

(8)
327.1
J61

COLECCIÓN

CS

CIENCIAS

SOCIALES

Demanda Prof. Alberto van Klaveren Julio 2014



Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global

Thomas Legler | Arturo Santa Cruz | Laura Zamudio González
(EDITORES)

- | | | |
|--------------------------|---------------------------|------------------------|
| Alejandro Anaya Muñoz | Federico Merke | Arlene B. Tickner |
| Mónica Herz | Diana Ponce-Nava Treviño | Mariano Turzi |
| Rosalba Icaza | Francisco Rojas Aravena | Diana Tussie |
| Arie M. Kacowicz | Arturo Santa Cruz | Alberto van Klaveren |
| Thomas Legler | Stéphan Sberro | César Villanueva Rivas |
| José Luis León-Manríquez | Andrés Serbin | Laura Zamudio González |
| Luis Maira | Gloria Soto Montes de Oca | |
| Marianne H. Marchand | Arturo C. Sotomayor | |

OXFORD
UNIVERSITY PRESS

Elementos fundamentales del análisis internacional

9. El análisis de la política exterior: Una visión desde América Latina

Alberto van Klaveren

En 1991, los presidentes de México y Estados Unidos y el primer ministro de Canadá anunciaron el inicio de negociaciones trilaterales para formalizar un Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En 2003, Chile y México, entonces miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se opusieron a la propuesta estadounidense de autorizar el uso de la fuerza para invadir Irak. En 2005, Venezuela estableció una alianza petrolera con varias naciones del Caribe para que pudieran comprar petróleo venezolano a precios preferenciales.

Todos estos episodios tienen un elemento en común: son decisiones de *política exterior*. Algunas fueron adoptadas después de largos procesos de maduración, influidas por factores externos e internos y procesos complejos de consultas con múltiples actores. Otras fueron el resultado de iniciativas de líderes, motivadas por intereses de muy variada índole que van de la economía a la ideología.

La política exterior es una política pública, pero es más que eso. Por medio de la política exterior, los estados se relacionan con el sistema internacional y se adaptan a éste. De esta manera, la política exterior se vincula a la disciplina de las Relaciones Internacionales (RI) representando un área específica en ese ámbito. La política exterior tam-

bién suele parecer diferente al resto de las políticas. Muchas veces se identifica como una política de estado, que está por sobre las diferencias políticas internas y los cambios de gobierno. Se le atribuye permanencia y se aspira a que sea congruente y, ocasionalmente en el discurso público, invariable. Es una política que se refiere a valores fundamentales y a intereses nacionales, a la integridad del territorio y a la unidad nacional, a la protección de los ciudadanos en el extranjero, a la promoción del comercio, a la protección y regulación de las inversiones extranjeras, a la defensa de valores y principios en el orden internacional, a la elaboración de regímenes multilaterales que afectan directamente a los estados, a la defensa de la paz, a la estrategia de desarrollo, a la cooperación internacional.

¿Cómo explicar las decisiones de política exterior? Los factores que influyen en su elaboración suelen ser múltiples y resulta muy difícil jerarquizarlos o establecer relaciones de causalidad entre ellos. Hay cierta disociación entre la teoría de las RI y los análisis de política exterior, especialmente en América Latina. Se pasa con facilidad desde lo macro hacia lo micro, desde los análisis generales de la estructura y efectos del sistema internacional —dependencia, globalización— a los episodios muy específicos o tendencias de política exterior, sin establecer una vinculación clara entre ambos.

La globalización está generando más conciencia sobre el mundo y la forma en que el sistema internacional afecta a las sociedades nacionales (véase los capítulos 1 y 5). La comunidad interna-

cional exige ahora más a los países. Organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales elaboran informes periódicos sobre la situación de los derechos humanos y designan relatores especiales para conocer temas específicos (véase los capítulos 13 y 15). Los ciudadanos que no ven protegidos sus derechos acuden a estas instancias internacionales. Comisiones y tribunales regionales de derechos humanos conocen y resuelven, con efectos vinculantes, casos específicos que les son sometidos. La agenda global influye más y más en las políticas internas de los estados en áreas tan diversas como los derechos humanos, las políticas de género, el trato a las minorías, el comercio, los subsidios, la propiedad intelectual, los gases de invernadero o la explotación pesquera.

En este capítulo se exponen los elementos básicos del análisis de la política exterior, se identifican sus factores externos e internos y se mencionan sus principales actores, desde una perspectiva latinoamericana.

El análisis de la política exterior

La teoría adquiere interés y relevancia cuando se refiere a un fenómeno social real y concreto, definido en el tiempo y el espacio. Este vínculo entre teoría y realidad se torna todavía más importante en el caso de la política exterior. Por razones comprensibles y muy legítimas, en América Latina se ha prestado más atención a los contenidos de la política exterior que al proceso de adopción de decisiones. Los análisis han tendido a ser más generales, y aunque se encuentran múltiples estudios de casos sobre aspectos de la política exterior, éstos no siempre han tenido referentes teóricos claros.

En el campo de la política exterior comparada, una *perspectiva teórica* es una orientación general que "postula la importancia de algún conjunto especificado e interrelacionado de variables para explicar comportamientos de política exterior y que provee una lógica explicativa que relaciona ese conjunto de variables con los comportamientos de política exterior".¹ Este concepto parece el más apropiado para el estado actual de los estudios de política exterior, ya que la formulación de teorías en esta área tiene todavía un carácter incipiente y se ha avanzado más en la explicación de fenómenos más bien singulares y concretos que en comportamientos generales de política exterior. Una perspectiva teórica no representa una tipología sobre la totalidad de la política exterior, sino que trata de iluminar decisiones y pautas de comportamiento específicas. Las perspectivas no son exhaustivas ni mutuamente excluyentes.

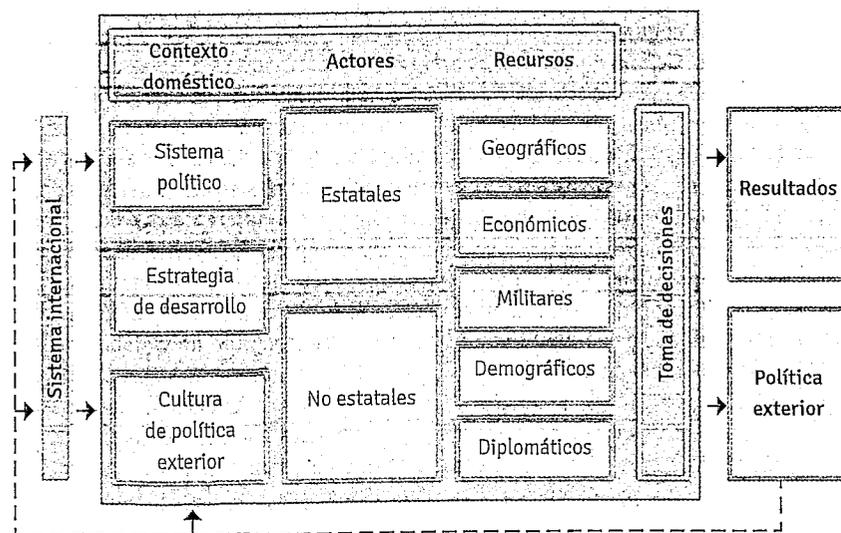
1 | Hermann y East 1978, 22.

El análisis de la política exterior requiere un estudio de la estructura o contexto en que se adoptan las decisiones, así como del proceso mediante el cual se adoptan. La estructura se refiere tanto al ámbito externo como al interno.² El proceso se refiere a los actores que intervienen, instituciones, grupos, personas y las interacciones que se generan entre ellos. La relación entre actores y estructuras sociales es compleja y no ha sido explicada satisfactoriamente por los análisis de política exterior.³

Es probable que la clasificación más conocida y utilizada de las variables que afectan los comportamientos de política exterior sea la que distingue entre factores externos e internos. Obviamente, no es fácil identificar fuentes puramente internas en materia de política exterior. La creciente importancia de una amplia gama de actores transnacionales (véase el capítulo 15), la penetración de muchos sistemas políticos por obra de agentes oficiales y no oficiales de otros estados y el flujo de las comunicaciones internacionales han hecho que la distinción entre factores externos e internos sea menos clara y tajante que en el pasado.

Los analistas de la política exterior han demostrado repetidamente la relevancia que asume el contexto interno de los países en la elaboración de la política exterior. El énfasis en los factores internos ha permitido a los expertos superar las limitaciones del análisis tradicional de la política del poder, que tendía a considerar que los países se comportaban con independencia de las fuerzas políticas y sociales internas en la búsqueda de intereses nacionales evidentes por sí solos (véase el capítulo 3).

Cuadro 1. Marco para el análisis de la política exterior



2 | Hill 2003, 26.

3 | Carlsnaes 2008, 96.

Como se observa en el cuadro 1, cualquier análisis que eleva los factores internos o externos a la categoría de determinantes primarios y exclusivos de la política exterior está condenado al fracaso. Las dos categorías de factores no están en competencia, sino que se complementan. En realidad, la relación entre factores internos y externos es de doble vía. La política exterior de un estado es la expresión internacional de una sociedad, pero también sirve para integrar al mundo en esa sociedad. Algunos temas también exhiben una combinación tan compleja de elementos internos y externos que han sido denominados *intermésticos* (por el inglés *intermestic*) en la bibliografía especializada,⁴ categoría especialmente aplicable a los temas más delicados de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos: narcotráfico, migraciones y crimen organizado.⁵

El contexto externo

En términos generales, el medio externo de cada estado comprende el *sistema global*, compuesto por el resto de los estados, tanto de manera individual como en una variedad de combinaciones. El sistema global se caracteriza por una situación de *interdependencia compleja*⁶ e incluye diferentes *regímenes internacionales*, esto es, conjuntos de principios, normas y procedimientos de adopción de decisiones que los miembros del sistema utilizan para regular sus comportamientos y resolver de manera cooperativa sus problemas (véase el capítulo 3).⁷ La noción de *sistema global* también comprende a una variedad de actores no estatales. Éstos pueden variar desde organizaciones intergubernamentales, tales como Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), hasta organizaciones no gubernamentales (ONG) como Amnistía Internacional o Greenpeace (véase el capítulo 15). Todos estos actores pueden transferir influencias desde el medio externo a cualquier sistema de política exterior.

Para facilitar el análisis, puede ser útil diferenciar entre *variables sistémicas*, que se refieren a características del sistema global que por definición tienen una naturaleza agregada, y *variables externas específicas*, que se refieren principalmente a los atributos y comportamientos concretos de países individuales. Aunque esta diferenciación es algo forzada, corresponde a dos enfoques teóricos usados con frecuencia en América Latina: Estructuralismo y Realismo (para el Estructuralismo, véase los capítulos 5 y 7; sobre el Realismo, el capítulo 2).

La estructura del sistema internacional ha representado siempre un referente básico para el análisis de la política exterior de los países, tanto más en América Latina. Como lo recuerda una autora, la noción de *estructura* sirve para establecer "los límites dentro de los que se mueven los actores en su conjunto".⁸ La particular *configuración de poder* entre los estados resulta fundamental para evaluar el margen de maniobra de

4 | Rosenau 1997, 3-4.

5 | Temas recurrentes en los análisis del volumen de Domínguez y Fernández de Castro 2010.

6 | Keohane y Nye 1977.

7 | Véase Krasner 1983 y van Klaveren 2012a.

8 | Barbé 2007, 237.

que dispone una política exterior. No es lo mismo un sistema *unipolar* que uno *bipolar*, ni uno *bipolar* que uno *multipolar* (véase el capítulo 2).

La lógica bipolar de la Guerra Fría que prevaleció, no sin importantes variaciones, entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la desintegración de la Unión Soviética, fue un claro condicionante de las políticas exteriores, no sólo en Europa, sino también en zonas periféricas, como América Latina y África.

Pero no sólo importa la distribución global de los recursos políticos y estratégicos. También resulta fundamental la distribución de los recursos económicos, las formas en que se genera la riqueza y las relaciones que se establecen entre los países en ese ámbito.

Debido a la condición históricamente periférica de la región, una ya larga tradición de estudios de RI latinoamericanos se ha concentrado en las perspectivas sistémicas (véase el capítulo 8). El supuesto del que estos estudios partían es que América Latina era extremadamente sensible a su medio externo y que su comportamiento hacia otros países tendía a ser una reacción, de acatamiento o de rechazo, a estímulos que se originaban más allá de sus fronteras. En la esfera económica, estos efectos adversos fueron analizados a partir de la década de 1950 con un *enfoque estructuralista*. Inicialmente, este enfoque puso énfasis en el deterioro de los términos del intercambio que afectaban a los principales productos de exportación de América Latina, tendencia a la que se imputaron en gran medida los crónicos problemas de balanza de pagos que experimentaba la región y sus bajas tasas de crecimiento. Posteriormente, el enfoque se extendió a la evaluación de los efectos de otras variables externas sobre la periferia capitalista, tales como la inversión extranjera directa, la dependencia financiera y la brecha científico-tecnológica.⁹ De acuerdo con los estructuralistas, estas tendencias sistémicas podían superarse mediante una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, la integración regional, la promoción de las exportaciones de manufacturas y de otras exportaciones no tradicionales y la reforma del orden económico internacional. Como se puede observar, todas estas estrategias e instrumentos repercuten directamente en el campo de la política exterior.

El enfoque de la *dependencia* puede también ser considerado como una perspectiva sistémica (véase el capítulo 8). Ha sido utilizado como un marco amplio y general para describir y explicar el subdesarrollo económico de la región y sus múltiples repercusiones en la esfera social y política. Se trata de un enfoque sobre la teoría del desarrollo, económico y político, y la economía política internacional, que no aborda de manera central el área de la política exterior. De hecho, hay muy pocas referencias a temas de política exterior en los escritos latinoamericanos sobre la dependencia. Pese a ello, este enfoque ha tenido un impacto claro en los estudios y la práctica de la política exterior.¹⁰ Por una parte, ha puesto el acento en el papel que desempeñan las élites en las sociedades dependientes que están estrechamente vinculadas con los grupos centrales de la economía mundial y que ejercen una función dominante en la esfera económica y política de estas sociedades.

Los autores identificados con este enfoque también han llamado la atención sobre los efectos de las inversiones extranjeras, consideradas como medios para penetrar

los sectores más estratégicos y dinámicos de las economías latinoamericanas, una noción que ha ejercido mucha influencia en las políticas de nacionalización seguidas periódicamente, hasta el presente, en la región.

La perspectiva de la dependencia se ha concentrado también en fenómenos tales como las relaciones comerciales asimétricas, el endeudamiento externo, la cooperación y los programas de entrenamiento militar y los intercambios educacionales y culturales, considerados a menudo como instrumentos para penetrar las sociedades latinoamericanas. Por otra parte, el enfoque de la dependencia ha permeado las percepciones sobre la economía mundial de élites políticas e intelectuales influyentes en la región y actúa de marco conceptual para el impulso de políticas exteriores radicales o revolucionarias.

En el ámbito político, la mayoría de los especialistas en el área de la política exterior latinoamericana se han centrado en variables sistémicas tales como la evolución de la bipolaridad al momento unipolar y luego a la multipolaridad, los cambios en la distribución de los recursos en el sistema global y, por cierto, el debate sobre el papel de Estados Unidos en el nuevo sistema internacional.¹¹

Los análisis sistémicos en América Latina suelen destacar la *calidad periférica* de la región y su vulnerabilidad respecto de las variables externas (véase el capítulo 8). Un importante diplomático brasileño dio el título de *Cinco siglos de periferia. Una contribución al estudio de la política internacional*, a un libro reciente sobre la inserción internacional de Brasil.¹²

Si bien la noción de *periferia* sigue presente, también hay una visión optimista que apunta a las posibilidades de acción dentro de un sistema multipolar en el que se debilita la hegemonía de Estados Unidos, se fortalecen nuevos centros económicos en Asia y la propia América Latina emprende sus caminos hacia el desarrollo, por fuerzas diversas.

Las perspectivas de política del poder se centran igualmente en el contexto externo y se caracterizan por su orientación estratégica, racional y calculadora, por su tendencia a considerar al estado como un actor unificado y racional y por su énfasis en los conflictos internacionales (véase los capítulos 2 y 3). Este enfoque de política del poder, que se desarrolló inicialmente en Estados Unidos y Europa, sigue vigente en América Latina y, lo que es más importante, mantiene un considerable peso entre diplomáticos, militares y la propia opinión pública. El enfoque de la política del poder considera las acciones de otros países como los principales factores condicionantes de las decisiones de política exterior. A su vez, *los recursos o atributos nacionales de los estados*—especialmente sus capacidades militares, económicas, demográficas o humanas—son los factores internos predominantes que influyen en sus políticas concretas. Según este enfoque, los países pueden y, en realidad, deben, actuar con independencia de las fuerzas sociales y políticas internas en la búsqueda de intereses nacionales que parecen evidentes: la defensa de su integridad territorial, la protección de sus ciudadanos, el desarrollo económico y el bienestar de la población, el equilibrio regional del poder, etcétera.¹³

11 | Tomassini 1989.

12 | Pinheiro Guimarães 2005.

13 | Morgenthau 1996.

9 | Prebisch 1978, 1981; Sunkel y Paz 1970.

10 | Bernal Meza 2005, 97.

Los análisis tradicionales de equilibrio de poder caen dentro de esta descripción general. Según éstos, América Latina es un escenario característico de competencia regional: países como Brasil y México rivalizan en la región, México y Venezuela disputan su influencia en América Central o el Caribe y Chile y Perú mantienen una relación de rivalidad en el Pacífico.¹⁴ Asimismo, se estima que la competencia entre las potencias mayores de cada región o subregión afecta a los estados vecinos más pequeños como Paraguay, Uruguay o los países centroamericanos, cuyos sistemas económicos y políticos son más permeables a esas influencias externas.

Las nuevas formas de cooperación económica y política y los proyectos integracionistas en América Latina tienden a cuestionar varios de los supuestos de los enfoques tradicionales de política del poder, que en realidad se derivaban del siglo XIX. Argentina y Brasil han establecido uno de los esquemas más ambiciosos de cooperación en la región, Argentina y Chile están firmando relaciones estrechas en el ámbito de la defensa, y Ecuador y Perú han logrado niveles inéditos de cooperación económica y política.

Sin embargo, aunque las realidades de la interdependencia tienden a cuestionar o matizar estos enfoques (sobre la interdependencia, véase el capítulo 3), éstos han tenido un gran influjo en la formación de imágenes y percepciones y en el desarrollo de las culturas de política exterior en la región.

El análisis de la política exterior en América Latina

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, el vacío que se observaba en los estudios de política exterior en América Latina empezó a llenarse. Se registró así una producción creciente de libros y especialmente artículos. El Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), bajo la conducción de Luciano Tomassini, publicó informes anuales sobre las principales tendencias del sistema internacional, vistas desde una perspectiva latinoamericana, además de una serie de libros que contienen los resultados de las investigaciones llevadas a cabo en el marco de sus grupos de trabajo. Entre 1984 y 1992, el Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL), bajo la conducción de Heraldo Muñoz, analizó la evolución de las políticas

exteriores latinoamericanas, editando anuarios que incluían capítulos que cubrían más de 15 países de América Latina y El Caribe, así como las relaciones con los principales socios de la región. Proliferaron los programas de licenciatura y posgrado y las relaciones entre los centros académicos se hicieron frecuentes e intensas, al grado de que se tendieron redes específicas. Aunque parte de este esfuerzo se ha mantenido, sobre todo en los centros universitarios de la región, las redes que se formaron en esa época se han debilitado. El Programa RIAL desapareció y recién en 2012 se ha tratado de relanzarlo. Los anuarios dejaron de publicarse y los estudios colectivos más recientes que circulan sobre las políticas exteriores latinoamericanas se publican casi siempre en inglés en Estados Unidos y Europa.¹⁵

14 | Atkins 1989, 13-47.

15 | Mace y Thérien 1996; Mora y Hey 2003; Gardini y Lambert 2011.

El contexto interno

El debate sobre la primacía entre la *estructura* externa o la *acción/agencia* interna (*structure or agency*) en materia de política exterior es muy antiguo (véase el capítulo 1). Se trata de determinar si las acciones de política exterior pueden ser explicadas desde los actores y sus preferencias e intereses o bien desde su contexto externo, cuyas características, posibilidades y limitaciones conducen a los actores en ciertas direcciones.¹⁶ Parece obvio que ambos conjuntos de factores interactúan. No cabe asumir determinismo del contexto en política exterior, pero también es cierto que los actores no son enteramente libres.

México no puede ignorar a Estados Unidos en su política exterior, los países de América Latina no pueden marginarse de su entorno regional y la autarquía no es una opción para país alguno de la región, desde Brasil hasta Cuba.

Pero el contexto interno también influye poderosamente. Para algunos, la política exterior debe ser entendida como el producto de la dinámica interna de un país.¹⁷ Una autora señala que es la continuación de la política interna con otros medios.¹⁸ Los recursos de que dispone un país para llevar a cabo su política exterior sin duda importan, y mucho. También son relevantes la calidad de la diplomacia, el prestigio de un país o su imagen nacional (véase los capítulos 10 y 21). Pero los recursos no bastan por sí solos. Importa también la capacidad y voluntad de aprovecharlos. Ello explica que países con relativamente pocos recursos pueden tener políticas exteriores activas y viceversa. El tamaño de los países puede ser importante, pero no es necesariamente decisivo.

Cuba, por ejemplo, no es un país grande, pero la política exterior del régimen revolucionario ha sido muy activa.¹⁹

Las características del sistema político pueden ser significativas para explicar cambios en las políticas exteriores. Éstas se refieren al propio *régimen político*, esto es, a la forma de la organización política. La distinción básica que se hace en esta área es entre regímenes democráticos y autoritarios y apunta a saber si un régimen político determinado conduce a cierto tipo de política exterior o por lo menos afecta esta área. Esta interrogante fue relevante para analizar las continuidades y cambios entre los regímenes autoritarios y democráticos en diversos países de América Latina y los efectos de los procesos de transición a la democracia que se dieron en la región durante las últimas décadas del siglo pasado.²⁰ En general, estos cambios fueron más intensos en Argentina, Chile y Uruguay que en Brasil, pese a que todos tenían regímenes autoritarios, y se hicieron más evidentes en el ámbito político y económico que en las cuestiones de límites, donde se observó una mayor continuidad.

La Guerra de las Malvinas ejemplifica muy bien el impacto que puede tener una dictadura, en este caso la que encabezaba el general Galtieri en Argentina, en el desencadenamiento del conflicto.

16 | Carlsnaes 1992; Brighi y Hill 2008, 119.

17 | Rose 1998, 148.

18 | Hudson 2007, 125.

19 | Domínguez 1989.

20 | Nohlen, Fernández y van Klaveren 1991.

En la actualidad, resulta interesante analizar las diferencias en este ámbito entre las democracias liberales de la región y los regímenes revolucionarios, radicales o neopopulistas, agrupados en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).²¹

El segundo elemento del contexto doméstico que parece relevante tiene que ver con las políticas económicas de los países. Considerando que todas las naciones latinoamericanas forman parte del mundo en desarrollo, este elemento se hace equivalente a las estrategias específicas de desarrollo que han seguido. En América Latina, los países con estrategias económicas más liberales y políticas comerciales más aperturistas tienden a bajar el tono de la antigua confrontación entre el Norte y el Sur o entre el Primer y el Tercer Mundo. Hoy México y Chile son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) y algunos otros países de la región aspiran a seguir sus pasos. La nueva Alianza del Pacífico, integrada por Chile, Colombia, México y Perú, proyecta las políticas económicas de sus miembros y un compromiso mayor con el libre comercio que los países del ALBA o incluso que MERCOSUR. Las naciones del ALBA, por lo general críticas del libre comercio, del neoliberalismo y de la globalización, siguen militando de forma activa en los foros de los países en desarrollo. Sus posiciones están vinculadas a los modelos de desarrollo que han adoptado internamente. De la misma manera, los modelos de desarrollo están muy asociados a la disposición de los países a negociar acuerdos de libre comercio con el resto del mundo. Ello explica la razón por la cual los países que aún forman parte de la Comunidad Andina optaron al final por separar sus negociaciones de libre comercio con la Unión Europea, pese a que ésta favorecía un tratado de asociación con la entidad subregional; al final, se adoptó un acuerdo en varias partes con Colombia y Perú, mientras que los otros dos miembros, Bolivia y Ecuador, prosiguen sus negociaciones sobre otras bases. Las mismas diferencias se pueden observar respecto de las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos, meta ansiada por algunos países y denostada por otros, o bien las negociaciones multilaterales en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Los países desarrollan *culturas de política exterior* que equivalen a conjuntos de creencias, imágenes y símbolos que mantienen las élites y las opiniones públicas de los países respecto de sus relaciones con el resto del mundo, la política exterior y la seguridad nacional (véase el capítulo 21). Existe una tendencia al congelamiento de estas culturas. En el caso de América Central y del Sur se observa con cierta frecuencia que las realidades del siglo XIX tienden a congelarse, configurando agendas históricas que influyen de forma muy permanente en las visiones de política exterior.²² Estas agendas se alimentan de visiones sobre la historia, mitos nacionales, miradas sobre el pasado, recuerdos de victorias y derrotas, imaginarios de supuestos enemigos ancestrales y aliados históricos, y visiones sobre ascensos y descensos de estatus internacional.

La Guerra del Pacífico, un conflicto del siglo XIX, influye poderosamente en las políticas exteriores de Bolivia, Perú y Chile, condicionándolas hasta la actualidad.

El modelo de la "mala fe inherente" respecto de antiguos adversarios o rivales actuales puede ser muy potente en política exterior.²³ El Constructivismo destaca la

21 | Gardini 2011.

22 | Van Klaveren 2011b.

23 | Jervis 1976; Stuart y Starr 1982.

relevancia de estas imágenes y percepciones, pero también alerta contra el determinismo, toda vez que las visiones tradicionales pueden variar, como lo demuestra con creces la experiencia de Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial (véase el capítulo 4).

Actores y toma de decisiones

Múltiples actores intervienen en las decisiones de política exterior y lo hacen dentro de determinados contextos organizacionales y de decisión, los cuales se condicionan por sus propias preferencias y características. El estudio de esos actores y de los procesos mediante los cuales adoptan las decisiones y definen sus objetivos es fundamental en los análisis de política exterior. Obviamente, el número de actores que participan en las decisiones varía de país a país y con el paso del tiempo, pero en todos los casos se producen interacciones de líderes, burocracias, partidos políticos (único o varios), grupos de interés y, donde hay un razonable grado de pluralismo, medios de prensa.

Los jefes de estado o de gobierno, por lo regular los presidentes en América Latina y los primeros ministros en el Caribe anglofónico, concentran importantes poderes en el área de la política exterior. No sólo toman las decisiones más importantes, sino que también cultivan estilos personales de política exterior. El carisma, los grados de interés y atención presidenciales en los temas internacionales y los rasgos personales han dejado una huella clara en muchos esquemas de política exterior, más todavía en una época de contactos directos, cumbres periódicas y disminución o cambio de los clivajes internacionales tradicionales.

Cabe recordar la cruzada tercermundista del presidente Echeverría de México y el activismo internacional del presidente Carlos Andrés Pérez de Venezuela durante la década de 1970, el papel personal del presidente Arias en el proceso de paz centroamericano o el carisma internacional de los presidentes Lula de Brasil y Lagos y Bachelet de Chile.

Las influencias personalísimas de Fidel Castro en la elaboración de la política exterior cubana, de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador o de Hugo Chávez en el caso de Venezuela no requieren ser subrayadas. Algunos líderes se hacen asesorar por consejeros especiales que pueden provenir de los servicios exteriores o de los medios políticos y académicos. A veces, actúan más en las sombras; otras, adquieren un carácter público y abierto, como sucede en el caso de Marco Aurélio García, asesor presidencial de los dos últimos gobiernos de Brasil, con especial dedicación para los asuntos latinoamericanos.

Los ministros o secretarios de relaciones exteriores desempeñan un papel crucial en la ejecución de la política exterior. En América Latina, ciertos ministros han sido especialmente relevantes en las posiciones internacionales de sus países. El legado del Barón de Rio Branco y las políticas que se le han atribuido constituyen una de las principales fuentes simbólicas del poderoso Itamaraty en Brasil.²⁴ En un plano menos mítico, algunos ministros

24 | Barros 1984, 90-91; Lafer 2000.

contemporáneos han asumido papeles centrales en el perfil externo de sus países. El carisma, prestigio personal y contactos externos de Enrique Iglesias llevaron a la política exterior uruguaya a niveles de activismo desconocidos. La larga permanencia de Gabriel Valdés en la cancillería chilena durante la década de 1960 dejó una marca personal en la política exterior del país. El contrapunto entre las formaciones, inquietudes académicas y posiciones de Dante Caputo y Guido Di Tella en Argentina representó un episodio más de la discontinuidad de la política exterior argentina, resaltada por Roberto Russell.²⁵

Pero el papel de los ministros está también determinado por factores institucionales. Las cancillerías consisten por lo general en burocracias sumamente institucionalizadas,²⁶ que suelen asumir la representación de las culturas de política exterior y se presentan como garantes de los intereses diplomáticos permanentes de los países. Mientras más profesionalizadas estén, mayor legitimidad pueden tener. Sin embargo, también suelen ser susceptibles a los cambios de régimen, como lo demuestran los casos de algunos de los países del ALBA o, en el pasado, de las dictaduras del Cono Sur, en las que se registraron purgas de profesionales que no comulgaban con el régimen en turno. Los grados de profesionalismo de los servicios exteriores latinoamericanos varían considerablemente.

En Brasil, un servicio elitista, altamente profesionalizado y corporativo no sólo ha tenido un papel central en la formulación de los intereses nacionales y de la política exterior, sino que ha proporcionado cuadros para otros sectores de la administración pública.

En Perú, la burocracia de Torre Tagle ha hecho aportes importantes a la continuidad de la política exterior peruana, sobre todo en el ámbito vecinal. En México se observó en las últimas décadas un esfuerzo sostenido para consolidar un servicio exterior competente y profesional. En Chile, Argentina y Uruguay, servicios exteriores profesionales tuvieron que soportar los embates de drásticos cambios de régimen para mantener los principios tradicionales de sus políticas exteriores. Venezuela, Bolivia y Ecuador revelan procesos de radicalización de sus diplomacias en el contexto de los procesos políticos que viven esos países.

Aunque los ministerios de relaciones exteriores suelen reclamar un virtual monopolio de la conducción externa del país, crecientemente tienen que compartir sus responsabilidades con otros ministerios (véase el capítulo 10). En América Latina, sus competidores más fuertes han procedido del área económica.

Fue el caso de la negociación de México del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que estuvo a cargo de la entonces Secretaría de Comercio.

Naturalmente, la negociación de acuerdos comerciales ha llevado a una intensa y no siempre fácil interacción entre los ministerios de relaciones exteriores y los más tecnocráticos y especializados ministerios y agencias del área económica. Las numerosas negociaciones de libre comercio emprendidas por Chile a partir de 1990 revelan un equilibrio cambiante entre los ministerios del área económica y la Cancillería que,

25 | Russell 2010.

26 | Hill 2003, 77-78. Véase también Hocking 1999, que incluye un estudio de la cancillería mexicana preparado por Andrés Rozental.

finalmente, se resolvió en favor de esta última. En varios países, las negociaciones de esa índole son realizadas directamente por los ministerios económicos o bien por ministerios especializados, como sucede en el caso de Costa Rica.

Considerando la estrecha relación que existe entre la política exterior y la política de defensa, no es de extrañar que en varios países los ministros de defensa y las burocracias que los apoyan asuman papeles importantes en la política exterior y desarrollen sus propias diplomacias. Para ello, disponen de burocracias copiosas y de sus propias redes de agregados de defensa o militares en el exterior. Por otra parte, en algunas ocasiones los militares no se comportan como un actor único y monolítico, sino que también libran sus luchas burocráticas internas, como lo demostraron varios regímenes autoritarios sudamericanos en el pasado reciente, especialmente Argentina.

Los congresos han defendido celosamente sus facultades tradicionales en materia de política exterior. Sin embargo, su papel se ha visto reducido, no tanto por una delegación formal de atribuciones en favor de los ejecutivos, sino más por el predominio de asuntos de *baja política* (comercio, tecnología, comunicaciones, etc.) sobre la *alta política* (cuestiones territoriales, conflictos bélicos, etc.). Mientras que las disposiciones legales para las últimas necesitan alguna forma de aprobación o de fiscalización parlamentaria, los temas de *baja política* son menos reglamentados y normalmente los maneja a discreción el ejecutivo. En todo caso, las atribuciones tradicionales de los legislativos para ratificar los tratados internacionales, aprobar en último término los resultados de las negociaciones económicas internacionales y, en algunos casos, interpelar a altos cargos del ejecutivo, les siguen otorgando competencias nada despreciables en esta área.

Los partidos políticos pueden intervenir en una serie de temas de política exterior, no sólo en consideración a las funciones naturales que cumplen en los regímenes democráticos, sino también por el interés que han manifestado en algunas cuestiones internacionales, tanto en el plano de la política contingente como en el plano más simbólico.

Cuba, por ejemplo, representa un caso singular en esta materia, ya que formalmente el Partido Comunista provee las orientaciones para la conducción externa,²⁷ pero en la práctica es difícil encontrar otro país en la región con tal grado de concentración de poderes en sus líderes máximos.

Asimismo, los *grupos de interés* pueden ejercer considerable influencia en las decisiones de la política exterior. El peso de los *lobbies* en determinadas áreas de la política exterior estadounidense es evidente.²⁸ Organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional, Greenpeace o Human Rights Watch, que asumen un carácter transnacional, superan, en sus áreas de acción, la capacidad de influencia internacional de muchos países. También las organizaciones empresariales pueden asumir papeles centrales en los procesos de toma de decisión que afectan sus intereses, como se ha observado en las principales negociaciones comerciales que han emprendido recientemente los países de América Latina, sea con Estados Unidos, la Unión Europea o países asiáticos (véase el capítulo 15).

27 | Hernández 1987.

28 | Skidmore y Hudson 1993; Smith 2000.

En la era de la información inmediata y directa y de las redes sociales, el papel de los medios de comunicación en la formulación de la política exterior se hace cada vez más relevante²⁹ y orientado tanto hacia la formación de la opinión pública como hacia la propia élite que adopta las decisiones. Aunque en general la prensa presta mucha más atención a los temas internos, su influencia en cuestiones internacionales no debe ser desestimada, no sólo frente a las grandes controversias sino también respecto de temas que afectan a ciudadanos del país en el extranjero. Pese a la competencia de la radio, la televisión y las redes sociales, los periódicos de algunos países siguen contribuyendo a la formación de la opinión pública en materia de política exterior o bien pueden ser utilizados por las propias élites que deciden la política exterior para promover determinados enfoques o visiones, presentar posiciones extraoficiales, sondear reacciones o buscar apoyos para una política exterior determinada.

El interés de la opinión pública en la política exterior es, por cierto, muy variable. La forma en que los ciudadanos miran al mundo y esperan que sus países actúen es un referente significativo para la formulación de la política exterior. Aunque en América Latina este factor ha sido objeto de relativamente pocos estudios en el pasado, varias encuestas recientes están entregando datos relevantes sobre los niveles de información e interés internacionales de los países de la región.³⁰

El análisis de las decisiones de política exterior se complica debido a la carencia de fuentes primarias fiables y completas. En muchos casos, la información es fragmentada, las versiones sobre lo que sucedió pueden ser altamente subjetivas y no existen actas. La reserva con que se maneja la política exterior tampoco ayuda. Las biografías de las personalidades pueden ser interesantes, pero no son necesariamente confiables. Los procesos de formulación o toma de decisiones son dinámicos e incluyen racionalidades institucionales y personales en combinaciones muy variables.³¹ La multiplicación de actores y los cambios en la administración moderna hacen más complejos los procesos. Como lo recuerda una autora, el análisis de la política exterior, tal como las ciencias sociales en general, se basa en personas que toman las decisiones actuando de manera individual o en grupos.³² Por su parte, las organizaciones influyen en la política exterior mediante sus procedimientos internos, el procesamiento de información, sus visiones institucionales y su especialización.³³ Como lo estableció una obra seminal sobre la crisis de los misiles en Cuba, las organizaciones pueden trabarse en procesos de luchas burocráticas.³⁴ Los actores individuales tienen sus propias orientaciones, características psicológicas y objetivos,³⁵ los cuales no coinciden necesariamente con los de la política exterior.

Conclusión

Las políticas exteriores tienen un desafío común, que consiste en vincular a una comunidad nacional determinada con su medio externo. Pero la forma en que enfrentan ese desafío varía enormemente, dependiendo de sus prioridades y orientaciones, de los recursos disponibles, del contexto externo en que se proyectan y de las fuerzas internas que intervienen en su formulación.

El análisis de la política exterior se puede concentrar en el ámbito político, en el económico o en ambos. También puede centrarse en una dimensión específica.

En el caso de América Latina, por ejemplo, una obra reciente utiliza como principal categoría clasificatoria la oposición entre ideología y pragmatismo, si bien reconoce que virtualmente todos los países combinan ambos.³⁶

En el pasado, la escuela realista de las RI postulaba como objetivo central de la política exterior la búsqueda del interés nacional, definido en términos de poder, seguridad y riqueza (véase el capítulo 2).³⁷ Hoy se estima que los objetivos de una política exterior no se limitan sólo a la preservación de la integridad de los estados, a la protección de sus habitantes, dentro y fuera del país, y a la búsqueda de la prosperidad. También proyecta identidad y valores, y se orienta, a través de políticas multilaterales, hacia la búsqueda de un orden internacional estable y cooperativo mediante la adopción de nuevos regímenes internacionales (véase el capítulo 3).

La formulación de la política exterior será siempre el resultado de la interacción entre el contexto interno y el externo. Ninguna explicación única parece adecuada para reflejar la complejidad de la política exterior. Como en otras áreas de las ciencias sociales, los enfoques deterministas que intentan explicar el funcionamiento de las políticas exteriores exclusivamente de acuerdo con variables monocausales como la dependencia estructural, el imperalismo, el capitalismo periférico, el tipo de régimen, los modelos de racionalidad (*rational choice*), las necesidades de política interna, las disputas burocráticas o el liderazgo carismático parecen condenados al fracaso. Siempre habrá necesidad de combinar perspectivas teóricas para entender la trayectoria y características de las políticas exteriores.

29 | Véase Serfaty 1990.

30 | Véase González y Schiavon 2011.

31 | Mintz y DeRouen 2010.

32 | Hudson 2005, 1.

33 | Stuart 2008, 586.

34 | Allison 1971.

35 | Herrero de Castro 2006, cap. 3.

36 | Gardini y Lambert 2011.

37 | Morgenthau 1996.

