

INTERNACIONALES es una revista trimestral publicada por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, centro de investigación, extensión y divulgación en el campo de las relaciones internacionales, con el patrocinio del Consejo de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (CECRIA). Es una asociación de centros latinoamericanos de investigación, dedicada al estudio de las relaciones internacionales de la región. Los puntos de vista manifestados en la revista reflejan las opiniones de sus respectivos autores, y no representan la posición de la revista.

La correspondencia relativa a aspectos académicos deberá dirigirse al Director de la revista en la dirección abajo señalada. Para los efectos de suscripciones y ventas se ruega hacer uso del formulario incluido en la revista.

EDITORIA: PILAR ALAMOS

CONTENIDO EN ESTE NÚMERO:

ROSA SARAIVA. Candidata a Doctor del Programa de Doctorado en América Latina por la Universidad Complutense de Madrid; becaria del Consejo Nacional de Desarrollo Científico e Tecnológico, Brasil.

ALBERTO VAN KLAVEREN. Politólogo; Coordinador Académico e investigador de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Madrid.

ALBERTO VAN KLAVEREN. Ph.D. Profesor de Política Comparada del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile y de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

WOLFGANG MANN. Sociólogo Político y Doctor en Derecho; Profesor en la Universidad de Bonn, Alemania. Ha escrito muchas obras sobre temas de su especialidad, entre ellas el libro *El Peronismo*, editado en Buenos Aires, 1981.

Este número ha sido posible en gran parte gracias al subsidio otorgado por CONICYT de acuerdo con el Fondo de Publicación de Revistas Científicas* ganado por *Estudios Internacionales* de 1991.

REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE
Condell 249 - Casilla 14187 Suc. 21
Santiago 9, Chile
ISSN 0716-0240
Inscripción N° 48.402
Todos los derechos reservados
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

1er Artículo

ENTENDIENDO LAS POLITICAS EXTERIORES LATINOAMERICANAS: MODELO PARA ARMAR*

Alberto van Klaveren

Las investigaciones de política exterior en y sobre América Latina han avanzado y se han consolidado en estos últimos años, aunque también presentan limitaciones. Partiendo de esta base, este artículo se centra en los estudios sobre la elaboración de la política exterior y, más concretamente, en el proceso de toma de decisiones. Se describen los enfoques teóricos principales -aquéllos basados en las fuentes externas y en las internas-, los cuales comprenden una variedad de aspectos y que se integran dentro de un marco analítico más general que se desarrolla primeramente. El autor concluye que dada la complejidad de las políticas exteriores latinoamericanas, estas diferentes perspectivas deben complementarse y sugiere que debe fomentarse el análisis comparado de las políticas exteriores de la región.

Introducción

Tan sólo una década atrás el estudio de la política exterior latinoamericana podía ser descrito como un campo relativamente nuevo, que se estaba independizando gradualmente de otras disciplinas contiguas pero indudablemente distintas, como la historia, el derecho internacional y la economía política. Durante la década de los setenta el crecimiento de este campo de estudio fue estimulado por el mayor protagonismo internacional que asumió América Latina hacia esa época, así como por el surgimiento de una nueva comunidad de especialistas, basada en una red creciente de centros más bien pequeños de relaciones internacionales, asociados generalmente al Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL). Durante esa "primera ola" de estudios de política exterior en América Latina, la mayor parte de los análisis se

* Parte de la investigación para este trabajo fue realizada en el marco del proyecto "Democratización y Política Exterior en Argentina, Brasil y Uruguay". llevada a cabo en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania, con el patrocinio de la Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Una versión abreviada del artículo se publica simultáneamente en el libro compilado por Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin, *Latin America in World Politics* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1992, 2a ed.).

REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
U. DE CHILE - Año XXV - Abril - junio 1992
Págs. 169 - 216

concentró en las relaciones con los Estados Unidos o en otros aspectos centrales de las relaciones internacionales de la región. Se prestó más atención a los contenidos de la política exterior que al proceso de adopción de decisiones, incluyendo las fases de diseño y formulación, los actores que intervienen, las negociaciones y la implementación; tampoco se puso demasiado énfasis en la explicación de comportamientos concretos de política exterior de los países de la región. Es cierto que, como pretendió demostrar una revisión previa de este autor (van Klaveren, 1984a: 14-49), habían diversos elementos que parecían disponibles para la elaboración de estudios de carácter más explicativo y comparativo, pero ellos necesitaban ser sistematizados e integrados en enfoques más coherentes y comprensivos.

Al iniciarse la década de los noventa, el estudio de las políticas exteriores latinoamericanas parece más consolidado. Hay una producción creciente de libros y, especialmente, artículos en este campo. Cada año, el programa del RIAL publica un informe sobre las principales tendencias del sistema internacional, vistas desde una perspectiva latinoamericana, además de una serie de libros que contienen los resultados de las investigaciones llevadas a cabo en el marco de sus grupos de trabajo. Desde 1984, PROSPEL, un centro establecido en Chile para el seguimiento de las políticas exteriores latinoamericanas, ha editado una serie de anuarios que incluyen sendos capítulos que cubren más de quince países de América Latina y el Caribe, así como las relaciones con los principales socios de la región (Muñoz, 1990). Por otra parte, los estudios centrados en países se han ido extendiendo desde los más conocidos casos de Brasil, México, Argentina, Cuba, Chile y Colombia a los menos conocidos casos de Costa Rica, Guatemala, Uruguay, Paraguay o del Caribe anglófono. Los programas de licenciatura y de postgrado se han desarrollado no sólo en los países con mayor orientación internacional como México, Brasil, Argentina o Chile, sino que también en Centroamérica. Las relaciones entre los centros académicos son frecuentes e intensas y han llevado al establecimiento de redes específicas, que se mantienen con independencia de las organizaciones de ciencias sociales de carácter más general en la región o las asociaciones internacionales que se ocupan de los estudios latinoamericanos. La mayoría de los esfuerzos en la especialidad son realizados por los propios expertos latinoamericanos, aun cuando también hay aportes de autores estadounidenses y, en mucho menor medida, de algunos europeos. Como consecuen-

cia de esta tendencia, la mayor parte de la literatura en esta área ha sido publicada en castellano, lo que ha llevado a una evidente falta de comunicación con la comunidad académica dedicada a los estudios comparados de política exterior, que tiende a proceder principalmente de Norteamérica, Gran Bretaña y el Norte de Europa.

Los estudios de política exterior y de relaciones internacionales en América Latina pueden ahora ser comparados, en términos de producción académica y de calidad, a disciplinas tan afianzadas en la región como la sociología y la ciencia política. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con la sociología, este campo disciplinario no está enfrentado una crisis de paradigmas, por la sencilla razón de que su evolución se ha caracterizado por el pragmatismo teórico y, en general, no ha estado obsesionada por la búsqueda de grandes teorías o paradigmas, sean marxistas, neomarxistas, funcionalistas o estructuralistas.

Las investigaciones sobre política exterior latinoamericana resisten la comparación con las que se realizan en otras regiones. Por cierto, los análisis específicamente comparados son limitados y las contribuciones latinoamericanas han sido generalmente ignoradas por los especialistas norteamericanos y europeos. Pero esta falta de contacto se debe a la barrera del idioma y, sobre todo, a un persistente etnocentrismo en este campo. Así, en los Estados Unidos el área de la política exterior comparada paradójicamente no se suele extender más allá del caso, por lo demás obviamente singular, de la política exterior de los Estados Unidos, o a la puesta en marcha de ambiciosos proyectos para la elaboración de grandes y costosas bases de datos de alcance mundial, cuya utilidad no parece obvia para los legos y que, en todo caso, no parecen permitir comparaciones elaboradas y refinadas. Y, en el caso de los especialistas europeos, América Latina simplemente parece un área demasiado remota y marginal para merecer alguna atención en términos de estudios de política exterior. Los especialistas españoles podrían haber representado una excepción, pero todavía están intentando establecer el campo en su propio país, donde los estudios de política exterior son más escasos que en América Latina. En el resto de Europa, un etnocentrismo distinto al norteamericano parece haber llevado a los expertos a la idea de que los países latinoamericanos son tan distintos y peculiares, que el estudio de sus realidades debiera restringirse a los antropólogos o a los economistas políticos que abordan fenómenos tales como el

capitalismo periférico tardío, la dependencia y el imperialismo norteamericano.

Durante la década de los setenta los estudios sobre la política exterior latinoamericana fueron estimulados por el creciente activismo internacional de diversos países de la región y por el surgimiento de nuevas tendencias tales como la declinación relativa de la hegemonía de los Estados Unidos, la diversificación de los vínculos externos de América Latina y lo que parecía un impulso creciente e incontenible hacia la autonomía externa de la región. No es una casualidad que en esa época muchos estudios se hayan concentrado en las posibilidades para la redistribución del poder económico y político en favor de la región en un sistema internacional reformado.

La década de los ochenta interrumpió de manera dramática lo que había parecido una clara tendencia hacia el ascenso internacional de la región. La confianza en sí misma que había caracterizado a las políticas exteriores latinoamericanas durante la década anterior se vio fuertemente erosionada por las severas crisis económicas que afectaron virtualmente a todos los países de América Latina durante los años ochenta.

Sin embargo, estos retrocesos no llevaron a una declinación de la producción académica en el área de la política exterior. Por el contrario, los análisis comenzaron a hacerse más sobrios y equilibrados. El énfasis se desplazó desde el casi utópico cambio sistémico y de la búsqueda de la autonomía como idea-fuerza, procesos que empezaban a reconocerse como menos claros y más complejos, hacia las variables internas, incluyendo la naturaleza del proceso de formulación de la política exterior.

Obviamente, como en otros campos, los estudios de política exterior latinoamericana exhiben importantes limitaciones y vacíos. Algunos países han recibido más atención que otros. Las relaciones con los Estados Unidos todavía reciben una atención que a veces parece monopólica, llevando a una evidente negligencia de otros socios que ocupan una posición menos dominante pero no por ello poco significativa en la región, tales como Europa, Japón y los mismos países latinoamericanos. Aun cuando se ha registrado un mayor interés en el proceso de toma de decisiones, los contenidos de la política exterior siguen recibiendo más atención. La separación entre la descripción y la prescripción no siempre es evidente. Las perspectivas teóricas son todavía incipientes y, en algunos casos, no representan más que dos o tres proposiciones implícitas basadas en un

estudio de caso o la experiencia de un solo país en un período específico. Sin embargo, estas limitaciones no alcanzan a opacar el significativo avance que se ha registrado en este campo en la región; más bien, nos recuerdan las limitaciones que afectan los estudios de política exterior en otras regiones y, también, lo nuevo que resulta este campo en América Latina.

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. Obviamente, hay plena conciencia del hecho de que las políticas exteriores latinoamericanas operan en contextos específicos, que son diferentes a los de otras áreas y que ciertas variables pueden ser más o menos relevantes para explicarlas. Sin embargo, hay una saludable apertura hacia los principales enfoques vigentes en otras regiones.

Así, se reconoce que la mayoría de las perspectivas teóricas convencionales tienen algo que ofrecer para el análisis de las políticas exteriores latinoamericanas. Para citar un ejemplo, si bien es claro que el enfoque de política burocrática respondió a las complejidades específicas del proceso de toma de decisiones estadounidense, también es útil para explicar decisiones importantes de política exterior en países como Argentina, Brasil o incluso en los pequeños Estados centroamericanos. Las perspectivas sistémicas son tan frecuentes en los estudios latinoamericanos como en los europeos. Las variables de liderazgo son probablemente más relevantes en América Latina que en otras áreas del mundo occidental. Las percepciones y las imágenes son tan importantes en los procesos de toma de decisiones latinoamericanos como en Estados Unidos o en Europa. Por otra parte, los intentos de crear modelos especiales de política exterior para el Tercer Mundo no han sido exitosos (Korany, 1986: 40), más allá de la creciente falta de validez del concepto mismo de Tercer Mundo y de las dudas sobre su aplicabilidad a los casos latinoamericanos. Los estudios más serios sobre política exterior en los países en desarrollo se han apoyado en enfoques y esquemas conceptuales de aplicación universal en el área de la política exterior comparada. Las reivindicaciones de algunos autores sobre el surgimiento de teorías específicas sobre la política exterior latinoamericana (Drekonja, 1983: 3-23; Tokatlian, 1983: 161-184) tienen más que ver con contenidos y prescripciones que con esquemas explicativos. Además, el enfoque

de la dependencia, una de las contribuciones más influyentes de América Latina al estudio de las relaciones internacionales, se ocupa más de la explicación de los procesos del desarrollo y del subdesarrollo en el Tercer Mundo que del proceso de adopción de decisiones en materia de política exterior.

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 aquellos 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. El estudio de las relaciones internacionales parece diferente, aunque sólo sea porque el marco en el que opera es distinto al sistema interno y por lo consiguiente requiere de su propia metodología y enfoques.

Sea como fuere, este artículo se concentra en los estudios de política exterior en y sobre América Latina y, concretamente, en los análisis que pretenden entender el proceso de elaboración de la política exterior en la región. Como las decisiones constituyen la expresión más visible y obvia de la política exterior, este artículo tomará en consideración los esfuerzos desplegados para explicarlas en casos concretos. Sin embargo, como las decisiones son sólo parte de una totalidad mucho mayor, que incluye pautas de comportamiento, objetivos, instituciones, estilos, percepciones e incluso no-decisiones, se hará un esfuerzo para incluir perspectivas teóricas que procuran tratar otros aspectos del proceso de política exterior.

En el campo de la política exterior comparada, una perspectiva teórica es descrita como una orientación general que "postula la importancia de algún conjunto especificado e interrelacionado de variables para explicar comportamientos de política exterior y que provee una lógica explicativa que relaciona ese conjunto de variables con los comportamientos de política exterior" (Hermann y East, 1978: 22). Este concepto parece el más apropiado para el estado actual de los estudios de política exterior, ya que la construcción de teoría en esta área tiene todavía un carácter muy incipiente y se ha avanzado

más en la explicación de fenómenos más bien singulares y concretos que en comportamientos generales de política exterior. Una perspectiva teórica no representa una tipología sobre la totalidad de la política exterior, sino que trata de iluminar decisiones y pautas de comportamiento específicas. Las perspectivas no son exhaustivas ni mutuamente excluyentes. En este trabajo pretendemos esbozar aquellas perspectivas que se emplean con más frecuencia en el análisis de las políticas exteriores latinoamericanas o que parecen más útiles para este propósito. Asimismo, se intentará integrar esas perspectivas teóricas en un marco más general.

VER P. 20

Un marco para el análisis de la política exterior en América Latina

Se requiere desarrollar un marco analítico general para combinar algunas de las perspectivas teóricas principales que se han utilizado en América Latina en el área de la política exterior. Parece interesante evaluar si y cómo estas perspectivas distintas pueden integrarse y cómo pueden permitir la acumulación de conocimiento sobre este tema. El marco de análisis sirve también como un modelo de organización que permita comprobar, según la forma en que se sitúan sus elementos, cómo podría funcionar el proceso de política exterior en América Latina. La elaboración de este marco puede ser útil para la sistematización de los enfoques existentes y servir para sugerir o generar investigaciones futuras, ya que también revela la existencia de áreas en que el conocimiento está ausente o es muy limitado.

El objetivo de todo marco conceptual es identificar las variables más importantes para el análisis y sugerir posibles modalidades de vinculación entre esas variables. Sin embargo, es importante aclarar que este marco es esencialmente tipológico, en el sentido de que presenta variables que pueden afectar potencialmente el comportamiento de política exterior. El marco sólo sugiere relaciones entre variables y comportamientos específicos, pero no avanza hipótesis sobre las formas en que esas variables interactúan globalmente. Los elementos básicos de un marco conceptual adaptado a las realidades de las políticas exteriores latinoamericanas se exponen en el Cuadro I.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

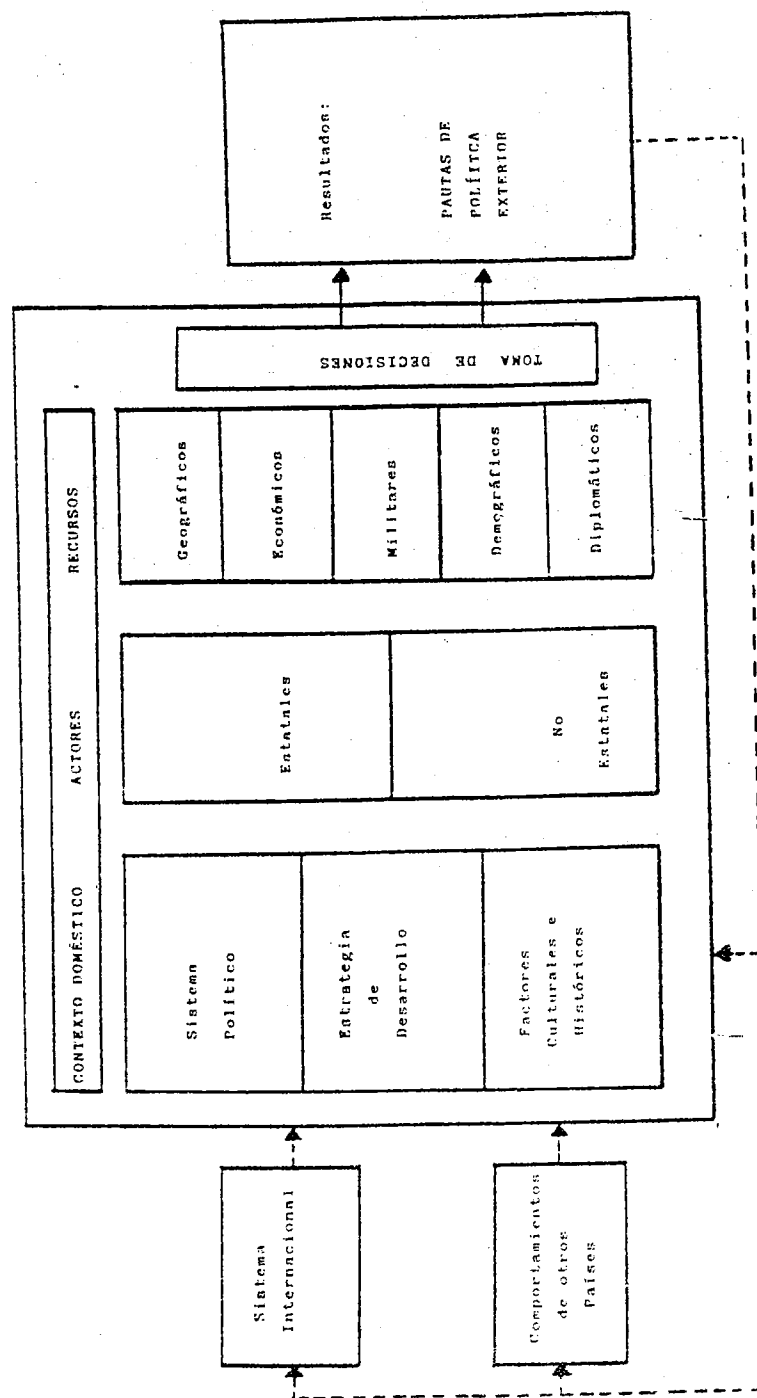
Es probable que la clasificación más conocida de las variables que afectan los comportamientos de política exterior sea aquella que distingue entre factores externos e internos. Obviamente, no es fácil identificar fuentes puramente internas en materia de política exterior. La creciente importancia de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

A pesar de todo, se entiende que estos factores transnacionales tienden a ser integrados en el proceso de toma de decisiones interno mediante agentes e instituciones locales, y que los mecanismos y prácticas de mediación varían de país a país y de caso a caso. De esta manera, incluso tomando en consideración estas nuevas fuerzas transnacionales, la distinción sigue pareciendo válida.

El análisis moderno ha demostrado repetidamente la relevancia de la forma en que funcionan los gobiernos y las sociedades nacionales para explicar comportamientos de política exterior. El énfasis en los factores internos ha permitido a los expertos superar las limitaciones del análisis tradicional de la política del poder, que tendía a considerar que los países se comportaban con independencia de las fuerzas políticas y sociales internas en la búsqueda de intereses nacionales evidentes por sí solos. Esta visión puede representar una prescripción y recomendación útil para lograr coherencia y continuidad en la acción externa de un país, pero ciertamente oculta la evidente influencia de los factores internos en la configuración de la política exterior.

Mientras que en la década de los setenta los estudios sobre la política exterior latinoamericana a menudo partieron del supuesto de que el comportamiento externo de los países de la región era principalmente el reflejo o una reacción de hechos que ocurrían en el sistema internacional, durante los años ochenta ha habido un evidente cambio desde las fuentes externas a las internas, hasta el punto que la interrogante planteada por un académico alemán -¿Es la política exterior realmente una política exterior? (Krippendorff, 1973)- también parece aplicable para la región.

Obviamente, como nuestro marco pretende ilustrar, cualquier análisis que eleva los factores internos o externos a la categoría de



Cuadro 1: UN MARCO PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN AMÉRICA LATINA

determinantes primarios y exclusivos de la política exterior está condenado al fracaso. Las dos categorías de factores no están en competencia, sino que se complementan. En realidad, la relación entre factores internos y externos es de doble vía. La política exterior de un Estado es la expresión internacional de una sociedad, pero también sirve para integrar al mundo en esa sociedad (Hill, 1978: 22). Algunos temas exhiben una combinación tan compleja de elementos internos y externos que han sido denominados "intermésticos" (por el inglés *intermestic*) en la literatura especializada. Sin embargo, pese a que los temas internos se están internacionalizando y los factores externos están asumiendo una creciente influencia en la política interna, desde el punto de vista analítico la distinción entre fuentes externas e internas sigue pareciendo útil.

En términos generales, el medio externo de cada Estado comprende el sistema global, compuesto por todo el resto de los Estados, tanto de manera individual como en una variedad de combinaciones. El sistema global se caracteriza por una situación de interdependencia compleja (Keohane y Nye, 1977) e incluye diferentes "regímenes internacionales", esto es, conjuntos de principios, normas y procedimientos de adopción de decisiones que los miembros del sistema utilizan para regular sus comportamientos y resolver de manera cooperativa sus problemas (Krasner, 1982: 186). La noción de sistema global también comprende a una variedad de actores no estatales. Estos pueden variar desde organizaciones intergubernamentales, la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), hasta organizaciones no gubernamentales (ONGs) como Amnistía Internacional o Greenpeace. Todos estos actores no estatales pueden transferir influencias desde el medio externo a cualquier sistema de política exterior. Estas influencias pueden transferirse de manera indirecta al centro formal de toma de decisiones, gracias a la intermediación de ciertos actores internos o bien por medio de una apelación directa a la opinión pública interna.

Para facilitar el análisis, puede ser útil diferenciar entre variables sistémicas, que se refieren a características del sistema global que por definición tienen una naturaleza agregada y variables externas específicas, que se refieren principalmente a los atributos y comportamientos concretos de países individuales. Aunque esta diferenciación es algo nebulosa, corresponde a dos categorías de perspectivas

teóricas usadas con frecuencia en América Latina: enfoques sistémicos y de política de poder.

El medio interno de la política exterior es diferente al medio externo, aunque sólo sea porque la naturaleza de la política doméstica es muy distinta a aquélla de la política internacional. Mientras que en el sistema internacional no hay una fuente normativa única y el poder tiende a ser más difuso y anárquico, en el medio interno la autoridad y los canales para ejecutar las políticas son singulares y relativamente claros.

Con el fin de entender las políticas exteriores latinoamericanas, se debe hacer una distinción entre tres distintos elementos internos. El primero se refiere a las características del sistema político. Por cierto, este incluye el propio régimen político, esto es, la forma de la organización política. Sin embargo, como las cuestiones de política interna que ocurren dentro de un mismo régimen pueden desempeñar también un papel importante en la política exterior y como la evidencia empírica no confirma necesariamente la creencia popular de que hay una fuerte correlación entre regímenes políticos y comportamientos de política exterior, parece más apropiado usar la noción más general y neutral de sistema político.

El segundo elemento del contexto doméstico que parece relevante tiene que ver con las políticas económicas de los países. Con siderando que todas las naciones latinoamericanas forman parte de mundo en desarrollo, este elemento se hace equivalente a las estrategias específicas de desarrollo que han seguido. Esta variable parece especialmente relevante para explicar el comportamiento de política exterior en el área de las relaciones económicas internacionales, pero también permea los temas de orientación más política en la región. La utilización de categorías generales Norte-Sur no parece especialmente provechosa en este contexto. La noción de países del Sur o de Tercer Mundo puede ser atrayente desde el punto de vista político pero incluye a una agrupación tan heterogénea de Estados que su validez analítica se hace muy cuestionable. Los países más influyentes de América Latina se ubican claramente en una categoría intermedia en el sistema económico internacional (Orrego Vicuña, 1979), con parten muchos de sus valores políticos y culturales con el mundo occidental desarrollado y poseen sistemas políticos y estructuras administrativas que, con todas sus limitaciones y singularidades, tienen más en común con aquéllas de Europa y de Estados Unidos que con otras áreas del mundo en desarrollo.

Por otra parte, las estrategias de desarrollo también pueden ser especialmente útiles para explicar las actitudes de los países latinoamericanos hacia los procesos de integración a nivel regional y subregional, así como sus posiciones ante negociaciones económicas globales tales como la Ronda Uruguay del GATT.

La literatura especializada también ha concedido importancia a los factores históricos, culturales y sociales. Aun cuando el impacto de estos factores puede no ser evidente en las decisiones cotidianas, ellos pueden conformar un marco de valores y percepciones históricas particularmente influyente. Los valores pueden generar demandas de acción o restringir las opciones disponibles para los actores que toman las decisiones (Farrands, 1989: 88). Ello ha sucedido a menudo en América Latina, con sus largas tradiciones de nacionalismo, percepciones de injusticias o pérdidas territoriales, expectativas de grandeza futura, sentimientos de declinación o temores de marginalización. No es fácil identificar con precisión los elementos concretos que configuran este aspecto del contexto interno y puede resultar imposible "operacionalizarlos", pero pueden haber pocas dudas sobre su relevancia en la explicación de comportamientos específicos de política exterior en la región.

Como en otras áreas del mundo, tanto los procesos de modernización como de democratización experimentados por los países latinoamericanos han transformado los sistemas de toma de decisiones. Antes de que los países latinoamericanos alcanzaran sus actuales niveles de modernización, los procesos de toma de decisiones en el campo de la política exterior (así como en la política interna) se restringían normalmente a círculos integrados sólo por unas pocas personas informadas en posiciones de autoridad. Sin embargo, la escala de la administración moderna ha cambiado tanto en la región que la toma de decisiones se ha hecho mucho más compleja. Dentro del Poder Ejecutivo, un número creciente de ministerios, agencias y otras entidades buscan influir en muchas áreas de la política exterior. Los Parlamentos no renuncian con facilidad a sus facultades de decisión, fiscalización y supervisión en este terreno, muchas de las cuales tienen rango constitucional. Como se podía esperar, los militares son actores esenciales en aquellos temas de política exterior que son considerados como sensibles en términos de intereses de seguridad nacional. En suma, los altos niveles de centralización y de concentración del poder adjudicados tradicionalmente a los presi-

dencialismos latinoamericanos no han impedido la emergencia de batallas burocráticas entre entidades rivales que mantienen sus propios valores y percepciones. Por cierto, la autoridad más alta, esto es, el Presidente de la República, tiene la palabra final en muchas de estas batallas, pero no todos los asuntos son decididos a ese nivel y él o ella pueden limitarse a un papel de árbitro.

Ello no quiere decir que la política exterior en América Latina pueda ser considerada como el mero resultado de las pugnas entre agencias rivales, como lo han sugerido Allison (1971) y Halperin (1974) en el caso de los Estados Unidos. Obviamente, las restricciones externas, los valores compartidos, factores culturales e históricos y la política interna pueden desempeñar papeles muy importantes en la elaboración de la política exterior, proveyendo a veces la continuidad y la consistencia que el enfoque de la política burocrática tiende a pasar por alto. Sin embargo, pueden haber pocas dudas sobre la importancia de analizar el papel de los distintos actores que intervienen en el proceso de la política exterior, así como los principales elementos del medio institucional en que ellos operan.

Los actores no estatales también están aumentando su participación en la toma de decisiones en materia de política exterior. Estos comprenden a los partidos políticos, las asociaciones empresariales, los medios de prensa, grupos de interés y, más recientemente, ONGs, a menudo inspiradas en los modelos de sus contrapartes europeas o norteamericanas. La influyente Iglesia Católica también puede ser incluida entre estos actores, al igual que las crecientes denominaciones protestantes en la región.

En América Latina, al igual que en el resto del mundo, la política exterior está fuertemente influenciada por los recursos o capacidades que cada actor posee. Conceptos tales como "potencias regionales" (Grabendorff, 1984), "potencias medias" (González, 1983; Mares, 1988) o "potencias pequeñas" (Domínguez, 1971) aluden a la existencia de importantes diferencias en materia de recursos de política exterior. Estas distinciones se basan por lo general en alguna estimación gruesa de factores tangibles e intangibles, que son conocidos como *capabilities* en la literatura sobre relaciones internacionales.

Los listados clásicos sobre los recursos de política exterior normalmente comienzan por factores geográficos como la ubicación, tamaño del territorio y características físicas específicas. Los factores demográficos también son tomados en consideración, incluyendo la

población total, densidad, estructura demográfica e indicadores relacionados. Los factores militares constituyen por cierto otro recurso tradicional de política exterior, si bien su uso efectivo ha sido más bien excepcional en la América Latina contemporánea. En términos regionales, estos factores militares han sido importantes para entender la evolución de las disputas territoriales y han conducido a carreras armamentistas.

Factores económicos tales como la posesión o falta de determinados recursos pueden desempeñar un papel importante en la elaboración de la política exterior en América Latina. Las grandes reservas petroleras de México y Venezuela han tenido un efecto profundo en sus políticas exteriores, así como la declinante dependencia brasileña de este producto ha dejado su huella en las relaciones internacionales de ese país. Otros recursos económicos pueden ser igualmente influyentes en términos de política exterior. El status de Brasil como una de las diez economías mayores del mundo (en términos de su Producto Interno Bruto) y su importante potencia industrial, objetivamente lo colocan en una posición internacional muy distinta a la de Costa Rica o de su vecino Uruguay. Diferencias en niveles de desarrollo pueden desempeñar también un papel en términos de política exterior. Países como Venezuela, México, Brasil y, en menor medida, Argentina y Chile, dedican algunos recursos a la cooperación con los países más pobres de Centroamérica y del Caribe. Por otra parte, sus posiciones e intereses concretos con respecto a las negociaciones económicas globales pueden mostrar importantes variaciones, tanto entre ellos mismos como respecto de los restantes países de la región.

En un ámbito muy distinto, factores culturales y étnicos pueden tener un cierto impacto en la política exterior de varios países latinoamericanos. Heterogeneidades étnicas y la presencia o ausencia de conflictos en esta área pueden restringir o estimular ciertos comportamientos de política exterior y pueden en sí mismas contribuir a determinados perfiles externos. Durante ciertos períodos, las raíces indígenas de México o Perú han tenido repercusiones en el área de la política exterior. Algunos países del Caribe anglófono se sienten más cercanos a Europa y Africa que a sus vecinos latinoamericanos.

La manera en que los Estados usan sus recursos de política exterior depende de la claridad y consistencia de sus objetivos y de la fuerza y habilidades de sus instituciones en esta área. Venezuela es

sin duda una potencia regional en términos de sus capacidades, pero su perfil externo es comparable al de países menos dotados en la región. Colombia ha adoptado generalmente un perfil más bien bajo en su política exterior y pese a una considerable modernización en otros campos de la administración, todavía no logra establecer un servicio exterior verdaderamente profesional. Costa Rica tiene pocos recursos tradicionales y no dispone tampoco de un servicio exterior profesionalizado, pero ha logrado aprovechar con éxito sus condiciones políticas y sociales excepcionales en Centroamérica para lograr sus objetivos de política exterior.

Como varios autores han sugerido, los productos de la política exterior pueden ser clasificados en diferentes áreas. Al igual que en otras partes del mundo, los países latinoamericanos tienden a responder de manera diferente a varios tipos de estímulos externos. El análisis diferenciado de cada una de esas áreas temáticas puede ser útil para reducir la información disponible sobre el país a proporciones manejables, facilitando así la investigación. La clasificación de Ferris (1984) de tres áreas temáticas relevantes en la región —militar/estratégica, desarrollo económico y status/diplomático— parece un punto de partida apropiado para este análisis.

Como se trata de buscar un marco que no sólo sirva para describir las políticas exteriores latinoamericanas, sino que también permita entenderlas, éste debe abordar de manera especial la cuestión del cambio de la política exterior. Por un número de razones muy diversas, este tema ha sido extremadamente relevante en la región. Los diplomáticos y otros especialistas siempre destacan la continuidad de las políticas exteriores de sus países, dirigidas a defender intereses nacionales que son considerados como sagrados y casi inmutables. Por otra parte, los académicos buscan explicar los cambios que detectan en esas políticas exteriores aparentemente inmutables o al menos los prescriben.

No es fácil definir el cambio de política exterior. Un destacado académico argentino, Roberto Russell (1990), puso de relieve la distinción entre cambio de política exterior, que implica un realineamiento de un país con respecto a los principales conflictos o fisuras globales o regionales, y un ajuste de política exterior, que ocasiona alteraciones en el comportamiento de política exterior que sin embargo no implican un realineamiento básico. Precisamente el caso argentino parece muy relevante en este contexto debido a las fre-

cuentas oscilaciones en sus relaciones con los Estados Unidos (Russell, 1987; Tulchin, 1990) y el permanente y altamente simbólico debate entre los defensores de una política exterior firmemente alineada con Occidente y una más orientada hacia los países en desarrollo y América Latina (Milenky, 1978).

Las próximas páginas pretenden proveer un diagrama preliminar de aquellas perspectivas teóricas que pueden encajar en el marco general que ha sido diseñado en este artículo. Cada perspectiva puede aclarar un elemento distinto del sistema, sea concentrándose en el medio global, en el comportamiento de países específicos, en el contexto político, en factores económicos internos o en el comportamiento de la organización o la política burocrática. Este ejercicio puede ser útil para construir teorías parciales y puede hacer avanzar nuestro conocimiento sobre la forma en que los sistemas de política exterior funcionan en América Latina. Sin embargo, en esta etapa parece prematuro intentar explicar cómo se interconectan estas distintas perspectivas teóricas. Aun cuando uno de los mejores especialistas en la política exterior comparativa, Michael Brecher (1972, 1974), ha intentado establecer estas interconexiones en un caso singular -Israel-, el modelo resultante parece demasiado complejo y formal para ser aplicado a un conjunto de casos. Por otra parte, varias de las perspectivas que se resumirán son todavía demasiado preliminares y básicas como para permitir su integración en un esquema explicativo más amplio y ambicioso.

Perspectivas sobre las fuentes externas de la política exterior

Sistema internacional

Los autores latinoamericanos han destacado tradicionalmente la importancia de las tendencias globales en los comportamientos de política exterior (Tomassini, 1989: 27-51). Los factores sistémicos imponen restricciones pero también pueden ofrecer nuevas posibilidades para la participación de los países de la región en los asuntos mundiales. Este interés en las variables sistémicas explica la relativa abundancia de trabajos que tratan la evolución histórica del sistema internacional (Boersner, 1982), sus unidades básicas (Estados, organizaciones internacionales de carácter global y regional, corporacio-

nes transnacionales, otros actores no estatales, etc.) y la distribución de los recursos económicos y políticos a nivel global (Lagos, 1963; Silva Michelena, 1979).

Obviamente, el supuesto del que parten estos estudios es que América Latina es extremadamente sensible a su medio externo y que su comportamiento hacia otros países tiende a ser una reacción a estímulos que se originan más allá de sus fronteras.

Normalmente se parte de la base de que la variable sistema internacional tiene un efecto particularmente negativo en la región. En la esfera económica, estos efectos adversos fueron analizados a partir de la década de los cincuenta mediante el enfoque estructuralista, desarrollado principalmente por expertos asociados a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Inicialmente, este enfoque puso énfasis especial en el deterioro de los términos del intercambio que afectaban a los principales productos de exportación de América Latina, tendencia a la que se imputó en gran medida los crónicos problemas de balanza de pagos que experimentaba la región y sus bajas tasas de crecimiento. Posteriormente, este enfoque se fue extendiendo para evaluar los efectos de otras variables externas sobre la periferia capitalista, tales como la inversión extranjera directa, la dependencia financiera y la brecha científico-tecnológica (CEPAL, 1969; Prebisch, 1978, 1981; Sunkel y Paz, 1970). De acuerdo al análisis de la CEPAL y de sus seguidores, estas tendencias sistémicas podían superarse mediante una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, la integración regional, la promoción de las exportaciones de manufacturas y de otras exportaciones no tradicionales y, por supuesto, la reforma del orden económico internacional. Como se puede observar, todas estas estrategias e instrumentos repercuten directamente en el campo de la política exterior.

Han pasado muchos años desde la elaboración de las teorías iniciales de la CEPAL y de sus seguidores. En realidad, el modelo de sustitución de importaciones surgido de este enfoque parecía agotado en los comienzos de la década de los noventa. Los procesos de integración distaron mucho de colmar las grandes expectativas que despertaron en el momento de su establecimiento y han sido rediseñados con el fin de adecuarse más hacia las estrategias de apertura externa seguidas ahora en la región. Aun cuando países como Brasil han logrado agregar valor a sus exportaciones, no parece tan claro

que esta mayor concentración en productos manufacturados les garantice una situación más satisfactoria en términos de comercio exterior que la de países como Chile, que se ha seguido especializando en la exportación de productos primarios, aunque sobre una base mucho más diversificada que antes. La misma CEPAL está modificando su pensamiento de una manera gradual y sutil, como lo revela un conocido informe que asume las veces de un nuevo manifiesto (CEPAL 1990). Este informe, que lleva la impronta del notable y prematuramente fallecido economista chileno Fernando Fajnzylver, representa un esfuerzo para aportar nuevos elementos a las estrategias de desarrollo de América Latina, que incorporan la experiencia de otras regiones que han sido capaces de superar los impedimentos externos señalados por los autores de la región. Como se podía esperar, las experiencias del Sudeste asiático han tenido una cierta influencia en esta área, pese al hecho de que la comparación entre los procesos de desarrollo del Sudeste asiático y de América Latina es complicada y en ocasiones no se hace con el rigor necesario (Gereffi, 1989).

También se ha hecho presente en América Latina un cierto interés en el debate sobre el surgimiento de los megabloques, que en muchos círculos se da como cierto, pese a la evidencia contradictoria que hay al respecto (Vernon, 1990). Las percepciones sobre la casi inevitabilidad de esta tendencia más bien ambigua explica el entusiasmo con el que muchos líderes y expertos de la región han recibido la propuesta para el establecimiento de una zona de libre comercio que comprenda a todo el hemisferio occidental. Algunos parten del supuesto de que la integración en un bloque económico dominado por los Estados Unidos es la única alternativa disponible para la región, pese a la considerable diversificación de los mercados externos y de las fuentes de las inversiones directas que exhiben países como Argentina, Brasil, Colombia o Chile. Asimismo, se ha prestado alguna atención al papel de la región en los nuevos procesos de globalización de la producción, cadenas productivas y redes de exportación y de colocación de bienes, pero debe reconocerse que estos temas han atraído más la atención en los Estados Unidos (Gereffi y Wyman, 1990), que en América Latina, donde los antiguos paradigmas —sean estructuralistas, marxistas o neoliberales— son particularmente persistentes.

El enfoque de la dependencia puede también ser considerado como una perspectiva sistémica. Ha sido utilizado como un marco

amplio y general para describir y explicar el subdesarrollo económico de la región y sus múltiples repercusiones en la esfera social y política. Se trata de un enfoque sobre la teoría del desarrollo, económico y político, y la economía política internacional, que no aborda de manera central el área de la política exterior. De hecho, hay muy pocas referencias a temas de política exterior en los escritos latinoamericanos sobre la dependencia y los pocos que se pueden encontrar son extremadamente amplios y no se expresan en términos de proposiciones generales que relacionan dos o más variables.

Pese a ello, este enfoque ha tenido un impacto claro en los estudios y la práctica de la política exterior. Por una parte, ha puesto énfasis en el papel desempeñado por las élites en las sociedades dependientes que están estrechamente vinculadas con los grupos centrales de la economía mundial y que, según este enfoque, ejercen una función dominante en la esfera económica y política de estas sociedades. Los autores identificados con este enfoque también han llamado la atención sobre los efectos de las inversiones extranjeras, consideradas como medios para penetrar los sectores más estratégicos y dinámicos de las economías latinoamericanas, una noción que fue muy influyente en las políticas de nacionalización seguidas durante los años setenta. La perspectiva de la dependencia se ha concentrado igualmente en fenómenos tales como las relaciones comerciales asimétricas, el endeudamiento externo, la cooperación y los programas de entrenamiento militar y los intercambios educacionales y culturales, considerados a menudo como instrumentos para penetrar las sociedades latinoamericanas.

Por otra parte, el enfoque de la dependencia ha permeado las percepciones sobre la economía mundial de élites políticas e intelectuales muy influyentes en la región. En sus versiones más extremas, crudas y simplistas, esta perspectiva ha llevado a la convicción de que el subdesarrollo latinoamericano es una consecuencia directa del desarrollo de las economías ricas y que sólo puede ser superado mediante el cambio revolucionario (Frank, 1967; Dos Santos, 1978). En sus versiones más 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 Faletto, 1969; Muñoz, 1978 y 1981).

Inevitablemente, los cambios recientes que se han producido en el sistema internacional y el acelerado desarrollo que están experi-

mentando algunos países asiáticos están disminuyendo la importancia de este enfoque en la región, aun cuando sigue prevaleciendo en algunos círculos políticos e intelectuales.

En el ámbito político, la mayoría de los especialistas en el área de la política exterior latinoamericana se ha centrado en variables sistémicas tales como la evolución de la bipolaridad a la multipolaridad, el equilibrio estratégico global, el surgimiento del Tercer Mundo y los cambios en la distribución de los recursos en el sistema global (Wilhelmy, 1988: 221-315).

Más recientemente, la atención ha cambiado hacia el impacto de la *Perestroika*, la caída del régimen comunista y la disolución de la Unión Soviética, los cambios en Europa Central y del Este y, por cierto, el debate sobre el papel de los Estados Unidos en el nuevo sistema internacional. De acuerdo a un conocido académico brasileño, el fin del conflicto tradicional Este-Oeste puede perjudicar la posición internacional de América Latina, debido a que implicaría una menor prioridad para la región (Jaguaribe, 1989), conclusión que no deja de ser irónica a la luz de los grandes esfuerzos que hicieron los intelectuales y políticos de la región para desvincularla del conflicto Este-Oeste. Este mismo autor se ha interesado particularmente en evaluar el margen de maniobra o de "permisividad" que los cambios en el sistema internacional permiten a América Latina, llegando a la conclusión de que sólo los países más viables (categoría más bien subjetiva y que el autor tiende a hacer equivalente al tamaño) pueden lograr un mayor grado de autonomía (Jaguaribe, 1979).

Los análisis sistémicos en América Latina suelen concluir que los países de la región son extremadamente vulnerables a las variables externas. La evidencia es, sin embargo, algo contradictoria. Por una parte, incluso un país tan dotado de recursos como Brasil no ha logrado resistir las presiones de los Estados Unidos para modificar varios aspectos de su política industrial en materia de computación, que fue en su origen altamente proteccionista (Hirst y Soares de Lima, 1990: 107). Por la otra, las políticas exteriores de los fuertemente vulnerables países de Centroamérica demostraron hacia fines de la década de 1980 las posibilidades de aumentar su margen de maniobra en el proceso de paz regional (Eguizábal y Rojas, 1989: 67).

Tampoco es tan claro que esa vulnerabilidad sea un rasgo específico de las políticas exteriores de los países latinoamericanos o de otras áreas en desarrollo. De hecho, los procesos de toma de

decisiones de muchos países del mundo están fuertemente afectados por factores externos, más como consecuencia de la permeabilidad del Estado-nación moderno (De Haven, 1991) que de una situación de dependencia estructural. Así como Brasil ha tenido que enfrentar presiones para modificar algunos de los aspectos de su política comercial, la Comunidad Europea (CE) está enfrentando una presión enorme para alterar su Política Agrícola Común y la industria japonesa se ve obligada a firmar acuerdos de restricción de sus exportaciones a los Estados Unidos y Europa.

El caso cubano ilustra otro efecto del juego de las variables sistémicas, en la medida en que una gran parte de su activismo externo (Domínguez, 1989; Erisman, 1985) durante las décadas anteriores se desarrolló en función del conflicto Este-Oeste. Esto no significa señalar a Cuba como un peón de los intereses soviéticos o un Estado subordinado, sino que destacar que su política exterior aprovechó todas las oportunidades de la divisoria Este-Oeste con el fin de alcanzar sus intereses de seguridad e ideológicos. Sin embargo, los cambios internacionales recientes han demostrado la vulnerabilidad extrema del país y las limitaciones de una estrategia externa basada en virtualmente un solo elemento, que ponen en duda los elogios que recibió la política exterior cubana de parte de muchos académicos durante los años recientes.

Los enfoques que tienden a ver a América Latina como un subsistema regional dentro del sistema global también pueden ser considerados como sistémicos, pese a sus grandes diferencias con los enfoques anteriores. Diversos autores han identificado a América Latina como un subsistema regional caracterizado por la existencia de un conjunto de Estados geográficamente próximos que se relacionan intensamente entre sí, que comparten un sentido de identidad regional y que son vistos en esa forma por otros actores externos (Atkins, 1989: 23-50; Mols, 1985: 79-81). Las inferencias que pueden derivarse de esa proposición general son muy variadas. Algunos autores estiman que las políticas exteriores latinoamericanas son básicamente similares, en el sentido de que sus objetivos y políticas concretas coinciden. Otros, sin dejar de reconocer la existencia de elementos comunes, también prestan atención a las diferencias en los comportamientos externos. Sea como fuere, es evidente que la actividad más intensa de las políticas exteriores de la gran mayoría de los países latinoamericanos tiene lugar a nivel regional. Se trate de

problemas de seguridad o de iniciativas de cooperación, el ámbito preferente y principal de actuación de los países latinoamericanos sigue siendo el regional.

Durante los últimos años algunos autores han empezado a abordar las tendencias hacia la diferenciación que se han hecho presentes en América Latina. Carlos Rico (1986: 51), por ejemplo, ha destacado las crecientes diferencias que se observan en materia de orientación externa entre las partes Norte y Sur de América Latina, especialmente en lo que toca a sus relaciones económicas con los Estados Unidos y las opciones que se les abren en términos de la diversificación o concentración de sus vínculos externos. Sin embargo, las tendencias hacia la diferenciación dentro de la región son todavía más complejas. En términos de temas económicos internacionales, en los comienzos de la década de los noventa Chile tiene más en común con México que con su vecino Perú o Brasil. Los alineamientos tampoco coinciden con los esquemas formales de integración. Aunque Argentina es un miembro pleno y muy activo del MERCOSUR (Mercado Común del Sur, formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), sus posiciones económicas externas tienen mayor similitud con las de Chile (que no es miembro de la agrupación) que con aquellas de su socio brasileño. Y, pese a más de veinte años de participación en el Grupo Andino, los intereses externos de Venezuela tienen poco en común con aquellos de Perú o Bolivia.

En general, los enfoques sistémicos han ofrecido aportes valiosos para el estudio de las relaciones internacionales de América Latina, especialmente porque han demostrado la sensibilidad y vulnerabilidad de la región frente a las variables externas. Sin embargo, por su propia naturaleza, esta perspectiva puede llevar a un cierto desconocimiento de las posiciones y funciones ampliamente distintas que cada país latinoamericano ocupa en el sistema internacional, así como de las variables internas que inciden en su comportamiento externo.

Es importante subrayar asimismo la necesidad de actualizar rápidamente las perspectivas sistémicas, tanto económicas como políticas, a la luz de los impresionantes cambios que se están registrando a nivel global. Aunque se están desarrollando esfuerzos en esa dirección, algunos enfoques latinoamericanos todavía parecen muy anclados en supuestos cuya vigencia actual es altamente cuestionable.

Política del poder

En una revisión de la literatura sobre las relaciones interamericanas, Jorge Domínguez (1978: 104-106) identificó la existencia de una perspectiva "estratégica" en el análisis de la política exterior latinoamericana, que se caracteriza por su orientación estratégica, racional y calculadora, por su tendencia a considerar al Estado como un actor unificado y racional y por su énfasis en el conflicto internacional. Este enfoque de política del poder, que se desarrolló inicialmente en Estados Unidos y Europa, sigue gozando de bastante popularidad en América Latina. Lo que es más importante, las percepciones de política del poder todavía tienen considerable peso entre los diplomáticos y otros actores que intervienen en la formulación de la política exterior en la región.

El enfoque de la política del poder considera a las acciones de otros países como los principales factores condicionantes de las decisiones de política exterior. A su vez, los recursos o atributos nacionales de los Estados—especialmente sus capacidades militares, materiales o intelectuales—son vistos como los factores internos predominantes que influyen en sus políticas concretas. De acuerdo a este enfoque, los países pueden y, en realidad, deben, actuar con independencia de las fuerzas sociales y políticas internas en la búsqueda de intereses nacionales que parecen evidentes: la protección física de sus territorios y ciudadanos, el desarrollo económico y el bienestar de la población, el equilibrio regional del poder, etc. En las versiones más clásicas de este enfoque, se considera que las motivaciones de los actores se derivan principalmente de una preocupación por la preservación o aumento de la seguridad de un Estado y que la selección de la decisión se basa en el cálculo racional. En consecuencia, queda poco lugar para el análisis de factores políticos internos, considerados a menudo como espúreos, o de estructuras organizativas o procesos de selección que no se reducen a las alternativas racionales.

Los análisis tradicionales de equilibrio de poder caen dentro de esta descripción general. Según éstos, América Latina es un escenario típico de competencia regional, en que países como Argentina y Brasil rivalizan en la Cuenca del Plata o en Atlántico Sur, México y Venezuela compiten por influencia en América Central o el Caribe,

y Chile procura proyectarse hacia el Pacífico Sur (Bailey, 1967; Burr, 1967; Atkins, 1989: 13-47). Asimismo, se estima que la competencia entre las potencias mayores de la región afecta a los Estados vecinos más pequeños como Bolivia, Paraguay, Suriname o los países centroamericanos, cuyos sistemas económicos y políticos son relativamente permeables a esas influencias externas. Por otra parte, desde la perspectiva de los Estados pequeños, las rivalidades entre sus vecinos mayores pueden ser aprovechadas para maximizar objetivos de política exterior, previniendo amenazas de anexión en el pasado y proveyendo fuentes de ayuda, beneficios comerciales y también apoyos políticos en el presente.

Una tendencia clara hacia la adopción de nuevas formas de cooperación económica y política en América Latina (van Klaveren, 1984b), ha cuestionado varios de los supuestos de los enfoques tradicionales de política de poder, que en realidad se derivaban del siglo pasado. Argentina y Brasil han establecido uno de los esquemas más ambiciosos de cooperación en la región (Mármora, 1987; Mone-ta, 1988); México y Venezuela participaron conjuntamente en el Grupo de Contadora y han desarrollado mecanismos especiales de cooperación en Centroamérica; Argentina y Chile están alcanzando niveles inéditos de cooperación y de integración física. Estos datos no cuestionan tanto los enfoques de equilibrio de poder, que aún tienen vigencia en áreas tales como el abastecimiento y producción de armamentos, sino más bien los supuestos de conflicto y rivalidad inexorables en que muchas veces se basan. Estos supuestos han sido elaborados por las escuelas geopolíticas de origen tanto militar como civil. Aunque la contribución de estos enfoques al análisis científico suele ser poco significativa, ellos han sido muy influyentes en la formación de imágenes y percepciones de política exterior en la región (Child, 1979; Kelly y Child, 1988). Sería ingenuo subestimar la persistencia de rivalidades nacionales o la supresión de hipótesis de conflicto en América Latina, pero es obvio que las relaciones intrarregionales combinan elementos de cooperación y de conflicto y que las primeras parecen estar en alza en América Latina.

Perspectivas sobre las fuentes domésticas de la política exterior

Sistema político

La extensión y alcance de los procesos de democratización que se fueron sucediendo en América Latina a lo largo de la década de los ochenta ha llevado a varios autores a centrar su atención en el impacto del cambio político y, concretamente, del cambio de régimen, en la política exterior.

Se ha prestado especial atención a la relación entre la forma de organización política y la política exterior de un determinado país. Como cabía esperar, la principal distinción que se ha hecho en esta área es entre regímenes democráticos y autoritarios, con el fin de determinar si las diferencias en los regímenes políticos pueden correlacionarse con diferencias en las políticas exteriores.

En América Latina la relación entre régimen político y política exterior ha sido explorada en forma diacrónica, mediante la comparación de un mismo país bajo diferentes regímenes. Los estudios sincrónicos son menos frecuentes, aunque algunos esfuerzos iniciales tienden a confirmar las conclusiones ofrecidas por los análisis diacrónicos (de Carmargo y Vásquez Ocampo, 1988: 357-397).

Varios autores han investigado los principales cambios en la política exterior brasileña después del derrumbe del régimen democrático en 1964. Hay consenso en torno a la conclusión de que durante los primeros años del nuevo régimen autoritario se produjo efectivamente una ruptura con el pasado, que llevó a la adopción de una política pasiva, caracterizada por una posición ideológica y un alineamiento intenso con los Estados Unidos (Tyson, 1975; Hirst, 1984: 176-178). Sin embargo, y esto parece particularmente interesante, el abandono de la política independiente y tercermundista de los últimos gobiernos democráticos no fue definitivo. Aun cuando el régimen autoritario mantuvo sus características básicas, a comienzos de los años setenta el Brasil retomó su política exterior activista, caracterizada por su pragmatismo y adaptabilidad a los cambios externos y su perfil independiente. Como Hirst y Soares de Lima (1989: 64) han demostrado, durante los últimos gobiernos militares se forjó un nuevo consenso respecto de algunos temas centrales de política exterior, que fue articulado por lo que estas autoras identifi-

can como una coalición amplia y flexible formada por los diplomáticos de Itamaraty, segmentos del sector militar y algunos grupos políticos. Este consenso se expresó sobre todo en algunas áreas de las relaciones con los Estados Unidos, en la adopción de una posición más neutral ante el conflicto Este-Oeste y un nuevo énfasis en las relaciones con el resto de los países latinoamericanos. Sin perjuicio de algunos cambios de estilo, este consenso de política exterior fue mantenido después de la inauguración de la Nova Republica y los primeros años del nuevo gobierno democrático. Ahora bien, la profunda crisis económica y política que ha afectado a Brasil durante los últimos años también ha erosionado este consenso y, en particular, ha reducido el margen de maniobra de la política exterior. En suma, la relación que se puede establecer en el caso brasileño entre régimen político y política exterior es particularmente compleja y en modo alguno unívoca.

El caso de Chile, un país que sufrió un cambio particularmente violento de régimen en 1973, ha sido estudiado desde una perspectiva similar (Muñoz, 1986; Wilhelmy, 1979). Es claro que la instalación de un régimen militar condujo a profundos cambios en la política exterior y que la restauración democrática de 1990 tuvo un alcance comparable. Sin embargo, no todas las áreas de la política exterior fueron afectadas en la misma medida. Así, los cambios fueron más evidentes en el área político-diplomático, donde una política activa, dinámica y pluralista fue reemplazada por una posición ideológica y defensiva, que tuvo que enfrentar un rechazo generalizado a la dictadura y un intenso aislamiento político. Sin embargo, el cambio fue menos evidente en el área estratégica, donde las percepciones y posiciones tradicionales se mantuvieron inalteradas, especialmente con respecto a los intereses y disputas territoriales. Por otra parte, el cambio de régimen de 1973 condujo a modificaciones muy significativas en las posiciones tradicionales del país con respecto a los procesos de integración regional o las negociaciones comerciales, que en su mayoría han sido mantenidas por el nuevo gobierno democrático, básicamente porque también se han conservado los elementos centrales de la política económica. Algunas investigaciones recientes sobre la política exterior del Uruguay aportan conclusiones similares. Un autor afirma que la recuperación de la democracia en ese país llevó a la introducción de ajustes más que de cambios profundos en materia de política exterior (Luján, 1991: 363), una conclusión que también se podría aplicar al caso de Paraguay (Simon, 1990: 37-54).

El caso argentino es asimismo muy interesante en este contexto. Hay pocas dudas sobre la influencia que tuvo la naturaleza del régimen en el desencadenamiento de la guerra de Malvinas (Tulchin, 1987) o en el agravamiento de una disputa fronteriza con Chile cuatro años antes. También es claro que la instalación de un nuevo régimen democrático en 1983 llevó a cambios profundos en la política exterior de Argentina. Sin embargo, sería erróneo inferir de esta evidencia una correlación estricta entre tipo de régimen y política exterior, aunque sólo sea porque el mismo régimen autoritario alteró sus políticas, tal como había pasado antes entre los regímenes democráticos. Además, el mismo gobierno que siguió una política claramente agresiva frente a Chile y Gran Bretaña, impulsó una política de acercamiento hacia el Brasil, sentando las bases para la cooperación actual entre los dos países (van Klaveren, 1990: 22). En realidad, como lo señala Russell (1988: 151), la política exterior argentina ha estado condicionada por un conjunto de factores históricos y culturales, que no pueden ser reducidos a los regímenes políticos que ha conocido el país.

En Perú, el establecimiento de un régimen autoritario a fines de la década de 1960 llevó a cambios importantes en la política exterior (Jaworski, 1984), que en una cierta medida fueron abandonados por el nuevo régimen democrático instalado en 1980. Sin embargo, los mismos cambios que se registraron bajo cada régimen sugieren que estas modificaciones tenían más que ver con las estrategias de desarrollo y con factores políticos e ideológicos que con el tipo de régimen.

Los casos latinoamericanos parecen confirmar la necesidad de evitar generalizaciones simplistas sobre la relación entre tipo de régimen y política exterior. Los regímenes autoritarios pueden verse tentados a extrapolar sus prácticas y estilos internos al área externa, pero también pueden mostrar moderación y apertura hacia el exterior e impulsar políticas cooperativas. Los regímenes democráticos pueden ser conciliadores, pero también pueden verse tentados a exacerbar conflictos externos para obtener beneficios de política interna. El cambio de régimen puede explicar algunas modificaciones de política exterior, pero también puede tener poco impacto en esa área. Los gobiernos democráticos suelen tener ventajas para seguir políticas exteriores activas, pero también pueden enfrentar nuevos problemas de gestión en esa área.

Más allá de los casos relativamente extremos de cambio de régimen, es obvio que el contexto político interno de un país tiene un impacto importante en la política exterior. Las interacciones entre política interna y política externa son evidentes en un país como México, donde tradicionalmente se ha usado la política exterior para alcanzar objetivos de política interna (Pellicer, 1981: 91), relacionados sobre todo con el mantenimiento del legado y de la simbología revolucionarias y el apoyo de sectores de la izquierda. Colombia ofrece otro ejemplo ilustrativo de la a veces compleja interacción entre la política doméstica y la política externa. Fernando Cepeda (1985) ha explicado la relación existente entre el proceso de paz colombiano y las posiciones de ese país frente al conflicto centroamericano. Por otra parte, situaciones de intenso conflicto internacional pueden hacer que las cuestiones de política exterior pasen a ser centrales en el debate político, como ha sucedido en varios casos centroamericanos.

Estrategia de desarrollo

Los factores económicos han tenido tradicionalmente una incidencia directa en el comportamiento de política exterior en América Latina. Como Coleman y Quirós-Varela (1981: 40) han sugerido: "para América Latina, donde los líderes políticos son juzgados por su habilidad para articular objetivos para la transformación económica nacional así como por su habilidad para producir esos cambios, la elaboración de la política exterior inevitablemente es en gran medida una función de las exigencias de la política de desarrollo".

Las estrechas relaciones entre la estrategia de desarrollo económico y la política exterior han sido destacadas en estudios de casos sobre distintos países. Mario Ojeda (1976: 4-5) ha señalado que durante un largo período la política exterior de México desempeñó el papel de "promotora externa del crecimiento del país, ya fuera proyectando en el exterior la nueva imagen de estabilidad y progreso de México..., o actuando como 'palanca' de negociación para un mejor tratamiento a los productos de exportación y para la apertura de nuevos mercados para éstos". Los cambios que se están observando en la política exterior mexicana confirman esta afirmación. La negociación por parte de México de un acuerdo norteamericano de libre comercio con Estados Unidos y Canadá constituye una dimen-

sión central de la política exterior actual de México, que refleja a su vez un cambio muy profundo en su estrategia de desarrollo.

El caso de Brasil es similar. La política exterior fue vista tradicionalmente en ese país en términos de su contribución a la estrategia interna de desarrollo (Schneider, 1976: 40; Lafer, 1977). Los modelos de desarrollo seguidos en el país han ido dejando sus huellas en la política exterior. A la vista de esta evidencia, se puede esperar que la búsqueda de una nueva estrategia de desarrollo en el país lleve a una revisión de varios aspectos de su política exterior, especialmente en el área económica.

En Chile, la adopción de un modelo económico orientado hacia el mercado mundial ha llevado a nuevos énfasis en materia de política exterior. Si anteriores gobiernos democráticos depositaron grandes expectativas en la reforma del orden económico internacional y abrazaron con entusiasmo el credo desarrollista de los años sesenta y setenta, ahora el país está más interesado en promover el libre comercio y atraer inversiones extranjeras. En Argentina pasa lo mismo. Ciertamente no es una casualidad que los primeros dos ministros de Relaciones Exteriores del gobierno de Menem hayan sido economistas. La casi desesperada búsqueda de una nueva estrategia de desarrollo y de la estabilización económica de Argentina ha llevado a un cambio muy claro en sus prioridades externas, pese a la resistencia de gran parte de la oposición y no pocos seguidores del partido en el poder.

Las estrategias de desarrollo también han tenido un impacto importante en los procesos de integración regional y subregional en América Latina. No podría ser de otra manera, considerando la influencia de modelos económicos concretos en la conformación de esos procesos. En su concepción original, el Grupo Andino puede ser visto como una expresión muy fiel y completa de las estrategias de desarrollo que estuvieron en boga en los años sesenta (Salgado, 1991). El retiro de Chile del Grupo en 1976 tuvo poco que ver con la naturaleza autoritaria del gobierno que tomó la decisión o con sus inclinaciones políticas; fue una consecuencia directa de lo que se percibió como una incompatibilidad entre las nuevas concepciones que comenzaban a aplicarse en ese país y aquellas que servían de base al Grupo Andino. La percepción de incompatibilidad puede haber sido algo exagerada en ese momento, pero llama la atención de que el nuevo gobierno democrático ha excluido la opción de regresar al Grupo.

Factores históricos y culturales

Aunque la historia y la cultura representan categorías extremadamente amplias que no se prestan con facilidad a cualquier forma de "operacionalización", es obvio que tienen una fuerte influencia en la política exterior. Correctas o incorrectas, las interpretaciones y mitos históricos permean las percepciones de los actores de la política exterior y gozan de enorme popularidad en la opinión pública general.

Los factores históricos y culturales han sido cruciales en la generación de los sistemas de creencias, las imágenes y los prismas "actitudinales" de las élites de política exterior en América Latina. Varios autores (Moneta, 1986: 3; Tulchin, 1990: 166-167; Escudé, 1988: 261-280) han destacado la persistencia de imágenes distorsionadas entre las élites que intervienen en la política exterior argentina con respecto a la relevancia objetiva del país, su proyección internacional y su capacidad para actuar en el exterior. Durante la guerra del Golfo varios partidos que integran la coalición de gobierno en Chile, apoyados por intelectuales y hasta por algunos estudiosos de la política exterior, criticaron a la Cancillería por su reticencia a adoptar un papel de liderazgo en la mediación entre las partes en conflicto. Comprensiblemente, en vista del fracaso de personalidades tan calificadas como el Secretario General de las Naciones Unidas, el Presidente Mitterrand y el Papa Wojtyla, el gobierno chileno fue lo suficientemente prudente como para ignorar esas críticas y recordar el papel modesto que un país como Chile puede desempeñar en los asuntos mundiales. En términos más serios, Wilhelmy (1979) ha identificado la existencia paralela de tres subculturas distintas de política exterior en Chile, según sus percepciones sobre la posición internacional del país y la evaluación de su papel en los asuntos regionales y mundiales.

El nacionalismo argentino ha sido alimentado por percepciones de mutilaciones territoriales que no parecen justificadas en términos históricos (Escudé, 1987) y que tampoco parecen muy relevantes para un país que no ha sido capaz de poblar su vasto territorio austral. Sin embargo, ningún gobierno argentino podría desconocer esas percepciones históricas. Paradójicamente, en Chile, uno de los supuestos beneficiarios de las pérdidas sufridas por Argentina, las percepciones sobre despojos territoriales y rivalidades históricas no son muy diferentes y también tienen gran arraigo en una opinión

pública fuertemente nacionalista. Sin embargo, ello no significa la existencia de un determinismo histórico en este campo. Por el contrario, la decisión del gobierno de Alfonsín de llamar a un plebiscito voluntario en 1984 para aprobar el tratado de paz que puso fin a la disputa territorial más seria con Chile representó un paso valeroso que permitió romper con una tradición de hostilidad y desconfianza mutuas, que ha permitido una intensa cooperación entre los dos países.

La historia también ha jugado un papel relevante en países como Perú, Bolivia y Ecuador. Uno de los diplomáticos peruanos más influyentes de las últimas décadas, Carlos García Bedoya, destacó en sus escritos el trágico impacto de la derrota de su país en la Guerra del Pacífico y el largo camino que tuvo que recorrer para reconstruir un sentimiento de unidad nacional y establecer una nueva personalidad internacional que superara las "hipotecas" del pasado (García Bedoya, 1981: 52 y sgtes.). Las relaciones del Perú con Chile todavía están influenciadas por el resultado de esa guerra del siglo XIX y, especialmente, las pérdidas territoriales que le significó. En Bolivia, durante cien años la búsqueda de una salida al mar por territorios que hoy pertenecen a Chile ha constituido uno de los objetivos básicos de la política exterior, aun cuando lentamente comienzan a perfilarse otras prioridades (Barrios Morón, 1990). La aspiración ecuatoriana a un vasto territorio amazónico que hoy pertenece al Perú constituye asimismo un tema dominante de la política exterior ecuatoriana.

En un sentido más positivo, las percepciones brasileñas de futura grandeza y su aspiración a alcanzar el status de potencia mundial (Schneider, 1976) también han desempeñado un cierto papel en su política exterior, como lo han demostrado sus ambiciones tradicionales para obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, hay que precaverse contra los determinismos históricos. Durante los años ochenta Brasil moderó sus pretensiones globales y también abandonó su reticencia tradicional hacia una cooperación más estrecha con América Latina, adoptando una política activa hacia la región.

Las intervenciones externas que sufrió México durante el siglo pasado y comienzos del actual y su relación traumática con los Estados Unidos explican en gran medida la política introvertida que siguió hasta la década de los sesenta, así como su firme adhesión al principio de no intervención. Sin embargo, el efecto de estas percep-

ciones históricas ha tendido a decrecer durante las últimas décadas y México desempeña ahora un papel en los asuntos regionales y mundiales que parece congruente con su potencial.

Diversos países latinoamericanos exhiben importantes tradiciones de política exterior que persisten hasta ahora. Venezuela ha sido durante largo tiempo un ferviente promotor de la democracia representativa en la región, siguiendo una tradición iniciada por el exilio venezolano durante la dictadura de Pérez Jiménez que se convirtió en política oficial durante el gobierno del Presidente Betancourt. México, por el contrario, ha insistido siempre más en el principio de no intervención, como consecuencia de su propia historia y, también, su peculiar sistema político. Costa Rica ha basado su política exterior en su tradición democrática singular y su imagen como país modelo. En cambio, la política exterior argentina suele caracterizarse por una fuerte discontinuidad y frecuentes cambios, aun cuando algunos analistas cuestionan esta visión (Puig, 1988).

En todo caso, los factores históricos desempeñan un papel importante, pero pueden experimentar cambios como lo ilustran algunos de los ejemplos mencionados. A largo plazo, ninguna tradición de política exterior en América Latina ha sido inmune a la innovación, tanto en el estilo como en la sustancia.

Actores y toma de decisiones

Los estudios sobre el papel de actores específicos y la naturaleza de los procesos de toma de decisiones en materia de política exterior han aumentado considerablemente en América Latina. Hay conciencia generalizada sobre la complejidad que están asumiendo estos procesos. Obviamente, el número de actores que participan en las decisiones varía de país a país y en el tiempo. En general, los actores estatales tienden a ser más numerosos en los países más desarrollados como Brasil, México, Argentina, Venezuela, Colombia o Chile, pero la existencia de luchas burocráticas no es un fenómeno desconocido en países como Costa Rica, Honduras y Bolivia.

Los Presidentes de la República retienen importantes poderes en el área de la política exterior. No sólo toman las decisiones más importantes, sino que también desarrollan estilos personales de política exterior. El carisma personal y un interés presidencial excepcional en los temas internacionales han dejado una huella clara en

muchas políticas exteriores. Sólo basta recordar la nueva política exterior de México del Presidente Echeverría, el activismo internacional del Presidente Carlos Andrés Pérez de Venezuela, el interés del Presidente Betancur de Colombia en adoptar una política exterior más activa, los papeles de los Presidentes Frei y Allende en la política exterior chilena, las diferentes percepciones de política exterior de los Presidentes Alfonsín y Menem en Argentina o el papel personal del Presidente Arias en el proceso de paz centroamericano. La influencia personalísima de Fidel Castro en la elaboración de la política exterior cubana es bien conocida. Sin embargo, aparte de algunos relatos más bien periodísticos, no hay estudios sistemáticos en este campo. En realidad, se sabe muy poco sobre las formas que asumen las políticas presidenciales en esta área y se sabe todavía menos sobre las creencias y experiencias políticas, los rasgos de personalidad y los factores institucionales que pueden ser influyentes a este respecto. Por otra parte, las influencias presidenciales también están condicionadas por los cambios en el sistema internacional y las coyunturas de política interna en cada país (Koenecke, 1987: 1-6).

Como en el resto del mundo, los Ministros de Relaciones Exteriores desempeñan un papel crucial en la implementación de la política exterior en América Latina. En algunos países ellos también ejercen una importante influencia en las etapas previas de análisis y diseño. Determinados Ministros han sido especialmente relevantes en las posiciones internacionales de sus países. El legado del Barón de Rio Branco y las políticas que se le han atribuido constituyen una de las principales fuentes simbólicas del poderoso Itamaraty en Brasil (Barros, 1984: 90-91). En un plano menos mítico, algunos Ministros contemporáneos han asumido papeles centrales en el perfil externo de sus países. El carisma, prestigio personal y contactos externos de Enrique Iglesias llevaron a niveles de activismo desconocidos en la política exterior uruguaya. La larga y brillante permanencia de Gabriel Valdés en la Cancillería chilena durante los años sesenta dejó una marca personal en la política exterior del país. La formación e inquietudes académicas de Dante Caputo fortalecieron las corrientes que favorecían que Argentina asumiera el papel de "potencia moral", un tema recurrente de la política exterior de ese país (Tulchin, 1990: 176).

Pero el papel de los Ministros está también determinado por factores institucionales. Los grados de profesionalismo de los servicios exteriores latinoamericanos varían considerablemente. En

Brasil, un servicio elitista altamente profesionalizado y corporativo, no sólo ha jugado un papel central en la formulación de los intereses nacionales y de la política exterior, sino que ha proporcionado cuadros para otros sectores de la administración. En Perú, la diplomacia de Torre Tagle logró durante mucho tiempo atenuar las divergencias resultantes de los programas de política exterior impulsados por los sucesivos gobiernos que ha tenido el país, aun cuando esta capacidad parece estar llegando a sus límites bajo el gobierno de Fujimori. En México se están realizando importantes esfuerzos para consolidar un servicio exterior competente y profesional, aun cuando todavía no existe una tradición corporativista como la que muestran Brasil y Perú. En Chile, Argentina y Uruguay, unos servicios exteriores profesionales y relativamente tradicionales han tenido que soportar los embates de drásticos cambios de régimen y aprender a sobrevivir en medios internos y externos extremadamente difíciles. Mientras Venezuela y Colombia poseen burocracias modernas y competentes en el sector económico externo, sus servicios exteriores están menos profesionalizados, sin perjuicio de algunas excepciones destacadas. En ambos casos, los Presidentes han recurrido a consejeros personales o a gabinetes especiales para compensar estas insuficiencias. En América Central, Paraguay o la República Dominicana, los grados de profesionalización son todavía bajos, aun cuando se están realizando esfuerzos para superar esta situación.

Pese a su obvia importancia en el proceso de elaboración de la política exterior, los Ministerios latinoamericanos han recibido escasa atención por parte de los investigadores. Algunos estudios más bien formales e históricos están disponibles para el caso brasileño (Castro, 1983). En el caso de Chile, se han publicado buenos ensayos de carácter más bien prescriptivo (Wilhelmy y Fernandois, 1990). Pero estos trabajos tienden a ser excepcionales. En general, sólo se puede encontrar evidencia sobre las características institucionales y el papel jugado por los Ministerios en estudios de casos centrados en temas o decisiones específicas. Asimismo, hay pocos estudios sobre la modernización de las instituciones de la política exterior y el impacto de los procesos recientes de democratización en esa área (Moneta, 1986; Nohlen, Fernández y van Klaveren, 1992).

Aunque los Ministerios de Relaciones Exteriores suelen reclamar un virtual monopolio de la conducción externa del país, crecientemente tienen que compartir sus responsabilidades con otros

Ministerios. En América Latina, sus competidores más temibles han procedido del área económica. Naturalmente, asuntos tales como el manejo de la crisis de la deuda, cuestiones comerciales, la contratación de grandes obras públicas, la protección de la industria local y la negociación de acuerdos comerciales han llevado a conflictos de competencia y rivalidades entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y los más tecnocráticos y especializados Ministerios y agencias del área económica. Algunos autores mencionan la existencia de diplomacias paralelas en el plano político y económico. El caso argentino analizado por Russell (1988: 99-103) no es en caso alguno excepcional. Hirst y Soares de Lima (1990) han ilustrado el papel jugado por las burocracias económicas en Brasil, donde incluso Itamaraty no ha logrado siempre imponer sus puntos de vista. El caso de México merece igualmente atención en este contexto, debido a las claras diferencias que se observaron durante los años ochenta en las percepciones externas de los diplomáticos y economistas (González, 1986; Chabat, 1989: 88-90). El caso de Colombia parece distinto, aunque sólo sea porque sus altamente especializados economistas y los negociadores simplemente no enfrentan mucha competencia desde otros sectores de la burocracia y suelen estar más preocupados de consultar y concertarse con el sector privado. En Chile también se están observando diferencias en las percepciones externas que prevalecen en el sector económico y aquellas de la Cancillería. Aunque formalmente la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales depende de la autoridad política de la Cancillería, en ocasiones ella tiende a considerarse como una entidad separada, más vinculada a las autoridades económicas del país.

Los estudios de casos ilustran el papel de otros actores estatales y no estatales en la elaboración de la política exterior. En varios países, los militares han detentado un papel dominante en los asuntos de seguridad nacional, definidos con frecuencia de una manera amplia y subjetiva. Su influencia en la dinámica de los conflictos territoriales es evidente, no sólo en los países con experiencias recientes de gobiernos militares, sino que también en las democracias más estables de la región, como lo demuestra el caso de Venezuela. Por otra parte, en algunas ocasiones los militares no actúan como un actor único y monolítico, sino que también participan en luchas burocráticas internas. Argentina provee diversos ejemplos en ese sentido.

Los Parlamentos han defendido celosamente sus facultades tradicionales en materia de política exterior. Sin embargo, su papel

se ha visto reducido, no tanto por una delegación formal de atribuciones en favor de los Ejecutivos, que obviamente no están dispuestos a facilitar, sino que más por el predominio de asuntos de "baja política" (comercio, tecnología, comunicaciones, etc.) sobre la "alta política" (cuestiones territoriales, conflictos bélicos, etc.). Mientras que las provisiones legales para las últimas suelen requerir de alguna forma de aprobación o de fiscalización parlamentaria, los temas de "baja política" son menos reglamentados y normalmente pueden ser manejados de manera más discrecional por el Ejecutivo. En todo caso, las atribuciones tradicionales de los Legislativos para ratificar los tratados internacionales y, en algunos casos, interpelar a altos cargos del Ejecutivo, les siguen otorgando competencias nada despreciables en esta área.

Los partidos políticos han a menudo intervenido activamente en una serie de temas de política exterior, no sólo en consideración a las funciones naturales que cumplen en los regímenes democráticos, sino que también por el fuerte interés que han manifestado en algunas cuestiones internacionales. En países como Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay y Venezuela, tradiciones políticas sólidas han llevado también a la adopción de programas o posiciones marcadas en materia de política exterior, que en algunos casos incluso se han referido a temas más bien distantes de los intereses directos de cada país. Cuba representa por cierto un caso singular en esta materia, ya que formalmente el Partido Comunista provee las orientaciones para la conducción externa (Hernández, 1987). Sin embargo, en la práctica es difícil encontrar otro país en la región con tal grado de concentración de poderes en el líder máximo, Fidel Castro.

Además, un creciente número de partidos políticos latinoamericanos ha establecido vínculos directos con partidos hermanos en la región y en otras partes del mundo, particularmente Europa. Estos vínculos son especialmente fuertes en los partidos afiliados a las Internacionales Demócrata Cristiana y Socialista y, en menor medida, a la Liberal, pero también se dan en los casos de los partidos más autóctonos. Incluso el nacionalista Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México ha seguido esta tendencia, favoreciendo una red específicamente latinoamericana de partidos políticos.

Asimismo, algunos grupos de interés han ejercido influencia en algunas áreas de la política exterior. Por ejemplo, la poderosa Federación Nacional de Cafeteros de Colombia toma parte oficialmente en la política internacional del café de ese país (Bushnell, 1975: 410).

En Venezuela, la Federación de Cámaras de Comercio (Fedecámaras), logró bloquear durante varios años la participación de ese país en el Grupo Andino, porque estimaba que ella podía afectar los intereses de la industria local (Portales, 1982). En México, un reciente estudio de caso sobre la decisión del país de adherir al GATT ilustra el papel jugado por las principales asociaciones del sector privado (Casar y González, 1990: 187-191). En Chile, los sectores empresariales están prestando gran atención a los programas de cooperación e integración física con Argentina, que algunos perciben como una amenaza a sus intereses y que otros están aprovechando para expandir sus operaciones y superar las limitaciones del pequeño mercado interno.

Aunque se ha investigado muy poco el papel de la prensa en las decisiones de política exterior, no ha sido en caso alguno insignificante, especialmente con respecto a temas sensibles referidos a cuestiones territoriales o ideológicas. Pese a la competencia de la televisión, los periódicos de algunos países siguen contribuyendo poderosamente a la formación de la opinión pública en materias de política exterior. Las editoriales de los diarios más importantes de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay o Venezuela siguen representando una fuente de atención y de preocupación especial para las Cancillerías de esos países.

Recursos

Como en otras áreas del mundo, los expertos latinoamericanos han realizado análisis de capacidades (*capabilities*) derivados de los enfoques tradicionales de política de poder. Estos se han centrado en atributos nacionales tales como tamaño, ubicación geográfica, dotaciones de recursos naturales, capacidad industrial, desarrollo científico-tecnológico, estabilidad política, legitimidad democrática, etc. Estos ejercicios son especialmente populares entre los geopolíticos y los medios militares. Sin embargo, su impacto en la construcción de teoría en materia de política exterior no ha sido muy relevante debido a que en general se realizan sin referencia a un marco teórico que especifica las condiciones bajo las cuales los recursos disponibles pueden ser empleados o que asigna la ponderación relativa de cada uno de esos factores (Rosenau, 1974: 13).

La investigación comparada en materia de política exterior a menudo ha llevado a la conclusión de que el tamaño de los países es

uno de los principales condicionantes de su actuación internacional (Sullivan, 1976: 135). Pese a la existencia de contrastes muy significativos en América Latina en esta materia, el factor tamaño ha recibido poca atención en la literatura especializada. Algunos supuestos implícitos pueden encontrarse en la investigación sobre las políticas exteriores centroamericanas (Eguizábal, 1988; Rojas, 1990), así como respecto de los países del Caribe anglófono (Heine y Manigat, 1988; Brabevoy-Wagner, 1989). Sin embargo, las conclusiones de estos estudios deben todavía insertarse en un marco teórico más general que analice el impacto de este factor en la política exterior.

La evolución del conflicto centroamericano a lo largo de los años ochenta parece demostrar que los Estados pequeños tienen un interesante margen de maniobra a nivel regional pese a su carencia de recursos básicos de poder. Ellos pueden ser vulnerables a la intervención y la invasión como lo demostró el caso de Nicaragua, son dependientes de su medio externo para obtener apoyo económico y político, y sus capacidades para recoger información y aportar respuestas rápidas a los desafíos que van surgiendo. Sin embargo, los Estados pequeños pueden apelar a la opinión mundial, pueden concentrar la atención en unos pocos asuntos, pueden aprovechar las limitaciones internas y externas para la intervención de las grandes potencias y pueden ofrecer recursos estratégicos de gran valor o legitimidad política a terceros países. Paradójicamente, la crisis internacional más profunda experimentada por los países centroamericanos durante los años ochenta parece haber aumentado en lugar de disminuir sus capacidades de política exterior. Guatemala fue capaz de mantener una política de neutralidad y de abstención en el conflicto. Costa Rica obtuvo apoyo para el plan de paz del Presidente Arias pese a la oposición inicial de Estados Unidos. Los sandinistas de Nicaragua por lo menos pudieron permanecer en el poder hasta que fueron derrotados electoralmente. Aunque es cierto que la intervención estadounidense desempeñó un papel crucial en el desenlace final, no lo es menos que Washington no impuso su voluntad en todos los campos y que su influencia en el nuevo gobierno de Nicaragua no ha sido tan avasalladora como se podría haber supuesto.

En términos más generales, las comparaciones meticulosas de las capacidades potenciales de los países pueden resultar interesantes pero sólo miden las bases de la influencia o, si se quiere, el poder. Lo que es crucial es la forma en que se movilizan esas capaci-

dades para alcanzar objetivos específicos de política exterior y las habilidades que se demuestran en esa movilización. La elección de instrumentos para alcanzar esos objetivos dependen de la calidad y cantidad de los recursos disponibles. Brasil tiene los recursos diplomáticos y económicos para desarrollar una política africana, mientras que en otros casos latinoamericanos una apertura hacia África puede ser una opción muy poco razonable, en comparación a otras prioridades más urgentes. Para Venezuela puede tener sentido mantener una cierta presencia en los países árabes exportadores de petróleo, pero en el caso de un país como Perú esa misma presencia representaría un despilfarro de recursos escasos.

Conclusiones

Los estudios sobre las políticas exteriores latinoamericanas han aumentado en términos cuantitativos y cualitativos durante los últimos años. Las perspectivas teóricas que han sido descritas en este artículo no constituyen enfoques que se excluyan mutuamente. Más bien, tienden a complementarse y a enriquecerse entre sí, iluminando nuevas dimensiones y permitiendo la reformulación de antiguos supuestos. Sin embargo, el camino por delante no es tan expedito como puede parecer a primera vista. Varias perspectivas son todavía incipientes. También hay incompatibilidades entre algunas de ellas. Un enfoque puramente sistémico, por ejemplo, inevitablemente lleva a subestimar las variables domésticas y sólo ofrece un cuadro parcial de la política exterior de un cierto país. Asimismo, una perspectiva que se centra exclusivamente en las interacciones que tienen lugar en la burocracia puede llevar a ignorar tendencias que tienen lugar en el sistema internacional y que restringen o expanden las opciones disponibles.

La revisión anterior sugiere la necesidad de hacer avanzar la investigación comparada de las políticas exteriores latinoamericanas. Siguiendo a Michael Haas (1973: 29-52), varios objetivos del análisis comparado parecen particularmente útiles para los casos latinoamericanos. En primer lugar, la comparación puede producir una descripción más rica y completa de la política exterior, permitiendo al analista diseñar un cuadro más detallado y amplio de los hechos, procesos y tendencias. En segundo lugar, la comparación puede develar correlaciones o relaciones de causalidad. El estudio de un

espectro de casos o procesos comparables puede revelar similitudes y diferencias y ayudar a comprobar ciertas hipótesis. En tercer lugar, la comparación puede proporcionar una cierta base para la predicción, mediante la sugerencia de que bajo ciertas circunstancias es probable que surjan ciertos comportamientos de política exterior. En cuarto lugar, la comparación puede también ayudar a evaluar las capacidades de adaptación de la política exterior a las necesidades y desafíos internos y externos que se van registrando a lo largo del tiempo.

Parece obvio que ninguna explicación única es adecuada para reflejar la complejidad de la política exterior. Como en otras áreas de las ciencias sociales, los enfoques deterministas que intentan explicar el funcionamiento de las políticas exteriores latinoamericanas de acuerdo a variables monocausales como la dependencia estructural, la hegemonía de los Estados Unidos, el capitalismo periférico, el tipo de régimen, las necesidades de política interna o el liderazgo carismático, parecen condenados al fracaso. Por otra parte, las políticas exteriores no consisten en la simple acumulación de decisiones individuales, sino que representan complejos sistemas de acción que requieren de marcos analíticos relativamente sofisticados.

Esta revisión demuestra que los cambios y ajustes de política exterior en América Latina pueden ser atribuidos a factores muy diversos. Pueden ser una consecuencia de la transformación del sistema global o de choques externos, de cambios de régimen, de una alteración en la estrategia de desarrollo o del surgimiento de un nuevo liderazgo. La promoción burocrática, especialmente cuando es realizada por grupos influyentes dentro de la administración que abogan por una reorientación de la política exterior o que insisten en su mantenimiento, también es una importante referencia para explicar la política exterior. Por otra parte, los actores de la política exterior se comportan de acuerdo a sus imágenes sobre el medio externo. En este sentido, la situación objetiva del entorno externo y doméstico es menos importante que la forma en que es percibida por los actores. Las percepciones y evaluaciones individuales sobre los objetivos de política exterior son fuertemente influidas por valores y creencias que pueden ser el resultado de factores históricos, culturales e ideológicos, así como de experiencias personales. Ninguna teoría basada en una explicación monocausal podría pretender captar una combinación tan compleja de elementos, en América Latina o en el resto del mundo.

BIBLIOGRAFIA

- Allison, Graham T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown, 1971).
- Atkins, G. Pope, *Latin America in the International Political System*, 2ª ed. (Boulder, Colo.: Westview Press, 1989).
- Bailey, Norman A., *Latin America in World Politics* (New York: Walker, 1967).
- Barrios Morón, Raúl, "Bolivia: ¿Buscando protagonismo?", en: Heraldo Muñoz (comp.), *El desafío de los '90. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas* (Caracas: Ed. Nueva Sociedad/PROSPEL, 1990), pp. 131-149.
- Barros, Alexandre de S. C., "El proceso de formulación de la política exterior brasileña y sus orientaciones básicas", en: Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin (comps.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Vol 2. (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984).
- Bocrsner, Demetrio, *Relaciones Internacionales de América Latina. Breve Historia* (Caracas/San José: Nueva Sociedad, 1982).
- Braveboy-Wagner, Jacqueline Anne, *The Caribbean in World Affairs* (Boulder, Colo.: Westview, 1989).
- Brecher, Michael, *The Foreign Policy System of Israel* (London: Oxford University Press, 1972).
- Brecher, Michael, *Decisions in Israel's Foreign Policy* (London: Oxford University Press, 1974).
- Burr, Robert N., *By Reason or Force: Chile and the Balancing of Power in South America* (Berkeley: University of California Press, 1967).
- Bushnell, David, "Colombia", en: Harold E. Davis, Larman C. Wilson, et al., *Latin American Foreign Policies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975).
- Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo, *Dependencia y Desarrollo en América Latina* (México, D. F.: Siglo XXI, 1969).
- Casar, María Amparo y González, Guadalupe, "Proceso de toma de decisiones en México: El ingreso al GATT", en: Roberto Russell (comp.), *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990).
- Castro, Flávio Mendes de Oliveira, *História da Organização do Ministério das Relações Exteriores* (Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1983).

- CEPAL, *El Pensamiento de la CEPAL* (Santiago de Chile: Ed. Universitaria, 1969).
- CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1990).
- Cepeda, Fernando, "El proceso de paz en Colombia y la política internacional", en: *Estudios Internacionales*, vol. 18, N°71, 1985, pp. 440-450.
- Chabat, Jorge, "The Making of Mexican Policy toward the United States", en: Rosario Green y Peter H. Smith (comps.), *Foreign Policy in U.S.-Mexican Relations* (San Diego, California: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1989).
- Child, Jack, "Geopolitical Thinking in Latin America", en: *Latin American Research Review*, vol. 14, N°2, 1979, pp. 89-111.
- Coleman, Kenneth M. y Quirós-Varela, Luis, "Determinants of Latin American Foreign Policies: Bureaucratic Organizations and Development Strategies", en: Elizabeth G. Ferris y Jennie Lincoln (comps.), *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions* (Boulder, Colo.: Westview, 1981), pp. 40-56.
- De Haven, Mark J., "Internal and External Determinants of Foreign Policy: West Germany and Great Britain During the Two-Track Missile Controversy", en: *International Studies Quarterly*, vol. 35, N°1, 1991, pp. 87-108.
- De Camargo, Sonia y Vásquez Ocampo, José María, *Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil (Uma Década de Política Exterior, 1973-1984)*, (São Paulo: Ed. Convívio, 1988).
- Domínguez, Jorge I., "Mice that Do Not Roar: Some Aspects of International Politics in the World's Peripheries", en: *International Organization*, vol. 25, N°2, 1971, pp. 157-208.
- Domínguez, Jorge I., "Consensus and Divergence: The State of the Literature on Inter-American Relations in the 1970s", en: *Latin American Research Review*, vol. 13, N°1, 1978, pp. 87-126.
- Domínguez, Jorge I., *To Make a World Safe for Revolution. Cuba's Foreign Policy* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989).
- Dos Santos, Theotonio, *Socialismo o Fascismo: el nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano* (México, D.F.: Edicol, 1978).
- Drekonja, Gerhard, "Contenidos y Metas de la nueva Política Exterior Latinoamericana", en: Gerhard Drekonja y Juan G. Tokatlian (comps.), *Teoría y Práctica de la Política Exterior Latinoamericana* (Bogotá: Fondo Editorial CEREC, 1983), pp. 1-23.
- Eguizábal, Cristina y Rojas, Francisco, "Política exterior y procesos de decisión en Centroamérica: elementos para una aproximación a los procesos de negociación regional", en: *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 1989, pp. 65-80.
- Eguizábal, Cristina (ed.), *América Latina y la Crisis Centroamericana: En busca de una solución regional* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988).
- Erisman, H. Michael, *Cuba's International Relations* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1985).
- Escudé, Carlos, *Patología del Nacionalismo* (Buenos Aires: Ed. Tesis/Instituto Torcuato Di Tella, 1987).
- Escudé, Carlos, "Política Exterior Argentina: Una sobredosis crónica de confrontaciones", en: Ernesto Garzón Valdés, Manfred Mols y Arnold Spita (comps.), *La Nueva Democracia Argentina (1983-1986)* (Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 1988).
- Farrands, Christopher, "The Context of Foreign Policy Systems: Environment and Structure", en: Michael Clark y Brian White (comps.), *Understanding Foreign Policy* (Aldershot, England: Edward Elgar, 1989), pp. 84-108.
- Ferris, Elizabeth G., "Toward a Theory for the Comparative Analysis of Latin American Foreign Policy", en: Elizabeth G. Ferris y Jennie K. Lincoln (comps.), *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1984), pp. 269-284.
- Frank, Andre Gunder, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* (New York: Monthly Review Press, 1967).
- García Bedoya, Carlos, *Política Exterior Peruana: Teoría y Práctica* (Lima: Mosca Azul Editores, 1981).
- Gereffi, Gary, "Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America", en: *Sociological Forum*, vol. 4, N°4, 1990, pp. 505-533.
- Gereffi, Gary y Wyman, Donald (comps.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* (Princeton: Princeton University Press, 1990).
- González, Guadalupe, "México", en: Gerhard Drekonja y Juan G. Tokatlian (comps.), *Teoría y Práctica de la Política Exterior Latinoamericana* (Bogotá: Fondo Editorial CEREC, 1983), pp. 299-353.
- González, Guadalupe, "Tendencias recientes de la política exterior: 1983-1985", en: *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, N°2, 1986, pp. 99-131.
- Grabendorff, Wolf, "Las potencias regionales en la crisis centroamericana:

- México, Venezuela, Cuba y Colombia", en: Herald Muñoz y Joseph S. Tulchin (comps.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Vol 2. (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984), pp. 267-296.
- Haas, Michael, "On the Scope and Methods of Foreign Policy Studies", en: Patrick McGowan (comp.), *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*, vol. 1 (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1973), pp. 29-52.
- Halperin, Morton M., *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1974).
- Heine, Jorge y Manigat, Leslie (comps.), *The Caribbean and World Politics. Cross Currents and Cleavages* (New York: Holmes and Meier, 1988).
- Hermann, Charles F., "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", en: *International Studies Quarterly*, vol. 34, N°1, 1990, pp. 3-21.
- Hermann, Charles F. y East, Maurice A., "Introduction", en: Maurice A. East, Stephen A. Salmore y Charles F. Hermann (comps.), *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Analysis* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1978), pp. 11-24.
- Hernández, Rafael, "La lógica de la frontera en las relaciones Cuba-Estados Unidos", en: Mónica Hirst (comp.), *Continuidad y Cambio en las Relaciones América Latina/Estados Unidos* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987).
- Hill, Christopher, "A Theoretical Introduction", en: William Wallace y W.E. Patterson (eds.), *Foreign Policy Making in Western Europe* (New York: Praeger, 1978), pp. 7-29.
- Hirst, Mónica, "Pesos y medidas de la política exterior brasileña", en: Juan Carlos Puig (comp.), *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, vol. 1 (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984), pp. 176-235.
- Hirst, Mónica y Soares de Lima, Maria Regina, "Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: El programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con los Estados Unidos", en: Roberto Russell (comp.), *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990), pp. 61-110.
- Jaguaribe, Helio, "Autonomía periférica y hegemonía céntrica", en: *Estudios Internacionales*, vol. 12, N°46, 1979, pp. 91-130.
- Jaguaribe, Helio, "América Latina dentro del contexto internacional de la actualidad", en: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 51, N°3, 1989, pp. 55-73.
- Jaworski C., Helan, "Perú: la política internacional del gobierno militar en sus dos vertientes (1968-1980)", en: Herald Muñoz y Joseph S. Tulchin (comps.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Vol 2. (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984), pp. 378-418.
- Kelly, Philip y Child, Jack (comps.), *Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1988).
- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S., *Power and Interdependence* (Boston: Little, Brown, 1977).
- Koenecke, Herbert R., "Los factores personales en la formación de la política exterior", en: *Política Internacional*, N°6, 1987, pp. 1-6.
- Korany, Bahgat, "Foreign Policy Decision-Making Theory and Third World Payoffs and Pitfalls", en: B. Korany (comp.), *How Foreign Policy Decisions are Made in the Third World* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1986).
- Krasner, Stephen D., "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", en: Stephen D. Krasner (comp.), *International Regimes* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1982), pp. 185-206.
- Krippendorff, E., "Ist Aussenpolitik Aussenpolitik?", en: E. Krippendorff (comp.), *Internationale Beziehungen* (Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1973), pp. 189-213.
- Lafer, Celso, *Comercio e Relações Internacionais* (São Paulo: Ed. Perspectiva, 1977).
- Lagos, Gustavo, *International Stratification and Underdeveloped Countries* (Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press, 1963).
- Luján, Carlos, "Redemocratización y Política Exterior en el Uruguay", en: *Síntesis*, N°13, 1991, pp. 359-377.
- Mares, David R., "Mexico's Foreign Policy as a Middle Power: The Nicaragua Connection, 1884-1986", en: *Latin American Research Review*, vol. 23, N°3, 1991, pp. 81-107.
- Mármora, Leopoldo, "Integración Argentino-Brasileña: peligros, posibilidades y costos", en: *Opciones*, N°12, 1987, pp. 43-67.
- Milenky, Edward S., *Argentina's Foreign Policies* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1978).
- Mols, Manfred, *El Marco Internacional de América Latina* (Barcelona/Carcas: Alfa, 1985).
- Moneta, Carlos J., *Modernización y Política Exterior en América Latina* (Caracas: Documento de Trabajo INVESP, 1986).
- Moneta, Carlos J., *El acercamiento Argentina-Brasil: De la tensión y*

- conflicto a la competencia cooperativa (Santiago de Chile: Documento de Trabajo PROSPEL, 1988).
- Muñoz, Heraldo, "Cambio y Continuidad en el Debate sobre la Dependencia y el Imperialismo", en: *Estudios Internacionales*, vol. 11, N°44, 1978, pp. 88-138.
- Muñoz, Heraldo, "Introduction: The Various Roads to Development", en: Heraldo Muñoz (comp.), *From Dependency to Development* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1981).
- Muñoz, Heraldo, *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno* (Santiago de Chile: Ed. del Ornitorrinco, 1986).
- Muñoz, Heraldo (comp.), *El Desafío de los '90. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1989-1990* (Caracas: Edit. Nueva Sociedad/PROSPEL, 1990).
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, "Democratización y Política Exterior. Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay", manuscrito preparado para el volumen editado por Dieter Nohlen, Mario Fernández y Alberto van Klaveren, *Democracia y Política Exterior en América Latina* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, en prensa, 1990).
- Nohlen, Dieter, Fernández, Mario y van Klaveren, Alberto, *Democracia y Política Exterior en América Latina* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992).
- Ojeda, Mario, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México* (México, D.F.: El Colegio de México, 1976).
- Orrego Vicuña, Francisco (comp.), *América Latina: ¿Clase Media de las Naciones?* (Santiago de Chile: Talleres Gráficos Corporación, 1979).
- Pellicer, Olga, "Mexico's Position", en: *Foreign Policy*, N°43, 1981, pp. 88-92.
- Portales, Carlos, "Democracia y políticas de integración: El caso de Venezuela", en: Manfred Wilhelmy (comp.), *Sociedad, Política e Integración en América Latina* (Santiago de Chile: Ed. CINDA, 1982), pp. 149-168.
- Prebisch, Raúl, "Notas sobre el desarrollo del capitalismo periférico", en: *Estudios Internacionales*, vol. 11, N°43, 1978, pp. 3-25.
- Prebisch, Raúl, "La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo", en: *Revista de la CEPAL*, N°13, 1981, pp. 163-171.
- Puig, Juan Carlos, "Política Internacional Argentina", en: Rubén M. Perina y Roberto Russell (comps.), *Argentina en el Mundo (1973-1987)* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988), pp. 19-45.
- Rico, Carlos, "Crisis y recomposición? de la hegemonía norteamericana. Algunas reflexiones en torno a la coyuntura internacional en la segunda mitad de los ochenta", en: Luis Maira (comp.), *¿Una Nueva Era de Hegemonía Norteamericana?* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986), pp. 37-57.
- Rojas, Francisco (comp.), *Costa Rica y el Sistema Internacional* (San José: Nueva Sociedad/Fund. Ebert en Costa Rica, 1990).
- Rosenau, James N., "Comparing Foreign Policies: Why, What, How", en: James N. Rosenau (comp.), *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1974), pp. 3-22.
- Russell, Roberto, "Las Relaciones Argentina-Estados Unidos: del 'alineamiento heterodoxo' a la 'recomposición madura'", en: Mónica Hirst (comp.), *Continuidad y Cambio en las Relaciones América Latina/Estados Unidos* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987), pp. 11-61.
- Russell, Roberto, "El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)" y "Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar", en: Roberto Russell (comp.), *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988), pp. 13-59 y pp. 99-128.
- Russell, Roberto, "Democracia y Política Exterior", en: Rubén M. Perina y Roberto Russell (comps.), *Argentina en el Mundo (1973-1987)* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988), pp. 151-170.
- Russell, Roberto, "Cambio de Régimen y Política Exterior: El caso de Argentina", ponencia presentada en el Seminario "Redemocratización y Política Exterior en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay", organizado por AIETI, España y el Institut für Politische Wissenschaft de la Universidad de Heidelberg (RFA), 1990, Fortín de Santa Rosa, Uruguay.
- Salgado, Germánico, "Integración latinoamericana y apertura externa", en: *Síntesis*, N°14, mayo-agosto, 1991, pp. 69-105.
- Schneider, Ronald M., *Brazil. Foreign Policy of a Future World Power* (Boulder, Colo.: Westview, 1976).
- Silva Michelena, José A., *Política y Bloques de Poder*, 2ª ed. (México D.F.: Siglo XXI, 1979).
- Simon G., José Luis, "Introducción", en: José Luis Simon G. (comp.), *Política Exterior y Relaciones Internacionales del Paraguay Contemporáneo* (Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990).
- Sullivan, Michael P., *International Relations: Theories and Evidence* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1976).