

Fuentes de cambio en política exterior

Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo

Alba E. Gámez*

RESUMEN

El estudio de lo que puede denominarse reorientación de la política exterior del Estado no es un fenómeno nuevo. Los cambios de alianzas, socios económicos y actitudes ante temas internacionales, etc., se han reflejado en una multiplicidad de textos. Sin embargo, los marcos teóricos que tratan este tema como categoría de estudio en sí mismo son pocos. Superar esta situación contribuiría a identificar y comparar los cambios de actitud y discurso en las relaciones entre naciones, especialmente en el caso de los países en desarrollo, y por extensión, de sus fuentes. En este artículo se hace una revisión de diferentes modelos para el análisis de política exterior a partir del marco conceptual de Hermann (1990). Este marco sugiere la existencia de cuatro niveles graduados de cambio que permiten estudiar formas de cambio sutiles, pero importantes en política exterior; también ofrece un análisis razonado para probar la importancia relativa de sus fuentes. Este marco conceptual se puede ubicar en la división tradicional de niveles de análisis: *las características del líder, proponente burocrático, ajuste interno, e impacto externo*; y aunque no da una respuesta concluyente, puede ser una herramienta útil para aclarar las maneras de usar la evidencia empírica y establecer la importancia relativa de las fuentes del cambio en la orientación de la política exterior.

Palabras clave: Política exterior, teoría relaciones internacionales, burocracia, grupos de interés, países en desarrollo

*Profesora-Investigadora en la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS), México.
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, nivel I.
agamez@uabcs.mx

El estudio de la modificación del comportamiento del Estado, lo que puede denominarse reorientación de la política exterior, no es un fenómeno nuevo. La importancia del cambio en el estudio de la política exterior se ha reflejado en una multiplicidad de textos respecto a cambios en alianzas, socios económicos, y actitudes ante temas internacionales, por mencionar algunos ejemplos. Sin embargo, son pocos los marcos teóricos que tratan el tema del cambio en política exterior como categoría de estudio en sí mismo. Superar esta situación podría contribuir a identificar y comparar los cambios de actitud y discurso en las relaciones entre naciones, especialmente en el caso de los países en desarrollo y, por extensión, de sus fuentes.

En este artículo se hace una revisión de diferentes modelos para el análisis de política exterior a partir del marco conceptual de Hermann (1990). Este marco sugiere la existencia de cuatro niveles graduados de cambio que permiten estudiar formas de cambio sutiles, pero importantes en política exterior; también ofrece un análisis razonado para probar la importancia relativa de sus fuentes. Este marco conceptual se puede ubicar en la división tradicional de niveles de análisis: *las características del líder, proponente burocrático, ajuste interno, e impacto externo*; y aunque no da una respuesta concluyente, puede ser una herramienta útil para aclarar las maneras de usar la evidencia empírica y establecer la importancia relativa de las fuentes del cambio en la orientación de la política exterior.

El artículo inicia con el tratamiento del tema del cambio en política exterior. En una segunda parte, se revisan modelos para explicar la política exterior a partir de las perspectivas postuladas por los niveles de análisis internacional, societal, y burocrático. Debido a la naturaleza de la disciplina, las principales teorías de relaciones internacionales se enfocan al nivel internacional; de este modo son examinados el Realismo, el Pluralismo y la teoría de la Dependencia. La tercera sección se relaciona con el impacto de la burocracia, por lo que se aplica el modelo de política burocrática. La cuarta parte se enfoca al papel de los factores societales —de las interrelaciones en la sociedad—, particularmente la influencia de grupos de interés en la toma de decisiones respecto al exterior. No se integra el rol de los factores cognitivos individuales porque, pese a la importancia de los individuos encargados de la toma de decisiones, el análisis de sus características psicológicas rebasa el alcance de este trabajo, y se asume que su asociación en grupos trasciende sus características individuales. En la quinta parte se revisa el debate sobre la aplicabilidad de varios modelos de política exterior al análisis de los países en desarrollo. Esta discusión pretende ubicar en una nueva perspectiva la visión tradicional sobre las fuentes del comportamiento internacional de los estados “débiles”. Finalmente, se ofrecen algunas consideraciones sobre la necesidad de realizar el análisis desde una perspectiva comparativa, para la que puede ser útil el marco conceptual de cambio de Hermann.

EXPLICANDO EL CAMBIO EN POLÍTICA EXTERIOR

Con el propósito de dilucidar el cambio *sustancial* en política exterior de los cambios *poco esenciales* derivados de la acción cotidiana, Hermann (1990) y Holsti (1991) han propuesto el estudio del *cambio fundamental* en los patrones de comportamiento exterior. El primer autor identifica cuatro niveles graduados de cambio. Por su parte, Holsti se centra en un tipo particular de cambio, que define como reestructuración de la política exterior. Éste —la reestructuración en función de una posición nacionalista— contrasta con el de Hermann, en el sentido de que este último identifica modificaciones en política exterior que, aunque relevantes, podrían sin embargo pasar inadvertidas.

Holsti acuña el concepto de *reestructuración* para identificar un cambio que expresa una tentativa de transformación fundamental, realizada rápidamente, que no es progresivo y que generalmente implica el vínculo conciente (razonado) de diferentes sectores (Holsti, 1991: 84). De acuerdo con Holsti, la identificación de interdependencia con amenaza resulta en una alteración dramática de los patrones de las relaciones exteriores de un Gobierno (ibíd.: 85). En este sentido, el objetivo de la reestructuración de la política exterior es afirmar la autonomía del país, controlar los procesos transnacionales, destruir los elementos de supervivencia del colonialismo, y/o escapar del Estado hegemónico. Según su perspectiva, la reestructuración es esencialmente una manifestación de nacionalismo.

Así, el cambio fundamental en política exterior es un movimiento significativo en los patrones externos dirigidos a las relaciones diplomáticas, culturales, comerciales y militares, que es acompañado de nuevas políticas respecto a los agentes externos en el país y del (exitoso) intento de los tomadores de decisiones para reestructurar la política exterior. Parte central en la propuesta de Holsti es que ciertas condiciones (dependencia, vulnerabilidad, percepción de la propia debilidad e intervención externa masiva) incitan a los gobiernos a reestructurar la política exterior. Aquí, la interdependencia se convierte en una amenaza para los estados de la periferia, que los orilla a retraerse de la influencia del poder hegemónico. Holsti sugiere dos tipos de explicaciones para el cambio. El primero se relaciona con la percepción —de quienes toman las decisiones— respecto a las condiciones externas e internas que causaron su desavenencia con la orientación de la política exterior original, y el deseo de reestructurar los contactos externos del país. Un segundo tipo de explicación se vincula con la respuesta a la pregunta de por qué fue aplicada una cierta orientación y no otra. Tal autor reconoce que los datos tienden a no proveer de suficiente evidencia, aunque sostiene que a los gobiernos les interesa romper con viejos patrones de relaciones como el principal motivo de la reorientación de la política (ídem).

A principios de los noventa muchos países en desarrollo se encontraron en una posición conformada por la mayoría de los aspectos descritos por Holsti como razones para la reestructuración de la política exterior, a saber: alta interdependencia econó-

mica e incremento en el movimiento internacional de bienes y de capitales. De esto se sigue que una cantidad significativa de países debieron manifestar cambios fundamentales en sus políticas exteriores para revertir los efectos del impacto de la globalización. Sin embargo, no fue ese el caso; por el contrario, la política exterior de muchos países en desarrollo se caracterizó por un compromiso explícito con los principios de la liberalización económica (Gámez, 2003). Aunque la reestructuración de Holsti es una probable explicación de cambio en política exterior, no parece ser un modelo comprensivo de cambio en ese ámbito, dado que existen formas más variadas de reorientación de la política exterior, que su modelo no considera. Por el contrario, como se indica enseguida, el marco conceptual de Hermann permite identificar características y fuentes de varios tipos de cambio en política exterior.

Hermann, al igual que Holsti, analiza el cambio relacionado con una redirección de la política exterior que surge no por la sustitución de regímenes –lo que frecuentemente explica cambios dramáticos en política exterior– sino por el cambio efectuado por el mismo Gobierno o régimen (ibídem: 5). Para ello, propone cuatro niveles graduados de cambio. El primero, *el cambio de ajuste*, consiste en un cambio en el nivel de esfuerzo y alcance de los receptores de las políticas exteriores. Éste no es un cambio fundamental, a diferencia de los tres tipos de cambio restantes:

– *Cambio de programa*, o en los métodos o medios con los que se persigue un objetivo. El cambio es cualitativo más que cuantitativo e involucra nuevos instrumentos del aparato del Estado. Lo que se hace y cómo se hace cambia, pero el propósito es el mismo.

– *Cambio en el problema o en las metas*, en el que el cambio en la política exterior refleja la sustitución del problema u objetivo inicial.

– *Cambio en la orientación internacional*. Este es el más extremo de los cambios, y compromete a todas las esferas relacionadas con los asuntos mundiales. Es un cambio básico en el papel y actividades de los actores internacionales; y muchas políticas son simultáneamente modificadas.

Para entender las condiciones que promueven una redirección fundamental en política exterior, en su estudio, Hermann sugiere cuatro áreas de conocimiento. Éstas son (1) sistema político interno, (2) toma de decisiones en la burocracia, (3) cibernética, y (4) aprendizaje (ibíd.: 6).

1. *Sistema político interno*. Ya que esta perspectiva se basa en el supuesto de que los dirigentes y su régimen dependen del apoyo de ciertos sectores (i.e. opinión pública, grupos de intereses, partidos políticos, élite política), el cambio en la política exterior es propiciado por las modificaciones en sus preferencias de política. El que la política exterior cambie puede deberse a tres factores: el nivel de compromiso con la política del Gobierno; el grado de apoyo, oposición o indiferencia de los actores en política interna; y la relevancia del tema en cuestión dentro de la lucha por el poder interno. Así, la política inter-

na puede afectar la política exterior cuando: a) el tema es central en la lucha por el poder político; b) las actitudes o creencias de los grupos de apoyo experimentan un cambio profundo; y c) ocurre una realineación en los sectores más importantes del régimen; aunque aquí la política exterior es una consecuencia de la realineación más que una pieza central. Un cambio en el sistema interno es necesario; no obstante, Hermann insiste en que una reestructuración o transformación del sistema económico puede también ser una fuente del cambio de política exterior.

2. *Toma burocrática de decisiones.* La elaboración de las políticas es resultado de un proceso de negociación dentro de los grupos burocráticos. El cambio en política exterior normalmente será resistido por varios elementos estructurales. Cuanto más grande sea un cambio, mayor será la resistencia. Así, los cambios en los programas serán más fáciles de adoptar que el cambio de problema u objetivo, y este último menos difícil de implantar que la reorientación de la política exterior. Vencer la resistencia de las organizaciones requiere la presencia de individuos clave con el conocimiento y la habilidad para sortear tales obstáculos.

3. *Cibernética.* Esta perspectiva propone que los agentes se involucren en acciones autocorrectivas e incrementales para lograr cierto objetivo. Los cambios en política exterior podrían resultar del paso de un problema a otro, o de metas mayores que se juzgan necesarias para mantener el sistema. Un problema, sin embargo, es el ajuste ante cambios repentinos en el contexto (internacional).

4. *Enfoques de aprendizaje.* El cambio en la política exterior puede ocurrir cuando importantes tomadores de decisiones, que enfrentan un problema, reestructuran sus modelos mentales (i.e. por fallas de las políticas existentes), redefinen el problema o despliegan una nueva manera de entender las relaciones entre el problema y las políticas.

Como fuentes de cambio sugeridas por las áreas de investigación anteriores, Hermann propone los siguientes ejes de análisis:

I. *Conducción del líder.* El cambio resulta del esfuerzo de un tomador de decisiones (generalmente el presidente) para imponer sus puntos de vista. El líder debe tener la convicción, poder y energía para orientar su Gobierno hacia el cambio;

II. *Proponente burocrático.* Un grupo dentro del Gobierno llega a ser un defensor de la redirección, y lo hace desde una posición de influencia;

III. *Ajuste interno.* Un segmento políticamente relevante de la sociedad, en cuyo apoyo descansa el Gobierno, puede llegar a ser un agente de cambio al ejercer presión sobre el Gobierno;

IV. *Impacto externo.* Eventos externos dramáticos inducen al cambio en la política exterior.

Estas fuentes pueden ser activadas o reforzadas mutuamente de manera que, teniendo el proceso de toma de decisiones como un mediador, el cambio ocurre en el programa, objetivo o meta, o en la orientación internacional de política exterior del país.

Enfatizando la no linealidad de las etapas de la toma de decisiones, Hermann sugiere incluso siete fases para el proceso, que van de las expectativas de política inicial a las respuestas de actores y otros estímulos externos; enseguida, el proceso implica el reconocimiento de información discrepante, la postulación de una conexión entre un problema y las políticas, el desarrollo de alternativas, la construcción de un consenso para nuevas opciones y, finalmente, la implantación de nuevas políticas (ibíd.: 12-16). Hermann defiende entender la política exterior como un *proceso* de decisión más que como una respuesta determinista ante fuerzas internacionales. Reconoce que algunas veces éstas pueden ser ineludibles, pero resalta el papel decisivo de los tomadores de decisiones para anticipar y responder a tales fuerzas. Aún más, ante la ausencia de constricciones internacionales, Hermann apoya el punto de vista que los mismos tomadores de decisiones pueden ser agentes del cambio (ibíd.: 20).

Contrariamente a la ajustada interpretación de cambio fundamental de Holsti, la tipología de Hermann permite una mayor comprensión del nivel en el que se realiza el cambio; además, ofrece un marco para organizar tanto las influencias internas como las internacionales con el propósito de identificar las *fuentes* del cambio. Según lo observado arriba, el análisis de Hermann expone de forma modificada la división conocida de niveles y unidades de análisis (Cfr. Russett y Starr, 1989): sistémico (impacto externo), social (reestructuración interna), Estado (proponente burocrático) y niveles individuales (conducción por el líder), pero en una perspectiva que permite comparación. Al ser los fenómenos sociales tan complejos, naturalmente las cuatro fuentes de cambio que Hermann propone (sistémica, social, nivel burocrático e individual) son relevantes para la explicación en política exterior. Sin embargo, dado que las perspectivas sistémica e interna están, en última instancia, arraigadas en supuestos contrarios, quizá la forma de evitar tal dilema teórico es determinar de manera empírica la importancia relativa de estas fuentes de política exterior.

Hermann sólo provee un marco general para identificar las fuentes de cambio en política exterior, de modo que este artículo describe las propuestas teóricas que dan forma a esas posibles fuentes. Como se indicaba, la fuente ubicada al nivel individual adelantada por Hermann (con el término “conducción por el líder”) no se encuentra considerada porque el cambio en política exterior es entendido aquí como un resultado estructural, más que como el producto de personalidades individuales específicas. Así, las siguientes secciones dan contenido a las fuentes señaladas por Hermann: en el caso de los efectos restrictivos del sistema internacional, se examinan las teorías realista, pluralista y dependentista; respecto al rol de la burocracia, se incorpora el modelo de negociación interburocrática; finalmente, se analiza el papel de la oposición interna a las políticas del gobierno para explicar la influencia de los factores sociales (tales como los grupos de interés) como una fuente probable del cambio en política exterior.

COMPORTAMIENTO DEL ESTADO Y TEORÍAS DE RELACIONES INTERNACIONALES: REALISMO, PLURALISMO Y TEORÍA DE LA DEPENDENCIA

La interacción entre estados (o más correctamente, unidades políticas, para referirse a tiempos pasados) ha sido un área de preocupación y controversia. Sin embargo, no fue hasta el siglo XX –particularmente tras la guerra de 1914-1918– que el cuestionamiento acerca de las causas y efectos de los contactos entre estados tomó forma en una nueva disciplina: las relaciones internacionales. A finales de la década de los treinta, este nuevo campo del conocimiento enfrentó su primer debate interno, entre Idealismo y Realismo como explicaciones opuestas de la política internacional. Posteriormente, el fracaso del derecho internacional, la cooperación, y la buena voluntad para prevenir la Segunda Guerra Mundial condujo a muchos estudiosos a aceptar la lógica de la política de poder del Realismo; como resultado, este enfoque se convirtió en el paradigma principal en la disciplina. Desde el punto de vista realista, el Estado es un actor unitario que lucha por su supervivencia y por el aumento de su poder en un sistema anárquico. Más aún, esta comprensión del comportamiento del Estado sirvió como base para prescripciones políticas ante la incertidumbre respecto a la seguridad de los estados en la segunda posguerra, y el Realismo se convirtió en la base teórica de la política internacional como disciplina¹.

El Realismo explica el comportamiento del Estado en términos de una lucha por el poder. El sistema internacional anárquico es clave para explicar por qué y cómo los estados interactúan. Desde esta perspectiva, la preservación de la soberanía y el logro de los intereses nacionales necesitan ser defendidos y realizados desde una posición de fuerza militar y económica, con el uso cauteloso de diplomacia (Jones, 1970). Sin embargo, esto no significa que el Realismo considere poco importantes la dimensión interna y sus influencias en la política exterior. Los realistas están dispuestos a aceptar que la personalidad del tomador de decisiones ejerce un papel importante algunas veces y que un Estado puede exhibir un comportamiento diferente a la mera búsqueda del poder. Además, aceptan que la racionalidad no siempre está presente y que la idea de un interés nacional puede ser (y es) sujeta a manipulación (Needler, 1966). Sin embargo, en última instancia, como propuesta teórica, su convicción es que la preocupación por la seguridad nacional rebasa cualquier otra prioridad, por lo que la base de su análisis descansa en el nivel sistémico más que en el interno. Tener poder es un prerrequisito para la búsqueda de cualquier objetivo de política exterior. Así, si la seguridad es la preocupación principal en un sistema internacional anárquico, entonces se espera que el tipo y peculiaridades del régimen político del Estado no tengan un rol relevante en la determinación de la política exterior. Para explicar la creciente importancia de la interdependencia econó-

mica, los realistas subrayan el elemento de política de poder detrás de los procesos de intercambio económico. La interdependencia no es considerada necesariamente un fenómeno benéfico sino que, más bien, es vista como una relación asimétrica en la que la vulnerabilidad de una parte es fuente de poder para otra (Viotti y Kauppi, 1987: 56). En este sentido, aumentar el poder económico de un Estado con relación a otros es una política tan deseable como evitar la dependencia (Ibíd.: 57).

La segunda mitad del siglo XX trajo una interacción al nivel sistémico que cuestionó la idea del Estado como el único actor decisivo en política internacional. El impresionante desarrollo de la tecnología en términos de comunicaciones, producción económica, y capacidades militares, entre otras, fue combinado con el crecimiento del Estado como forma de organización política. Como resultado, la escena internacional fue transformada con nuevos actores y temas presionando por un lugar en la agenda internacional. Esta era de interdependencia creciente condujo al reconocimiento de que procesos complejos afectaban el comportamiento del Estado en términos diferentes a la mera preocupación por su seguridad. En tal contexto, la pertinencia del Realismo y, consecuentemente, de la política de poder para explicar el comportamiento del Estado fue desechado en muchos círculos académicos². Los conceptos y supuestos básicos del Realismo fueron severamente cuestionados no sólo porque no “correspondían” a los acontecimientos con el ritmo demandado por la “realidad”, sino también porque se indicaba que el Realismo adolecía de deficiencias teóricas. En el primer caso, el comportamiento de la búsqueda del poder, concepto clave del Realismo, fue encontrado inapropiado para explicar el aumento de la cooperación de los estados en el sistema (Keohane y Nye, 1989). En el segundo, el poder como concepto fue señalado como demasiado ambiguo para hacer frente al rigor del método científico (Vasquez, 1983).

El Pluralismo, con conceptos tales como transnacionalismo e interdependencia, fue considerado más adecuado que el Realismo para explicar los fenómenos internacionales en términos de la relación entre estados y agentes no estatales (Viotti y Kauppi, 1987: 228-229). El crecimiento de las interacciones económicas hizo al Pluralismo minimizar la preocupación por la seguridad y adoptar una definición del sistema internacional como un ámbito organizado a través del reconocimiento de intereses comunes y prácticas que emergen de la interdependencia; también, llevó a concebir las relaciones internacionales como mediadas por actores, temas y sucesos ajenos a la voluntad de los estados. Bajo este prisma, la política exterior es resultado de un proceso en el cual una pluralidad de actores, como los grupos de interés, las burocracias y los individuos, intentan hacer prevalecer sus intereses (ibíd.: 232-239).

Para los pluralistas, la influencia de la política mundial desafía la suposición realista de que el Estado se comporta como un actor racional y unitario, y lo sustituye por un proceso de competencia entre individuos y grupos que puede incluso trascender la lealtad al Estado y formar coaliciones transgubernamentales (ibíd.: 238-239). Esta

“internacionalización”, señalada por Keohane y Milner (1996: 3-24), influye en la política exterior a través de las acciones de grupos sociales que se benefician de la “reducción exógena de los costos de las transacciones internacionales” (ibídem: 5) y que presionan al Gobierno para que siga políticas de liberalización económica. Sin embargo, ya que tanto la economía mundial y la internacionalización aumentan la vulnerabilidad de la economía de los estados ante impactos externos, existe la posibilidad de que surja una oposición interna de otros grupos sociales e instituciones que se auto perciben como negativamente afectados por tales procesos. Tanto los grupos sociales como los gobiernos son afectados por la economía mundial puesto que la internacionalización significa constricciones y oportunidades que dan forma a sus preferencias políticas. Sin embargo, debido a la creciente vulnerabilidad producida por la interdependencia, un Estado puede resistir exitosamente o incluso bloquear la internacionalización. Así, el contexto interno puede llegar a ser fundamental para explicar variaciones entre países en tanto condiciona los incentivos de los políticos y de los grupos de interés (ídem). En este sentido, respecto a la política exterior, el Pluralismo, se apoya fuertemente en el nivel interno. Como se ejemplifica en la sección siguiente, el reconocimiento de la importancia de los factores internos ha sido un componente básico en la mayoría de la literatura respecto al análisis de la política exterior.

Generados dentro de la tradición occidental, el convincente poder del Realismo y, después, el desarrollo de las explicaciones centradas en lo interno informadas por el Pluralismo los convirtieron en las perspectivas teóricas más influyentes en Relaciones Internacionales. Sin embargo, también como un enfoque teórico importante sobresalió la tradición marxista y sus derivaciones, particularmente el Estructuralismo/Teoría de la Dependencia; corriente que rechazaba el comportamiento de búsqueda de poder bajo condiciones de anarquía, señalado por el Realismo, y que cuestionaba la multiplicidad de factores internos y simetría de la interdependencia internacional considerada por el Pluralismo (Hoogvelt, 1997: 58-61). El Estructuralismo y la Teoría de la Dependencia difieren de otros enfoques en la caracterización cronológica del sistema capitalista, las posibilidades que tienen los países subdesarrollados para superar su situación de atraso, las estrategias para hacerlo y el grado en el que el éxito económico de los países de la periferia terminará con la marginalización de grandes sectores de su población (ibídem: 8-9, 37-43). Los *dependentistas* y estructuralistas se centran en la reproducción y expansión del proceso de acumulación de capital para explicar el posicionamiento de los estados en el sistema internacional de acuerdo a un modelo centro-periferia (que también incluye una semiperiferia para los estructuralistas) (ídem: 9), que refleja el estatus de los países desarrollados y en desarrollo, respectivamente.

Sin embargo, si bien este marco teórico da cuenta de la estructura internacional en la que operan los estados, estos enfoques sistémicos tienen problemas para explicar el comportamiento en política exterior. Una razón para esta situación es que, en el caso de

la Teoría de la Dependencia, ésta no fue creada para dilucidar la política exterior como tal, sino para esclarecer las fuentes del subdesarrollo en el tercer mundo³. Esto podría explicar la escasez de estudios de caso basados en esta perspectiva. El Estructuralismo, por otro lado, no busca ofrecer un modelo de política exterior (comportamiento del Estado), sino que proporciona un enfoque del sistema-mundo que “desafía la suposición de que las sociedades nacionales constituyen unidades ‘independientes’ de análisis, cuyo desarrollo puede ser entendido sin tomar en cuenta las maneras sistémicas en que estas sociedades están vinculadas entre sí, en el contexto de una red en permanente expansión de intercambios materiales (económicos)” (Hoogvelt, 1997: 8).

Los escritores de la Dependencia contribuyen a un cuerpo teórico que identifica las constricciones del sistema capitalista internacional como límites a la disponibilidad de opciones y oportunidades de desarrollo de los países de la periferia, y el papel que tienen los intereses del centro (países desarrollados) en perpetuar esta situación (Prebish, 1981; Dos Santos, 1976; Furtado, 1974; Cardoso y Faletto, 1969). Sus análisis destacan cómo los países desarrollados han reducido las oportunidades de desarrollo de los países de la periferia, beneficiándose del atraso económico de estos últimos. El mecanismo identificado son relaciones comerciales asimétricas que favorecen a los primeros e introducen distorsiones estructurales en los últimos, haciéndolos incapaces de alcanzar un patrón autónomo de desarrollo⁴. Estas constricciones han reducido sensiblemente el margen de maniobra política de los países subdesarrollados en el sistema internacional, situación que fue auspiciada por la clase *comprador* (terrateniente y mercantil), élite dentro de los estados periféricos aliada con el capital extranjero (Hoogvelt, 1997: 39).

Particularmente durante la década de los setenta, las propuestas de la Teoría de la Dependencia sobre la distribución desigual de los recursos internacionales y la responsabilidad percibida de los países desarrollados en tal proceso influyeron en las políticas exteriores de países del Tercer Mundo y contribuyeron a la creación de intereses comunes como grupo⁵. Sin embargo, esta influencia fue resultado de las prescripciones normativas de la Teoría de la Dependencia más que de una explicación de las fuentes o predicción del comportamiento de la política exterior. No obstante, desde principios de los ochenta en adelante, la validez percibida de la Teoría de la Dependencia como guía para las acciones de política exterior decayó vertiginosamente con el fracaso de la retórica tercermundista en favor del avance de políticas de libre mercado y el rechazo a políticas “populistas” por parte de los gobiernos de los países desarrollados.

El énfasis de los teóricos de la Dependencia sobre el papel determinista jugado por fuerzas externas en la realización de las políticas ha sido fuertemente criticado por Atkins (1995) desde una perspectiva realista. Su postura es que los argumentos dependentistas minimizaron “las complejidades de la política y la autonomía relativa de la política exterior de los principales estados regionales [latinoamericanos], así como el ambiente aislado de algunos de los más pequeños”⁶. Atkins también atacó la perspectiva de la

Teoría de la Dependencia por sus “falacias lógicas y empíricas” que tienden a ignorar la existencia de interacciones de política de poder entre los países de América Latina, y la valoración en el sentido de que cada Estado poderoso ha impuesto una dependencia económica sobre el más débil a pesar de cualquier tipo de mercado en el que operen (Atkins, 1995: 351).

Oponiendo la teorización realista sobre el comportamiento del Estado como el producto de una relación de poder entre estados fuertes y débiles –que resulta en sumisión por los estados más débiles (Handel, 1981)–, basándose en la Teoría de la Dependencia, Moon explica la política exterior en términos del modelo de *Consenso Dependiente* (Moon, 1985). De acuerdo a Moon, el comportamiento de la política exterior de los estados periféricos no es el producto de la coerción (que conduce a obediencia) ejercida por los estados más fuertes, sino de la identificación de los tomadores de decisiones en los países subdesarrollados con los estados dominantes y los centros internacionales de poder. Los gobiernos de los países subdesarrollados no son forzados a seguir las direcciones de los estados más fuertes sino que están de acuerdo con las políticas que han de implantarse. La diferencia entre el consenso y la obediencia es importante aquí. La obediencia “implica influencia y de tal modo es diferente del consenso, que se refiere al acuerdo de política que puede no incluir consulta previa y no denota capitulación propia” (ibídem: 305).

Sin embargo, la consideración de los puntos de vista y opciones de los tomadores de decisiones que influyen en las políticas exteriores de los países subdesarrollados ha socavado la proposición de la Teoría de la Dependencia respecto a que la política exterior es producto de las limitaciones del sistema capitalista internacional. Esto no significa negar la dependencia económica respecto a las políticas de otros estados sino que, como indica Van Klaveren, el vínculo entre dependencia económica y política exterior es “demasiado indeterminado, mediatizado y abstracto para permitir hipótesis relacionales precisas” (Van Klaveren, 1984: 8-9). Algunos factores que permiten tal independencia de la política exterior son el cambiante sistema internacional y la autonomía relativa del Estado y su burocracia vis a vis las clases dominantes (ibídem: 10-15). Por ello, la investigación en política exterior basada en la Teoría de la Dependencia se vincula con el enfoque de las características internas de la acción del Estado (Moon 1995, 1987, 1983; Hey, 1995).

El punto importante de todo esto es que, aunque las tres perspectivas describen el sistema internacional de manera diferente, todas ellas explican la política exterior en términos de influencias sistémicas. Para el Realismo, la naturaleza anárquica del sistema internacional hace que el Estado desarrolle comportamientos de autoayuda para conseguir sus propios intereses e incrementar su poder. El Pluralismo explica el comportamiento del Estado en términos de las limitaciones y oportunidades proporcionadas por la red de relaciones que emergen de una creciente interdependencia económica internacional. La Teoría de la Dependencia percibe a la política exterior como la expre-

sión de las fuerzas del capitalismo global y ha introducido, en el análisis de las relaciones internacionales, la importancia que tiene la estructura económica internacional y sus efectos sobre la distribución del ingreso entre los estados, elementos ignorados hasta entonces. Sin embargo, la fortaleza de estas perspectivas teóricas —su valor para percibir las relaciones entre estados en una dimensión sistémica y comprehensiva— ha sido señalada como una debilidad cuando se trata de explicar los resultados de política exterior. Para dar cuenta de esta situación, se han estudiado los procesos internos de la política exterior con el fin de identificar la influencia del sistema internacional sobre los estados y viceversa.

MODELOS DE TOMA DE DECISIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR Y LA DIMENSIÓN DEL NIVEL ESTADO

El rechazo a la visión del Estado como un actor unitario e impenetrable redirigió la atención hacia la forma y características del proceso de toma de decisiones. Los agentes nacionales y externos y los factores que intervienen en el proceso de toma de decisiones se convirtieron en elementos esenciales para un conocimiento más exacto de las políticas de los estados. El argumento era que una mejor comprensión acerca de cómo estas influencias actúan sobre los estados conduciría a la predicción del comportamiento estatal, reduciendo así la incertidumbre que caracteriza la escena internacional. En la década de los sesenta, surgieron modelos centrados en el nivel interno que desafiaban la noción de que la política exterior era un resultado determinado por el sistema internacional. Por ejemplo, en lugar de asumir que el Estado era una entidad unitaria, Snyder *et al.*, con su enfoque de toma de decisiones en el estudio de la política internacional, se enfocaron en el comportamiento de las personas que tomaban las decisiones en nombre del Estado (Snyder, Bruck y Sapin, 1962). El Estado, para propósitos de la elaboración de políticas, era sus tomadores de decisiones. Así, la forma en la cual tales personas definieran su situación se convirtió en un tema importante en la explicación de la política exterior, por lo que el análisis incorporaba las percepciones y maneras de entender los temas de política exterior de los individuos. Al comprender la política exterior a través de la toma de decisiones, ésta se convirtió en una serie de decisiones discretas que podían ser analizadas sin tener que dar cuenta de nociones tales como poder, anarquía o las “realidades objetivas” del contexto del Estado. Consecuentemente, el comportamiento estatal podría ser fielmente observado y rigurosamente analizado estudiando cómo los tomadores de decisiones llegaban a sus decisiones (White, 1989: 14). Esto abrió de lleno la puerta a la dimensión interna en el análisis de la política exterior.

Este desarrollo en la disciplina provino del reconocimiento de la existencia de procesos complejos, que involucran múltiples actores e influencias y ocurren dentro de los estados en el momento de decidir e implantar la política exterior. En lugar de enfocarse en el Estado como un actor unitario, el análisis de la política exterior se centró en las decisiones y los procesos empleados para alcanzar tales decisiones. La racionalidad en la toma de decisiones no fue asumida *a priori* y se tomó conciencia de la importancia de las percepciones y las percepciones erróneas de los individuos (Jervis, 1976) y los grupos de trabajo (Janis, 1972). Adicionalmente a los estudios cognitivos, otros enfoques estudiaron el rol de la estructura gubernamental. Posiblemente el más importante de éstos (y definitivamente el más seminal) fue el estudio de Allison sobre la Crisis de los Misiles de 1962, donde perfiló tres modelos de política exterior (Allison, 1969; 1971). El primero, el *modelo de actor racional*, identificado con el Realismo, explica la política exterior como una actividad racional dirigida al logro de la mejor opción de política. Este modelo promueve la idea del Estado como un agente racional unitario, aunque su supuesto es cuestionado en situaciones de crisis cuando la opción seleccionada puede no ser la “mejor” sino la que parece más adecuada en ese momento. El segundo, el *modelo de proceso organizacional*, diferencia a individuos y organizaciones a la hora de tomar decisiones. Dado que por razones operativas cada Gobierno está dividido en organizaciones que actúan de acuerdo a procedimientos y rutinas estandarizados, el comportamiento del Gobierno es “menos una elección deliberada de los líderes, y más un producto del funcionamiento de grandes organizaciones que funcionan de acuerdo a patrones estándares de comportamiento” (Allison, 1969: 698). La importancia de este modelo descansa en indicar que la política exterior es, en gran medida, el producto de la forma en que se realiza el proceso de toma de decisiones (Smith, 1989). Finalmente, el *modelo de política burocrática* entiende la toma de decisiones no como la decisión racional de tomadores de decisiones individuales de “alto” nivel, cualquiera que sea su categoría en la jerarquía gubernamental; más bien, propone que las políticas son resultado de un proceso de negociación entre individuos que representan grupos de interés en desacuerdo, y donde sus percepciones, motivaciones, posiciones, poder y maniobras son expuestos.

También defendiendo el modelo de política burocrática, Halperin señala que el modelo de actor racional debería ser sustituido “por una imagen más complicada de lo que es la política internacional”. Esta imagen tiene las siguientes características: 1) Un gobierno no es unitario, ni posee la habilidad para controlar completamente sus acciones; sino que se forma de numerosos individuos, la mayoría de los cuales trabaja en grandes organizaciones. Aunque constreñidos por visiones compartidas de su sociedad, estos individuos tienen intereses, prioridades y preocupaciones diferentes, y pueden estar en desacuerdo respecto a las políticas a implantar para resolver un problema; 2) Un intento aparentemente calculado para influir el comportamiento de otro Gobierno

puede, de hecho, haber surgido de un proceso de “estira y afloja”; 3) La respuesta del exterior tendrá características similares, según los intereses y la estructura de la burocracia implicada. 4) Es necesario conocer los motivos, intereses, y fuentes de poder de los participantes en el Gobierno que llevaron a las decisiones y luego a las acciones; 5) Como resultado, el compromiso entre varios individuos, dice Halperin, conduce a propuestas de política “razonables” (Halperin, 1974: 311-313).

El trabajo de Allison sobre el papel de la burocracia en política exterior tuvo un impacto importante en la disciplina y no fue extraño que recibiera, por consiguiente, varias críticas. Por ejemplo, se ha discutido que, dependiendo del asunto a tratar, la variación en el número y posición de los tomadores de decisiones puede conducir a resultados diferentes (Rosati, 1981). En otras palabras, una distribución desequilibrada de poder/influencia dentro de la burocracia puede no resultar en “propuestas razonables de política”, como fue señalado por Halperin, sino en la implantación de políticas que benefician intereses limitados. También se ha sugerido que la importancia de la intervención presidencial es subestimada en el modelo (ibídem: 245-246). Adicionalmente, Smith ha criticado la validez metodológica del estudio, bajo la consideración de que no puede ser usado con facilidad en análisis de países no desarrollados o incluso que su aplicación se reduce a los Estados Unidos. Esto es así, indica Smith, porque el modelo de política burocrática descansa, precisamente, en una compleja estructura burocrática, de la que carecen los países no desarrollados (Smith, 1980). Sin embargo, como se verá más adelante, este argumento ha sido impugnado por estudios empíricos. En cualquier caso, a pesar de las críticas al modelo, la negociación inter-burocrática permanece como un modelo importante en el análisis de política exterior.

Racionalidad y elaboración de políticas

Enfoques como el modelo de política burocrática y el papel de la oposición interna (vid. supra, siguiente sección) han aparecido por insatisfacción ante la limitada integración de variables internas en el análisis de política exterior. Como se mencionó, esta insatisfacción ha sido dirigida especialmente contra el principio de racionalidad, que ha impregnado las relaciones internacionales como disciplina debido al predominio del pensamiento realista. Sin embargo, el principio de racionalidad no debería ser asociado con la idea de que los líderes eligen necesariamente la mejor política posible. Más bien, como Adler y Haas apuntan, la racionalidad puede ser interpretada como “un patrón de razonamiento coherente internamente [que] no necesita ser lógico-deductivo” y cuyo resultado puede tomar formas diferentes (Adler y Haas, 1992: 370).

Sabatier con su marco de *coalición de apoyo* (*advocacy coalition*) (Sabatier, 1993) y Haas con su enfoque de *comunidad epistémica* (Haas, 1992) han estudiado la aparición e importancia en los procesos de elaboración de políticas. Por un lado, Sabatier se enfoca en un aprendizaje orientado a la política y la formación de “grupos de actores tanto

de instituciones públicas como privadas en varios niveles de gobierno que comparten aspectos críticos de un sistema de creencias”, los cuales trabajan como una coalición para lograr sus objetivos políticos (Sabatier, 1993: 36). Por otro lado, Haas se centra en el rol que tiene la *interpretación* de una situación hecha por los tomadores de decisiones y/o sus asesores. Las interpretaciones compartidas conducen a un sentido de identificación y solidaridad dentro de un grupo, algo que deviene en homogeneidad de puntos de vista sobre el proceso y resultados en la toma de decisiones. Esto es lo que llama una *comunidad epistémica*. Además, de acuerdo con Haas, tal sentido de solidaridad “se deriva no solamente de sus intereses compartidos [valores y creencias] sino también de sus aversiones compartidas, las cuales se basan en su reticencia a tratar con las agendas políticas externas a su empresa política común o a invocar políticas basadas en explicaciones que ellos no aceptan” (Haas, 1992: 20).

Haas y Adler diferencian su enfoque de *comunidad epistémica* de la elección racional y las tradiciones neorrealistas. Estas últimas, argumentan, enfatizan excesivamente el rol de las estructuras y la distribución material de poder, mientras que el enfoque de *comunidad epistémica* se enfoca a la cuestión de la interpretación y la generación de consensos dentro de un grupo, y a la actitud comprometida de sus miembros para implantar sus opciones de política. El enfoque de *comunidad epistémica* se distingue también del modelo de política burocrática precisamente en el mismo aspecto: los miembros de una *comunidad epistémica* reclaman tener un conocimiento relevante de la política dentro del área temática y, debido a esto, su comportamiento no responde a intereses de corto plazo o basados en la burocracia.

A pesar de su separación de la elección racional y las tradiciones neorrealistas, Adler y Haas reconocen que el enfoque de *comunidad epistémica* puede ser “extremadamente útil” incluso para análisis de elección racional, ya que “provee los prerrequisitos necesarios para la elección racional, explicando de dónde provienen las alternativas” (Adler y Haas, 1992: 369). Como se mencionó anteriormente, la racionalidad no necesariamente significa la selección de la mejor opción política; pero, si se entiende como una forma de razonamiento coherente y lógica, puede ayudar a comprender el proceso de toma de decisiones de política, además de sus implicaciones y resultados.

La siguiente sección trata de otro enfoque centrado en el nivel del Estado dentro de un análisis de la política exterior que, más que enfatizar las características del Estado en la elaboración de políticas, resalta la naturaleza societal de la política exterior a través de la influencia de la oposición de grupos de interés a las políticas de gobierno.

POLÍTICA INTERNA Y POLÍTICA EXTERIOR. EL PAPEL DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA

El contexto interno del Estado ha sido reconocido como una fuente importante del comportamiento de política exterior. Recientemente, este reconocimiento se ha fortalecido por el redescubrimiento del contexto y la tendencia hacia las teorías de mediano alcance⁷. Adicionalmente a los factores cognitivos, organizacionales y burocráticos identificados como significativos en el análisis de la política exterior, al tratar con explicaciones centradas en lo interno, autores como Adler y Haas han resaltado las características de la estructura política, principalmente en los aspectos de democratización y desarrollo político⁸. El énfasis en tales variables de la naturaleza del régimen ha producido que se consideren determinantes en el comportamiento del Estado⁹. De acuerdo a Hagan, se define como régimen “al grupo o conjunto de grupos que controlan las estructuras políticas centrales de autoridad de un sistema político nacional” (Hagan 1993: 18). Sin embargo, en su texto Hagan usa el término “régimen” intercambiadamente con “Gobierno”, significando con ello la rama del poder ejecutivo como el rostro visible que adelanta y ejecuta las políticas. De acuerdo a esta perspectiva, en un país democrático (donde el Gobierno es políticamente responsable) los elaboradores de las políticas tienen que acomodar sus intereses diferentes y dar cuenta de sus políticas vis a vis al electorado y las ramas legislativa y judicial del Gobierno. Dado que los países democráticos tienden a disfrutar de crecimiento económico, sus procesos de toma de decisiones se identifican con la vertiente pluralista. Por otra parte, los países subdesarrollados o no completamente desarrollados han sido vinculados con procesos de toma de decisiones menos complejos.

Sin embargo, autores como Hagan han manifestado que centrarse en que un Gobierno rinda cuentas de sus acciones (sistemas políticos abiertos contra sistemas políticos cerrados) subestima la relación entre política interna y exterior (ibíd.: 2). Hagan sugiere que la oposición a las políticas de un Gobierno (régimen) y la respuesta del régimen a esa oposición puede ser un punto de partida útil para explorar tal relación; esto permitiría vincular la oposición a los líderes que realizan las políticas y elaborar análisis comparativos. De esa manera, ese autor parece trascender el debate acerca de la aplicabilidad de los modelos de política exterior que está en función del tipo de estructura política en los países¹⁰. A través del rol de la oposición política al régimen, Hagan trae a escena a los individuos y a los actores burocráticos, gubernamentales y societales. El comportamiento exhibido por el régimen (i.e. la política exterior de un gobierno) será entonces reflejo de las presiones internas que enfrente y cómo decida tratarlas. Aunque Hagan previene que la oposición política puede no siempre ser *la fuente* de política exterior, una parte significativa de su argumento es que no hay nada *a priori* que la prevenga de serlo en cualquier país.

Siguiendo a Hagan, la oposición política puede provenir de cuatro conjuntos de actores: (1) divisiones dentro del liderazgo que surgen de diferencias de personalidad, grupales y burocráticas; (2) actores legislativos y otros actores que comparten el poder con el Ejecutivo; (3) segmentos políticamente activos de la sociedad representados por intereses burocráticos o grupos de interés; y (4) la actividad menos estructurada del pueblo en la forma de opinión pública y algunas veces manifestaciones de inconformidad civil¹¹. Claramente, esta perspectiva acerca del proceso político descansa en la doble suposición: que la formulación de la política exterior no es esencialmente un proceso muy diferente a la toma de decisiones sobre aspectos internos, y que en el funcionamiento del sistema político también influye la dimensión externa de la acción del Estado (Davis, 1975).

El argumento principal de la importancia del ámbito interno en política exterior es que presiones dentro del Gobierno o societales constriñen el comportamiento del Estado. Los grupos de interés son vistos como vehículo de esas presiones societales¹². La importancia otorgada a los grupos de interés se basa en el supuesto de que pueden incidir en el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que perciban que les afectan negativamente. Dado que la noción de grupos de interés asume que son explícitamente activos, el apoyo abierto o la oposición a las políticas de gobierno parecerían ser la manera con la cual expresan su apoyo o rechazo. Mientras que el apoyo puede o no reflejarse en participación política (porque los grupos de interés simpatizantes pueden estar satisfechos con los procesos de toma de decisiones y las políticas que de ahí surjan) es posible esperar oposición al menos en aquellos sectores que se vean negativamente afectados. Evidentemente, falta de oposición no necesariamente significa consentimiento con las políticas de gobierno pero, para el asunto práctico de la decisión de política, la no conformidad que no se expresa de alguna manera puede asumirse que tiene las mismas consecuencias que el apoyo.

Evaluaciones del grado en el que un Gobierno es libre de realizar sus políticas han sido formuladas sobre consideraciones respecto al tipo de régimen y el grado de desarrollo político del país bajo estudio, del que posiblemente el ejemplo más claro en política exterior es la pre-teoría de Rosenau (1966). Esta situación proviene del supuesto de que los países democráticos están más limitados que los no democráticos a la hora de tomar decisiones de política. La lógica de este supuesto es que los regímenes democráticos, contrariamente a los regímenes autoritarios, enfrentan múltiples presiones que deben ser consideradas en un contexto de tolerancia y la aceptación de que el Gobierno está sujeto a restricciones constitucionales, entre otras disposiciones (Hagan 1978: 341). En este sentido, en el caso de la participación de grupos de interés en la elaboración de políticas, se asume que existe un marco institucional que hace su participación deseable y posible (Dunleavy y O'Leary, 1987: 13-71). Como se ha indicado anteriormente, sin embargo, Hagan defiende que el comportamiento de los grupos de interés como

una fuente probable de explicación de la toma de decisiones no debiera estar limitado exclusivamente a los análisis de la toma de decisiones en los países desarrollados o democráticos. Los grupos de interés como oposición a las políticas de gobierno (debido a sus diferentes intereses y perspectivas acerca de un tema) pueden ayudar a explicar la elaboración de las políticas en países en desarrollo y/o no plenamente democráticos. A pesar de lo anterior, una parte importante de la literatura acerca de las fuentes internas de la política exterior departen del plano de la rendición de cuentas. La siguiente sección está dedicada a explorar el debate de la aplicabilidad de modelos de política exterior a los países en desarrollo que tradicionalmente se han visto como apropiados sólo para el mundo desarrollado.

POLÍTICA EXTERIOR EN PAÍSES EN DESARROLLO

Es una observación clásica en relaciones internacionales que el carácter cambiante del sistema internacional ejerce una fuerte influencia que limita el tipo de política exterior que un país débil puede realizar (Handel, 1981). Por otra parte, existe la posibilidad de que ciertas circunstancias (internas y externas) permitan a países dentro de este grupo, rebasar las constricciones externas y desarrollar una línea de política exterior independiente y exitosa, al menos en ciertos campos (Hey y Kuzma, 1993; Elman, 1995; Haggard, 1990). Esta situación no ha sido convenientemente explicada por las perspectivas estructuralistas de política exterior que ven a las políticas exteriores de los países subdesarrollados como una mera reacción a las influencias sistémicas. En razón de lo anterior, han surgido análisis basados en las fuentes internas de política exterior, bajo la consideración de que la política exterior es un fenómeno complejo en cualquier país.

Este cambio acerca de cómo estudiar la política exterior en los países en desarrollo cuestiona la visión convencional, en la teorización de la política exterior, sobre las diferencias que separan a los países en desarrollo de los desarrollados, y la consecuente aplicabilidad de los modelos de política exterior actuales a los primeros. Clara y llanamente, se ha sugerido que los modelos aplicados a los países desarrollados son inapropiados para estudiar las políticas exteriores de los países en desarrollo (Smith, 1980: 31). Los orígenes de esta situación parecen encontrarse en la asociación de dos ideas. La primera es que el autoritarismo y un aparato burocráticamente subdesarrollado implican automáticamente la personalización de la política exterior; en la que —en su forma más reduccionista, como señala Korany— la personalidad del líder es clave para explicar las relaciones exteriores (Korany, 1974). La segunda es que la mayoría de los países en desarrollo tienen sistemas políticos autoritarios (o no democráticos). De ese modo, como expone Calvert,

la elaboración de las políticas exteriores en los países en desarrollo se ha concebido, en gran medida, como un proceso que no involucra las complejidades de la negociación política que prevalecen en los sistemas democráticos (Calvert, 1986). Como resultado, los análisis de las políticas exteriores de los países en desarrollo han tendido a enfatizar las fuentes idiosincráticas de la toma de decisiones: las personalidades de los líderes y variables psicológicas –para irritación de algunos autores– (Weinstein, 1972). Irónicamente, sin embargo, la enfática sugerencia de usar modelos que subrayan las características psicológicas de los líderes en el análisis de la política exterior de los países en desarrollo (como el modelo de toma de decisiones) es problemática debido a la falta de datos disponibles. Reunir información específica, estandarizada y computable acerca de las características psicológicas de los tomadores de decisiones clave en el mundo en desarrollo ha probado ser una tarea difícil (Korany, 1974: 71).

Insatisfacción con esta situación ha conducido a debates acerca de si los modelos de política exterior aplicados en los países desarrollados pueden ser aplicables a los países en desarrollo. El debate es, en mucho, consecuencia del reconocimiento de que la elaboración de la política exterior en los países en desarrollo es un proceso complejo. Al tratar este tema, varios investigadores han promovido el uso de modelos separados para los países desarrollados y en desarrollo dado que algunos están explícitamente dirigidos hacia los primeros, como en el caso del modelo de política burocrática de Allison (Smith, 1980: 31). Otra posición en el debate opone que más que la uniformidad, precisamente la diferenciación entre países del tercer mundo es lo que impide el estudio de sus políticas exteriores (Vertzberger, 1984). Vertzberger sostiene que es válido aplicar modelos como el de política burocrática a cierta clase de países en desarrollo. En su perspectiva es inadecuado amontonar a los países del Tercer Mundo en una única categoría, en razón de que hay países en desarrollo que –como Brasil y México– tienen burocracias coherentes y patrones y rutinas regularizados (ibídem: 89). Más aún, sugiere que una vez que los elementos de la política burocrática son introducidos en las sociedades no occidentales, su influencia en los resultados de política se acentuará por algunas de las cualidades particulares de esas sociedades. Identifica a éstos como (1) el hecho que la esfera política no está rígidamente separada de las relaciones personales y sociales; (2) el predominio de camarillas; y (3) la ausencia de consensos para legitimar los fines y medios de la acción política. Como conclusión general para los análisis de política exterior en los países en desarrollo, Vertzberger mantiene que la negociación interburocrática es altamente probable en el contexto del Tercer Mundo, por la existencia de una dinámica de grupos pequeños y política de facciones (ídem).

La posición tomada en este trabajo es que la aplicación de modelos de política exterior en los países en desarrollo es una estrategia válida. De la discusión presentada anteriormente se desprende que el problema es no tanto si pueden ser aplicados, sino si rendirán frutos útiles. Sin embargo, esta duda está presente también en el análisis de

las políticas exteriores de los países desarrollados, respecto a los cuales no hay consenso acerca de la aplicabilidad de un modelo general (orientado a esos países). La manera de discernir la valía de los modelos de política exterior disponibles actualmente es probarlos empíricamente. Los países en desarrollo pueden ser un campo fértil para este examen, porque independientemente de su grado de rendición de cuentas o desarrollo económico, están involucrados en procesos políticos de los que la política exterior tiene una actuación relevante. Tratar de encontrar las características de esos procesos es una tarea deseable, porque analizar la política exterior es explicar el comportamiento del Estado, y los países en desarrollo representan la mayoría de los estados en el sistema internacional actual. A la luz de esta escasez de modelos “orientados a los países en desarrollo”, la alternativa sería la inacción, actitud poco razonable que ha sido rechazada por múltiples estudios (comparativos y de caso) acerca de la política exterior de los países en desarrollo (Holsti, 1991).

RESUMEN Y CONCLUSIONES

El complejo desarrollo de las relaciones internacionales o de la política mundial trajo muchos temas de estudio a la agenda de la disciplina, cuestionando los supuestos realistas acerca del Estado y la estructura del sistema internacional. Esta situación estimuló la propagación de perspectivas y modelos alternativos para explicar la política exterior. Algunas de las perspectivas, contrarias a la comprensión del Realismo respecto al comportamiento del Estado –tales como el Pluralismo y la Teoría de la Dependencia–, también se centraron en el nivel sistémico; pero la mayoría de los análisis de política exterior surgieron en respuesta al determinismo de los enfoques sistémicos. A partir de la noción de que se puede comprender mejor la elaboración de la política exterior si se tiene presente la importancia del contexto interno en el que se realiza, contribuciones a las formulaciones teóricas de la política exterior subrayaron la naturaleza interna de ésta. Procesos individuales, burocráticos y sociales de la toma de decisiones fueron estudiados haciendo uso de herramientas frecuentemente desarrolladas por otras disciplinas. Más recientemente, la profusión de literatura que descansa en el nivel de análisis interno ha seguido el redescubrimiento de la necesidad de considerar el contexto político, económico y social de los países cuyas políticas exteriores se están analizando.

El estudio de las políticas exteriores de los países no desarrollados llamó la atención acerca de la viabilidad de los modelos prevalecientes para explicar las realidades de países con características diferentes en términos de su organización administrativa, cultura política, y estructura económica. Algunos analistas cuestionaron la aplicación, en países

en desarrollo, de modelos normalmente usados para explicar las políticas exteriores de los países desarrollados. Otros autores han defendido que es igualmente válido aplicar cualquier modelo en el análisis de la política exterior, independientemente de la condición de desarrollo del país en cuestión. Múltiples estudios fueron realizados usando enfoques teóricos diferentes, que combinaban factores psicológicos, económicos, geográficos, culturales y de seguridad, tan sólo por mencionar algunos. Sin embargo, dado que los análisis de política exterior buscan identificar las fuentes del comportamiento del Estado, es interesante encontrar que las formulaciones teóricas acerca del problema del cambio en la orientación de la política exterior recibieron poca atención. Esto se debe posiblemente a la naturaleza de la investigación, que se centró en momentos puntuales de toma de decisiones, como en el caso del modelo de política burocrática de Allison, y en procesos específicos de la elaboración de la política exterior.

Reconocer que tanto los factores sistémicos como internos determinan la política exterior es una aseveración obvia debido a la compleja naturaleza de los fenómenos de política exterior. Lo que se requiere es investigación que especifique la influencia relativa de los factores sistémicos e internos en el comportamiento de la política exterior, y que dé cuenta de las características de esa influencia y los efectos que puede tener en el comportamiento de los estados. Una evaluación empírica de los modelos de política exterior puede ayudar a modificar la comprensión tradicional del comportamiento del Estado, de acuerdo a la división de países desarrollados y en desarrollo. En el caso de estos últimos, un punto común de análisis del comportamiento exterior ha sido resaltar el determinismo sistémico debido a la posición de debilidad de tales países en el sistema internacional. Como se mencionó, algunos estudios han sugerido que los países en desarrollo no necesariamente se comportan de acuerdo a tales percepciones por lo que es recomendable no suscribir *a priori* una visión de la política exterior que asuma que los países en desarrollo están desproporcionadamente sujetos a fuerzas internacionales. Esto no significa negar la importancia de los impactos externos o eventos que pueden algunas veces rebasar la habilidad o capacidad de un Estado para resistirlos; señala solamente el elemento de elección que los tomadores de decisiones de cualquier Estado pueden ejercer, lo que en última instancia decide la orientación de la política exterior.

El marco conceptual de Hermann, que identifica niveles graduados de cambio, puede ser útil para analizar cambios en la orientación de la política exterior que de otra manera pasarían inadvertidos dentro de la continuidad que regularmente caracteriza esta área de la política. Su propuesta provee algunas definiciones útiles y, a pesar de su perspectiva centrada en lo interno, permite también acomodar explicaciones sistémicas. En ese sentido, aunque no es un modelo innovador de política exterior, puede ser un mecanismo útil para organizar una investigación comparativa sobre las fuentes del cambio en política exterior, aspecto que ha permanecido soslayado en el análisis teórico de la disciplina.

Notas

1. Como es conocido, Morgenthau (1989 [1946]) es pionero en la introducción del Realismo político como teoría de la Política Internacional y se ha reconocido ampliamente su influencia en el desarrollo de las relaciones internacionales como disciplina.
2. Véase la colección de textos sobre la política de la interdependencia y las relaciones transnacionales en Little y Smith (1991).
3. Como señala Mansilla (1991), el pensamiento *dependentista* se originó para proveer de una explicación al subdesarrollo de las sociedades periféricas y para exponer la limitación del supuesto de que tales sociedades tenderían naturalmente a desarrollarse.
4. Económicamente, estas distorsiones fueron expresadas por la subordinación de sus economías a las necesidades de los países capitalistas avanzados, a través de términos desiguales de intercambio, y una dependencia extrema de los mercados externos, de bienes, capital y tecnología (Petras, 1973: 3).
5. El éxito de los países del Tercer Mundo, los cuales adelantaban su posición como grupo que demandaba una mejor repartición de los recursos internacionales, tomó forma a través de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados de Naciones Unidas, y en el Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Internacional (idem: 3).
6. Atkins (1995: 69) se refiere a las explicaciones *dependentistas* hacia Latinoamérica pero sus críticas se dirigen a la teoría como tal.
7. Bajo concepciones positivistas respecto al conocimiento y la ciencia, investigadores se han dedicado a la tarea de producir modelos de política exterior que tengan aplicabilidad universal. En vista del escaso éxito de sus esfuerzos, la “segunda generación” de análisis de política exterior resalta la necesidad de centrarse en el contexto y desarrollar teoría de mediano alcance, aunque sus miembros mantienen el compromiso de darle contenido empírico a sus estudios (Cfr. Neack, Hey y Haney, 1995).
8. Hagan (1993) hace una revisión de estudios que se centran en el contexto interno de la toma de decisiones que también incluye casos diferentes a los Estados Unidos.
9. Hagan identifica esta tendencia con los esfuerzos tempranos de evaluar la validez empírica de los “genotipos” de Rosenau, y también con la noción prevaleciente entre los investigadores de ciencia política de relacionar las constricciones políticas con democratización (Hagan, 1995: n. 7).
10. Como se verá después, un argumento usual en los análisis de política exterior es que los modelos deberían ser aplicados a países políticamente desarrollados y no a los políticamente subdesarrollados.
11. Son representantes de la oposición política los partidos políticos, la Iglesia, la opinión pública, los sindicatos (Hagan, 1978: 343).
12. El concepto de “grupos de interés” es útil como espejo que contrasta la acción del Estado (entendida como Gobierno). Sin embargo, en su uso se implica el reconocimiento de que tales grupos están esencialmente separados del Estado, lo que responde a una interpretación pluralista que ve individuos libres que buscan sus propios intereses colectivamente (Dunleavy y

O'Leary, 1987). Esta noción puede llevar a error, especialmente porque la separación entre estos grupos y el Gobierno es cuestionable. Por otra parte, los vínculos del Gobierno con los empresarios remite a la muy discutida autonomía del Estado (Cfr. Hamilton, 1982). En cualquier caso, usar el concepto de grupos de interés permite identificar sectores que son relevantes en política y que pueden influir en la política exterior; pero sin asumírselos (ni al Gobierno) *a priori* como agentes cuyo comportamiento es neutral.

Referencias bibliográficas

- ADLER, Emanuel & Peter M. Haas. "Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program". *International Organization*. Vol. 46. No. 1 (December 1992). P. 367-390.
- ALLISON, Graham. *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. USA: Harper Collins Publishers, 1971.
- ALLISON, Graham. "Conceptual models and the Cuban Missile Crisis". *American Political Science Review*. No. 63 (1969). P. 689-718.
- ATKINS, G. Pope. *Latin America in the international political system*. [3a ed.]. Boulder: Westview Press, 1995.
- CALVERT, Peter. *The foreign policy of new states*, Sussex: Wheatsheaf Books, 1986.
- CARDOSO, F. H. y Enzo Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, México: Siglo XXI, 1969.
- DAVIS, Harold. "The analysis of Latin American foreign policies". En: H. Davis & L. Wilson (eds.). *Latin American foreign policies*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1975. P. 3-22.
- DUNLEAVY, Patrick & BRENDAN O'Leary. *Theories of the state: the politics of liberal democracy*. London: Macmillan Education, 1987.
- DOS SANTOS, Theotonio. *Dependencia y cambio social*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 1976.
- ELMAN, Miriam Fendius. "The foreign policy of small states: Challenging Neorealism on its own backyard". *British Journal of Political Science*. Vol. 23. No. 2 (1995). P. 171- 217.
- FURTADO, Celso. *El mito del desarrollo económico y el futuro del tercer mundo*. Buenos Aires: Ediciones Periferia, 1974.
- GAMEZ, Alba E. "Regionalización y globalización: los países en desarrollo en la política internacional de la posguerra fría". *Aportes BUAP*. No. 22 (enero-abril 2003). P. 29-42.
- HAAS, Peter M. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*. Vol. 41. No. 1 (December 1992). P. 1-35.
- HAGAN, Joe. "Domestic political explanations in the analysis of foreign policy". En: Laura Neack, Jeanne Hey and Patrick Haney (eds.). *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995. P. 117-143.
- HAGAN, Joe. *Political opposition and foreign policy in a comparative perspective*. Boulder: Lynne Rienner, 1993.
- HAGAN, Joe D. "Regimes, political oppositions, and the comparative analysis of foreign policy". En: C. Hermann, C. Kegley and J. Rosenau (eds.). *New directions in the study of foreign policy*. Boston: Allen and Unwin, 1978. P. 339-365.

- HAGGARD, Stephan, *Paths from the periphery: the politics of growth in the newly industrializing countries*, Ithaca, N.Y.: Cornell UP, 1990.
- HALPERIN, Morton, *Bureaucratic politics and foreign policy*, Washington, D.C: The Brookings Institution, 1974.
- HAMILTON, Nora. *The limits of state autonomy: post-revolutionary Mexico*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1982.
- HANDEL, Michael. *Weak states in the international system*. London: Frank Cass, 1981.
- HERMANN, Charles. "Changing course: when governments choose to redirect foreign policy". *International Studies Quarterly*. No. 34 (1990). P. 3-21.
- HEY, Jeanne. "Foreign policy in dependent states". En: Laura Neack, Jeanne Hey y Patrick Haney (eds.). *Foreign Policy Analysis. Continuity and change in its second Generation*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995. P. 201-213.
- HEY, Jeanne and Lynn Kuzma. "Anti US foreign policy of dependent states. Mexican and Costa Rican participation in Central American Peace Plans". *Comparative Political Studies*. Vol. 26. No. 1 (1993). P. 30-62.
- HOLSTI, K. J. "Restructuring foreign policy: a neglected phenomenon in foreign policy theory". En: Holsti, K. J. (ed.). *Change in the international system. Essays on the theory and practice of International Relations*. Great Britain: Edward Elgar, 1991. P. 83-100.
- HOOGVELT, Ankie, *Globalisation and the postcolonial world*, London: Macmillan, 1997.
- JANIS, Irving. *Victims of Groupthink*, New York: Houghton Mifflin, 1972.
- JERVIS, Robert. *Perception and misperception in international politics*. New Jersey: Princeton UP, 1976.
- JONES, Roy. *Analysing foreign policy. An introduction to some conceptual problems*. London: Routledge, 1970.
- KEOHANE, Robert O. y Helen Milner. "Internationalization and domestic politics: an introduction". En: KEOHANE, Robert O. y Helen Milner (eds.). *Internationalization and domestic politics*. Massachusetts: Cambridge University Press, 1996. P. 3-24.
- KEOHANE, Robert y Joseph S. Nye. *Power and interdependence* [2nd ed.]. Glenview, Ill.: Foresman, 1989.
- KORANY, Bahgat. "Foreign policy models and their empirical relevance to Third World actors: a critique and an alternative". *International Social Science Journal*. Vol. 26. No. 1 (1974). P. 70-94.
- LITTLE, Richard y Michael Smith (eds.). *Perspectives on world politics*, London: Routledge, 1991.
- MANSILLA, H.C.F. "Latin America within the Third World: the search for a new identity, the acceptance of old contents". *Estudios Latinoamericanos*. No. 14 (1991). P. 65-80.
- MOON, Bruce. "The state in foreign and domestic policy". En: Laura Neack, Jeanne Hey and Patrick Haney (eds.). *Foreign Policy Analysis. Continuity and change in its second Generation*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995. P. 187-200.
- MOON, Bruce. "Political economy approaches to the study of foreign policy": En: C. Hermann, C. Kegley y J. Rosenau (eds.). *New directions in the study of foreign policy*. Boston: Allen and Unwin, 1987. P. 33-52.
- MOON, Bruce. "Consensus or compliance? Foreign policy change and external dependence". *International Organization*. No. 39 (1985). P. 297-329.
- MOON, Bruce. "The foreign policy of the dependent state", *International Studies Quarterly*. No. 27 (1983). P. 315-40.

- MORGENTHAU, Hans. *Politics among nations: the struggle for power and peace* [6a ed., revised by Kenneth W. Thomson]. New York: Knopf, 1989 [1946].
- NEACK, L., J. Hey y P. Haney. *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995.
- NEEDLER, Martin. *Understanding foreign policy*. USA: Holt et al inc., 1966.
- PETRAS, James. "Introduction", J. Petras (ed.). *Latin America from dependence to revolution*. New York: John Wiley and Sons, 1973.
- PREBISH, Raúl. *Obras escogidas de Raúl Prebisch*. Selección, introducción y comentarios de Isidro PARRA-PEÑA. Bogotá: Ediciones Colibrí, 1981.
- ROSATI, Jerel. "Developing a systematic decision-making framework: Bureaucratic Politics in perspective". *World Politics*. Vol. 33. No. 2 (1981). P. 234-252.
- ROSENAU, James. "Pre-theories and theories of foreign policy". En: Barry Farell [ed.]. *Approaches to comparative and international politics*. Evanston Ill.: Northwestern University Press, 1966.
- RUSSETT, Bruce y Harvey Starr. *World politics. The menu for choice* [3a ed.]. New York: WH Freeman and Co., 1989.
- SABATIER Paul A. "Policy change over a decade or more". En: P. A Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (eds.). *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993. P. 13-39.
- SMITH, Steve. "Comparing foreign policy systems: problems, processes and performance". En: M. Clarke y B. White (eds.). *Understanding foreign policy. The foreign policy systems approach*. Aldershot: Edward Elgar, 1989.
- SMITH, Steve. "Allison and the Cuban Missile Crisis. A review of the Bureaucratic-Politics model of foreign policy decision making". *Millennium*. Vol. 9. No. 1 (1980). P. 21-40.
- SNYDER, Richard, H.W. Bruck y Burton Sapin. "Decision-making as an approach to the study of international politics". En: Snyder, Richard, H.W. Bruck and Burton Sapin (eds.). *Foreign policy decision-making: an approach to the study of international politics*. New York: Macmillan, 1962.
- VAN KLAVEREN, Alberto. "The analysis of Latin American foreign policies: theoretical perspectives". En: Heraldo Muñoz and J. Tulchin (eds.). *Latin American nations in world politics*, Boulder, Colo: Westview Press, 1984.
- VASQUEZ, John A. *The power of power politics: a critique*. London: Pinter, 1983.
- VERTZBERGER, Yaacov. "Bureaucratic-organizational policies and information processing in a developing state". *International Studies Quarterly*. No. 28 (1984). P. 69-95.
- VIOTTI, Paul R. y Mark Kauppi. *International Relations Theory. Realism, Pluralism*. Globalism, New York: Macmillan, 1987.
- WEINSTEIN, Franklin. "The uses of foreign policy in Indonesia. An approach to the analysis of foreign policy in LDC". *World Politics*. Vol. 24. No. 3 (1972). P. 356-81.
- WHITE, Brian. "Analysing foreign policy: problems and approaches". En: Michael Clarke and Brian White (eds.). *Understanding foreign policy. The Foreign Policy Systems Approach*. Great Britain: Edward Elgar, 1989. P. 1-26.