representan. La posición de estas consejeras parece venir más de su propia personalidad e intereses, dada su simpatía por la acción humanitaria a lo largo de su vida profesional (Blomdhal, 2016: 152).

En lo relativo a los canales de acción, el juego político se articuló principalmente en reuniones formales auspiciadas por el NSC en las que Obama tomó un rol de máxima implicación. Estas numerosas reuniones fueron la vía por las que los actores en el proceso de toma de decisión hicieron efectivas sus preferencias, y trataron de ganar territorio político. Estas reuniones son representativas del estilo de liderazgo de Obama. En palabras de Blomdhal (2016: 156): “Obama era el actor por excelencia del proceso, en el

cual estaba totalmente implicado”. Además, el modelo parece tener suficiente validez explicativa para explicar cómo los actores influenciaron en la decisión final presidencial usando sus ventajas de negociación, siendo las estrechas relaciones personales de Obama con Rice, Powers y Clinton decisivas para favorecer su capacidad persuasiva en el proceso de toma de decisión.

Por ello, ante el dilema entre decidir acorde a una perspectiva más “realista”, opuesta a un nuevo posible fracaso de política exterior, y otros más a favor de una intervención fundada en la ayuda humanitaria, el Modelo de Allison prevé que la decisión final consista en un compromiso entre ambas opciones. De acuerdo con Blomdhal es aquí donde el modelo resulta menos válido para este caso, ya que la decisión final resultó ser la de la intervención militar prácticamente plena, sin apenas modulaciones a lo propuesto por uno de los grupos. Por lo tanto, el modelo parece acertar en dos de sus tres grandes aseveraciones: parece tener validez, a grandes rasgos, en su propuesta de que los intereses departamentales moldean las preferencias de los actores (con las excepciones de Powers y Rice). También parece ajustarse al juego político y de uso de ventajas de negociación articuladas por medios generalmente institucionalizados. Es en su propuesta sobre el resultante político donde el modelo no se ve confirmado. Como hemos expresado anteriormente, la decisión final fue prácticamente una victoria a favor de quienes abogaban por la intervención (Blomdhal, 2016: 155).

A continuación se hace una síntesis de las conclusiones extraídas del estudio de estos casos, para, a la luz de estas, comprobar la validez del modelo de Allison, haciendo especial referencia a aquellos postulados que se presentan como menos consistentes.

6. Discusión de los postulados del tercer modelo.

Teniendo ya una sólida noción de los postulados del BPM, y habiendo analizado los estudios seleccionados para nuestra investigación, pasamos a discutir los postulados del BPM. Para ello es importante aclarar que se toman los corolarios de Marsh (2012; 2014) y Blomdhal (2016) de modo crítico. Al tratarse este trabajo de un meta-análisis, lo que se hace en este último apartado es, en definitiva, discutir algunas de las conclusiones de la doctrina analizada, para así tratar de contestar a nuestras preguntas de investigación, que podrían sintetizarse en la siguiente: ¿Cómo de útil es el modelo de las Políticas Burocráticas a la hora de dar una explicación a una determinada decisión de política

exterior? Avanzamos que, principalmente, se abordarán las cuestiones que siguen: la correlación entre los intereses de los actores y su rol departamental; el rol del presidente en el juego político que postula el BPM; el resultante en modo forma de decisión como fruto del compromiso político; y el papel del BPM frente a diferentes administraciones (Bush y Obama respectivamente).

Comenzando por la primera cuestión, como se desprende de lo expuesto, el BPM se fundamenta en gran medida en la ya comentada Ley de Miles (1978): “tu asiento determina tu posición”. De este modo, la premisa es que los intereses de un determinado actor a la hora de tomar una decisión quedarán condicionados por su posición departamental. Pues bien, si atendemos a las conclusiones alcanzadas en los trabajos analizados, vemos ciertas inconsistencias en esta materia. Tanto Hillary Clinton en lo relativo a la decisión de enviar tropas a Afganistán, como Rice y Powers, a la hora de posicionarse sobre la posible intervención en Libia, se alejan de lo predicado por el BPM. Hilary Clinton, como Secretaria de Estado, hubiera avanzado los intereses de su departamento si la invasión no se hubiera realizado. Esta premisa de que el interés del Departamento de Estado es favorecer la diplomacia y desincentivar el uso de la fuerza es consistente en la doctrina (Marsh & Jones, 2017). Sin embargo, en este caso Clinton parecía más decidida al envío de tropas que el mismo Secretario de Defensa, Robert Gates (Alter, 2010: 382). El mismo razonamiento es perfectamente extrapolable al caso de Susan Rice y Samatha Powers, que a la inversa deberían haber apoyado la acción militar en Libia. Sin embargo, de nuevo, actuaron alejándose de las presunciones de la Ley de Miles, y decidiendo conforme a otros criterios. Es precisamente aquí donde se halla una de las principales deficiencias del BPM: Se asienta crucialmente sobre unas premisas que no se confirman necesariamente en la práctica.

En efecto, la pertenencia a una organización tendrá una influencia en la mentalidad y preferencias del actor, pero no se debería dotar a esta relación de fuerza causal. Si bien es cierto que en la reedición de su obra Allison y Zelikow (1999: 307) conceden que la Ley de Miles no servirá plenamente para explicar la posición de los actores, y que tal presunción debe tomarse con cautela, en la práctica sigue siendo uno de los principales apoyos de la teoría. No obstante, tan buena explicación para explicar los intereses de los actores puede ser su posición departamental como muchas otras. Rhodes (1994) expone: “lo que defienden los actores en un proceso de decisión no depende de su posición, sino

de lo que piensan, y lo que piensan no es fruto de su posición”. El problema no es la noción de que la posición departamental influya sobre la posición del actor en cuestión, sino en que la determine. Aquí vemos claramente la preocupación del FPA por el agente que toma la decisión: una persona influenciada por múltiples estímulos. Si bien conocer la posición de un actor podrá proveernos de cierta información sobre sus preferencias, no necesariamente nos permitirá prever su futura decisión. Tal y como expone Krasner (1972), en otros casos análogos a los estudiados en este trabajo lo que acabó determinando la postura de los actores fue el “equipaje” emocional y personal con el que cargaba cada uno. En los casos de Clinton, Rice, y Powers, parece que sus características y preferencias personales se sobrepusieron a las departamentales. El ejemplo de Powers, involucrada en el campo de los derechos humanos, parece ser un claro ejemplo de como su mentalidad contravino las presunciones de la Ley de Miles.

Esto puede relacionarse con una de las principales críticas al BPM por parte de la doctrina (Bendor & Hammond, 1992; Art, 1973): que presume el conflicto entre actores y departamentos. Esto, de nuevo, es perfectamente plausible, pero no necesariamente cierto. Si atendemos a lo previamente comentado, y la Ley de Miles no se toma como taxativa, nada impide que diversos factores orienten a distintos actores y departamentos en la misma dirección, en contraposición a lo predicado por el BPM. Los casos de Clinton, Rice y Powers pueden por tanto considerarse síntomas de estas deficiencias del modelo, pues, a fin de cuentas, como exponen Marsh y Jones: “Las preferencias de los actores se ven influenciadas, pero no son captivas, de su papel burocrático” (Marsh & Jones, 2017).

Otro punto que resulta interesante resaltar es el del rol del presidente. Tal y como se expuso *supra*, según el modelo de Allison conocer las preferencias del presidente rara vez servirá para predecir el resultado final (Allison & Zelikow, 1999:258). Por tanto, la figura del presidente queda algo desdibujada dentro de este modelo. En cierto modo si que se reconoce la primacía del presidente frente al resto de actores al reconocer que cada uno de ellos tratará de ganarse su favor. Es más, el mismo Allison concibe la figura del presidente como la de una “única superpotencia entre considerables, pero menores, potencias” (Allison, 1971), siendo estas potencias el resto de los actores en el juego político. Parece por tanto algo inconsistente su opinión sobre el papel del presidente, pues de su modelo se predica que en cierto modo domina el juego, pero a la vez la decisión es un resultante de negociación política, en la que el presidente debe negociar también. De

este modo, inmediatamente la lógica del modelo parece puesta en entredicho: Si el presidente tiene la capacidad de nombrar y destituir a los miembros del gobierno, así como dictar órdenes al contar con suficiente poder en la administración, ¿realmente el presidente debe “negociar” con el resto de los actores en el proceso? (Bendor & Hammond, 1992). En este sentido se pronuncia también otro de los autores críticos con el modelo. Krasner (1972) considera que el presidente influirá gravemente sobre el proceso de toma de decisión, si solo fuera porque es él quien nombra a sus consejeros y ministros o secretarios, lo cual conducirá por lo general a contextos en los que lejos de tratar de negociar con el presidente, los actores compartirán con él sus preferencias decisionales.

Esta crítica al modelo llama sumamente la atención, pues como puede observarse, en los casos analizados ninguno de los autores dedica (como si hace con el resto de los actores) un apartado a entrar a considerar las preferencias del presidente, ni sus ventajas de negociación, o la influencia de su postura en el resultado definitivo en forma de decisión. Es decir, no tratan al presidente como un negociador más. Por el contrario, tratan al presidente como un tercero, pendiente del proceso, pero sin realmente participar de lleno en el debate, hasta el momento de tomar la decisión (esto es cierto sobre todo para el caso de Bush, como se expone adelante). Es por ello atractiva la opción de tomar al presidente como un actor racional que, una vez es presentado con toda la información, toma una decisión en su mejor juicio, tal y como hacen Christensen y Redd (2004) en su estudio del BPM. Es importante aclarar que un presidente de estas características no niega la validez del modelo. Los diferentes actores siguen compitiendo por su favor, proporcionándole información y teniendo una relevante influencia sobre el mismo. No obstante, no se iguala al presidente al resto de actores, pues este no tendrá que negociar con ellos, sino que una vez llegue el momento, deberá tomar una decisión. El debate, por tanto, sería descubrir como de libre sería tal decisión, o si por el contrario el presidente tiene las manos atadas por la influencia que ejercen sobre él las burocracias.

Rosati (1981) expone un interesante modelo del papel del presidente en el proceso de toma de decisión. Describe dos escenarios: en el primero, el presidente se involucra de lleno en el proceso de toma de decisión, y de esta manera lo domina e impone sus preferencias; en el segundo, el presidente no se involucra plenamente, y permite que el proceso sea gestionado por las burocracias, que en este caso tendrán más control sobre el

asunto en cuestión. Estos modelos serán interesantes más adelante, a la hora de analizar los estilos presidenciales de Bush y Obama. No obstante, hay otra corriente doctrinal que considera al presidente como un ente superior al resto, que quedarían en principio subyugados a su voluntad y poder formal en todo caso (Bendor, J., Taylor, S. & Van Gaalen, R., 1987). De los casos estudiados la conclusión a sacar es que en la práctica los analistas del BPM son tendentes a una postura ecléctica. Como expone Marsh (2012) en su estudio sobre el caso de Afganistán: “Si bien el presidente es objetivamente el actor más importante del proceso de toma de decisión de la política exterior americana, afirmar que este proceso está efectivamente dominado por el presidente obvia cuantiosas evidencias que apuntan a lo contrario”. Por ello se desprende que asumen la importancia del presidente al tomar la decisión, pero a su vez consideran que este actúa constreñido por las presiones de los actores, que tratan de avanzar sus intereses políticos. A la luz de estas consideraciones, a continuación se exponen los estilos presidenciales de Bush y Obama, y su encuadre dentro del BPM.

Así, por tanto, se trata de indagar sobre la resiliencia del modelo de Allison ante diferentes presidentes, y con ellos, diferentes estilos presidenciales. La cuestión es tratar de dilucidar si el cambio de signo político entre la administración Bush y Obama supuso un viraje relevante de cara al análisis desde el BPM. En ello, se analizan también los canales mediante los cuales el presidente en cuestión gestionó el proceso de toma de decisión. Estos canales sirven para ejemplificar la manera en que el estilo presidencial varió de Bush a Obama. Comenzamos el análisis cronológicamente, con la administración Bush.

La toma de decisión del Presidente Bush suele definirse como intuitiva (Brookhiser, 2003). Así, parece que las intuiciones de Bush gravemente llegaron a afectar los procesos de toma de decisión, que pudieron verse guiados por las percepciones e impresiones del presidente, más que por un proceso de análisis riguroso. Esta parece ser la principal diferencia entre la administración Bush y Obama, pues como expone Achenbach (2009), Bush es un decisor intuitivo, mientras que Obama tiene una aproximación metódica al proceso de toma de decisión. Podría explicarse esta mentalidad intuitiva como heredera del pasado empresarial de Bush, y su educación en prestigiosas escuelas de negocios (Brookshiner, 2003; Carney, J., Tumulty, K. & Pooley, E., 2000), con una orientación práctica y resolutive, frente a otra orientada a la comprensión y el análisis. Esta dependencia en el instinto supone que la administración de Bush se centrara más en la

solución buscada, que en la deliberación fáctica sobre las necesidades o justificaciones para proceder (McKinney, B.C., 2005; McClellan, 2008). Esto, como es de esperar, tiene importantes implicaciones en lo que al BPM se refiere. Pues si el modelo de Allison presupone una negociación por diferentes actores para informar una decisión de política exterior, el hecho de que esta, en ocasiones, pueda venir definida antes incluso del debate, en mayor o menor medida, desmerece los postulados del modelo.

El proceso de toma de decisión de Bush, por tanto, se caracterizaba por ser relativamente informal, con un control jerárquico de las decisiones y la información, con poco fomento del debate entre expertos y consejeros del presidente, y por desoír recomendaciones de consejeros, de nuevo actuando en base al instinto (Pfiffner, 2009). Esta aproximación se ejemplifica a la perfección en las siguientes palabras del mismo Presidente Bush:

“Mi trabajo consiste en tomar decisiones (...) delego parte del trabajo en buena gente. Siempre le digo a Condi Rice: “quiero recordarte, secretaria de estado, quien de nosotros tiene el PhD y quien era un estudiante de nota medio-baja. Y quiero recordarte quién es el presidente, y quién es la consejera” (...) Tengo a muchos eruditos a mi alrededor que vienen al Despacho Oval a contarme sus preocupaciones (...). Yo les escucho atentamente. Pero habiendo recogido todas las recomendaciones, soy yo el que decido. Digo: “esto es lo que vamos a hacer”, y la respuesta es “sí presidente” (Einbinder, 2007).

En el caso de Irak, podemos observar algunas de estas características de la administración Bush. Una de ellas es, precisamente, el establecimiento de un canal informal de comunicación entre los consejeros más cercanos al presidente (Keane, Odierno y Patreus) y Bush (Marsh, 2012: 427). No obstante la existencia documentada de un canal informal no distancia necesariamente el proceso de toma de decisión de Bush al de Obama, u otros presidentes, ya que previsiblemente estos canales informales se den en todo proceso, aunque no queden documentados. Otro de los puntos a comentar, sobre todo en relación con el posterior análisis del rol de Obama en su administración, es el grado de implicación de Bush en el proceso. Como expone Marsh (2012: 433) Bush no se implicó de lleno en las diferentes etapas del debate. Así, no presidió las reuniones en las que se debatían los detalles de la operación, bastándole informaciones periódicas por parte de los actores implicados. Este estilo, como veremos, choca frontalmente con el de Obama, que demostraba total implicación. En opinión de Marsh (2012: 432-434), la poca implicación

de Bush en el proceso cumple con lo previsto por Rosati (1981), que argumentaba que un presidente poco involucrado en el proceso abre las puertas a la dominación del mismo por la burocracia.

No obstante, la conclusión de Marsh en este punto es criticable. Recogiendo lo expuesto anteriormente relativo al papel del presidente en el juego de negociación política, podría decirse que la negociación entre los diferentes actores (defensores y detractores del envío de tropas) poco influyó sobre Bush, que no necesariamente tomó su decisión de apoyar el envío por la presión de los actores que lo favorecían, sino basado en su propio instinto. Es revelador el hecho de que el mismo Bush afirmara haber tomado la decisión a favor del envío por su cuenta, en un avión de vuelta a Washington (Marsh, 2012: 433), y no en otro contexto más formal. Si bien el apoyo de Keane, Odierno, Patreus... fue un factor influyente en su decisión, atendiendo a lo expuesto previamente sobre la personalidad de Bush, nada quita que este hubiera tomado una decisión similar por muy bien que los detractores del envío hubieran jugado sus cartas. En este sentido, si bien Marsh da por buena esta presunción, podría afirmarse que el BPM en este punto ofrece una explicación plausible para explicar la decisión de Bush, pero no necesariamente cierta.

Por su parte, la administración Obama parecía prestar una gran atención a las materias de política exterior y seguridad nacional, tanto que el mismo Gates consideraba que debía ser la primera administración con un control así de férreo sobre estas materias desde la época de Nixon y Kissinger (Blomdhal, 2016: 150; Gates, 2012). De esta manera, podemos observar que Obama tomó un gran interés por el proceso de toma de decisión en ambos casos estudiados. Esta preocupación por el proceso de toma de decisión parece acorde con lo expuesto por Greenstein (2010): “Obama trabaja entre bastidores, al igual que hizo Eisenhower, aunque exponiéndose aún más que este”. Su aproximación al proceso de toma de decisión se presenta como metódico, buscando tomar decisiones racionales en base a información lo más certera posible, en un estilo analítico y riguroso (Achenbach, 2009). Es más, podría decirse que es en este punto donde los estilos de Bush y Obama más distan, pues como se exponía anteriormente.

En la práctica, estos estilos se ven reflejados en los casos analizados. Por ejemplo, en el caso Afgano, Marsh (2014: 280) expone como se desarrolló un canal de negociación formal conforme a lo esperado por el BPM: las reuniones auspiciadas por el NSC en el denominado *interagency review process*. Este canal formal nos permite, asimismo,

confirmar el estilo presidencial de Obama, que presidió la mayoría de las reuniones del NSC, animando el debate y el intercambio de opciones entre los actores del proceso (Marsh, 2014: 281; Piffner, 2011: 259). Pues bien, podemos por tanto afirmar que Obama se involucró plenamente en el proceso de toma de decisión, favoreció el diálogo entre las partes, y finalmente se vio presionado por parte de los defensores del envío de tropas a tomar esta decisión (Marsh, 2014). Esto parece contravenir lo previamente expuesto por Rosati (1981), que argumentaba como en la toma de decisiones, el presidente que se involucra en el proceso plenamente en principio impondrá su voluntad, no viéndose afectado gravemente por las presiones del resto de actores. Aunque de nuevo, es complicado afirmar que Obama tomara esta decisión exclusivamente por la presión ejercida por el bando pro-intervención, y no por voluntad propia, en atención a su concepción del interés nacional de los EE. UU, o por cualquier otro de los múltiples factores que pudieran haber condicionado su comportamiento. En ello vemos de nuevo como la laguna que persigue al BPM en lo relativo a la influencia del presidente en la decisión tomada pone en entredicho la fuerza explicativa del modelo.

En definitiva, podemos ver perfectamente como los estilos presidenciales de Bush y de Obama distan notablemente. Mientras que Bush delegó en sus consejeros el debate, para después decidir a su gusto qué política implementar, Obama se involucró plenamente en el proceso de toma de decisión. Las implicaciones para el BPM, de nuevo, son amplias. El debate orbita entorno a la caracterización que el BPM hace (o mejor dicho, no hace) del rol del presidente. Si el BPM definiera al presidente como uno más en el proceso de negociación, el caso de Obama parecería confirmar su tesis, al involucrarse totalmente, negociar con las partes, y reconocer que la validez de opiniones de expertos en la materia, siendo capaz de dejar atrás o modificar la suya propia. Por el otro lado, el papel de Bush parece ser más el del presidente ajeno al proceso, que toma una decisión solo habiendo culminado este, cuando se le presentan diferentes alternativas. De cualquier modo, al igual que no deberíamos dotar de fuerza causal a las posiciones burocráticas de los actores en lo relativo a sus preferencias, tampoco deberíamos hacer lo propio con la influencia de los actores sobre las decisiones de los presidentes. Al afirmar que la decisión de enviar tropas a Irak fue fruto de la presión de las burocracias sobre el presidente (Marsh, 2012: 433), Marsh obvia múltiples posibles factores que pudieron guiarle a adoptar esa decisión, así como el hecho de que al haber elegido él a quienes se la recomendaron, nada quita

que esa decisión fuera la preferida por Bush desde un principio (Cashman, 1993: 138-139).

Sin ánimo de dar respuesta a esta complicada cuestión, si que cabe hacer un apunte en lo que al BPM se refiere. Si al comenzar el trabajo se planteaba como uno de los principales objetivos encontrar las lagunas del modelo y proponer posibles soluciones a las mismas, parece que una de ellas radica en el valor que se le da al rol del presidente. Sería conveniente en futuras investigaciones tratar de incorporar al BPM una noción del presidente no tan titubeante como hace Allison en su modelo original. De este modo se podría sortear esta fundada crítica a sus postulados, y con ello edificar un modelo de aplicación más eficaz.

Otro de los pilares del modelo que parece merecedor de atención es, en verdad, la esencia del BPM: la metáfora de la decisión como el resultante de un juego político. Como se ha expuesto anteriormente, el BPM argumenta que la decisión tomada finalmente será un resultado del juego de poderes, que coloquialmente Allison denomina como un *tira y afloja* (Allison & Zelikow, 1999). Ahora bien, esto presupone que en efecto exista una competición entre los diferentes departamentos involucrados en el proceso de toma de decisión. Esta competición entre burocracias se evidencia en los casos estudiados, en los que se puede observar como los actores hacen uso de diferentes tácticas para imponer sus intereses. Por ejemplo, en el caso de Libia se expone cómo Gates y Mullen trataron de usar a los medios de comunicación para ganar ventaja a los defensores de la intervención, ganando peso relativo en la materia (Blondhal, 2016). Si, en efecto, esta competición acorde al BPM sucede, la consecuencia lógica es que la decisión resultante sea un compromiso entre las partes, en las que unas triunfarán en mayor medida que otras. A su vez, como expone Wood (2016), esto conlleva aceptar que las decisiones de política exterior sean por definición sub-óptimas, al no atender a un (supuesto) interés nacional supremo, sino a un compromiso entre diferentes percepciones de este interés nacional.

No obstante, de la literatura crítica con el modelo podemos deducir, de nuevo, que si bien esta competición en efecto puede existir, no debe hacerlo necesariamente. Volviendo a la importancia del presidente en el proceso, es este quien elige a los miembros de su gabinete, a los líderes de los departamentos, y en general a los actores por los que se preocupa el BPM. De este modo, nada quita que en su elección el presidente escoja a individuos afines a su postura, y que probablemente compartan entre ellos opiniones e

intereses (Alden & Aran, 2017; Cashman, 1999: 138-139). Ya no solo por esta labor del presidente, la doctrina critica la concepción del proceso de toma de decisión como el del “juego” político de Allison desde otras perspectivas. De este modo, Freedman (1976) considera que una de las mayores debilidades del modelo es su concepción misma de la política, y su preocupación por la competición entre departamentos, que en su opinión excluye cualquier tipo de lógica o racionalidad en el proceso. Pues bien, la racionalidad a la hora de buscar soluciones parece viciada desde el momento en que lo que prima es el interés de la organización. No obstante, como se ha expuesto con anterioridad, los actores no solo decidirán conforme a su interés organizacional. Si este es el caso, es posible que diferentes actores tengan, por motivos diversos, intereses similares, y por tanto no compitan entre ellos. Por lo tanto, la racionalidad no debería estar viciada toda vez que la competición no es intrínseca al proceso de toma de decisión. El mismo Freedman, criticando la noción de que los departamentos actuarán según su interés propio afirma: “esta noción es demasiado introvertida. No permite a la organización situarse en el complejo contexto de interdependencias dónde se da el proceso de toma de decisión” (Freedman, 1976: 446). Si bien desde otro punto de vista, parte de la literatura también critica la metáfora de la competición en el juego y la manera en que las burocracias generan sus intereses, pues el modelo no tiene en cuenta la influencia que agentes y factores ajenos al juego puedan ejercer (Gray & Jenkins, 1983). Tal sería el caso por ejemplo de actores como el congreso, la sociedad civil, presiones internas y externas...

En definitiva, en lo relativo a la propuesta del BPM de tomar las decisiones como el resultado de un proceso de negociación entre las partes, de nuevo, debemos tomarla con cautela. En efecto, en los casos estudiados encontramos rivalidades entre las diferentes burocracias. No obstante, incluso habiendo tal competición vemos como en el caso de Irak el resultado no fue un compromiso político, sino una victoria absoluta de uno de los bandos (Marsh, 2012). Por ello, incluso aceptando la criticable premisa de la competición, el resultado no tiene por qué ser tanto un compromiso político como una victoria incondicionada de una de las posiciones. A la luz de este caso parece cobrar sentido lo comentado anteriormente sobre el papel del presidente: tal vez podría explicarse esta decisión totalmente favorable a los defensores del envío de tropas como una muestra de que el presidente finalmente tomará una decisión libremente, quedando por tanto el proceso de negociación en papel mojado.

7. Conclusión.

No cabe duda de que el BPM proporciona una perspectiva interesante en lo que respecta al proceso de toma de decisión. Es un hecho que en el análisis de las decisiones de los estados suele predominar la visión del primer modelo de Allison, la del actor racional, lo cual simplifica muchas veces en exceso el análisis, obviando extremos de gran relevancia. Uno de estos extremos es el papel que las burocracias ejercen en el proceso de toma de decisión. Por ello, la noción del proceso de toma de decisión como la del juego político, en el que los participantes negocian en busca de una solución que case con sus intereses es del todo atractiva.

No obstante, este modelo tiene una serie de lagunas, como se ha expuesto anteriormente. Estas deficiencias no conllevan la total invalidez del modelo, es más, de todo lo estudiado podemos afirmar que el modelo es útil y revelador del proceso de toma de decisión. No obstante, no parece ni lo suficientemente sólido ni operativo como para dotarlo de una verdadera fuerza explicativa. Es decir, a la luz de los casos analizados, y de las conclusiones de los analistas expuestas, no podemos afirmar las decisiones de Bush ni de Obama exclusivamente con las proposiciones del BPM. No por ser estas inviables, sino más bien por no ser estas determinantes. El BPM por tanto nos proporciona una perspectiva relevante, merecedora de atención, y que enriquece el estudio de una determinada decisión. No obstante, conocer el desarrollo del proceso y las preferencias de los actores implicados no nos garantiza suficiente certeza como para determinar la decisión tomada tan solo con las propuestas que del BPM ofrece. Esta conclusión casa con lo que se puede esperar de un campo como el FPA. Como se exponía en las primeras líneas de este trabajo, esta disciplina no deja de tratar de analizar las decisiones tomadas por agentes humanos, influenciados por millares de estímulos, motivaciones y preferencias. Cada modelo propuesto no hace más que dotarnos de un punto más de vista, enriquecedor en los análisis, pero difícilmente concluyente. Por ello, en el análisis de una decisión el BPM nos proporciona un interesante punto de vista, pero debe ser complementado con otras perspectivas para alcanzar una comprensión lo más amplia posible de esta.

Referencias Bibliográficas:

Achenbach, J. (25 de noviembre, 2009). Obama makes decisions slowly, and with head, not gut. *Washington Post*. Recuperado de: <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/11/24/AR2009112404225.html>

Alden, C., & Aran, A. (2017). *Foreign policy analysis: New approaches*. Abingdon, Oxon: Routledge.

Allison, G. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Science Review*. Vol. 63 (3): 689-718.

Allison, G., & Halperin, M. (1972). Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. *World Politics*, 24: 40-79.

Allison, G. T., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.

Alter, J. (2010) *The Promise: President Obama, Year One*. New York: Simon and Schuster.

Art, J. (1973). Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique. *Policy Sciences*, 4: 467-490.

Aron, R. (1965). *Democracia y Totalitarismo*. Editions Gallimard: Barcelona.

Arteaga, F. (29 de junio, 2010). Del General McChrystal, el Presidente Obama y la Estrategia Estadounidense en Afganistán. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido!ut/p/a1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38_YKNDRwtfN1cnf2cDf1DjfULsh0VAepxmvsl/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI111-2010

Arteaga, F. & García, C. (30 de septiembre, 2010). Las Fuerzas de Seguridad en Afganistán: ¿Listas para el Relevo? *Real Instituto Elcano*. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt32-2010

Bahador, B., Moses, J. & Youmans, W.L. (2017). Rhetoric and Recollection: Recounting the George W. Bush Administration's Case for War in Iraq. *Presidential Studies Quarterly*, 48 (1): 4-26.

Barnett, M. (2012). Duties Beyond Borders. En Smith, S., Hadfield, A., & Dunne, T. (eds). *Foreign policy: Theories, actors, cases*. Pp. 255-256. Oxford, England: Oxford University Press.

Bendor, J. & Hammond, T.H. (1992). Rethinking Allison Models. *The American Political Science Review*, 86 (2): 301-322.

Bendor, J., Taylor, S., & Van Gaalen, R. (1987). Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information. *American Journal of Political Science*, 31 (4): 796-828.

Blomdahl, M. (2016). Bureaucratic Roles and Positions: Explaining the United States Libya Decision, *Diplomacy & Statecraft*, 27 (1): 142-161.

Brookhiser, R. (2003). The Ming of George W. Bush. *The Atlantic*, 291 (3): 55-67

Bush, G. W. (2010). *Decision Points*. New York: Crown.

Caldwell, D. (1977). Bureaucratic Foreign Policy-Making. *American Behavioral Scientist*, 21(1): 87–110.

Carney, J., Tumulty, K. & Pooley, E. (2000). How They Run the Show. *Time Magazine*, 156 (19): 60-67.

Cashman, G. (1993). *What causes war? An introduction to theories of international conflict*. New York: Lexington Books.

Christensen, E. J., & Redd, B.J. (2004). Bureaucrats versus the Ballot Box in Foreign Policy Decision Making: An Experimental Analysis of the Bureaucratic Politics Model and the Poliheuristic Theory. *Journal of Conflict Resolution*, 48 (1): 69-90. DOI: 10.1177/0022002703261054

Daalder, I. H. (8 de diciembre, 2007). Iraq after the Surge. *Brookings*. Recuperado de: <https://www.brookings.edu/opinions/iraq-after-the-surge/>

Doyle, M.W. (1983a). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy & Public Affairs*, 12 (3): 205-235.

Doyle, M.W. (1983b). Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Part 2. *Philosophy & Public Affairs*, 12 (4): 323-353.

Doyle, M.W. (2005). Three Pillars of the Liberal Peace. *The American Political Science Review*, 99 (3): 463-466.

Dreyfuss, R. (29 de octubre, 2009). The General's Revolt: Rolling Stone's 2009 Story on Obama's Struggle With His Own Military. *Rolling Stone*. Recuperado de: <https://www.rollingstone.com/politics/politics-news/the-generals-revolt-rolling-stones-2009-story-on-obamas-struggle-with-his-own-military-200776/>

Einbinder, S.D. (2009). Policy Analysis. En Thyler, B. (ed). *The Handbook of Social Work Research Methods*. Pp. 527-546. London: SAGE Publications.

Freedman, L. (1976). Logic, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model. *International Affairs*, 52 (3): 434-449.

Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. New York: Free Press.

Gates, R. (2014). *Duty: Memoirs of a Secretary at War*. New York: Alfred A. Knopf.

Greenstein, F. (2010). Fred Greenstein, an expert on comparative styles of presidential leadership. (G. Santoro, entrevistadora). *American History*, 44 (6): 14-15.

Jenkins, B., & Gray, A. (1983). Bureaucratic Politics and Power: Developments in the Study of Bureaucracy. *Political Studies*, 31: 177-193.

Haass, R.N. (2 de diciembre, 2009). Assessing the Afghan Surge. *Council on Foreign Relations*. Recuperado de: <https://www.cfr.org/expert-roundup/assessing-afghan-surge>

Halperin, M. H. (1972). The decision to deploy the ABM: Bureaucratic and domestic politics in the Johnson administration. *World Politics*, 25 (1): 62-95.

Hellman, G. (2009). IR/foreign policy theory and German foreign policy. *Journal of International Relations and Development*, 12: 251–256.

Hlavsová, A. (2017). Involved in the middle east – George W. Bush versus Barack Obama. *Central European Journal of International & Security Studies*, 11(2): 68-83.

Hudson, V. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1): 1-30.

Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.

Jervis, R. (2003). Understanding the Bush Doctrine. *Political Science Quarterly*, 118(3): 365-388.

Jervis, R. (2017). *How statesmen Think: The Psychology of International Politics*. Princeton: Princeton University Press

Jones, C. (20 de noviembre, 2017). Bureaucratic Politics and Organizational Process Models. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Recuperado de: <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-2>.

Kafle, T, R. (14 de abril, 2011). Making a Difference: Allison’s Three Models of Foreign Policy Analysis. *Academia*. Recuperado de: https://www.academia.edu/592889/Making_a_Difference_Allisons_Three_Models_of_Foreign_Policy_Analysis

Khan, A. (2 de diciembre, 2009). Obama Troop Surge ‘Anti-Climax’. *Chatham House*. Recuperado de: <https://www.chathamhouse.org/media/comment/view/163551>.

Krasner, S. (1972) Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland). *Foreign Policy*, 7: 159–179.

Kozak, D.C. (1988). The Bureaucratic Politics Approach: The Evolution of the Paradigm. En D.C. Kozak and J.M. Keagle (eds.) *Bureaucratic Politics and National Security: Theory and Practice*. pp. 3–15. Boulder: Lynne Rienner.

- Kuperman, A. (2013). A Model Humanitarian Intervention? Reassessing NATO's Libya Campaign. *International Security*, 38 (1): 105-136
- Kuperman, A. (2015). Obama's Libya Debacle: How a Well-Meaning Intervention Ended in Failure. *Foreign Affairs*, 94 (2): 66-77.
- Marsh, K. (2011). *A tale of two surges: Conceptual models of foreign policy and the decisions to adopt troop surges in the Iraq and Afghanistan wars* (tesis doctoral). Northern Illinois University: Illinois.
- Marsh, K. (2012). The Intersection of War and Politics: The Iraq War Troop Surge and Bureaucratic Politics. *Armed Forces & Society*, 38 (3): 413-437.
DOI:10.1177/0095327X11415492
- Marsh, K. (2014). Obama's surge: A bureaucratic politics analysis of the decision to order a troop surge in the afghanistan war. *Foreign Policy Analysis*, 10(3), 265-288.
doi:http://dx.doi.org/10.1111/fpa.12000
- Marsh, K. P., & Jones, C. M. (2017). Breaking miles' law: The curious case of Hillary Clinton the Hawk. *Foreign Policy Analysis*, 13(3): 541-560.
doi:http://dx.doi.org/10.1111/fpa.12073
- Mckinney, B.C. (2005). Decision Making: Case Studies Including the Bush Administration's Decision to Invade Iraq, *Peace Research*, 37 (2): 11-25.
- McClellan, S. (2008). *What Happened: Inside the Bush White House and Washington's Culture of Deception*. New York: Public Affairs.
- Michaud, N. (2002). Bureaucratic politics and the shaping of policies: Can we measure pulling and hauling games? *Canadian Journal of Political Science*. 35(2): 269-300.
doi:http://dx.doi.org/10.1017/S0008423902778244.
- Miles, R.E. (Septiembre, 1978) The Origin and Meaning of Miles' Law. *Public Administration Review*, 38 (5): 399-403.
- Miller, A. (5 de febrero, 2019). It's Time to Let Go of America's 18-Year Afghan War. *Carnegie Endowment for International Peace*. Recuperado de:
<https://carnegieendowment.org/2019/02/05/it-s-time-to-let-go-of-america-s-18-year-afghan-war-pub-78288>
- Morgenthau, H. J. (1951). *In Defense of National Interest*. New York: A.A.Knopf.
- Morton, J. & Hernandez-Ramos, P. (2015). The legality of the North Atlantic Treaty Organization's Intervention in Libya. *The international Journal of Interdisciplinary Social Sciences*. 10: 21-32.
- Neola, O. (2012). Building Security Institutions: Lessons Learned in Afghanistan. *Focus Strategique*, (38): 1-41.
- Neustadt, R. E. (1990). *Presidential power and the modern presidents: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press.

Rhodes, E. (1994) Do Bureaucratic Politics Matter? Some Disconfirming Findings from the Case of the US Navy. *World Politics*, 47: 1–41.

Riedel, B. (30 de agosto, 2017). The 3 wars in Afghanistan. *Brookings*. Recuperado de: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/08/30/the-3-wars-in-afghanistan/>

Riedel, B. (3 de diciembre, 2009). President Obama’s Afghan Gamble. *Brookings*. Recuperado de: <https://www.brookings.edu/opinions/president-obamas-afghan-gamble/>

Risse-Kappen, T. (1994). Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War. *International Organization*, 48(2): 185-214.

Rosati, J. (1981). Developing a Systematic Decision-Making Framework. *World Politics*, 33 (2): 234-252.

Rumsfeld, D. (2011). *Known and Unknown: A Memoir*. New York: Penguin.

Schmidt, B. (2012). The Primacy of National Security. En Smith, S., Hadfield, A., & Dunne, T. (eds.) *Foreign policy: Theories, actors, cases*. Pp. 218-219. Oxford, England: Oxford University Press.

Sky, E. (2011). Iraq, From Surge to Sovereignty. *Foreign Affairs*. 90 (2):117-127.

Smith, S., Hadfield, A., & Dunne, T. (2012). *Foreign policy: Theories, actors, cases*. Oxford, England: Oxford University Press.

Snyder, R.C., Bruck, H.W. y Sapin, B. (1954), *Decision making as an approach to the study of international politics*. Princeton: Princeton University Press.

Snyder, R.C., Bruck, H.W. & Sapin, B. (2002). *Foreign Policy Decision Making, Revisited*. New York: Palgrave Macmillan.

Sprout, H. & Sprout, M. (1957) Environmental Factors in the Study of International Politics. *Conflict Resolution*, 1 (4): 309-328.

The White House Archives (2006). President Bush visits troops in Iraq. *The White House*. Recuperado de: <https://georgewbushwhitehouse.archives.gov/news/releases/2006/06/20060613-2.html>

Tierney, D. (15 de abril, 2015). The Legacy of Obama’s “Worst Mistake”. *The Atlantic*. Recuperado de: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/04/obamas-worst-mistake-libya/478461/>

Tunc, H. (2005). What was it all about after all? The causes of the Iraq war. *Contemporary Security Policy*, 26 (2): 335-355.

O’Hanlon, M. (31 de julio, 2010). The Afghan Surge Deserves a Chance to Work. *Wall Street Journal*. Recuperado de: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703995104575389042233857722>

Petraeus, D. (29 octubre, 2013). How We Won in Iraq. *Foreign Policy*. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2013/10/29/how-we-won-in-iraq/>

Pfiffner, J.P. (2009). Decision Making in the Bush White House. *Presidential Studies Quarterly*, 39 (2): 363-384.

Pfiffner, J.P. (2011). Decision Making in the Obama White House. *Presidential Studies Quarterly*, 41 (2): 244-262.

Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*. 42 (3): 427-460.

Wæver, O. (2013). Still a Discipline after All These Debates? En T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith (Eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Pp. 297-298. Oxford: Oxford University Press.

Wieclawski, J. (2012). Hans J. Morgenthau's Concept of Politics- Its Nuances for the Contemporary Foreign Policy Making. *Politeja*. 21: 155-176

Wright, T. (2020). The Folly of Retrenchment. *Foreign Affairs*. 99 (2): 10-18.

Woodward, B. (2010). *Obama's Wars*. New York: Simon & Schuster.

Zenko, M. (22 de marzo, 2016). The Big Lie about the Libyan War. *Foreign Policy*. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2016/03/22/libya-and-the-myth-of-humanitarian-intervention/>