

El Significado Actual de la Agenda Internacional de los Estados¹

Wilson Fernández Luzuriaga

*Profesor Adjunto del Programa de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República
wilsonfl@fcs.edu.uy*

Resumen:

Este trabajo analiza el significado actual de la agenda internacional de los Estados, a partir de lecturas desde las políticas públicas, las teorías de las Relaciones Internacionales y los aspectos teóricos y metodológicos sobre políticas exteriores nacionales. Dicha agenda se traza en un mundo interdependiente y globalizado que obliga a los Estados a incorporar una multiplicidad de temas provenientes de agendas más difusas de la sociedad civil y el sistema político, asimilando la influencia de la agenda del sistema internacional. De igual manera, los obliga a contemplar diversos canales de relacionamiento con actores nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales.

Palabras Clave:

Agenda Internacional; Interdependencia; Política Exterior

1

• Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-14 de setiembre de 2011.

• Originalmente presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

Presentación

Este trabajo tiene como objetivo aportar reflexiones sobre el significado actual de la agenda internacional de los Estados nacionales, desde lecturas provenientes de diferentes perspectivas disciplinarias. Para ello, en una primera instancia, se reseñan conceptos de la agenda de gobierno en el marco de las políticas públicas. En una segunda instancia, se analiza la inclusión del tema de la agenda internacional en el marco de las teorías de las Relaciones Internacionales, con un anclaje especial y fundamentado tanto en la irrupción del paradigma de la interdependencia como en su vigencia, con las relaciones internacionales contemporáneas devenidas en un fenómeno global. En una tercera instancia, se conceptualiza la agenda internacional como elemento o instancia de la política exterior de un país, a modo de coproducción que incluye aspiraciones de la sociedad civil y del sistema político, e influencias de los medios de comunicación y de la agenda del sistema internacional, para, finalmente, presentar pautas que ayudan tanto a construir como a comprender la construcción de la agenda internacional: el interés nacional, la disposición y la proyección del Estado en el sistema internacional.

I. La agenda de gobierno en las políticas públicas

Si se considera, en una forma simplificada, a la política como un concepto relativo al poder en una sociedad determinada, las políticas públicas corresponderían a las soluciones específicas para el abordaje de los asuntos públicos. Por tanto: “Las políticas públicas resultan útiles para estudiar el conjunto de la política, incluyendo la discusión de la agenda pública, por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno y la oposición, así como los esfuerzos analíticos sobre estos temas”. (Lahera, 2008: 100). Entonces, antes de evaluar el significado actual de la agenda internacional de un Estado, corresponde introducir el tema, estudiando el significado de una agenda de gobierno, enmarcado en cuestiones de políticas públicas.

La idea de agenda, en general, refiere “a un conjunto de asuntos prioritarios, a un ‘memorando’ que detalla lo que se debe hacer y en qué orden de prioridad, en un período o etapa dada. En otros términos [...] remite a asuntos públicos que están en un ‘orden del

día', que interesan a un grupo, a ciertos actores o a toda una comunidad y que se ordenan y programan para su tratamiento y resolución". (Moreno, 2010: 2).

I.1. Agendas difusas / agenda de gobierno

Luis Aguilar Villanueva (1993), en su libro *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, desde la afirmación que la decisión más importante de un gobierno tiene que ver con la elección de sus asuntos y prioridades, o sea con su agenda, entiende por agenda de gobierno al "conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar". (Aguilar Villanueva, 1993: 29).

Si bien esta definición pone énfasis en la subjetividad del gobernante, utilizando términos como decisión o consideración, su propio autor alerta que existen temas donde la intervención del gobierno supone la satisfacción de reclamos constantes o bien el cumplimiento de las obligaciones estatales, al caer dentro del cerco de las obligaciones constitucionales del Estado. En definitiva, la selección de cuestiones que conforman la agenda de gobierno requiere la jurisdicción legítima de una autoridad, y dicha jurisdicción, muchas veces, adquiere carácter preceptivo.

Resuelto el tema del responsable, se instala la interrogante sobre la materia prima de la que se nutre la autoridad, su componente objetivo. Aguilar Villanueva, simplemente, anota que toda agenda de gobierno se compone de problemas o necesidades generados en agendas más difusas de los ciudadanos, del sistema político o del propio Estado. Estas agendas más difusas se materializan tanto con independencia del gobierno como en comunicación con él; asimismo pueden preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducidas por las preocupaciones y prioridades gubernamentales. Atendiendo estas dos dicotomías, se podrán verificar las concordancias y coincidencias entre las agendas difusas y la agenda de gobierno.

Para sistematizar este concepto sobre agendas difusas y una agenda concreta y oficial, en este trabajo, se apuesta a la distinción de Roger W. Cobb y Charles E. Elder (1986), en su

libro *Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda*. En una clasificación reiteradamente citada en textos sobre políticas públicas – inclusive en el de Aguilar Villanueva -, estos autores definen dos tipos básicos de agenda política, la sistémica, también llamada pública o constitucional y la gubernamental, también llamada institucional o formal.

I.2. Agenda sistémica / agenda de gobierno

Wayne Parsons (2007), en *Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*, plantea una especie de cronología en el estudio de la agenda. Si bien menciona trabajos de David Truman (de 1951), Robert Dahl (de 1953, 1958 y 1961) y Charles E. Lindblom (de 1953) por sus consideraciones de agenda como resultado de un proceso de competencia entre distintos grupos, marca como relevantes los aportes de Elmer E. Schattschneider en *The Semisovereign People* de 1960, y de Cobb y Elder. De Schattschneider destaca los aportes sobre el estudio de la parcialidad en el establecimiento de la agenda, desde la máxima que una de las facultades esenciales del gobierno es manejar los conflictos antes de que estallen. Básicamente, sostiene que el dominio de lo político no está tan abierto ni es tan pluralista como sostienen la teoría democrática liberal y la investigación empírica - de Truman, Dahl, Lindblom y otros-, ya que la estructura del juego se basa en reglas que convienen a los actores que están en la cima como grupos de presión, partidos políticos e instituciones. Paso seguido, describe el modelo de Cobb y Elder.

Para estos autores, la agenda sistémica, pública o constitucional está integrada por “todos los temas que son percibidos comúnmente por los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente”. (Cobb y Elder, 1986: 115).

Existen tres prerequisites para que un asunto obtenga el acceso a la agenda sistémica. El primero es la atención amplia, o al menos la conciencia, del tema o problema en cuestión. El segundo prerequisite consiste en el interés compartido de una considerable parte del público en el entendido que se requiere algún tipo de acción. El tercero radica en una percepción compartida de que el asunto es un interés adecuado para alguna unidad

gubernamental y queda dentro de los límites de su autoridad. Los términos “interés compartido” y “percepción compartida” refieren al clima prevaleciente de opinión, condicionado por las normas dominantes, los valores y la ideología de una comunidad. Por tanto un asunto requiere el reconocimiento de una parte importante de la sociedad nacional y no de toda la ciudadanía.

La agenda de gobierno institucional o formal es definida como “conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar las decisiones”. (Cobb y Elder, 1986: 116). Por lo tanto, cualquier asunto expuesto ante cualquier organismo gubernamental a nivel local, estadual o nacional constituirá una agenda institucional. Los calificativos “activa” y “seria” son utilizados para diferenciar los asuntos de la agenda formal de otros que los autores llaman “asuntos pseudo-agenda”, en referencia a cualquier forma de registro o reconocimiento de una demanda sin considerar explícitamente sus méritos. Como consecuencia, el contenido de una agenda de gobierno tenderá a reflejar inclinaciones tanto estructurales como institucionales que se encuentran dentro del sistema. Las inclinaciones surgen de recursos diferenciales entre individuos y grupos, y de diferencias conexas en términos de acceso. En definitiva para que un asunto obtenga estatus de agenda, debe demandar el apoyo de algunos de los encargados de tomar decisiones, guardianes principales de esta agenda formal.

El ingreso de un tema a la agenda de gobierno requiere la competencia de las autoridades públicas en general o de una autoridad pública en particular. No obstante, la competencia aquí no puede leerse solamente como un atributo jurídico e institucional, sino en un sentido más amplio, ya que, justamente, la acción política de inclusión en la agenda consiste en el cuestionamiento de las competencias. Así, ciertos actores desean que se incluyan nuevas tareas, otros que se limiten como en el caso de reclamos por desregulaciones o privatizaciones. Esa competencia es “extensible o limitable” y su formalización jurídica traducirá, en forma más o menos fiel, las presiones políticas; en definitiva, el término competencia, en este contexto, alude a “que la autoridad pública es percibida o se percibe a sí misma como capaz de prestar atención”. (Meny y Thoenig, 1992: 124). No obstante, la atención no significa que esa autoridad pública actúe sobre la agenda, ya que la atención puede desembocar en la no-acción. La atención es un gesto políticamente significativo, pero no necesariamente conlleva consecuencias materiales sobre la agenda.

Asimismo, toda demanda debe ser codificada o traducida a un lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda escucharla o tratarla: “En cierta manera, se politiza publicitándose”. (Meny y Thoenig, 1992: 124). Hace falta plantear el problema y ser capaz de formular la demanda en los términos de acción política y pública. El conocimiento de este código conforma un capital cultural para su poseedor.

Pero incluso llenados estos requisitos de competencia y buena codificación en la demanda, una autoridad puede rechazar la inclusión del tema en la agenda en forma abierta o utilizando ciertas tácticas de desactivación, bloqueo, desacreditación de demandantes, etc. La respuesta favorable puede tener distintos grados de compromiso gubernamental: mandar una señal simbólica; invocar un imponderable para escapar de la acción; postergar el examen de un problema (acción en la que se destaca la creación de comisiones de expertos); establecer un procedimiento para el tratamiento del problema, pero sin compromiso en cuanto al contenido; reglamentar una pequeña parte del problema que ostente un valor simbólico, pero no atacando su fondo; tomar en cuenta la demanda en su conjunto; anticiparse al surgimiento de la demanda. Por tanto, la autoridad pública en la determinación de su agenda de gobierno, se proyecta utilizando tanto medios concretos como – y mayoritariamente - simbólicos, con el fin de generar consensos y administrar disensos, habida cuenta del carácter potencialmente conflictivo de las demandas. En conclusión, en esta formalización de la agenda: “Legitimar consiste [...] en tratar de dirigir las fuerzas conflictivas que rodean a la autoridad pública”. (Meny y Thoenig, 1992: 126).

Finalmente, cabe precisar los escenarios de interacción agenda sistémica / agenda de gobierno. La ecuación de las agendas descritas revela la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de la política. Esa estructura de poder deriva de las relaciones cotidianas entre sociedad y Estado, y va tomando “forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores”. (Aguilar Villanueva, 1993: 23). Como consecuencia, el ámbito de interés y responsabilidad de los privados y del Estado están en exploración y ajuste permanente. En este sentido, algunas personas o ciertas corporaciones tienen mayor capacidad de incluir, jerarquizar o excluir temas en la discusión social, en una realidad ineludible para toda sociedad nacional. Por

tanto: “la agenda pública se constituye como un juego de poder en el que se construyen legitimidades e ilegitimidades”. (Lahera, 2008: 85).

Un asunto puede llegar a la agenda de gobierno sin haber formado parte de la sistémica, sin embargo esta hipótesis es poco probable si dicho asunto involucra consecuencias sociales substanciales. En conclusión, la agenda sistémica, desde una naturaleza más abstracta y general, presenta mayor amplitud en extensión y dominio que la agenda de gobierno. Incluso, las prioridades de la agenda sistémica, no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales, estando abierta la posibilidad que existan discrepancias considerables entre ambas. En este sentido, Cobb y Elder llegan a aseverar que se podría plantear la hipótesis general que a mayor disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político.

Sin llegar al extremo de estas discrepancias, Aguilar Villanueva adelanta que la interacción de las agendas plantea dos órdenes de cuestiones teóricas. El primero, sobre la agenda sistémica, busca saber cómo determinados asuntos y problemas particulares logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general, para alcanzar la calidad de problema público; es el clásico dilema político de la generalización de intereses. El segundo orden, relativo a la agenda de gobierno, busca conocer el proceso decisional por el cual determinados asuntos y problemas, independientemente de si han despertado o no el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, logran obtener la atención de políticos y funcionarios, y ser aceptados como objetos de su intervención.

I.3. La agenda en el proceso político

Con relación a la formación de la agenda en un proceso político, cabe advertir que las etapas de dicho proceso denotan, solamente, componentes lógicamente tan necesarios como interdependientes de la política, no constituyendo, de modo alguno, eventos sucesivos y realmente separables. Por tanto, en los hechos, las etapas pueden superponerse, anticiparse, atrasarse o repetirse. La separación tajante por instancias de elaboración de una política pública es parte de un supuesto, en cierta forma artificial, y que puede ser hasta desviante cuando se deja la impresión o se recomienda un procedimiento etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente, a menos que se haya completado la precedente: "En

suma, la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, una secuencia temporal”. (Aguilar Villanueva, 1993: 15).

Cobb y Elder plantean que los temas pueden crearse a través de diversos medios: fabricación por una parte en conflicto que percibe una injusticia en la distribución de posiciones o recursos, fabricación de un tema para obtener un beneficio y una ventaja personal o colectiva; acontecimientos inesperados, etc. Asimismo, plantean detonadores que determinan el surgimiento del tema, internos como catástrofes naturales, acontecimientos humanos inesperados, cambios tecnológicos, desequilibrio o parcialidad en la distribución de recursos, cambio ecológico, y externos como actos bélicos, innovaciones en tecnología armamentista, conflicto internacional, patrones de alineación mundial.

Finalmente, cabe agregar a este punto sobre formación de la agenda, la importancia asignada por Aguilar Villanueva a la racionalidad técnica, en tanto mediación técnica entre sociedad y gobierno, calificándola de necesaria y crucial, y no simplemente valorativa. Como consecuencia: “la academia, los intelectuales, los despachos de consultoría, los laboratorios, las credenciales escolares, los currícula, las organizaciones profesionales (sociedades, barras, colegios...) se volvieron indispensables e influyentes en los dos extremos de la interlocución político-administrativa: en las organizaciones sociales para elaborar las demandas y en las agencias gubernamentales para elaborar las respuestas”. (Aguilar Villanueva, 1993: 46 y 47).

II. La agenda internacional en las teorías de la Relaciones Internacionales

II.1. Los paradigmas

Una de las simplificaciones más aceptadas y trabajadas para la lectura de las teorías de las Relaciones Internacionales, sobre todo en el siglo XX, suscribe la vigencia de tres grandes paradigmas dominantes: el realista-tradicional, consolidado luego de la Segunda Guerra Mundial; el estructuralista o de la dependencia y el transnacionalista-globalista o de la interdependencia compleja, ambos surgidos entre las décadas del sesenta y setenta por la

incapacidad del paradigma realista de explicar el mundo de la distensión y otros cambios en el sistema internacional.

En este contexto, se considera que el objeto de estudio de dichos paradigmas radica en el análisis del comportamiento – en tanto actitudes y reacciones de los diversos actores - con el objetivo de definir la política en términos de parámetros observables de posicionamiento, acción, reacción y conducción. Cabe aquí una advertencia: “aunque la base de un paradigma es fundamentalmente sustantiva, un paradigma no es simplemente una concepción, ni un enfoque, ni una teoría, ni mucho menos un método. Un paradigma consiste, de acuerdo con el espíritu de lo señalado por Kuhn², en una serie de postulados fundamentales sobre el mundo, que centran la atención del estudioso sobre ciertos fenómenos, determinando su interpretación”. (del Arenal, 2000: 26).

El paradigma realista, desde la máxima que la política interna no es válida para explicar acciones externas de los Estados, postula una separación tajante entre procesos políticos internos y externos. Los primeros son producto del sistema político nacional donde influyen y se incluyen partidos políticos, opinión pública y grupos de interés, mientras los segundos son resultado de un Estado racional y unificado, y con alto grado de autonomía respecto de su sociedad civil. La consecuencia de la rígida separación, lleva a que sólo lleguen a revelarse lineamientos generales de la política exterior, no pudiéndose explicar cómo Estados con condiciones diversas adoptan comportamientos similares ante un mismo contexto internacional, o, a la inversa, cómo Estados con atributos y condicionamientos semejantes responden en forma diferente a iguales estímulos del sistema internacional. Asimismo, se carece de elementos explicativos cuando se verifican alteraciones profundas en políticas exteriores nacionales en contextos históricos de estabilidad o relativo *statu quo* en el sistema internacional.³ El paradigma estructuralista toma como unidad de análisis al sistema capitalista mundial y desde allí a sus componentes, las clases sociales, los Estados,

² En referencia a Thomas Samuel Kuhn. Nota al pie nuestra.

³ Véase como autor representativo del paradigma realista a Hans Morgenthau y su obra *Política entre las Naciones: la Lucha por el Poder y la Paz* de 1948.

las empresas transnacionales, etc.⁴ Finalmente, para el paradigma de la interdependencia compleja, como se detallará, el Estado ya no ostenta el estatus de actor exclusivo racional.

Lincoln Bizzozero (1988) en su manual *Percepción y Análisis de las Relaciones Internacionales* ubica temporal, teórica y metodológicamente al paradigma de la interdependencia. El autor explica que, hasta la década de los sesenta, las corrientes que pugnan por explicar el fenómeno internacional partían, en un extremo, de lo “macro” o sistémico, en tanto equilibrio de poder (realismo) o reproducción de las relaciones de dominación en un sistema capitalista (estructuralismo), o, en el otro extremo, de la unidad en sus aspectos estratégicos y decisorios de formulación de política exterior. Entre ambos niveles, se instala el paradigma transnacional para comprender el funcionamiento de lo internacional a partir de las unidades en su proyección exterior. Por otra parte, mientras las llamadas teorías de alcance medio (toma de decisiones, teoría de la integración, política burocrática) priorizaron el método micro-analítico, yendo al análisis de los circuitos específicos y de actores en su rol y funciones, el paradigma transnacional intentó conectar unidades y actores al nivel macro. El fundamento de este paradigma está en la percepción de un sistema internacional imbricado y complejo con interacción de numerosos actores con un poder fragmentado, en varios centros, y en donde los intereses atraviesan espacios y sectores. Por tanto, su método analítico prioriza la óptica “micro” como la burocracia de un Estado, pero analizando la incidencia desde y hacia el exterior; investiga los distintos circuitos entre los diversos actores; plantea la complejidad de intereses y la fragmentación de la estructura entre los distintos centros de poder.

En cuanto a la materia considerada esencial por cada paradigma, se puede afirmar que el realista se centra en temas y problemas como paz, guerra, seguridad, equilibrio de poder y orden; el paradigma de la dependencia lo hace en fenómenos de dominación, desigualdad y explotación entre países, y el paradigma de la interdependencia aspira a la respuesta global a los problemas globales y compartidos. Ninguno de estos temas y problemas son ajenos a

⁴ Sobre el paradigma estructuralista, resulta completa la visión del llamado estructuralismo latinoamericano: “Corriente de pensamiento económico y social en la cual se señala la influencia de autores como Raúl Prebisch, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Celso Furtado, y los trabajos de la CEPAL; en síntesis sostiene que las causas básicas de las dificultades del desarrollo latinoamericano, sus problemas del sector externo y la inflación son de naturaleza estructural, y que los factores monetarios – aunque importantes – actúan simplemente como mecanismo de propagación de la inflación”. (Di Tella, Gajardo, Gamba y Chumbita, 1995: 226).

las características del sistema internacional contemporáneo, por tanto “los paradigmas no dejarán de cumplir su función de apuntalamiento y sostén de la cosmovisión vigente”. (Bizzozero, 1988: 85).

No obstante, actualmente existe una gran multiplicidad de enfoques teóricos y metodológicos en la disciplina, motivada, en gran medida, por la incapacidad de las corrientes inscritas en los paradigmas mencionados de anticipar las transformaciones del sistema internacional a partir de la última década del siglo XX, con el fin de la Guerra Fría y el establecimiento de un nuevo orden mundial. Así: “Algunas perspectivas reclaman nuevas aproximaciones que permitan superar los límites rígidos entre los ámbitos de la política intraestatal y la interestatal, que los enfoques dominantes en RI – particularmente los realistas – se habían empeñado en mantener separados.” (Llenderozas, 2010: 422). En esa dirección, también cabe advertir “la progresiva pérdida de la vigencia del concepto kuhniano de paradigma como elemento ordenador de los debates de la disciplina”, ya que, tal como se ha usado en el siglo XX, legitima la falta de comunicación en Relaciones Internacionales. (Salomón, 2002:49).

Excede los objetivos de este trabajo la caracterización pormenorizada de los paradigmas. No obstante queda claro que la sucesión de enfoques teóricos en la disciplina de las Relaciones Internacionales presenta su mayor inflexión en las críticas levantadas por el paradigma de la interdependencia al paradigma tradicional. Esta afirmación se potencia con el estudio puntual de la agenda internacional de los Estados: las consideraciones de la interdependencia sobre la multiplicidad de temas que contiene y la multiplicidad de canales que debe considerar inauguran una nueva concepción de dicha agenda que ya no sufrirá grandes revisiones posteriores.

II.2. El paradigma de la interdependencia

Para este trabajo, se considera el texto de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye (1988), *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición* de 1977, como basamental del paradigma de la interdependencia. Esto no puede entenderse en desmedro de la contribución de Karl Kaiser en *Transnational Politics: Toward a Theory of Multinational*

Politics de 1969, en tanto enfoque alternativo al desarrollado por el realismo.⁵ En ambos textos, lo sustancial es la aseveración que el realismo ya no sirve para interpretar y estudiar adecuadamente la sociedad internacional, debido a cambios en el sistema internacional, los actores, los factores, los intereses y la sociedad mundial. Y es en *Poder e Interdependencia...* que, Keohane y Nye imputan como un objetivo de las políticas exteriores nacionales, la construcción de una agenda internacional del país en tanto labor social – en sentido amplio – y no meramente gubernamental.

Como paso previo, cabe señalar las tres características que cimientan el modelo de Keohane y Nye, denominado enfoque de la interdependencia compleja. La primera radica en la existencia de canales múltiples del sistema internacional como conectores de las sociedades. Los mismos incluyen acuerdos formales entre agencias de servicios exteriores, así como nexos informales entre elites gubernamentales, nexos informales entre elites no gubernamentales y organizaciones transnacionales. En este contexto global: las relaciones internacionales involucran a los Estados en tanto actores racionales y unificados; las relaciones transgubernamentales surgen cuando se flexibiliza el concepto realista que los Estados actúan coherentemente como unidades, y las relaciones transnacionales surgen cuando se flexibiliza el concepto realista de que los Estados son las únicas unidades del sistema internacional.

La segunda característica apunta a la agenda de las relaciones interestatales, a la que considera como una conformación de múltiples temas, no jerarquizados en forma contundente ni permanente. Asimismo, muchos de ellos surgen a partir de lo que se imputaba a la esfera de la política doméstica, volviendo difusa la separación entre temas internos y externos. Por otra parte, los temas no siempre son competencia de los ministerios de Relaciones Exteriores, haciendo necesario un proceso de coordinación, al menos, en la órbita gubernamental. Los autores agregan que los diferentes problemas

⁵ Kaiser propuso el modelo de la política multinacional, como enfoque alternativo al realismo, determinado por las interacciones de dos o más actores pertenecientes a sistemas nacionales diferentes en un área específica. De allí, afirma que las interacciones están determinadas por el área en cuestión y no por la realidad geográfica. (del Arenal, 2000: 315). En *Poder e Interdependencia...*, Keohane y Nye desisten de su objetivo inicial, enunciado en *Relaciones Transnacionales y Política Mundial* de 1971, de construir un paradigma de la política mundial alternativo al paradigma realista. Así, establecen, como nuevo objetivo, complementar el realista, considerándolo válido para explicar ciertos aspectos de la realidad, con el enfoque de la interdependencia para explicar las relaciones transnacionales. (Llendorozas, 2010: 394).

generan diferentes coaliciones, dentro y fuera del gobierno, y presuponen distintos grados de conflicto.

La tercera característica es la presunción que la fuerza militar no es empleada por un gobierno contra otro gobierno de la región en caso de interdependencia compleja. Así, la fuerza militar puede resultar irrelevante para resolver desacuerdos sobre temas económicos entre miembros de una alianza, pero puede ser muy importante para las relaciones políticas y militares de la alianza con un bloque rival.

Keohane y Nye comienzan definiendo muy básicamente la agenda de asuntos exteriores como “conjuntos de cuestiones relevantes para la política exterior en los que se hallan involucrados los gobiernos”. (Keohane y Nye, 1988: 43). Esta definición, por básica, no es necesariamente funcional a las tres características explicadas en los párrafos anteriores. No obstante, los autores afirman que el segundo supuesto sobre la falta de jerarquía clara entre múltiples cuestiones, pondera la política de formación y control de la agenda. Explican que los análisis tradicionales de las Relaciones Internacionales llevan a los estadistas a concentrarse en cuestiones político-militares y a prestar poca atención a cuestiones de otra naturaleza. Como consecuencia, la agenda queda establecida mediante cambios en las políticas de poder – ya sean reales o previsibles – y a través de la percepción de amenazas a la seguridad de los Estados. Las cuestiones de otra naturaleza sólo serán relevantes cuando se las perciba como amenaza a la seguridad o como afectación del poder militar. Así, las cuestiones sobre asuntos militares se califican de alta política, en contraposición a las cuestiones de baja política como los asuntos económicos. En definitiva, las agendas son influidas en alto grado por consideraciones de equilibrio global de poder.

Pero los propios autores también plantean dificultades para determinar la agenda internacional en vigencia de su propio modelo como: el rol de los grupos internos disconformes, politizando temas y pugnando por incluir otros que antes eran considerados como internos en la agenda interestatal, y los cambios en la distribución de los recursos de poder dentro de los conjuntos de temas. Por otra parte para el modelo, aún sin cambios drásticos en las capacidades de los Estados, las agendas pueden ser afectadas por cambios en la importancia coyuntural de los actores transnacionales.

Keohane y Nye denominan politización de un asunto a “la agitación y controversia en torno al mismo a los efectos de intentar llevarlo hasta el tope de la agenda”. (Keohane y Nye, 1988: 51). El fenómeno puede obedecer a muchas causas, entre ellas mencionan a gobiernos cuyo poder se halla en proceso de crecimiento y como respuesta politiza cuestiones a través de su vinculación con otras, y a regímenes internacionales que se vuelven ineficaces y no están al servicio de asuntos importantes y como respuesta politizan cuestiones en la medida en que los gobiernos descontentos presionan en pos de un cambio. No obstante, la politización puede provenir de grupos internos, ya sea activando asuntos o interfiriendo en los niveles más altos de la negociación estatal.

Finalmente, afirman que los patrones de politización son fuertemente influidos por las características técnicas y el marco institucional en los que los asuntos son promovidos. La ecuación esperada mostraría a las organizaciones económicas transnacionales y las redes transnacionales gubernamentales de funcionarios tratando de evitar la politización, mientras los grupos internos de base - como los sindicatos y las burocracias internas con objetivos propios - emplean la politización, particularmente la parlamentaria, contra sus competidores transnacionales. En el nivel internacional, se espera que los Estados y otros actores trabajen en los respectivos foros, intentando que las cuestiones sean debatidas en aquellas organizaciones internacionales que maximicen sus ventajas, ampliando o reduciendo la agenda.

Todo lo antedicho, lleva a la conclusión que: “Cuando se plantean múltiples temas en la agenda, muchos de los cuales amenazan los intereses de grupos internos aunque no con claridad los de la nación como conjunto, aumentan los problemas para formular una política exterior coherente y consistente”. (Keohane y Nye, 1988: 43).

II.3. La agenda internacional en la globalización

Como se adelantó en la Presentación, en este apartado final sobre la lectura de la agenda internacional en el marco de las teorías propias de la disciplina Relaciones Internacionales, se presentarán elementos que fundamentan la vigencia de los postulados básicos del paradigma de la interdependencia con las relaciones internacionales consagradas como fenómeno global.

El internacionalista paraguayo Carlos Mateo Balmelli (1997), en su libro *Los Procesos Internos y la Globalización*, encuentra validez en conceptos fundantes del paradigma de la interdependencia y, citando a Keohane, asegura que cualquier nuevo paradigma debe constituirse en un enfoque que busque las causas del cambio del sistema internacional en los condicionamientos tanto externos como domésticos, que van más allá de lo eminentemente político. En esta dirección, cita a Luciano Tomassini cuando advierte que el “imperativo contextual” es un enfoque que puede conducir a una visión determinista de la conducta de los Estados.⁶ Para ese esquema conceptual, el Estado actúa en forma reactiva a estímulos externos y descuida las motivaciones endógenas que tienen como función sensibilizar el comportamiento externo de los Estados.

Así, Mateo Balmelli señala la necesidad de cambios en los enfoques analíticos a través de los que se diseñan las políticas públicas y de los mecanismos institucionales con los que se deciden y llevan a cabo las tareas gubernamentales, a partir de una nueva realidad que incluye: “El final de la bipolaridad ideológica y militar, la globalización de las comunicaciones y las finanzas, los reclamos de reconocimiento y ampliación de los derechos de ciudadanía, los problemas medio ambientales, la delincuencia, el reconocimiento universal de la promoción de los derechos humanos [...]”. (Mateo Balmelli, 1997: 27 y 28).

No obstante, que las relaciones internacionales se hayan convertido en un fenómeno global, no puede interpretarse en desmedro de conceptos de soberanía como atributo del Estado-nación, “todo lo contrario, la constatación de la existencia de tendencias globales significa reconocer el impacto que ejerce el factor exógeno sobre el funcionamiento de los mercados y sobre la efectividad de las políticas públicas”. (Mateo Balmelli, 1997: 123).

Un mundo globalizado obliga a los gobiernos a aumentar la capacidad endógena nacional para enfrentar las asimetrías sistémicas. Esto supone tareas relativas al fortalecimiento institucional; la estabilidad económica y financiera; la incorporación de gobiernos locales

⁶ En el texto del año 1989 “Teoría de las Relaciones Internacionales” en Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina. *Teoría de Relaciones Internacionales y de Derecho Internacional en América Latina*. Caracas: Fundación Simón Bolívar y Departamento de Asuntos Culturales de la OEA.

en la toma de decisiones y otros aspectos de descentralización administrativa; mecanismos de coordinación y cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales, extranjeros e internacionales.

En cuanto al contenido de la agenda internacional de los Estados, se deberá tener en cuenta que globalización e interdependencia “estrechan la posibilidad de formular y ejecutar políticas en forma unilateral” debido a la complejidad y dimensión de problemas, que sólo se resolverán con mecanismos de cooperación y coordinación entre Estados. (Mateo Balmelli, 1997: 131). En este contexto, una visión economicista sobre la globalización da como resultado la imposición de un ordenamiento económico en las unidades nacionales, basado en criterios de mercado. Por el contrario, una multidimensional mostrará las variaciones tanto en naturaleza como en peso de problemas y fenómenos internacionales.

En definitiva, sólo se elaborará una agenda internacional realista y efectiva, en primer lugar, asimilando la existencia de una mayor interdependencia entre las sociedades nacionales, las que a su vez están en la búsqueda de concretar ordenamientos políticos, jurídicos y sociales superiores, todo desde una especial asimilación de los cambios sustanciales en el sistema internacional. En segundo lugar, reconociendo el aumento local de los reclamos de mayor participación política y de acceso al bienestar material.

En conclusión, la elaboración de la agenda de política exterior de los Estados tendrá en cuenta tópicos claves que van: “Desde la vieja razón de Estado que sugiere la búsqueda de alianzas político-militares, pasando por una visión colectiva de la seguridad, hasta las nuevas problemáticas del medio ambiente y la integración de los mercados [...]”. (Mateo Balmelli, 1997: 162).

III. La agenda internacional como instancia en la política exterior

III.1. Concepto

Los internacionalistas uruguayos Lincoln Bizzozero y Carlos Luján (1992) en su trabajo *La Política Exterior del Gobierno de Transición en Uruguay (1985 – 1989)* articulan un verdadero marco teórico sobre el estudio de las políticas exteriores nacionales. Así,

explican que el término agenda resulta aplicable a distintas unidades de análisis y, de acuerdo a un orden creciente de complejización, citan cuatro tipos de agenda: intrapersonal, interpersonal, de los medios de comunicación masiva, de los decisores de política exterior y pública de política internacional. Los niveles también son funcionales a una distinción acerca de los pasos en la construcción de la agenda.

La agenda intrapersonal es una construcción de cada ciudadano sobre el acontecer internacional. Como construcción, es producto tanto de la reflexión propia como de los estímulos de la sociedad a la que pertenece ese ciudadano. Obviamente, arroja un resultado incompleto, de dimensiones difusas y variadas. La agenda interpersonal se conforma a partir de la interacción de las agendas intrapersonales y, por tanto, supone intercambio de ideas, opiniones y comportamientos de los ciudadanos pertenecientes a una misma sociedad. La agenda de los medios de comunicación masiva es, hipotéticamente, una construcción autónoma. Esta afirmación es siempre relativa debido a que puede estar condicionada, en mayor o menor medida, por los intereses de los actores implicados. La agenda de los decisores de la política exterior de un país es, básicamente, producto del deseo de los dirigentes. Cabe tener en cuenta el supuesto que los dirigentes tendrán como objetivo imponer su agenda en un sistema político y en una sociedad determinados. Finalmente, la agenda pública de política internacional es una auténtica coproducción que va más allá de los deseos de los dirigentes, las reducciones de los medios de comunicación, y las expectativas y los valores de la opinión pública.

Fuera de estos niveles, los autores destacan el papel que juega la agenda del sistema internacional, en tanto medio que condiciona la agenda particular de cada país. Su conformación es el resultado de la yuxtaposición de las diversas agendas nacionales en interacción. Se debe tener en cuenta que la interacción se concreta entre unidades nacionales con capacidades disímiles, donde obviamente influyen el grado de asimetría entre las partes involucradas y el tipo de relación establecida, más que nada atendiendo a la dicotomía básica cooperación / conflicto.

La agenda pública de la política internacional, en tanto coproducción y síntesis, revela aspectos centrales de política pública. Así, “una parte de la discusión social es convertida en programa y sujeta a la aprobación de la ciudadanía [y] parte del programa se convierte

en políticas desarrolladas por los gobiernos y las coaliciones que los apoyan, los que quedan sujetos a la evaluación de la ciudadanía en las elecciones siguientes. (Lahera, 2008: 85, en referencia a políticas públicas en general).

Finalmente, Bizzozero y Luján distinguen dos tipos de variación relativos a la agenda: los cambios en la agenda y los cambios de la agenda. Los cambios en la agenda están determinados por el cambio de orientación en la política exterior implementada, en uno o varios de sus puntos. Los cambios de la agenda de la política exterior, en su conjunto, radican en el cambio de jerarquía de los temas preexistentes o en el cambio originado por la incorporación de nuevos temas o por la supresión de otros.

III.2. Pautas para su construcción

No es el objetivo de este trabajo retratar los contenidos específicos de una agenda internacional, ya sea como demarcaciones generales, aplicables a cualquier Estado nacional, o como demarcaciones concretas sobre países en vías de desarrollo o sobre países latinoamericanos. De alguna forma, una lista taxativa de temas, e incluso un conjunto de variables que ayudaran a englobar esos temas, serían contradictorios con las argumentaciones, tanto sobre la diversidad de la temática susceptible de ser incorporada como sobre la posibilidad de que asuntos de la agenda gubernamental interna o asuntos domésticos en general puedan convertirse en temas de la agenda internacional. No obstante, resulta útil comentar ciertas pautas que ayudan tanto a los decisores en la construcción de la agenda internacional como a los analistas en la comprensión de esa tarea, a partir de reflexiones de autores sobre la formulación de la política exterior, en general. Las pautas analizadas fueron establecidas por Bizzozero y Luján para la formulación de la política exterior, en general. No obstante la caracterización es ilustrada con otros aportes que se indican en citas bibliográficas.

La primera pauta a incluir es la consideración del interés nacional que, en sus aspectos esenciales, resulta un referente para la enunciación de la política exterior. Reducido a esos aspectos esenciales, se materializa en tres valores fundamentales, presentes en cualquier política externa: la supervivencia física del país y de los ciudadanos; la libertad para escoger su forma de gobierno y ejercer derechos en tanto actor del sistema internacional, y

la subsistencia económica.⁷ Sobre la identificación clara del interés nacional, hay autores que advierten el peligro de pretender que los principios constituyan, en sí mismos, política exterior. Aquéllos, en realidad, deben funcionar como una guía de comportamiento, ya que expresan un proyecto de convivencia en el sistema internacional: “Los principios indican lo que debemos hacer y los intereses lo que nos conviene perseguir”. (De Olloqui, 1994: 33).⁸ Asimismo, hay que considerar a los funcionarios en distintos niveles y desde distintas reparticiones del Estado que insisten en la diversidad de objetivos nacionales, según áreas temáticas, y a grupos internos que politizarán nuevos temas, introduciéndolos o manteniéndolos en la agenda interestatal. De allí: “La idea de que hay un interés nacional se vuelve ambigua, ya que un órgano del gobierno puede perseguir intereses propios con el pretexto del interés nacional”. (Llenderozas, 2010: 406).

La segunda pauta es denominada por Bizzozero y Luján, disposición del Estado en el sistema internacional, a partir de una remisión previa a sus recursos y capacidades, para hacerlos operativos en la interacción con otras unidades. Una de las características esenciales y permanentes del sistema internacional es la desigualdad potencial entre sus componentes estatales. Tanto los recursos y las capacidades como la posición de un Estado en el sistema internacional condicionan la enunciación de la política exterior y la hacen previsible. Por lo tanto, un incremento de capacidades o de recursos estratégicos o militares, necesariamente, conlleva la modificación de la posición nacional y, consecuentemente, de su política exterior.

La tercera pauta hace a la proyección de un Estado en el sistema internacional, marcada por dos elementos relevantes: el consenso o disenso en cuanto a la adaptación de la política a su posición y recursos, y la caracterización de su régimen político y de gobierno. El primer elemento refiere a la estabilidad de la política exterior de un Estado, al menos en su

⁷ Bizzozero y Luján citan a Carlos Eduardo Mena (1989) *Toma de decisiones y Políticas. Algunas Aplicaciones a la Política Exterior*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano-RIAL.

⁸ El internacionalista mexicano Juan José De Olloqui (1994) en *La Diplomacia Total*, señala criterios que debe cumplir lo que el llama una “diplomacia total”, pensada sobre todo para su país: identificar claramente el interés nacional; identificar claramente la realidad nacional; evaluar los recursos; pensar a largo plazo y encadenar los objetivos con el mediano y el corto plazos; saber diversificar los objetivos; mejorar la evaluación de las políticas. En la evaluación de recursos, el autor incluye la realidad geopolítica y las circunstancias económicas, políticas y militares del país. En el criterio sobre diversificar los objetivos, afirma que a pesar de que una política exterior debe tener continuidad, también debe diversificarse y modificar el orden de prioridades según convenga al interés nacional. En la mejora de la evaluación de políticas, advierte que la política exterior puede tener objetivos cuyos beneficios son difíciles de cuantificar.

propuesta básica de proyección al mundo. El segundo hace a equilibrios institucionales y a la personalización de las decisiones y acciones de un Estado. En otras palabras, las interacciones entre actores políticos nacionales condicionan la política exterior y el tipo de régimen permite personalizar a los responsables de la misma, señalando los espacios y límites institucionales.

Reflexiones Finales

Este trabajo distinguió dos conceptos sobre agenda de gobierno, a modo de modesto marco general e introductorio. El primero, de Aguilar Villanueva, basado en una composición de la agenda con elementos de naturaleza objetiva y de naturaleza subjetiva. El elemento objetivo refiere a la temática incluida en tanto síntesis de agendas de los ciudadanos, del sistema político o del propio Estado, configurando una cristalización de agendas más difusas por temática y por límites entre cada una de ellas. El elemento subjetivo se encarna en los gobernantes con jurisdicción legítima para seleccionar y ordenar la temática, y para considerar o decidir actuar sobre ella; esta subjetividad puede encontrar límites, más o menos precisos, en reclamos insistentes del resto del sistema político o la sociedad civil, o en obligaciones estatales de rango constitucional. En esta dinámica, las agendas difusas pueden preceder y determinar a la gubernamental o ser incluidas por la subjetividad de los gobernantes, y se concretan con independencia o en comunicación con éstos: las dos ecuaciones darán como resultado concordancias o discrepancias entre agendas.

El segundo concepto presentado, deriva de una distinción de Cobb y Elder, reiteradamente utilizada en investigaciones sobre políticas públicas. En efecto, en la agenda sistémica, se incorpora todo asunto merecedor de la atención política: su constitución muestra cuestiones más abstractas, generales y globales, a manera de indicadores más que de definiciones de problemas. En la agenda de gobierno, se encuentran los asuntos explícitamente aceptados para una consideración seria y activa: su constitución muestra cuestiones más específicas, concretas y acotadas, indicando y definiendo el problema preciso. La contradicción entre ambas agendas puede proyectar indicadores de intensidad y frecuencia de conflictos en el sistema político. Su interacción plantea dos órdenes de cuestiones teóricas: cómo asuntos particulares consiguen el estatus de problema público e ingresan a la agenda sistémica, y cómo es el proceso decisional por el cual determinado

asunto ingresa a la agenda de gobierno, aún sin haber obtenido el estatus de problema público. De aquí derivan cuestiones como asignación de competencia a la autoridad pública; demandas bien codificadas y expresadas para que la autoridad pública puede tratarlas, y reconocimiento de la naturaleza de las respuestas de esa autoridad: admisión real o meramente formal del tema en su agenda, o rechazo en forma abierta o a través de técnicas más sutiles.

Finalmente, en cuanto a la agenda en el proceso político, Aguilar Villanueva resaltó la equivocación de considerar a sus etapas como lógicamente sucesivas e interdependientes, mientras Cobb y Elder ensayan medios de creación de temas en una sociedad en pugna de competencias, así como detonadores internos y externos al gobierno y al país en la instalación de la temática.

Compatibilizando conceptos con el ámbito de las relaciones exteriores, en este trabajo se arriesga una **primera conclusión**. Para estudios sobre agenda internacional, resulta más operativo el concepto de Aguilar Villanueva sobre agendas difusas que cristalizan en una agenda de gobierno, que el concepto de una agenda sistémica que nutre a una agenda de gobierno. Pero aún utilizando la categorización de Cobb y Elder, se pueden considerar probables y frecuentes los escenarios con asuntos ingresados al proceso decisional de la agenda de gobierno, sin ostentar estatus público en la agenda sistémica. Si bien procesos de modernización y democratización transforman el sistema de toma de decisiones en política exterior, un cuerpo cuantitativa y cualitativamente relevante de asuntos permanecen en la órbita de círculos integrados por pocos ciudadanos bien informados y/o en trincheras de autoridad, aunque no necesariamente funcionarios y gobernantes. Por estas causas tampoco resultan relevantes los problemas derivados de la interacción entre la agenda sistémica y la de gobierno. Asimismo, dos limitaciones parecen claras con relación a la posibilidad de diseñar mediante pugna de competencias a la agenda de la política exterior: la jurisdicción preceptiva del Poder Ejecutivo – en algunos casos con la autorización expresa del parlamento – en temas cruciales sobre relaciones exteriores, y la necesidad de una buena codificación de la demanda en reclamos provenientes de ámbitos externos al gobierno o, al menos, ajenos al sistema político. En cuanto a lo que en este trabajo se denominó proceso político de formación de la agenda de gobierno, resultan coincidentes los indicadores sobre detonadores internos y externos que determinan el surgimiento del tema en la agenda con

los planteos sobre agenda internacional analizados desde la interdependencia compleja, desde el proceso de globalización o desde los aspectos anclados en la política exterior como política pública. No así los medios de creación de temas, ya que el ingreso de asuntos a la agenda seguirá estando condicionado por el peso de círculos bien informados y/ o en posición de autoridad en materia de relaciones exteriores.

Desde la salvedad que los paradigmas significan una simplificación, cuya vigencia en el siglo XXI se encuentra en debate debido a la consolidación de nuevas corrientes teóricas llamadas a una mayor interacción disciplinar, en esta investigación se reseñaron los postulados de los tres dominantes, realista, estructuralista y de la interdependencia compleja, para darle un primer marco de análisis al tema de la agenda internacional de los Estados. El punto de inflexión marcado por las críticas levantadas por el paradigma de la interdependencia al paradigma realista, se potencia en una concepción sobre la agenda internacional, que ya no recibirá grandes revisiones ulteriores.

El paradigma de la interdependencia resulta un marco adecuado para el tema de la agenda, desde su posición intermedia, intentando conectar unidades y actores – con su roles y sus funciones – en un nivel macro o sistémico, como método de respuesta global a problemas globales y compartidos. Así, Keohane y Nye imputan como objetivo de la política exterior nacional, la construcción de la agenda internacional - conjunto de cuestiones relevantes que involucran a los gobiernos - en tanto labor del sistema político y la sociedad civil, en sentido amplio, y no meramente gubernamental. Del trabajo de estos autores, se concluyen dos razones poderosas que apuntalan dicha imputación. La primera es que la agenda constituye una actividad muy relevante de los gobiernos al trazarse en un sistema internacional que obliga a los países a considerar una multiplicidad de temas relevantes no jerarquizados en forma contundente ni permanente, incluyendo aquéllos surgidos de la esfera de la política doméstica. La segunda razón es la necesidad que la agenda contemple diversos canales de relacionamiento estatal con actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales, extranjeros e internacionales.

A distancia de la obra de Keohane y Nye ambas razones de ponderación de la agenda internacional no sólo han quedado firmes, sino que se han profundizado. Nuevos temas en la agenda internacional de los Estados compiten con los temas tradicionales y su

ponderación varía de un país a otro y de un contexto temporal a otro; así se verifica la atención a cuestiones como la protección internacional del medio ambiente; la protección internacional de los derechos humanos; la cooperación internacional en educación, cultura, ciencia y tecnología; la cooperación informática, entre otros. Los diversos canales incluyen actores gubernamentales como otros Estados, organismos internacionales, comunidades beligerantes y gobiernos locales, y actores no gubernamentales nacionales, extranjeros e internacionales como empresas nacionales, empresas extranjeras, empresas transnacionales, ONGs, movimientos insurgentes y grupos nacionales de presión.

Esta diversidad supone una serie de problemas al momento de considerar la agenda internacional que afectan la formulación de una política exterior coherente y consistente. En primer término, las presiones de grupos internos por incluir y politizar – agitación y controversia para llevar asuntos al tope de la agenda - temas. En segundo término, los cambios en la distribución de los recursos de poder dentro del conjunto de temas entre todos los actores internacionales. En tercer término, la posible afectación por los cambios en la importancia de los actores transnacionales. En cuarto término, la falta de coordinación, ya que los temas no siempre son de competencia de los ministerios de Relaciones Exteriores, y urgen procesos que delimiten las facultades y jurisdicciones, al menos en la órbita gubernamental.

Sin entrar en la descripción del fenómeno de la globalización, en este trabajo se han analizado estudios de autores – en particular Mateo Balmelli - que encuentran, en sus características medulares, una conexión con el modelo de la interdependencia compleja, ya que en ambos se hace hincapié en la influencia tanto de factores domésticos como externos. El paradigma de la interdependencia se instala como un nivel de análisis que intenta comprender el funcionamiento de lo internacional, a partir de la proyección exterior de las unidades nacionales y de otros actores. Las relaciones internacionales como fenómeno global no pueden interpretarse en desmedro de la soberanía del Estado-nación, sino como la constatación de la influencia de factores exógenos en las políticas públicas nacionales; por tanto se tratará de materializar un fortalecimiento nacional, institucional y material, como objetivo para aumentar la capacidad endógena de los países.

Pero el punto central de conexión tiene que ver con el contenido de la agenda internacional. Los enfoques sobre interdependencia y globalización alertan que se estrechan las posibilidades de formular y ejecutar políticas en forma unilateral, debido a la variedad, complejidad y dimensión de los asuntos y problemas, que sólo se resolverán con mecanismos de cooperación y coordinación. En definitiva, la capacidad de operar en el sistema internacional se perfecciona, en primer término, asimilando la existencia de una mayor interdependencia entre las sociedades nacionales, las que a su vez están en busca de insertarse en ordenamientos políticos, jurídicos y sociales superiores, y, en segundo término, reconociendo la demanda creciente de participación del resto del sistema político y de la sociedad nacional.

En cuanto a la construcción misma de la agenda internacional en marcos teóricos y metodológicos sobre políticas exteriores, el trabajo recoge la propuesta de Bizzozero y Luján que categoriza distintas unidades de análisis. Para los autores, agenda internacional es sinónimo de agenda pública internacional, la que sintetiza los elementos de: la agenda intrapersonal propia de cada ciudadano; la agenda interpersonal, resultado de la interacción de las agendas intrapersonales de una misma sociedad; la agenda de los medios de comunicación masiva, y la agenda de los decisores de política exterior, conformada con los deseos de los dirigentes. A su vez, contempla la influencia y los condicionamientos de la agenda del sistema internacional que, en tanto yuxtaposición de las agendas nacionales en interacción, ayuda a conformar.

Y aquí la **segunda conclusión**. La categorización de Bizzozero y Luján queda alineada a la definición de agenda gubernamental de Aguilar Villanueva en dos dimensiones. La dimensión subjetiva derivada de una transacción de los dirigentes con demandas y realidades provenientes de otras agendas. La dimensión objetiva en cuanto a una temática que resulta de la síntesis de agendas difusas que conforman o influyen a esa agenda pública de política internacional. Asimismo, el propio proceso de construcción transita instancias de agenda sistémica y de agenda netamente de gobierno, con la salvedad hecha en la primera conclusión de estas Reflexiones Finales: será probable y frecuente verificar asuntos ingresados al proceso decisional de la agenda de gobierno, sin ostentar estatus de asunto público o agenda sistémica. Por otra parte, la categorización también muestra los conceptos de Keohane y Nye desde una agenda internacional en interacción con otras

agendas domésticas, lo que supone la incorporación de una multiplicidad de temas. No así, al considerar que la agenda del sistema internacional resulta de la interacción de agendas nacionales, definición restricta que no contempla canales para la interacción con otros actores no estatales de la política internacional.

Finalmente, considerando contradictorio con las conclusiones de este trabajo construir listas de temas susceptibles de ingresar a la agenda internacional, se recogieron tres pautas elegidas por Bizzozero y Luján sobre formulación de la política exterior, en general, para leerlas a la luz de los conceptos sobre agenda. La primera es considerar el interés nacional tutelando tres valores fundamentales - supervivencia física del país y de sus ciudadanos; libertad para escoger la forma de gobierno y para ejercer derechos como actor del sistema internacional; subsistencia económica. -; el tema puede no resultar sencillo ante la variedad de actores en la toma de decisiones con objetivos nacionales según áreas. La segunda pauta es la disposición del Estado, a partir de sus recursos y capacidades, para interactuar en el sistema internacional. La tercera es la proyección del Estado en el sistema internacional a partir del consenso o disenso interno en la adaptación de la política a su posición y sus recursos, y la caracterización de su régimen político y de gobierno para personalizar a los responsables de las relaciones exteriores, con sus espacios y límites institucionales.

Referencias Bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Bizzozero, Lincoln y Luján, Carlos (1992) *La Política Exterior del Gobierno de Transición en Uruguay (1985 – 1989)*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Posgrados.

Bizzozero, Lincoln (1988) *Percepción y Análisis de las Relaciones Internacionales*. Montevideo: Editorial Universitaria.

Cobb, Roger W. y Elder, Charles D. (1986) *Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda*. 1ª edición en español. México D.F.: Noema.

De Olloqui, Juan José (1994) *La Diplomacia Total*. 2ª Edición. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Del Arenal, Celestino (2000) *Introducción a las Relaciones Internacionales*. 3ª Edición. Madrid: Tecnos.

Di Tella, Torcuato S. y Gajardo, Paz y Gamba, Susana y Chumbita, Hugo, sup. (1995) *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Montevideo: Puntosur.

Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. (1988) *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición*. 1ª edición en español. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Lahera, Eugenio (2008) *Introducción a las Políticas Públicas*. 2ª Edición. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Llenderozas, Elsa (2010) “Relaciones Internacionales” en Aznar, Luis y De Luca, Miguel coord. *Política. Cuestiones y Problemas*. Buenos Aires: CENGAGE Learning, pp. 387 – 433.

Mateo Balmelli, Carlos (1997) *Los Procesos Internos y la Globalización*. Asunción: Editorial Don Bosco.

Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude (1992) *Las Políticas Públicas*. Versión española a cargo de Francisco Morata. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Moreno, Laura Inés (2009) “Una Agenda Ciudadana para la Legislatura Mendocina” en *IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Centros y Periferias: Equilibrios y Asimetrías en las Relaciones de Poder*. Ciudad de Santa Fe: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe. CD-Rom. ISBN 978-987-21316-3-0.

Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. México D.F.: FLACSO – Sede Académica de México.

Salomón, Mónica (2002) “La Teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones” en *Revista CIDOB D’Afers Internacionals* 56. Disponible en: http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf [acceso 26/4/2011]