



ISSN 1850-2512 (impreso)
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Documentos de Trabajo

Facultad de Estudios para Graduados

**Las políticas exteriores latinoamericanas:
dilemas teóricos y prácticos frente a la
globalización**

N° 244

Andrés Serbin¹

Departamento de Investigaciones
Octubre 2009

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

1. President of CRIES and INVESP and Professor of the Central University of Venezuela.

Para citar este documento:

Serbin, Andrés (2009). Las políticas exteriores latinoamericanas: dilemas teóricos y prácticos frente a la globalización. Documento de Trabajo N° 244, Universidad de Belgrano. Disponible en: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/244_serbin.pdf

Introduction: some words of caution.

Este es un breve artículo orientado básicamente a plantear algunas cuestiones centrales con respecto al análisis y estudio de las políticas exteriores de los países de América Latina y el Caribe en el marco de las transformaciones por las que atraviesa el sistema internacional. En este sentido se plantea: a) ¿cómo surgen y se desarrollan los estudios de las políticas exteriores latinoamericanas hasta la actualidad?; b) ¿que enfoques y orientaciones teóricas les han servido de presupuestos y han contribuido a su estudio en América Latina y el Caribe?; y c) ¿cuales son las perspectivas que se abren para el estudio de las políticas exteriores latinoamericanas en el marco de la dinámica transformadora impuesta por la globalización?.

Previo a tratar de responder estas preguntas no están demás algunas precisiones conceptuales.

En primer lugar, a los efectos de reflejar cabalmente la situación de las políticas exteriores y de su estudio en América Latina, nos restringimos al uso de fuentes predominantemente latinoamericanas sobre el tema, de tal manera de reflejar el estado interno de la discusión. En este sentido, si bien muchos de los enfoques y planteamientos considerados pueden estar en mayor o menor medida influenciados por concepciones provenientes de otros contextos culturales, académicos y políticos (cómo de hecho lo están en algunos casos), a los efectos del presente trabajo es importante resaltar su procesamiento y utilización en un marco más específico y en función de los requerimientos y particularidades de las políticas exteriores latinoamericanas a lo largo de un período que abarca medio siglo. En este sentido, si bien particularmente a partir de la década del setenta, ha habido un desarrollo significativo del campo de los estudios de las relaciones internacionales de América Latina, éste no se ha correspondido con un desarrollo similar del estudio de las políticas exteriores generándose “una cobertura y una calidad desigual” (Van Klaveren 1984:2). Sobre este tema, a los efectos del presente trabajo es fundamental resaltar, así sea con las limitaciones del caso, el aporte y las contribuciones existentes en el ámbito latinoamericano.

En segundo lugar, es importante resaltar la diferencia entre el estudio de las **relaciones internacionales** y de las **políticas exteriores** en el contexto latinoamericano. Como señala Van Klaveren (1992, 174): “Aun cuando la distinción entre los análisis de política exterior y los de relaciones internacionales a menudo es confusa y descuidada, también parece válida y apropiada para el caso latinoamericano. Mientras que los primeros se ocupan principalmente de aquéllos comportamientos dentro de un cierto país que son dirigidos o pueden ser referidos a su medio externo, los segundos se centran en los procesos de interacción que comprenden por lo menos a dos unidades del sistema internacional. De acuerdo a esta distinción, *la política exterior puede ser vista como una especie de política pública* (Nohlen y Fernández, 1990: 2-3) y, en consecuencia, considerada como un campo específico de la ciencia política”, mientras que el estudio de las relaciones internacionales, para este autor, opera en un marco distinto y requiere de su propia metodología y enfoques. Por su parte, Tomassini añade, en relación con los países latinoamericanos que “la ilusión más peligrosa haya sido la de confundir el estudio de las relaciones internacionales con el de la política exterior de los países, particularmente tratándose de naciones en que esta última naturalmente es débil, y en que la dependencia frente al marco externo es extremadamente aguda, como es el caso de los países en desarrollo. Este error óptico, al aislar el análisis de la política exterior de los países con respecto al contexto internacional que es necesario tomar en cuenta para formularla, distorsiona el análisis y, lo que es más grave, compromete la utilidad de las prescripciones que de él podrían derivarse” (Tomassini 1985: 217-218). No obstante, como veremos más adelante, no siempre es fácil diferenciar el desarrollo de ambos campos en América Latina y su desarrollo generalmente se da en forma imbricada.

Asimismo, esta última consideración nos lleva a la necesidad de establecer, en tercer lugar, una clara distinción, en el caso latinoamericano, del **estudio y análisis de las políticas exteriores** de su **formulación y ejecución**. Si bien ambas responden a un complejo entramado de factores internos y externos, la primera refiere a una dimensión académica que recién empieza a emerger a partir de la década del setenta con el inicio de una serie de iniciativas y actividades para establecer un campo específico de estudio y análisis de las políticas exteriores (Van Klaveren 1984:2), frecuentemente articulado al desarrollo de la ciencia política y de las relaciones internacionales como disciplinas en el contexto académico latinoamericano, mientras que la segunda se vincula con los procesos tradicionales de implementación de las políticas exteriores por parte de los estados latinoamericanos, cuyas raíces se remontan a su establecimiento como estados independientes y refieren, así sea en forma incipiente, a fases previas a la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, es útil señalar la diferencia, con las particularidades de cada caso, de la situación de los estados latinoamericanos cuya independencia se inicia a principios del siglo

XIX, con el caso de los estados caribeños, cuyos procesos de descolonización culminan en la década del sesenta. Asimismo, es útil señalar que si bien antes y, en especial, inmediatamente después de la Segunda Guerra mundial, la situación de América Latina se asocia generalmente con el predominio de un aislamiento en el contexto internacional (Tomassini 1985:201-204¹), la existencia de políticas específicas así fuere en torno a las relaciones con los Estados Unidos, con países europeos o con otros estados latinoamericanos implican la emergencia de incipientes modalidades de política exterior. En este marco es también importante resaltar las particularidades de cada país y de cada región latinoamericana en la articulación entre los estudios y enfoques desarrollados en el campo académico y las aplicaciones en la implementación de las políticas exteriores, frecuentemente contrastante (especialmente en la relación entre estudiosos y practicantes) con la imagen de “revolving door” presente en el contexto norteamericano².

En cuarto lugar, es importante enfatizar que, al margen de la particular articulación entre factores externos e internos, los modelos de formulación y ejecución de las políticas exteriores en América Latina no responden a un único patrón general. Si bien la existencia de rasgos culturales comunes (particularmente manifiestos en las respectivas culturas políticas) pueden contribuir a la identificación, en una perspectiva comparada, de rasgos comunes, las diferencias de tamaño, historia política, configuración, recursos y rol de los actores decisivos y capacidades internacionales permiten establecer claras distinciones entre los mismos países en lo que se refiere a sus respectivas políticas exteriores. No es casual, en este contexto, la mayor relevancia en el escenario internacional y hemisférico, de las políticas exteriores de Argentina, Brazil, México, Chile o Cuba, en comparación con los distintos países centroamericanos³.

Finalmente y, en el mismo sentido, es importante no caer en las tentaciones etnocéntricas de homogenizar el desempeño de las políticas exteriores latinoamericanas no sólo en el contexto de América Latina sino del Tercer Mundo en general⁴. Como señala Van Klaveren (1985: 2-3) sugiriendo cautela frente a este enfoque: “First, a minimum requirement for any general approach in the social sciences is a reasonable degree of universality, in the sense that the approach is applicable to more than a few cases. Second, the foreign-policy-making process of several Latin American countries is fairly complex and sophisticated, and there is no practical reason to give it a unique status. Third, it could well be argued that just as Latin American processes are very different from, say, North American ones, they are also far apart from those prevailing in other Third World regions, if only because the internal political and economic environments in which they function are also radically different”. Sin embargo, como añade en un trabajo más reciente, “el desarrollo de los estudios de política exterior en América Latina no ha llevado al surgimiento de un enfoque nuevo, singular y específico adaptado a la realidad de la región o a los países en desarrollo en general” (van Klaveren 1992:173).

Los estudios de política exterior en América Latina: Antecedentes y desarrollo.

En el período de entreguerras, el debate entre idealistas y realistas en el campo de las relaciones internacionales tuvo sus efectos sobre el desarrollo de la disciplina y sobre las mismas políticas exteriores en América Latina. En este sentido, como señala Russell, la gran mayoría de autores latinoamericanos se inclinó, en ese período, por el idealismo, mas en su vertiente racionalista grociana (Grotius) que en su versión kantiana (Russell 1992:8). Russell atribuye esta inclinación a tres razones: el énfasis en el derecho y las instituciones internacionales y en la idea que los estados forman parte de una “sociedad internacional”; la formación profesional mayoritaria vinculada a la abogacía y/o a la diplomacia, y el entendimiento de que el derecho era el instrumento más idóneo para resguardarse de las intervenciones de los estados centrales (ibidem). El predominio de este enfoque le dió un evidente sesgo juricista y eventualmente condujo a un “excesivo formalismo” de los estudios realizados, en el contexto de una mayor vinculación de los autores y analistas a la vida política que a la vida académica.

Por otra parte, los adherentes al realismo, asumieron básicamente un enfoque en la vertiente geopolítica dando lugar a algunos trabajos particularmente en el ámbito del Cono Sur que, sin embargo, un volumen muy inferior al de la vertiente racionalista-grociana (ibidem 9).

1. Tomassini habla de la “soledad estratégica” que caracteriza a América Latina en el contexto del predominio de las relaciones hemisféricas en la etapa que sucede a la Segunda Guerra Mundial y a la configuración inicial de la Guerra Fría (Tomassini 1985: 204).

2. Si bien las limitaciones del presente trabajo no nos permiten abundar en este tema, hemos desarrollado algunas consideraciones al respecto en Serbin, 1996.

3. Al respecto es interesante darle un seguimiento a la evolución de las políticas exteriores de los países latinoamericanos a través inclusive del corto período de tiempo en que se publicaron los anuarios de política exterior de PROSPEL.

4. Mas allá de las dificultades de operar conceptualmente en la actualidad con un concepto tan vago y contradictorio como el del Tercer Mundo, rápidamente superado por los acontecimientos que caracterizan a la actual escena internacional.

En todo caso, ambos enfoques, mas vinculados al ejercicio de la política que a la vida académica, reflejaron en gran medida la prioridades imperantes para la época en términos de política exterior para los países latinoamericanos: la relación con los grandes poderes - primero europeos y posteriormente con Estados Unidos, y las relaciones con los vecinos, frecuentemente signadas por disputas y tensiones territoriales pendientes de resolución.

Con el fin de la Segunda Guerra mundial y el desarrollo de la Guerra Fría, se produce, como señalábamos, una creciente inmersión de los países latinoamericanos en la dinámica estratégica dictada por Estados Unidos al hemisferio, con un consecuente aislamiento y lo que Tomassini ha dado en llamar “la conversión de América Latina en un lugar “estratégicamente solitario” (Tomassini 1985:204). En este contexto, en las décadas del cincuenta y del sesenta, junto con la persistencia de estudios jurídico-normativos, comienzan a emerger nuevos enfoques teóricos que fundamentarán mas adelante el desarrollo de un campo mas sistemático y de orientación empírica. Russell identifica, en este sentido, tres enfoques predominantes: el influencia de la “escuela realista” a través de autores norteamericanos y británicos; la emergencia de la teoría de la dependencia, y el desarrollo de estudios de matriz geopolítica (Russell 1992:10-11).

Es importante matizar, sin embargo, las características del desarrollo de estos tres enfoques en el caso latinoamericano. Por un lado, la influencia de la “escuela realista” se manifiesta a través de una articulación muy particular que Russell denomina “realismo periférico”, en tanto sobre la base de los presupuestos realistas se incorporan una serie de consideraciones específicas a la situación periférica de los estados latinoamericanos en el escenario internacional, con referencias muy explícitas “a la integración y la cooperación regional como la vía mas adecuada para descongelar el poder mundial” (ibidem 10). Esto se hace particularmente evidente en una etapa en dónde se produce la creación del Pacto Andino y se desarrollan las bases de la integración centroamericana.

Por otra parte, la combinación del pensamiento de la CEPAL, principalmente promovido por la figura del argentino Raúl Prebisch, cercana en algunos aspectos a esta posición, y del desarrollo de los primeros planteamientos dependencistas en relación a la inserción de los países latinoamericanos en el sistema capitalista mundial en condiciones de dependencia y asimetría, contribuyen al desarrollo del segundo enfoque en el marco de una amplia gama de matices y énfasis en torno a las relaciones entre “centro” y “periferia” y a las características que debe asumir un desarrollo periférico de rasgos endógenos⁵.

A su vez, el enfoque geopolítico combina elementos de las doctrinas geopolíticas clásicas con el de las de seguridad hemisférica emergentes con la Guerra Fría, principalmente a través de los aportes de autores militares que “toman a la matriz geopolítica como uno de los principales factores determinantes de la política exterior y no como una herramienta analítica para el examen de la misma” (Russell 1992:11).

En su conjunto, los tres enfoques predominantes en las décadas del cincuenta y del sesenta, en lo que algunos autores latinoamericanos denominan el “período fundacional” de los estudios sobre política exterior, siguen detentando muchos elementos de “teoría normativa” y pocos de “teoría empírica”, a la vez de coexistir con el desarrollo de trabajos de “fuerte contenido jurídico-normativo y de carácter histórico” (ibidem).

Hacia finales de la década del sesenta y principios de la década del setenta comienza a forjarse las condiciones teóricas e institucionales para el desarrollo mas sistemático y de base empírica de los estudios de política exterior. Esta fase coincide, en líneas generales, con una creciente búsqueda de autonomización de las políticas exteriores latinoamericanas, rompiendo con el aislamiento y la dinámica de la seguridad hemisférica impuesta por la Guerra Fría.

En este sentido, por un lado, se comienza a desplegar un desarrollo significativo de las ciencias sociales en América Latina, ilustrado por la creación, en 1968, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) que, si bien focaliza su atención sobre los problemas internos inherentes al desarrollo de las sociedades latinoamericanas, abre las puertas para una discusión académica teóricamente sólida y mas sistemática que, a su vez, dará lugar, hacia principios de la década del ochenta a la inclusión de las

5. Como señala van Klaveren, “en sus versiones mas extremas, crudas y simplistas, esta perspectiva ha llevado a la convicción de que el subdesarrollo sudamericano es una consecuencia directa del desarrollo de las economías ricas y que sólo puede ser superado por el cambio revolucionario (Frank, 1967; Dos Santos; 1978). En sus versiones mas refinadas, ha postulado que la dependencia estructural de América Latina con respecto a los capitales y mercados externos restringe y distorsiona el desarrollo capitalista en la región, pero no lo hace imposible (Cardoso y Falleto; 1969; Muñoz, 1978 y 1981)” (van Klaveren 1992:187).

relaciones internacionales (Tomassini 1985: 205-206). En este sentido, el auge de las ciencias sociales incide sobre “una aplicación creciente de una perspectiva politológica a los estudios de política exterior y a una crítica consiguiente a los estudios basados en perspectivas juristicas o en los supuestos de la geopolítica” (Russell 1992:12).

Por otro lado, comienzan a emerger una serie de ámbitos importantes para la discusión y el desarrollo no sólo del campo de las relaciones internacionales sino también del debate en torno a políticas exteriores. En este sentido, se crea el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile en 1967 (que inicia la publicación de Estudios Internacionales de significativa influencia regional), se establece el Foro Latinoamericano en 1974 y se inicia el desarrollo del Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL) desde 1977 (Tomassini 1985:207). Asimismo, comienzan a crearse escuelas de relaciones internacionales e institutos de investigación vinculados a instituciones académicas, frecuentemente relacionados con el desarrollo de la teoría de las relaciones internacionales en los Estados Unidos y con la formación de una nueva generación de investigadores y analistas en escuelas norteamericanas (Perina 1985; Russell 1992).

Estos procesos crean las condiciones para lo que algunos autores denominan el “boom” de los estudios internacionales en América Latina hacia la década del ochenta, y la orientación, frecuentemente en base a un bagaje teórico de origen norteamericano, hacia la investigación de aspectos desconocidos de la política exterior. En este sentido, la etapa se caracteriza por los siguientes rasgos: “a) la mayoría de los autores son académicos; b) se trabaja con un universo analítico mas acotado y preciso que el de las etapas anteriores y se explicitan los supuestos teóricos y las metodologías a partir de las cuales se realizan los estudios; c) hay una clara preocupación por hacer “teoría empírica”, por hallar nexos de causalidad entre las variables seleccionadas y por establecer prioridades causales; d) se aplican enfoques desarrollados en Estados Unidos, fundamentalmente a partir de los años setenta (en especial, el modelo de política burocrática de Allinson, la matriz de la interdependencia compleja de Keohane y Nye y, en menor medida, los enfoques sobre ideologías, imágenes y percepciones de autores como Jervis o George, y los referidos a los procesos de tomas de decisiones, partiendo del trabajo clásico de Snyder, Bruck y Sapin); y e) se aprecia un esfuerzo mayor para “construir teoría” desde la periferia” (Russell 1992:14).

Este proceso se articula, en alguna medida, con el desarrollo de la teoría de la dependencia en su intento de romper con la ortodoxia marxista y de construir esquemas novedosos para interpretar el desarrollo del capitalismo en la periferia. Sin embargo, como acota Russell, este enfoque nunca fue concebido como una teoría para explicar la política exterior (Russell 1992:13), pese al impacto que pueda haber tenido en actores con capacidad de decisión. De hecho, antes y durante el período del “boom”, se constituye en un referente importante en el debate regional sobre las distintas interpretaciones de las relaciones internacionales.

Simultáneamente, uno de los elementos decisivos para el desarrollo del “boom” lo constituye la creación y evolución del RIAL.

El RIAL (Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina) fue creado como una asociación de instituciones académicas latinoamericanas, especializadas en el estudio de las relaciones externas de sus respectivos países, que tiene por objeto estimular el trabajo conjunto entre sus centros miembros. Para ello el RIAL promovía cada año la formación de un cierto número de grupos de trabajo, integrados por investigadores pertenecientes a diversos centros y consagrados al análisis de un determinado tema; evaluaba y apoyaba las propuestas formuladas por los distintos grupos; hacía posible que se reúnan periódicamente para discutir los avances de sus investigaciones; y publicaba los resultados de las mismas en una colección que hasta ahora ha estado fundamentalmente centralizada en el Grupo Editor Latinoamericano, en Buenos Aires. Muchos de los miembros del RIAL participaron asimismo en el Foro Latinoamericano cuando emergió como un grupo de opinión y, en la década del noventa, pasaron a ocupar importantes cargos ministeriales y diplomáticos vinculados con la implementación de la política exterior de sus países.

El RIAL percibió la conveniencia de disponer, paralelamente a la labor que desempeñaron los grupos de trabajo dentro del área temática escogida por cada uno de ellos, de un informe anual de naturaleza mas global que examinaba las tendencias que presenta el sistema internacional en cada período desde un ángulo latinoamericano y señalaba las implicaciones que podrían tener para los países de la región

dichas tendencias. Como señala su secretario general para la época, “desde un comienzo se quiso evitar que este informe tuviera un contenido fijo o recurrente, y su análisis se centró en un tema de particular relevancia para apreciar el estado de las relaciones internacionales cada año. Es así como últimamente esta serie analizó la posibilidad de que enfrentemos una nueva era de hegemonía norteamericana, los impactos internacionales de la tercera revolución industrial, los sistemas de formulación de la política exterior de los países desarrollados más recientemente, y las relaciones entre Europa y América Latina.” (Tomassini, 1989, 13-14).

El despliegue de las actividades del RIAL, con sus reuniones regulares, el desarrollo de las actividades de los grupos de trabajo y la publicación del anuario hasta principios de la década del noventa, generó una intensa vinculación e interacción entre investigadores y centros de toda América Latina y el Caribe y marcó un hito fundamental en el desarrollo de las relaciones internacionales y de los estudios de política exterior en la región⁶. Un balance preliminar de la actividad del RIAL señala el empuje que hizo adquirir a las relaciones internacionales como disciplina académica, la contribución a su modernización, la vinculación con temas latinoamericanos relevantes y con enfoques amplios y equilibrados, la promoción del pluralismo académico, ideológico y generacional junto con la pluralidad geográfica y, finalmente, el esfuerzo para desarrollar en todas estas actividades un discurso en el cual “puedan entenderse los académicos, los hombres de gobierno y los representantes de los sectores no-gubernamentales” (Tomassini 1985:219-220).

Adicionalmente, al calor de las actividades de RIAL y de los encuentros latinoamericanos de especialistas en relaciones internacionales y política exterior, desde 1984, se estableció en Chile, el Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL) que publicó anualmente, hasta 1993, un Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas, donde se vio reflejada gran parte de la investigación y del seguimiento empírico de las políticas exteriores de América Latina y el Caribe⁷. Como señala la última publicación del PROSPEL, éste respondió a dos necesidades esenciales en los estudios internacionales de América Latina y el Caribe: “primero, desarrollar un análisis sistemático de las políticas exteriores sustentadas por los países de la región y, segundo, promover en este estudio una perspectiva latinoamericana sobre los asuntos internacionales del continente” (Heine 1993:6).

Junto con el desarrollo de programas como el RIAL y PROSPEL, la década del ochenta se caracterizó por el establecimiento de escuelas de relaciones internacionales, centros privados e institutos de investigación asociados a las universidades, y revistas y publicaciones en el campo de las relaciones internacionales y el estudio de las políticas exteriores, que asimismo contribuyeron al “boom” de estos estudios en la región (Perina 1985) y configurando progresivamente una red y una comunidad epistémica (Serbin 1996).

En este marco es quizás importante señalar, en primer lugar, que el desarrollo del campo de las relaciones internacionales como disciplina académica junto con el creciente deslinde entre los enfoques jurídicos y la ciencia política, posibilitaron el desarrollo del análisis y del estudio de las políticas exteriores. En este sentido es quizás crucial notar, por un lado, el enriquecimiento mutuo entre las relaciones internacionales y los estudios de política exterior en este contexto, más allá de las dificultades de acotar y deslindar ambos campos en la experiencia latinoamericana reciente. Por otro, la persistencia frecuente, pese a estas transformaciones, de la fluctuación entre los niveles descriptivos y prescriptivos de los estudios de política exterior y la perentoria necesidad de avanzar en la elaboración de estudios explicativos y comparativos en este campo (van Klaveren 1984:2).

Enfoques y perspectivas teóricas predominantes en el estudio de las políticas exteriores latinoamericanas.

En un artículo publicado en 1984, van Klaveren clasificaba las variables que afectan el desempeño de la política exterior en factores externos e internos y, sobre esta base, establecía una tipología de enfoques

6. El RIAL declinó en sus actividades en la década del noventa. Por un lado fueron decisivas las limitaciones financieras. Por otro, también contribuyó, con la restauración de la democracia en varios países latinoamericanos, el creciente involucramiento de algunos de sus miembros en actividades políticas de sus respectivos países (Es de notar que los actuales Cancilleres de Chile, José Miguel Insulza y de Venezuela, Miguel Ángel Burelli Rivas, como la Secretaría de Relaciones Internacionales de México, Rosario Green, fueron en su momento activos participantes de RIAL, sin mencionar a otras destacadas figuras de la actual política latinoamericana). Por otra, a partir del 30 de abril de 1998 se realizó en Santiago de Chile una reunión académica sobre el ALCA que no sólo ha retomado el espíritu del RIAL sino que intenta reactivarlo.

7. Razones similares a las del RIAL condujeron a la desaparición de PROSPEL.

predominantes en el análisis de la política exterior en América Latina (van Klaveren 1984). En esa misma clasificación asumía, sin embargo, con anticipación que las fuerzas del transnacionalismo “tend to make them less clear-cut than they were in the past” (ibidem 3).

En función de esta clasificación, agrupaba entre las “perspectives on external sources of foreign policies” a los enfoques de sistema internacional, de política de poder, las “dependency perspectives” y “external reliance” perspectives. Por otra parte incluía, señalando que habían recibido menos atención en América Latina, en las “perspectives on domestic sources of foreign policy”, los enfoques de “regime orientation”, “decision making and domestic policies”, “bureaucratic politics” y “leadership” (ibidem).

En un trabajo más reciente, siguiendo esta misma línea, van Klaveren reagrupa, a los fines de configurar un marco para el análisis de la política exterior en América Latina, las perspectivas sobre las fuentes externas de la política exterior en dos: el sistema internacional (incluyendo la teoría de la dependencia) y la política del poder. A su vez, replantea las perspectivas sobre las fuentes domésticas de la política exterior, incluyendo: el sistema político, la estrategia de desarrollo, los factores históricos y culturales, los actores y la toma de decisiones, y los recursos como factores decisivos (van Klaveren 1992).

El cambio es ilustrativo de las transformaciones tanto del sistema internacional como de los sistemas domésticos, como así también de su impacto sobre las orientaciones de los investigadores y analistas en América Latina. En tanto en el marco de este trabajo no podemos detenernos en el análisis de cada uno de los factores considerados ni de los enfoques que los privilegian (para lo cual remitimos a los trabajos citados y a la extensa bibliografía que los sustenta), podemos sin embargo, establecer algunas tendencias generales vinculadas a los cambios tanto a nivel internacional como doméstico en la sociedad latinoamericanas en la última década.

En primer lugar es necesario coincidir tanto con van Klaveren como con otros autores, en la tendencia predominante, en las últimas décadas, en atribuir muchos de los condicionamientos de las políticas exteriores latinoamericanas, a los factores externos. Esto se evidencia tanto en el desarrollo de las distintas visiones de la dependencia - cuya importancia ha disminuido significativamente en la actualidad, como en los análisis del sistema internacional y, eventualmente, en las consideraciones en torno al carácter subsistémico de las relaciones internacionales en América Latina (Atkins 1989).

El efecto sobre esta situación tanto de los estudios generados en el ámbito del RIAL, como las contribuciones de organismos como CEPAL y SELA son evidentes, con algunas calificaciones importantes. Es de señalar que, tanto el pensamiento cepalino original como los enfoques de la dependencia han tenido “un impacto claro en los estudios y en la práctica de la política exterior” (van Klaveren 1992), más allá del hecho de que no refieran específicamente a ésta. En este sentido, el enfoque de la dependencia considerado como un enfoque sobre la teoría del desarrollo, económico y político, y la economía política internacional, ha influenciado de manera significativa las percepciones de las élites políticas e intelectuales de la región.

Esta influencia las ha hecho particularmente sensibles a la comprensión de la dinámica del sistema internacional y de los factores y actores involucrados, posibilitando, en segundo lugar, una transición significativa hacia la comprensión de los fenómenos de la globalización, particularmente articulados con el actual aceleramiento de los procesos de integración subregional, regional y hemisférica. Es por ello que gran parte de los estudios sobre el entorno internacional y los condicionamientos que impone a las políticas exteriores, han venido desarrollándose con amplitud e intensidad en el ámbito latinoamericano. Las temáticas de la globalización económica, la inserción de América Latina en el sistema económico internacional, el papel de los procesos de integración regional, junto con temáticas más específicas sobre transformación industrial y tecnológica, competitividad y comercio e inversión han permeado gran parte de las agendas gubernamentales pero también de las agendas de investigación de los académicos de la región. Los procesos de interdependencia, a los que han prestado particular atención algunos analistas latinoamericanos (en especial en México), junto con el auge que han cobrado los procesos de integración en la actualidad, han dado lugar a un mayor énfasis en los elementos de cooperación más que en el conflicto, con un fuerte acento sobre lo económico. Esta perspectiva ha afectado asimismo los temas de seguridad que se han empezado a tratar, en este contexto, con un enfoque de cooperación más que de antagonismo (Pellicer 1995).

A su vez, este proceso ha estado asociado, desde el fin de la Guerra Fría, a un claro desplazamiento de las prioridades estratégicas en torno a los temas de seguridad hacia las temáticas vinculadas a la economía política internacional, articuladas a su vez por la preocupación central de re-encauzar las economías de la región hacia una inserción más competitiva y eficiente en el sistema económico internacional (Desch, Dominguez y Serbin 1998). Es por ello que en la actualidad, gran parte de los estudios de la política exterior no pueden estar disociados de la comprensión del entorno económico externo, paralela a la necesidad de reorientar las funciones de los actores más relevantes en este campo.

Asimismo, una mención especial merece la atención centrada en los diferentes aspectos de la integración, aceleradamente promovida en los últimos años en las diversas regiones y a nivel hemisférico. Esta atención, si bien se concentra en los temas económicos, crecientemente rebalsa este marco y asume nuevas dimensiones en lo político, cultural y social. Asimismo, la dinámica de la integración, marca clara distinciones subregionales en las prioridades temáticas y geográficas asignadas a las diferentes políticas exteriores y a su interpretación.

Por otra parte, como analizaremos más adelante, la predominancia de los temas económicos ha generado la necesidad creciente de vincular el estudio de la política exterior con otras políticas en el campo económico, asumiendo que los procesos de transnacionalización afectan la delimitación clara y tajante de los procesos domésticos de los procesos externos y requieren de enfoques más complejos y sofisticados.

En segundo lugar, los procesos de democratización y consolidación democrática en gran parte de los países latinoamericanos han llevado también a un replanteamiento de los factores domésticos que inciden sobre la formulación y la ejecución de políticas exteriores en América Latina. Por un lado, en el sentido de asumir la creciente interrelación de estos procesos con factores externos y, por otro, de incorporar al marco de análisis factores como los regímenes políticos, las estrategias de desarrollo, los factores históricos y culturales (incluyendo la cultura política) que hacen a la particularidad de cada experiencia, la complejidad del cuadro de actores en la toma de decisiones en la política exterior, y los recursos disponibles. En este sentido, junto con la relevancia de la gobernabilidad en relación con las políticas públicas (incluyendo la política exterior) que asume un estado en su interlocución frente a actores internos y externos, el discurso (y el interés) se han desplazado hacia la combinación de variables políticas y económicas en el análisis de las políticas exteriores en la medida que se ha incrementado la priorización de los factores económicos y, más recientemente (con frecuencia bajo la influencia de los planteamientos de organismos internacionales y la presión de diversos sectores domésticos) hacia los factores sociales⁸.

El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas en el marco de la globalización:

La globalización impone una creciente articulación entre los factores externos e internos que determinan la política exterior, de tal manera que se vuelve altamente difícil establecer una clara distinción entre ambos, en el marco de una creciente permeabilización de las fronteras nacionales frente a los diversos aspectos que impone la transnacionalización. Este proceso básicamente lleva no sólo a un replanteamiento del rol del estado, de los alcances de la soberanía nacional y de la predominancia de los elementos estratégicos y diplomáticos asociados con un enfoque tradicional de la política exterior, sino a una creciente presión sobre el estado para configurarse en "agente de la globalización". Como consecuencia, la compleja articulación de factores, procesos y actores externos se combina con un cuadro crecientemente complejo y dinámico de la articulación de esos mismos elementos a nivel interno.

No es casual, en este marco, que algunos de los analistas latinoamericanos que han estado abocados al estudio de las políticas exteriores, se extiendan actualmente no sólo sobre las características de la globalización en sus diversas facetas (Moneta 1994), sino que se aboquen a los problemas de formulación de políticas públicas y de gobernabilidad, retomando una de las observaciones iniciales sobre la política exterior como política pública (Tomassini 1991, 1993, 1996).

En esta última perspectiva, Tomassini apunta algunos desafíos actuales para la política exterior de los países latinoamericanos: a) la necesidad de comprender que el cambio es el estado normal de las relaciones internacionales, que es permanente, que no se desarrolla en un sólo sentido sino en múltiples direcciones paralelas, y no es fruto de decisiones voluntaristas o políticas sino de la evolución de la realidad misma; b) el reconocimiento de la creciente complejidad del mundo moderno, en general, y del sistema

8. Russell señala, por ejemplo, la necesidad de profundizar en los estudios sobre política exterior, en lo que se refiere a su dimensión social (Russell 1992:18).

internacional, en particular; c) el hecho de que la mayor complejidad del mundo actual vaya aparejada por el surgimiento de múltiples actores que intervienen en los asuntos internacionales desde centros de poder más fragmentados que antes; d) el contrapunto que se ha desarrollado durante los últimos años en el plano de la política exterior entre el aumento de la incertidumbre y la necesidad de previsión; e) el hecho de que la proliferación de problemas interrelacionados haga aconsejable perfeccionar el uso de instrumentos multilaterales en un período de paulatino descrédito de este tipo de instituciones y políticas; f) la circunstancia de que cada vez sea más difícil hablar de la autonomía de la política exterior; g) la importancia que han adquirido los factores externos en los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos como fruto de la creciente complejidad que presenta el escenario externo, por una parte, y de la progresiva integración internacional de esos países, por otra, al punto de que los problemas más graves que enfrentan en la actualidad esos países inciden en el sector externo de sus economías y en su política exterior; h) la urgencia y complejidad de estos problemas, así como la interdependencia observable entre ellos (Tomassini 1991:241-244).

Por otra parte, estas consideraciones llevan necesariamente a postular un estrecho vínculo entre el análisis de la política exterior, los sistemas de información de que disponen los servicios respectivos, la planificación de esa política, los procesos de adopción de decisiones, y los mecanismos para implementar dichas decisiones (ibidem 245). Estos problemas refieren, básicamente, a la actividad del Estado, de manera similar al de otras políticas públicas afacetadas por la complejidad creciente del entorno internacional y doméstico.

Sin embargo, crecientemente las políticas públicas no sólo se encuentran bajo el dictado de una agenda gubernamental sino que, en el plano doméstico, se encuentran referidas a una agenda pública. En este sentido, estos procesos se producen en el marco de una rearticulación de las relaciones entre el estado y la sociedad civil, particularmente en los procesos de redemocratización o consolidación democrática. En este marco, la sociedad civil incrementa su incidencia sobre las políticas públicas no sólo a través de la dinámica del mercado, con la participación de sectores empresariales y laborales, como también a través de los consumidores, con sus respectivas demandas y agendas, sino también a través de los actores de la economía informal, los micro, pequeños y medianos empresarios, los campesinos y cooperativistas, pero también las organizaciones no-gubernamentales, ya sean de tipo asociativo o filántropico.

La articulación de la agenda gubernamental y de la agenda pública requiere, básicamente, de la construcción de consensos para la toma de decisiones, afectando positivamente en este sentido la gobernabilidad (Tomassini 1993).

Por otra parte, la articulación de la agenda gubernamental y de la agenda pública, no siempre coincidentes, requiere, en el marco de la globalización y de las presiones externas asociadas con los procesos intermésticos, de su articulación con una agenda internacional crecientemente compleja, donde actores transnacionales de diversas características, condicionan la implementación que el estado pueda dar a las políticas públicas.

Este complejo proceso no sólo afecta a la política exterior, en tanto se ocupa precisamente de las relaciones externas del estado, sino también a otras políticas, en particular del ámbito económico, como se evidencia en las políticas de ajuste estructural, las políticas comerciales y cambiarias, las políticas fiscales, y la misma estrategia de desarrollo. Pero, por otra parte, también incide sobre las políticas sociales, no siempre articuladas a las primeras.

En todo caso, lo importante de resaltar es que la globalización acarrea no sólo cambios en las prioridades temáticas de la política exterior, sino también en su formulación como política pública, en tanto crece la incidencia de actores no sólo externos sino también internos sobre esta política. Como consecuencia, los procesos de formulación y de toma de decisiones de la misma se vuelven altamente complejos, mediados por una serie de factores internos y externos y, a la vez, generan, con frecuencia, cambios progresivos en la cultura política del país en particular. Es así que crecientemente, el presidencialismo que ha caracterizado al grueso de la toma de decisiones de las políticas exteriores latinoamericanas se ve crecientemente cuestionado por la incidencia de otros actores (y factores), tanto internos como externos y por las reformas constitucionales que se proponen en el marco de los sistemas políticos existentes.

En este contexto, el estudio de las políticas exteriores se vuelven crecientemente complejo y requiere, no sólo de enfoques multidisciplinarios, sino también de un pluralismo de enfoques y perspectivas (Russell 1992; Del Arenal) que eventualmente puede llevar al eclecticismo.

Bibliography:

- Atkins, G. Pope (1989) Latin America in the International Political System, Boulder: Westview Press.
- Cardoso, Fernando Henrique and Enzo Falleto (1969) Dependencia y desarrollo en América Latina, México: Siglo XXI.
- Desch, Michael; Jorge Dominguez and Andrés Serbin (eds.) (1998) From Pirates to Drug Lords. The Post-Cold War Caribbean Security Environment, New York: State University of New York Press.
- Dos Santos, Theotonio (1978) Socialismo o Fascismo: el nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano, México: Edicol.
- Frank, André Gunder (1967) Capitalism and Underdevelopment in Latin America, New York: Monthly Review Press.
- Moneta, Carlos (1986) "Modernización y política exterior en América Latina", en Documentos de Trabajo del INVEP (Caracas), No. 7.
- Moneta, Carlos and Carlos Quenan (eds.) (1994) Las reglas de juego. América Latina, globalización y regionalismo, Buenos Aires: Corregidor.
- Muñoz, Heraldo (1978) "Cambio y continuidad en el debate sobre la dependencia y el imperialismo", en Estudios Internacionales (Santiago), vol. 11, No. 44, pp. 88-138.
- Muñoz, Heraldo (editor) (1981) From Dependency to Development, Boulder: Westview Press.
- Nohlen, Dieter and Mario Fernández (1990) "Democratización y política exterior. Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay", en Nohlen, Dieter; Mario Fernández and Alberto van Klaveren (eds.) Democracia y política exterior en América Latina, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Heine, Jorge (1993) "Introducción: enfrentando los cambios globales", in Jorge Heine (editor) Enfrentando los cambios globales. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1991-1992, Santiago de Chile: Ediciones Pedagógicas Chilenas/Ediciones Dolmen, pp. 9-12.
- Perina, Rubén (1985) "El estudio de las relaciones internacionales en Universidades de América Latina y el Caribe", in Rubén Perina (editor) El estudio de las relaciones internacionales en América Latina y el Caribe, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 7-23.
- Pellicer, Olga (editor) (1995) La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo, México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos/Universidad de las Naciones Unidas.
- Russell, Roberto (1992) "Introducción", in Russell, Roberto (editor) Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior, Buenos Aires: RIAL/Grupo Editor Latinoamericano, pp. 7-18.
- Serbin, Andrés (1996) El ocaso de las islas. El Gran Caribe frente a los desafíos regionales y globales, Caracas: Nueva Sociedad/INVEP. Published in English as Sunset Over the Islands, London: MacMillan, 1998.
- Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (1996) Cambio y continuidad en el proceso de globalización internacional: escenarios de fin de siglo, Caracas: SELA.

- Tomassini, Luciano (1985) "Los estudios internacionales en América Latina: una experiencia regional", in Rubén Perina (editor) El estudio de las relaciones internacionales en América Latina y el Caribe, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 199-223.
- Tomassini, Luciano (1989) "Prefacio", in Carlos Portales (editor) El mundo en transición y América Latina, Buenos Aires: RIAL/Grupo Editor Latinoamericano, pp. 13-16.
- Tomassini, Luciano (1991) La política internacional en un mundo postmoderno, Buenos Aires: RIAL/Grupo Editor Latinoamericano.
- Tomassini, Luciano (1993) Estado, gobernabilidad y desarrollo, Washington D.C.: Serie de Monografías del BID.
- Tomassini, Luciano (1995) "El proceso de globalización. Sus impactos políticos", en Instituto de Altos Estudios de América Latina (editor) América Latina en la era de la globalización, Caracas: Universidad Simón Bolívar, pp. 147-172.
- Van Klaveren, Alberto (1984) "The Analysis of Latin American Foreign Policies: Theoretical Perspectives", in Herald Muñoz and Joseph Tulchin (eds.) Latin American Nations in World Politics, Boulder and London: Westview Press, pp. 1-21.
- Van Klaveren, Alberto (1992) "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar", in Estudios Internacionales, año XXV, April-June 1992, No. 98, pp. 169-216.