

Raúl Salgado Espinoza, coordinador

**La política exterior de los
Estados latinoamericanos:
enfoques, metodologías y casos**

© 2023 FLACSO Ecuador
Marzo de 2023

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-634-9 (impreso)
ISBN: 9 978-9978-67-635-6 (pdf)
<https://doi.org/10.46546/2023-38foro>

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Fotografía de portada: Siegi / Shutterstock

La política exterior de los Estados latinoamericanos : enfoques, metodologías y casos / coordinado por Raúl Salgado Espinoza. Quito, Ecuador : FLACSO Ecuador, 2023

xv, 401 páginas : ilustraciones, figuras, tablas. - (Serie Foro)

ISBN: 9789978676349 (impreso)
ISBN: 9789978676356 (pdf)
<https://doi.org/10.46546/2023-38foro>

Incluye bibliografía

POLÍTICA EXTERIOR ; RELACIONES INTERNACIONALES ;
HISTORIA ; ECONOMÍA ; MIGRACIÓN ; POLÍTICA
INTERNACIONAL ; AMÉRICA LATINA ; ESTADOS UNIDOS ;
CHINA I. SALGADO ESPINOZA, RAÚL, COORDINADOR

327.1 - CDD



Índice de contenidos

| | |
|---|-----------|
| Agradecimientos | XI |
| Abreviaturas y siglas. | XII |
| Capítulo 1 | |
| Introducción: historia, enfoques teórico-metodológicos y contribuciones al análisis de la política exterior latinoamericana | 1 |
| <i>Raúl Salgado Espinoza</i> | |
| Capítulo 2 | |
| Política exterior ecuatoriana y crisis migratoria venezolana: una mirada desde el posestructuralismo foucauldiano | 14 |
| <i>Claudia Donoso</i> | |
| Capítulo 3 | |
| Política exterior desde el enfoque de los Estados pequeños: comportamiento de Ecuador en la Organización de Países Exportadores de Petróleo, 2007-2017 | 41 |
| <i>Pryanka Peñafiel Cevallos</i> | |
| Capítulo 4 | |
| Análisis de política exterior desde la teoría de roles: Ecuador en la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007-2016. | 70 |
| <i>Natalia Encalada Castillo</i> | |

| | |
|---|-----|
| Capítulo 5 | |
| Cambio y estabilidad en la política exterior de Ecuador y Perú: un análisis desde la teoría reticular | 96 |
| <i>Luis Córdova-Alarcón</i> | |
| Capítulo 6 | |
| La autonomía en la política exterior del buen vivir y el vivir bien: un enfoque comparativo. | 138 |
| <i>Claudia Edith Serrano Solares</i> | |
| Capítulo 7 | |
| Política exterior en perspectiva comparada: una visión positivista sobre Argentina y Chile | 170 |
| <i>María Elena Lorenzini</i> | |
| Capítulo 8 | |
| Política exterior desde las teorías marxistas: autonomía y nacionalismo petrolero en Ecuador durante el mandato de Rafael Correa | 192 |
| <i>Ramiro Lapeña Sanz</i> | |
| Capítulo 9 | |
| Política exterior constructivista: cómo se construyó la paz firmada en Brasilia en 1998 entre Ecuador y Perú. | 227 |
| <i>Raúl Salgado Espinoza</i> | |
| Capítulo 10 | |
| Los aportes del realismo neoclásico al análisis de política exterior. La política exterior de Uruguay frente a la crisis en Venezuela, 2015-2020 | 257 |
| <i>Carlos Luján y Camilo López Burian</i> | |
| Capítulo 11 | |
| El alineamiento político de los países latinoamericanos ante la influencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China: un análisis desde el realismo | 280 |
| <i>Aldo Adrián Martínez Hernández y Sandra Zapata</i> | |

| | |
|---|-----|
| Capítulo 12 | |
| La diplomacia como herramienta de la política exterior: análisis del <i>affair</i> Assange | 319 |
| <i>Luis Córdova-Alarcón</i> | |
| Capítulo 13 | |
| Las políticas exteriores latinoamericanas entre la ideología y el pragmatismo: un marco analítico. | 358 |
| <i>Gian Luca Gardini</i> | |
| Capítulo 14 | |
| Desafíos para la enseñanza, el aprendizaje y la investigación en el análisis de política exterior en América Latina: conclusiones | 387 |
| <i>Raúl Salgado Espinoza</i> | |
| Autoras y autores | 398 |

Ilustraciones

Figuras

| | |
|--|-----|
| Figura 5.1. Modelo explicativo de la teoría reticular | 99 |
| Figura 5.2. Tipos de redes. | 110 |
| Figura 8.1. Producción anual petrolífera de Ecuador (en millones de barriles) | 215 |
| Figura 8.2. Exportación de crudo ecuatoriano, 2006-2017. | 215 |
| Figura 8.3. Inversión pública en Ecuador, 2008-2017 (en millones de dólares) | 216 |
| Figura 11.1. Relación alineamiento de América Latina con (a) Estados Unidos, (b) China y (c) Brasil, según período de polaridad global. | 295 |
| Figura 11.2. Relación alineamiento de América Latina con (a) Estados Unidos, (b) China y (c) Brasil, según la ideología del gobierno | 297 |
| Figura 11.3. Relación alineamiento de América Latina con (a) Estados Unidos, (b) China y (c) Brasil, según cualidad democrática del gobierno | 299 |
| Figura 11.4. Relación alineamiento con (a) Estados Unidos, (b) China y (c) Brasil, según la capacidad económica de América Latina | 302 |
| Figura 11.5. Relación alineamiento de América Latina con Estados Unidos, China y Brasil, según su concentración de poder | 304 |

| | |
|--|-----|
| Figura 11.6. Efectos internos y sistémicos en el alineamiento de América Latina hacia Brasil, China y Estados Unidos | 307 |
| Figura 11.7. Evolución de la alineación de Brasil con las potencias Estados Unidos y China. | 310 |
| Figura 12.1. La tridimensionalidad en el concepto de diplomacia. | 324 |
| Figura 12.2. La diplomacia en su estructura conceptual de nivel básico | 330 |
| Figura 12.3. La diplomacia en su estructura conceptual de nivel secundario. | 331 |
| Figura 12.4. Instrumentos diplomáticos de política exterior y su relación conceptual. | 334 |
| Figura 12.5. Relación causal de la teoría oficial. | 341 |
| Figura 12.6. Jerarquía de la práctica diplomática | 346 |

Tablas

| | |
|--|-----|
| Tabla 4.1. Temas más mencionados por Ecuador en el debate general de la AGNU, 2007-2016. | 77 |
| Tabla 4.2. Palabras más frecuentes en los discursos del Ecuador en el debate general de la AGNU, 2007-2016 | 82 |
| Tabla 5.1. Tipología de los componentes de la política | 98 |
| Tabla 5.2. Desagregación de la política exterior | 100 |
| Tabla 5.3. Claves conceptuales para analizar la estatalidad | 101 |
| Tabla 5.4. Operacionalización de la programación de redes | 106 |
| Tabla 5.5. El código y los componentes de la política | 108 |
| Tabla 5.6. Operacionalización del enlace entre redes. | 111 |
| Tabla 5.7. Cronología de la negociación del TLC entre Perú y EE. UU. | 114 |
| Tabla 5.8. Cronología de la negociación del TLC entre Ecuador y EE. UU. | 115 |
| Tabla 5.9. Cronología de la negociación del ACM entre Perú y la UE | 116 |
| Tabla 5.10. Cronología de la negociación del ACM entre Ecuador y la UE | 117 |
| Tabla 5.11. Acuerdos previos al TLC | 123 |
| Tabla 7.1. Principios del diseño de la política exterior. | 182 |

| | |
|--|-----|
| Tabla 7.2. Pautas identitarias presentes en el diseño de política exterior | 184 |
| Tabla 8.1. Precio anual medio del barril de crudo, 2000-2017 | 213 |
| Tabla 8.2. Evolución del PIB de Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa | 218 |
| Tabla 9.1. Enfoque de APE y herramientas constructivistas para el análisis | 234 |
| Tabla 10.1. Posibles posiciones de la política exterior uruguaya frente a la crisis venezolana. | 270 |
| Tabla 11.1. Descriptivos. | 293 |
| Tabla 11.2. Modelos de análisis sobre los factores de alineamiento de los países latinoamericanos hacia Estados Unidos, China y Brasil | 306 |
| Tabla 11.3. Alineación de Brasil con las potencias Estados Unidos y China. | 309 |
| Tabla 12.1. Contexto temporal del caso de estudio. | 336 |
| Tabla 12.2. Las once razones del Gobierno ecuatoriano para otorgar el asilo a Assange | 340 |

Abreviaturas y siglas

| | |
|--------|--|
| AFESE | Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano |
| ACE | acuerdos de complementación económica |
| ACM | acuerdo comercial multipartes |
| ACNUR | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| ADEX | Asociación de Exportadores |
| ADN | Acción Democrática Nacional |
| AGCB | Acuerdo de Ginebra sobre Comercio del Banano |
| AGNU | Asamblea General de Naciones Unidas |
| AIE | Agencia Internacional de Energía |
| ALBA | Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América |
| AOD | ayuda oficial al desarrollo |
| AP | Movimiento Político Alianza PAIS |
| APE | análisis de política exterior |
| APEC | Asia-Pacific Economic Cooperation |
| APP | análisis de políticas públicas |
| ATPA | Andean Trade Preference Act |
| ATPDEA | Promoción del Comercio Andino y la Erradicación de las Drogas |
| BP | British Petroleum |

| | |
|---------|--|
| BRICS | Brasil, Rusia, India, China, Sud África |
| CAN | Comunidad Andina de Naciones |
| CAS | comparative area studies (estudios de áreas comparativas) |
| CCL | Cámara de Comercio de Lima |
| CEDHU | Comisión Ecuménica de los Derechos Humanos |
| CELAC | Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños |
| CENI | Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CEPE | Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana |
| CIDOB | Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano |
| CINC | capacidades materiales nacionales |
| CIPRI | Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales |
| CITGO | Citgo Petroleum Corporation |
| COMEX | Sociedad de Comercio Exterior |
| CONAIE | Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador |
| CONAMAQ | Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Quillasuyo |
| CONICET | Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas |
| CPE | cambio de política exterior |
| CRE | Constitución de la República de Ecuador |
| CRN | concepción del rol nacional |
| DD. HH. | derechos humanos |
| FARC-EP | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo |
| FENOCIN | Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras |
| FPA | foreign policy analysis |
| GL | Grupo de Lima |

| | |
|----------|--|
| GLP | gas licuado de petróleo |
| IDE | inversión directa extranjera |
| IEL | intereses económicos localizados |
| MAS | Movimiento al Socialismo |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur |
| MINCETUR | Ministerio de Comercio Exterior y Turismo |
| MINRECI | Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración |
| MINUSTAH | Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití |
| MREHM | Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana |
| OCDE | Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos |
| ODM | Objetivos del Milenio |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| OFID | OPEC Fund for International Development |
| OIM | Organización Internacional para las Migraciones |
| OLP | Organización para la Liberación de Palestina |
| OMC | Organización Mundial de Comercio |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ONG | organización no gubernamental |
| ONU | Organización de Naciones Unidas |
| OPEP | Organización de Países Exportadores de Petróleo |
| OXY | Occidental Petroleum |
| PAIS | Movimiento Patria Altiva I Soberana) |
| PBEC | Pacific Basin Economic Council |
| PDVSA | Petróleos de Venezuela |
| PECC | Pacific Economic Cooperation Council |
| PEEC | política exterior económico comercial |
| PENX | Plan Estratégico Nacional Exportador |
| PERX | Plan Estratégico Regional de Exportación |

| | |
|----------|---|
| PK | Movimiento de Unidad Plurinacional |
| | Pachakutik-Nuevo País |
| PIB | producto interno bruto |
| PLADESPE | Plan de Gobierno en Política Exterior |
| PBN | Producto Bruto Nacional |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PU | Pacto de la Unidad |
| REDAPPE | Red Argentina de Profesionales para la Política Exterior |
| RR. II. | Relaciones Internacionales |
| RIAL | Programa de Estudios Internacionales de América Latina |
| SAIME | Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería |
| SENAIN | Servicio Nacional de Inteligencia |
| SNI | Sociedad Nacional de Industrias |
| SUCRE | Sistema Único de Compensación Regional |
| TCP | Tratado de Comercio de los Pueblos |
| TLC | Tratado de Libre Comercio |
| TLCUEM | Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea |
| UCE | Universidad Central del Ecuador |
| UE | Unión Europea |
| UIAD | Unidad de Inteligencia Antidelincuencial |
| UNASUR | Unión de Naciones Suramericanas |
| UNIAD | Unidad de Inteligencia Antidelincuencial |
| UNR | Universidad Nacional de Rosario |
| WTI | West Texas Intermediate |

Capítulo 10

Los aportes del realismo neoclásico al análisis de política exterior. La política exterior de Uruguay frente a la crisis en Venezuela, 2015-2020

Carlos Luján y Camilo López Burian

Introducción

En este capítulo se presenta el análisis de una política exterior desde la perspectiva realista. Para comenzar, se explicarán los aportes de las teorías realistas de las RR. II. a la investigación en política exterior en general y la centralidad de sus distintas corrientes en dicho análisis. Segundo, se examinará la elaboración metodológica del problema desarrollado mediante la mirada del realismo desde un acercamiento racionalista de las RR. II. Finalmente, consta el estudio de caso sobre la política exterior de Uruguay como producto (su orientación) y como proceso (su formulación de políticas), frente a la crisis de Venezuela durante el período 2015-2020; una concreción empírica de la metodología de investigación. En este caso específico, los lentes teóricos utilizados en el análisis son los del realismo neoclásico desarrollado en el siglo XXI. El abordaje metodológico fue de tipo cualitativo; se utilizaron técnicas de recolección, procesamiento y análisis a partir de diferentes fuentes: documentos inéditos, datos secundarios, prensa y entrevistas en profundidad a actores clave y otros informantes.

Con los resultados del estudio empírico y su interpretación teórica se sugiere que la orientación de la política exterior uruguaya frente a la crisis venezolana no es dicotómica. Teóricamente, tal orientación puede asumir diversos valores ordenados en el eje que tiene por polos al gobierno y la oposición, a saber: apoyo a una intervención militar

extranjera; reconocimiento de Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela; énfasis en el pedido de elecciones y ayuda humanitaria a Venezuela; neutralidad estricta; apoyo diplomático al gobierno de Nicolás Maduro; convalidación del apoyo militar externo al régimen de Maduro. Ha operado en la construcción de la política exterior uruguaya una combinación de factores sistémicos regionales e internacionales y factores domésticos. Estos últimos incluyen las percepciones de los tomadores de decisión, la cultura estratégica de personal político y diplomático, las relaciones Estado-sociedad y una institucionalidad muy robusta. Como resultado, la orientación de la política exterior adoptada finalmente oscila entre dos posturas ubicadas en el centro de posibilidades: la neutralidad, por un lado, y el reclamo de elecciones democráticas en Venezuela junto con el apoyo humanitario internacional sin banderías, por el otro.

El marco teórico

Con cuatro preguntas se estructura el recorrido por esta sección, mostrando la articulación que el diseño de investigación tiene con la teoría. El tema de investigación se define a partir de un lenguaje conceptual específico que depende de las elecciones teóricas. De esta forma los conceptos, que aclaran y estructuran la aproximación al asunto que se investiga, dan el marco para las preguntas de investigación. Se pregunta sobre lo que se ve y esto depende de los lentes teóricos que se escogen; las hipótesis son las respuestas que entrañan la lógica del esquema teórico que se adopta.

¿Qué aspecto de la política exterior de un país se quiere conocer?

El tema de investigación, la definición conceptual

Un repaso por las teorías de las RR. II. muestra que el estudio de la política exterior de las grandes potencias en un mundo anárquico constituye un tema central del realismo clásico (Jackson y Sørensen 2018, 353, 355-359). Ello se aprecia, desde la década de 1930, en trabajos como los de Edward Carr (1939) y en el libro más importante del realismo clásico: *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, de Hans

Morgenthau (1948). Dos décadas más tarde, otro alemán, John Herz, publicaba *Political Realism and Political Idealism* (1951); con este libro introdujo el dilema de la seguridad, que continua vigente en uno de los debates actuales del realismo. A estos textos clave, se suma otra pieza fundamental, *Paix et guerre: Entre les nations* (1962), la gran y fecunda obra escrita por el francés Raymond Aron. El denominador común de los trabajos citados es poner en el centro la dimensión político-estratégica: la alta política es la que “verdaderamente” importa –fuertemente vinculada a los temas militares–, no la baja política abocada a la economía y otras áreas del acontecer internacional.

Dicha preocupación sufrió un desplazamiento con el desarrollo, a fines de los años setenta y el inicio de los ochenta, del realismo estructural o neorealismo. Este enfoque se centra en describir, de manera metódica, el desarrollo del sistema internacional –su estabilidad o cambio– o incluso en predecir su devenir. Dos autores realistas estructurales, Kenneth Waltz, con su obra *Theory of International Politics* (1979), y Robert Gilpin, con *War and Change in World Politics* (1981) y *The Political Economy of International Relations* (1987), mostraron estar más preocupados por los aspectos sistémicos de la política internacional y la construcción de los equilibrios de poder que por los factores domésticos que influyen o generan una determinada política exterior.

En su gran mayoría, los teóricos agrupables bajo la etiqueta general del realismo, al abocarse al análisis de política exterior, reconocen la anarquía como principio ordenador del sistema y asumen la centralidad del Estado en la política exterior de un país. A la vez, colocan los factores sistémicos como los aspectos claves para explicar las políticas exteriores. Otros teóricos, como los agrupables bajo las etiquetas de teorías e institucionalistas liberales (Mingst 2006), las de tipo radical-crítico y las constructivistas (Mingst 2006), han trabajado de una forma más metódica el vínculo y la interacción entre factores sistémicos y domésticos. De esta manera, brindan herramientas que se pueden usar en teorías de las RR. II. para el análisis de política exterior.

En este sentido, un aporte significativo es el trabajo de Juliet Kaarbo (2015), donde se destaca la inclusión de factores domésticos a la hora de explicar la política exterior como parte del desarrollo de las teorías de las RR. II., especialmente en algunos de los planteos constructivistas,

liberales y realistas neoclásicos. Estos últimos protagonizan un regreso al realismo primigenio, que se produjo en las postrimerías del siglo XX y los comienzos del siglo XXI cuando Gideon Rose escribió “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy” (1998), y Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro publicaron *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (2009) y *Neoclassical Realist Theory of International Politics* (2016). Se mantienen entonces los aportes sistémicos del realismo estructural al colocar la influencia del sistema internacional –a través de la distribución de capacidades– como el factor que más incide en toda política exterior. La contribución del realismo neoclásico es reabrir la caja negra de los procesos de toma de decisiones en materia de política exterior con una mirada sistémica de las relaciones mundiales.

La clásica metáfora de las “bolas de billar” se ve enriquecida con el estudio de la absorción por las mismas de los golpes que reciben desde el exterior y el redireccionamiento que ellas producen a partir del propio material con que están hechas. La metáfora de la “tela de araña” para caracterizar un sistema internacional envolvente e interconectado, propia del neoinstitucionalismo liberal, quedó incorporada luego de la síntesis “neo-neo” (neorrealismo y neoliberalismo) que se produce a fines del siglo XX (Barbé y Soriano 2015). El racionalismo será dicha síntesis. En este marco, con el realismo neoclásico se suman las capacidades económicas, financieras y tecnológicas de los Estados a sus capacidades militares y se rescatan del realismo clásico las capacidades simbólicas o discursivas, no siempre tangibles, pero no por ello menos importantes.

Finalmente, con el desarrollo del realismo ofensivo, a principios del siglo XXI en su libro *The Tragedy of Great Power Politics*, John J. Mearsheimer (2001) retoma la idea morgenthauiana de la búsqueda del poder por parte de los Estados y la necesaria construcción de hegemonía en la óptica de Gilpin. Además, cuestiona, desde dentro del realismo, el paradigma waltziano de los equilibrios de poder y la búsqueda de sobrevivencia por parte de los Estados, credo fundamental del realismo defensivo¹ (Moure Peñín 2015).

¹ En su obra, Stephen Walt (2005) profundiza los aspectos centrales del realismo defensivo. Se sugieren también los trabajos de Jervis (1982, 1999) y el trabajo de Christensen (2002), entre otros.

A partir de seleccionar el realismo neoclásico como enfoque específico para el abordaje del análisis en política exterior, con las preguntas que siguen se estructuran el problema de investigación y el diseño del estudio de caso.

¿Qué se quiere conocer específicamente? Las preguntas de investigación

Cuatro son las preguntas de investigación presentadas en este trabajo. La primera: ¿Cuáles son los determinantes de la política exterior uruguaya frente a la crisis venezolana? Este interrogante se puede responder en clave neorrealista buscando el efecto –la orientación de la política exterior de Uruguay respecto a una causa exterior, la distribución de capacidades en el sistema internacional– o en clave realista neoclásica, buscando una multiplicidad de causas externas e internas de la política exterior.

La segunda pregunta se refiere al peso relativo entre los factores sistémicos y domésticos. Con ello, se avanza ya no solo en la búsqueda de las causas de determinada política exterior, sino también en cuanto a la importancia relativa de las dinámicas mundiales y regionales sobre la política exterior de Uruguay, por un lado, y la incidencia de los factores domésticos en dicha política, por otro.

La tercera pregunta, complementaria de la anterior, se centra en cómo operan entre sí tales factores. La respuesta debe determinar cuáles factores son aditivos y cuáles multiplicativos, si se vinculan en su mismo nivel –el internacional o el nacional– y, en el caso de que la respuesta sea afirmativa, si interactúan los niveles y cómo lo hacen.

Con el cuarto y último interrogante, se considera si los factores materiales son suficientes para explicar la posición adoptada. Esta pregunta incorpora una mirada con la que se intenta trascender el realismo más materialista e incorporar aspectos simbólicos, ideacionales e institucionales en el estudio.

Luego de formular las preguntas que orientan la investigación, se reflexiona sobre la relación que tienen con la perspectiva teórica seleccionada.

¿Desde dónde se pregunta? El referencial teórico, los lentes teóricos

Se pregunta a partir de los esquemas que se poseen para interpretar la realidad que se quiere abordar. Esos esquemas teóricos son simplificaciones de la realidad que tienen supuestos y establecen vínculos causales que ayudan a comprender y, en algunos casos, explicar situaciones concretas, llegando, a veces, a tener pretensiones predictivas.

Con estos lentes teóricos se configuran las interrogantes respecto a la política exterior de Uruguay y Venezuela. Este es un marco racionalista, donde la inferencia causal resulta deseable y posible y, por ello, la primera pregunta formulada es sobre los determinantes de la política pública en materia internacional de un país o Estado (el uruguayo) frente a otro Estado (el venezolano). Con la segunda pregunta, sobre los pesos relativos, se parte de una definición teórica, la incidencia de ambos planos y no solo uno de ellos, sea el sistémico o el doméstico, sobre la política exterior. En la tercera pregunta se recoge la interacción tanto interniveles como intranivel. Finalmente, la cuarta interrogante muestra, en su formulación, la influencia de la mirada constructivista moderada, pues no solo los intereses y las capacidades materiales impactan sobre la política exterior de un país, sino también importan las ideas y las instituciones, al colocar a la persona que investiga de lleno en el realismo neoclásico.

Sin embargo, antes de pensar las hipótesis desde el marco teórico seleccionado, se realizarán algunas puntualizaciones. Si bien la unidad de análisis clave en la tradición realista son los Estados, en su variante neoclásica se abre la caja negra y se tienen en cuenta atributos de los líderes políticos, de la clase política, de la burocracia, de aspectos vinculares entre el Estado y la sociedad –sea la sociedad civil organizada o la ciudadanía en general– y de las instituciones nacionales.

Estas últimas serán entendidas en este trabajo como las entidades que ponen las reglas de juego que tienen por objetivo resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos. Las instituciones cumplen la función de distribuir recursos y poder, a la vez que son el resultado de luchas entre actores en situaciones desiguales en cuanto a recursos, capacidades y poder (Acuña y Chudnovsky 2013).

Estas instituciones pueden ser formales o informales. Mientras que las primeras están definidas en el derecho positivo, las segundas forman parte de aspectos comprensivos y normativos de cómo funciona o debe funcionar algo, lo que hace que las instituciones informales tengan la capacidad de refuerzo, complemento o incluso la de contradecir las formales (Acuña y Chudnovsky 2013).

Por otra parte, se entiende como actores a los sujetos colectivos o individuales que posean identidad y capacidad de acción estratégica a partir de un conjunto de recursos. Desde su identidad de actores, definen sus intereses y los formulan de tal manera que cumplan el papel de objetivos, para así proponer cursos de acción para su consecución en el marco de una autonomía relativa generada por los recursos y las capacidades que poseen (Acuña y Chudnovsky 2013).

Con la mirada constructivista, que se identificó como influyente en este análisis, se subraya la importancia de las identidades de los actores. Se entiende que los cálculos racionales de utilidades intertemporales se realizan dentro de los límites de certidumbre que brindan las identidades colectivas estables. En este sentido, Alessandro Pizzorno señala que “[...] no se puede tener el concepto de utilidad sin implicar el reconocimiento intersubjetivo de los valores que conducen a esa utilidad. Y que por consiguiente los procesos de satisfacción de las necesidades varían según las diferentes identidades colectivas que las sostienen (que las reconocen)” (Pizzorno 1985, 37-38).

Si bien los actores pueden obtener resultados no deseados tras su accionar estratégico, es dicho accionar, basado en una racionalidad y unido a su identidad, lo que les constituye como tales. Este punto resulta clave para entender que se mantienen aspectos centrales del racionalismo que caracterizan al realismo neoclásico, el enfoque teórico del trabajo, sin por ello dejar de analizar a los actores y sus comportamientos a partir de tres elementos relacionados: sus intereses, sus recursos/capacidades y sus ideas –mapas cognitivos, identidades y valores– (Acuña y Chudnovsky 2013).

Hechas estas puntualizaciones teóricas, se pasará a la siguiente pregunta que conduce a la articulación de variables para la formulación de hipótesis.

¿Qué respuestas son plausibles a la pregunta de investigación? Las hipótesis construidas desde la teoría

Dos elecciones muy distintas de la teoría realista se pueden realizar según se valore en mayor medida su parsimonia y se utilice la famosa “navaja de Ockham” para elegir o se priorice captar la complejidad de los fenómenos analizados. Lo que se pierde en elegancia se gana en capacidad de atrapar la multidimensionalidad de lo social y lo político en general y de lo internacional en particular.

El neorrealismo se basa en la simplicidad de su modelización: una variable independiente, la distribución mundial de capacidades materiales, y una variable dependiente, la orientación de la política internacional de un Estado. El realismo neoclásico se modeliza sobre la base de distintos niveles de análisis en interacción: el sistémico, sea global o regional, el doméstico y los resultados de dichas interacciones sobre la política exterior de un país más sus efectos sobre las configuraciones regionales o mundiales.

Dicho en otras palabras, siguiendo lo planteado por John Gerring (2012), los neorrealistas se centran en el efecto de la causa, o sea, en cómo los factores sistémicos impactan sobre la política exterior de un país, la restringen, la condicionan y, en el mediano plazo, la determinan. En contraposición, con el realismo neoclásico se buscan las causas de los efectos, sean estas causas exteriores al país –factores regionales e internacionales– o interiores al mismo –factores domésticos de índole política, social, económica y cultural–.

Según la hipótesis propuesta, los factores sistémicos –en sus niveles global y regional– son los principales en cuanto determinantes de la política exterior uruguaya porque dan el margen de posibilidad, mientras que los factores domésticos condicionan la estrategia efectiva adoptada para la política exterior. Tanto a nivel sistémico como doméstico se entiende que interactúan aspectos materiales, simbólicos e institucionales.

Como se puede observar, la hipótesis se basa en una modelización compleja con varios niveles de análisis en juego y con múltiples dimensiones en el interior de dichos niveles. Similar importancia adquiere lo que se conoce como las tres i: los intereses, las ideas y las instituciones (Hecló 1994; Palier y Surel 2005).

La metodología

Esta sección se ha estructurado con tres preguntas. Las mismas se articulan con la perspectiva teórica asumida y se enfocan sobre las unidades de análisis, las variables como atributos de las unidades de análisis y las fuentes e indicadores que permiten medir estos factores a través de procesos de recolección, procesamiento y análisis de datos.

Para el análisis se usaron documentos oficiales emanados del Estado uruguayo, por ejemplo, las declaraciones del Grupo de Contacto Internacional o el Mecanismo de Montevideo, la prensa nacional e internacional, y las entrevistas en profundidad a actores clave de la Presidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como a informantes calificados de la academia latinoamericana y europea.

¿Sobre quiénes se preguntan? Las unidades y los niveles de análisis

La unidad de análisis principal es el Estado, de acuerdo con todas las corrientes realistas. El principio de anarquía es el mecanismo principal de relacionamiento entre los Estados, dada la aceptación de que, en el nivel de análisis sistémico, no hay principio ordenador de tipo jerárquico, ni en el ámbito global ni en el regional. El principio jerárquico opera en el interior de los Estados, en la interacción entre los partidos, el gobierno y las burocracias estatales, o la sociedad civil y el Estado. Este nivel de análisis, el doméstico, tiene como modelo para la política exterior de un país el generado en la ciencia política para investigar una política pública (Ingram y Fiederlein 1988; Lentner 2006).

Existe un amplio debate sobre el carácter particular de la política exterior e incluso algunas personas señalan la existencia de una categoría interméstica para referirse a la interacción entre lo global y lo doméstico (Manning 1977). No obstante, este vínculo no solo se da en el marco de la política exterior que lleva adelante un gobierno sino, hoy en día, en muchas políticas condicionadas o al menos influidas por el contexto internacional, dígase la educativa, la sanitaria y otras que siempre fueron condicionadas por los factores externos como la defensa nacional.

¿Qué características de las unidades de análisis son las más importantes y relevantes? Las variables

A continuación, se desarrollan las principales variables utilizadas en el marco teórico seleccionado, diferenciándose por su rol en el modelo (independientes, intervinientes, dependientes) y por el nivel en el que operan (sistémico, interméstico o doméstico).

Son de nivel sistémico las dos variables independientes: la distribución global y la distribución regional de capacidades. Pertenecen al nivel doméstico las cuatro variables intervinientes: las percepciones de los líderes; la cultura estratégica de la clase política y de la burocracia del servicio exterior; las múltiples relaciones del Estado con la sociedad, sea la sociedad civil organizada o la ciudadanía en general; y las características principales del funcionamiento de las instituciones nacionales en cuanto conjunto de reglas de juego que condicionan los resultados de las políticas públicas, sean estas instituciones del poder ejecutivo (centro presidencial, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerios de Defensa, Economía y otros), del poder legislativo o autónomas, por ejemplo, el Banco Central.

En los niveles interméstico y sistémico se sitúan las variables dependientes. En el primer nivel se encuentra la orientación de la política exterior del país mientras que en el segundo se ubican los efectos regionales y los globales de la política exterior; estos últimos pueden resultar casi nulos para muchos países del mundo, por lo menos en el corto y mediano plazo.

¿Cómo se confirman o se falsean las hipótesis?

Las fuentes y los indicadores

Cada variable necesita de uno o más indicadores y sus respectivas fuentes de datos e información nacionales, regionales o internacionales. Para todas las variables se debe evaluar, primero, la validez de constructo de cada conjunto de indicadores, considerados para garantizar que representen adecuadamente el concepto teóricamente definido. Segundo, su confiabilidad diacrónica y sincrónica permite tener indicadores fieles a lo largo del tiempo, así como realizar inferencia descriptiva para los

fenómenos analizados. En otros términos, hay que poder generalizar al conjunto de instituciones o actores analizados mediante las pruebas empíricas obtenidas con base en un conjunto representativo de los mismos.

Hechas ya las puntualizaciones teóricas y metodológicas, se presenta el caso de estudio para ver la teoría en acción.

El estudio de caso

La política exterior uruguaya se caracteriza por el papel central que ocupan los partidos políticos en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política pública. Esto se visualiza en la forma en que los partidos y las coaliciones logran canalizar las demandas de actores sociales y corporativos, a la vez que el país no cuenta con una burocracia aislada en el servicio exterior, con alto grado de elaboración sobre la orientación de la política, rasgo que sí es visible en Estados como el brasileño. Esta política de partidos institucionalizados y gobernantes tiene, en su ideología y en las dinámicas políticas pautadas por los incentivos institucionales, los factores domésticos más relevantes para su explicación. Estos factores interactúan con los sistémicos que condicionan las acciones posibles a la vez que su agenda tiene un fuerte componente económico-comercial (López Burian 2015a).

El caso seleccionado se sitúa históricamente en el último gobierno de un ciclo progresista de gobiernos del Frente Amplio, todos con mayorías parlamentarias, que abarcaron tres mandatos entre 2005 y 2020. Por su parte, la crisis venezolana coloca a Uruguay frente a una situación de alta política que pone a la región en el mapa global de estos asuntos, de una forma tan visible, tal vez comparable con la crisis de los misiles en la Cuba de 1962 (Hirst et al. 2019). Con esta óptica, el caso se analiza a partir de dos preguntas: la primera, sobre los valores que las variables asumen en determinado momento y por qué; la segunda lleva a reflexionar sobre los hallazgos y sus implicaciones como fuente de nuevas interrogantes. Así, se pretende mostrar el ciclo de investigación como un proceso continuo que se retroalimenta y va sofisticando las interrogantes que se plantean.

¿Cuál es la situación de la política exterior de un país en un momento histórico específico? Los valores que asumen las variables

La política exterior de Uruguay en el siglo XXI se puede analizar desde dos perspectivas complementarias: como un producto, con lo cual lo central es su orientación y los objetivos alcanzados, o como una política pública que se da en el marco de un proceso decisorio, o sea, la elaboración de políticas.

Se ha interpretado la política exterior uruguaya, en grandes rasgos, de dos maneras en cuanto a su orientación y su proceso. Una se trata de las continuidades y estabildades, presentándola como una política de Estado a partir de un análisis de los principios como un rasgo central estructurante (Pérez Antón 2011). En la otra interpretación se ha puesto el énfasis en los factores domésticos que tienen como característica dominante la partidocracia y el político-centrismo (Luján 2010; López Burian 2015b; Caetano, López Burian y Luján 2016). Con la lectura aquí propuesta, sobre el caso del posicionamiento uruguayo frente a la crisis venezolana desde la teoría realista neoclásica de las RR. II., se aspira a dar un paso más para dotar al análisis de mayor densidad conceptual.

La agenda de la política exterior uruguaya posee dos dimensiones, la político-estratégica y la económico-comercial; a los partidos políticos les interesa más la primera (López Burian 2015a). Cuatro asuntos, dentro de esta agenda aparecen como *clústeres* temáticos identificables: a) la integración y el regionalismo, b) la inserción económica internacional, c) las relaciones bilaterales y multilaterales, y d) el involucramiento del país en los temas de gobernanza regional y global y en la seguridad internacional.

En el análisis de la posición uruguaya frente a la crisis venezolana desde una perspectiva realista neoclásica, varios de estos asuntos se ven involucrados, incluso los económico-comerciales, ya que las posiciones políticas pueden aparejar costos en este plano.

En este análisis, teóricamente orientado, los factores sistémicos (en sus niveles global y regional) son los más relevantes en cuanto determinantes de la política exterior uruguaya, dado el margen de posibilidad. Los factores domésticos condicionan la estrategia efectiva que los actores adoptan para la política exterior. Al mismo tiempo, se propone que

tanto a nivel sistémico como doméstico interactúan aspectos materiales y simbólicos.

La orientación de la política exterior frente a la crisis de Venezuela es la variable dependiente a observar, describir en sus posibles variaciones en el tiempo y explicar a través de una serie de variables independientes e intervinientes. Para ello es preciso plantear los valores que dicha variable puede asumir, sea en sus formas más simples y dicotómicas o más complejas y con múltiples valores (como parte de una variable ordinal). Esto se explica porque, si bien no se puede construir una métrica que permita medir distancias entre los distintos posicionamientos posibles, tampoco se está en presencia de una variable nominal con que solo se puede distinguir si un país está en una posición u otra.

Para analizar el posicionamiento de Uruguay frente a Venezuela hay aproximaciones diversas. Una primera es pensar que solo existen dos posiciones polares: se está apoyando al gobierno de Nicolás Maduro o a Juan Guaidó. Dicho en otros términos más cercanos al discurso político regional, usando el léxico de los actores, o se apoya a la democracia o al autoritarismo, o se está a favor de la revolución socialista o del imperialismo. Se han construido políticamente estos clivajes según la preferencia que se tenga por una u otra opción, a partir de relatos políticos que, al caracterizar las posiciones de los actores políticos, se están constituyendo posturas normativas que dan base a marcos ideacionales que dialogan con intereses políticos concretos.

Un segundo clivaje tiene en uno de sus polos el planteo de que todas las opciones están sobre la mesa, eufemismo para avalar una intervención militar estadounidense. En un polo espejo, se ubica el rechazo al enunciado anterior e incluso la convalidación de apoyos militares extra-regionales frente a dicha amenaza.

Hay también dos posicionamientos intermedios: por un lado, el pedido de elecciones generales y ayuda humanitaria y, por otro, la neutralidad; ambos se ubican entre el mantenimiento y el cambio de régimen y se diferencian entre sí por una mayor proactividad política o pasividad.

Del entrecruzamiento de los clivajes y ubicaciones relativas, surgen seis posibles posicionamientos frente a la crisis venezolana, resumidos en la tabla 10.1.

Tabla 10.1. Posibles posiciones de la política exterior uruguaya frente a la crisis venezolana

| Posición 1 | Posición 2 | Posición 3 | Posición 4 | Posición 5 | Posición 6 |
|------------------------------------|----------------------------|-------------|--|--------------------------|---------------------------------|
| Apoyo militar al régimen de Maduro | Apoyo diplomático a Maduro | Neutralidad | Pedido de elecciones y ayuda humanitaria | Reconocimiento de Guaidó | Apoyo a la intervención militar |

Los posicionamientos extremos (1 y 6) implican acciones militares, con el objetivo de mantener o cambiar el régimen venezolano. Es de destacar toda la ambigüedad que significa distinguir la presencia de fuerzas militares de potencias extrarregionales en Venezuela, rusas o cubanas, por ejemplo, como un apoyo militar directo al régimen o un apoyo indirecto al gobierno de Maduro que conserva el monopolio del uso de la fuerza física en su territorio. Por otro lado, y más allá de una invasión clásica y el consiguiente enfrentamiento bélico, existen otras intervenciones que implican el despliegue de fuerzas armadas estadounidenses y sus aliados regionales. Estos podrían ser maniobras marítimas de gran envergadura para cortar las vías del narcotráfico hacia Estados Unidos o directamente bloqueos navales en toda la regla. Dichas intervenciones también generan la duda si son militares o formas extremas de apoyo y reconocimiento a Juan Guaidó y, concomitantemente, de fuerte rechazo a Nicolás Maduro.

Los posicionamientos 2 y 5, contiguos a los anteriores, se enclavan en el frente diplomático y refieren a quién se reconoce como gobierno legal y legítimo de Venezuela. Solo al aunar criterios de legitimidad y legalidad se da el posicionamiento en uno u otro lugar. Dicho en otros términos: reconocer que legalmente y de facto Maduro ejerce el gobierno de Venezuela, porque tiene el control del aparato estatal en su conjunto y de la Fuerza Armada venezolana en particular, no significa asigñar legitimidad a la última elección realizada en el país.

Finalmente, bregar por elecciones libres, sin excluidos y en paz, es una alternativa que puede darse sin que necesariamente se reconozca ni a Guaidó como presidente encargado de Venezuela ni se legitime el gobierno de Maduro. La neutralidad (posicionamiento 3) aparece como más favorable al mantenimiento de la situación actual, por lo cual se la coloca a la siniestra de la anterior postura más proclive al cambio de la situación.

Al igual que en los posicionamientos anteriores, la neutralidad puede ser vista como una forma indirecta o más tibia de apoyo al gobierno de Nicolás Maduro o el pedido de elecciones como parte del apoyo a Juan Guaidó, aunque no necesariamente ambas cosas tengan que ir juntas. Incluso un pedido de ayuda humanitaria, no internacional sino de países que reconocen a Juan Guaidó, puede ser considerado como la forma de legitimar una intervención militar ante un bloqueo violento de la misma.

Como todo intento de ubicar los posicionamientos posibles ante un Estado, las categorías elaboradas son parte de la construcción tipológica abstracta y de la observación empírica concreta.

En primer lugar, puede observarse cómo inciden las variables independientes sobre la variable dependiente, o sea, cuáles son las causas externas del efecto finalmente observado. Se operará por exclusión de las distintas opciones o valores de la variable dependiente, fruto del angostamiento del universo de posibilidades.

Como parte de las dinámicas internacionales (explicadas por la distribución de capacidades), las potencias occidentales presionan para que ocurra un cambio de régimen político en Venezuela; a la vez se da un efecto amortiguador del lado de las potencias no occidentales, China y Rusia. El efecto generado en Uruguay es que el apoyo militar o político a Maduro queda fuera del horizonte de posibilidad y la neutralidad frente a Venezuela tiene costos muy altos en el mediano plazo.

Los principales actores sudamericanos presionan mediante dinámicas regionales (explicadas por la distribución de capacidades) para que ocurra un cambio de régimen político en Venezuela; en este escenario el efecto amortiguador proviene de México. Un ejemplo de un actor regional que durante todo el proceso tuvo una posición de presión para el cambio de régimen fue Colombia. Los efectos regionales, como los sistémicos, generaron para Uruguay el hecho de dejar fuera del horizonte de posibilidades tanto el apoyo a Maduro como una intervención militar.

En segundo lugar, se observa cómo operaron las cuatro variables intervinientes sobre la variable dependiente; esto es, cuáles son las causas domésticas del efecto finalmente observado en la política exterior de Uruguay como una política pública.

La primera variable interviniente se compone de las percepciones de los formuladores de políticas. Se observa aquí cómo la instalación

de la dicotomía democracia-autoritarismo en las percepciones de los decisores genera un impulso fuerte al apoyo a Juan Guaidó por parte de los partidos liberales y conservadores uruguayos. Esto se explica porque apoyaron a Guaidó tanto por preferencias propias como a partir de un comportamiento estratégico de oposición al gobierno en manos del Frente Amplio. En el interior del gobierno de Maduro, los sectores de izquierda más radicales lo percibieron como antiimperialista y los sectores más moderados fueron paulatinamente tomando distancia del chavismo al visualizar más nítidamente las violaciones a los derechos humanos que el régimen cometía en Venezuela.

El consenso político de todos los partidos en Uruguay sobre el principio de no intervención en materia de política exterior lleva al rechazo unánime a acciones militares, sea de países de la región como fuera de ella.

La segunda variable interviniente se refiere a la cultura estratégica. En el caso uruguayo se visualiza un predominio del incrementalismo en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. La cultura diplomática puede conceptualizarse como multilateralista, a la vez que presenta fuertes rasgos de un lenguaje neoinstitucionalista liberal. Esto hace que el punto de acuerdo posible tenga que aproximarse a esta cultura diplomática específica. Generó el efecto de un pasaje amortiguado desde posicionamientos extremos hacia posiciones más en el centro, lo cual llevó a que se descartasen opciones unilaterales de intervención y que se les asignara mucha importancia a las instituciones para resolver los problemas internacionales y nacionales. Se debe buscar similitudes y diferencias entre la cultura estratégica predominante en los partidos políticos y, por tanto, en la conducción política del gobierno y su interacción con la oposición de la cultura estratégica predominante en el servicio exterior. ¿Los diplomáticos uruguayos son más proclives a un pensamiento táctico o tienen, como sus pares brasileños, una visión estratégica para las relaciones internacionales del país? La autopercepción de los principales embajadores es que ellos miran el largo plazo; la realidad es que probablemente no escapen del incrementalismo político uruguayo y la ciencia de salir del paso, en palabras de Charles Lindblom (1959).

Las relaciones Estado-sociedad representan la tercera variable interviniente. Al igual que se señaló para la política exterior, en Uruguay la partidocracia y el centrismo político predominan por sobre lógicas más

societalistas, sean estas participativas de defensa de intereses corporativos (Caetano, Rilla y Pérez Antón 1987). Estos rasgos generales del sistema político uruguayo, que también caracterizan al área de la política exterior en cuanto política pública, desembocan en un movimiento desde los extremos hacia el centro, como fuerza centrípeta. Si bien los impulsos que provienen de los actores sociales generan fuerzas centrífugas, en un sentido (apoyo a Maduro) u otro (apoyo a Guaidó), según provengan de los trabajadores o de los empresarios, los partidos logran mediar estos impulsos y construir un punto de acuerdo hacia el centro de las opciones.

Las instituciones nacionales como variable interviniente también tienen un efecto importante. La disciplina partidaria es muy fuerte en Uruguay y hace que el partido de gobierno quede alineado con el poder ejecutivo en posturas más centristas, haciendo que las alas más radicales de la oposición no tengan voz suficiente como para extremar las posiciones (a favor de una intervención militar extranjera). La existencia de una mayoría absoluta del gobierno en el parlamento otorga estabilidad a los posicionamientos del Estado uruguayo. Así se bloquean alternativas diferentes que pudieran surgir desde el legislativo; a su vez, no se pueden tener posicionamientos que pongan en peligro dichas mayorías y esto permite que se reconstruyan nuevas alianzas político legislativas.

Los principales líderes políticos de izquierda cambiaron su calificación del régimen de gobierno en Venezuela: en lugar de “no democracia” o “democracia acotada” lo consideraron una dictadura. Esto se puede evaluar como parte de los efectos de reposicionamiento uruguayo en el plano internacional, al acompañar el pedido europeo de elecciones libres y ayuda humanitaria y no al revés.

Finalmente, el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente quedó fuera del universo de posibilidades y se generaron costos altos y crecientes por asumir la neutralidad frente al gobierno de Nicolás Maduro. Esto reforzó los pedidos de democratización en Venezuela por la vía pacífica.

¿Qué conocimiento original se agrega sobre la política exterior de un país? Los hallazgos y las nuevas preguntas de investigación

El principal aporte del estudio en el que se basa este capítulo muestra la articulación entre una teoría de las RR. II., el realismo neoclásico y el

análisis de una política exterior concreta, la de Uruguay hacia Venezuela en el último gobierno frentista (2015-2020).

Cuatro preguntas de investigación surgen para continuar la indagación en la materia. La primera se vincula al plano doméstico y hace referencia a las continuidades, los ajustes y las transformaciones de la política exterior de un país que ha tenido un cambio de orientación ideológica en su gobierno por la alternancia de los partidos que se produjo en el 2020. La segunda pregunta se refiere al redimensionamiento de la agenda internacional durante la pandemia del covid-19. La tercera y la cuarta remiten al contexto internacional que surgirá con posterioridad a la crisis sanitaria y los posibles cambios en sus polos de poder.

Las preguntas son las siguientes:

- El gesto simbólico del presidente de Uruguay Luis Lacalle Pou al no invitar a Nicolás Maduro a su asunción presidencial y, simultáneamente, no reconocer a Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela, ¿constituye un rasgo de continuidad o de cambio de la política exterior hacia Venezuela?
- La política exterior de Uruguay con respecto a Venezuela, ¿presenta más continuidades que transformaciones con el cambio de gobierno en Uruguay el primero de marzo de 2020?
- ¿La pandemia de coronavirus hizo que el tema Venezuela desapareciera de la agenda de la política exterior del Uruguay y de muchos países de la región?
- ¿El mundo pospandemia será tan distinto del prepandemia que las variables sistémicas cambien por una redistribución sustantiva de las capacidades a nivel global?

Conclusión: una reflexión metodológica y conceptual

¿Qué aportes desde la teoría de las RR. II. y el análisis de política exterior realizamos? Nunca existe análisis de política exterior ateorico, aun cuando la teoría puede o no estar explicitada, o quien realiza el análisis

puede o no ser consciente de los lentes teóricos que utiliza. Los métodos de investigación y los conceptos pueden o no estar vinculados adecuadamente, pueden ser coherentes o superponerse. Las definiciones tomadas pueden contradecirse en los distintos niveles de análisis. Pero nunca se puede realizar una aproximación empírica a la política exterior de un país sin usar la teoría, pues de esta se deducirán las hipótesis o se construirán inductivamente, pero siempre habrá interpretaciones conceptuales. Es así en las ciencias sociales en general, en la ciencia política en particular y también en el campo de las RR. II.

Una apostilla crítica sobre el realismo neoclásico

Las críticas al realismo se han constituido desde diferentes familias teóricas de las RR. II. El realismo neoclásico ha sido criticado desde el constructivismo por mantener el principio realista de anarquía como base del funcionamiento del sistema internacional, sin hacerse cargo de las ideas de autores como Alexander Wendt (1992), quien ha criticado esta idea al sostener a la anarquía como un producto social de los propios agentes. No obstante, puede argumentarse que con el realismo neoclásico se ha resignificado el concepto de anarquía al introducir las variables intervinientes domésticas que operan en y sobre el Estado.

Por su parte, en el trabajo *Is Anybody Still a Realist?* (1999), Jeffrey W. Legro y Andrew Moravcsik² plantean una discusión a partir de conceptualizar tres supuestos básicos del realismo. El primero se refiere a la naturaleza de los actores; parte de actores unitarios y racionales en un contexto de anarquía. El segundo se trata de la naturaleza de las preferencias de los Estados y las entiende como fijas y conflictivas. El tercero tiene que ver con la estructura internacional, donde es clave la primacía de las capacidades materiales. Para Legro y Moravcsik (1999), los realistas defensivos y los neoclásicos violan rotundamente el segundo y el tercero de los supuestos básicos del realismo, alejándose por tanto de los aspectos claves de la familia teórica.

² Los trabajos de Andrew Moravcsik constituyen un aporte fundamental a la teoría liberal de las RR. II. Incluyen, entre otros, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics" (Moravcsik 1997).

Se puede sostener, en cambio, que abrir la caja negra de los procesos decisivos en los Estados (la unidad decisoria, en última instancia), no representa un distanciamiento de la visión sistémica del mundo. Por el contrario, supone reconocer la existencia de múltiples niveles de análisis en el estudio de las RR. II. Se podría incluso increpar uno de los supuestos teóricos del realismo neoclásico: los factores internacionales son más importantes que los domésticos; y asumir que ambos factores son dinámicos y cambian en su importancia relativa, por lo que deben ser sujetos a contrastación empírica en cada caso de estudio.

Las diferentes variantes teóricas de la familia realista cuentan entre sus autores occidentales a actores claves de la política exterior estadounidense, tanto protagonistas políticos como asesores. Debe recordarse que esta familia teórica, cuyos practicantes buscan dar una explicación general, merece ser abordada como un objeto de estudio en sí mismo, cuestionando sus supuestos y prescripciones, analizándola en cuanto hecho social históricamente situado. Como bien afirma Robert W. Cox ([1981] 2013, 132): “La teoría es siempre para alguien y con algún propósito”.

Referencias

- Acuña, Carlos H., y Mariana Chudnovsky. 2013. “Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, compilado por Carlos H. Acuña, 13-67. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Aron, Raymond. 1962. *Paix et guerre: Entre les nations*. París: Calmann-Lévy.
- Barbé, Esther, y Juan Pablo Soriano. 2015. “Del debate neorrealismo-neoliberalismo a la (re) construcción del discurso dominante en relaciones internacionales”. En *Teoría de las relaciones internacionales*, coordinado por Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja, 127-156. Madrid: Tecnos.

- Caetano, Gerardo, Camilo López Burian y Carlos Luján. 2016. “La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010-2015)”. En *El decenio progresista: las políticas públicas de Vázquez a Mujica*, coordinado por Nicolás Bentancur y José Miguel Busquets, 279-300. Montevideo: Fin de Siglo.
- Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez Antón. 1987. “La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”. *Cuadernos del CLAEH* 44: 36-61.
- Carr, Edward Hallett. 1939. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: an Introduction to the Study of International Relations*. Londres: Macmillan.
- Christensen, Thomas J. 2002. “The Contemporary Security Dilemma: Detering a Taiwan Conflict”. *The Washington Quarterly* 25 (4): 5-21. doi:10.1162/016366002760252509
- Cox, Robert W. (1981) 2013. “Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de relaciones internacionales”. *Relaciones Internacionales* 24: 129-162.
- Gerring, John. 2012. *Metodología de las ciencias sociales: un marco unificado*. Madrid: Alianza.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Hecko, Hugh. 1994. “Ideas, Interest, and Institutions”. En *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, editado por Lawrence Dodd y Calvin Jillson, 366-392. San Francisco: Westview.
- Herz, John H. 1951. *Political Realism and Political Idealism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hirst, Mónica, Carlos Luján, Carlos Romero y Juan Gabriel Tokatlian. 2019. “Paz y seguridad. Venezuela: hacia una solución política y pacífica”. Friedrich-Ebert-Stiftung. Acceso el 31 de julio de 2020. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/15437-20190925.pdf>
- Ingram, Helen, y Suzanne Fiederlein. 1988. “Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy”. *Western Political Quarterly* 41 (4): 725-745. doi:10.1177/106591298804100407
- Jackson, Robert, y Georg Sørensen. 2018. *Introdução às relações internacionais: Teorias e abordagens*. Río de Janeiro: Zahar.

- Jervis, Robert. 1982. "Security Regimes". *International Organization* 36 (2): 357-378. doi:10.1017/S0020818300018981
- 1999. "Realism, Neo-liberalism and Cooperation". *International Security* 24 (1): 42-63. <https://www.jstor.org/stable/2539347>
- Kaarbo, Juliet. 2015. "A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory". *International Studies Review* 17 (2): 189-216. <https://doi.org/10.1111/misr.12213>
- Legro, Jeffrey W., y Andrew Moravcsik. 1999. "Is Anybody Still a Realist?". *International Security* 24 (2): 5-55. <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/anybody.pdf>
- Lentner, Howard. 2006. "Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange". *Review of Policy Research* 23 (1): 169-181. doi:10.1111/j.1541-1338.2006.00191.x
- Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review* 19 (2): 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro, eds. 2009. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- López Burian, Camilo. 2015a. "Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015): la importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores". Tesis de doctorado. Universidad de la República (Uruguay). https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8025/1/TD_LopezCamilo.pdf
- 2015b. "Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014)". *Colombia Internacional* 83: 135-169. <https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.06>
- Luján, Carlos. 2010. "La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: Continuidades y cambios". En *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, coordinado por María Ester Mancebo y Pedro Narbondo, 352-370. Montevideo: Fin de Siglo / CLACSO / Instituto de Ciencia Política.
- Manning, Bayless. 1977. "The Congress: The Executive and Intermestic Affairs. Three Proposals". *Foreign Affairs* 55 (2): 306-324. <https://doi.org/10.2307/20039647>

- Mearsheimer, John J. 2001. *The tragedy of great power politics*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Mingst, Karen. 2006. “Los enfoques de las relaciones internacionales”. En *Fundamentos de las relaciones internacionales*, Karen Mingst, 23-46. México DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Moravcsik, Andrew. 1997: “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”. *International Organization* 51 (4): 513-553. doi:10.1162/002081897550447
- Morgenthau, Hans J. 1948. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Moure Peñin, Leire. 2015. “El realismo en la teoría de las relaciones internacionales: génesis, evaluación y aportaciones actuales”. En *Teoría de las relaciones internacionales*, coordinado por Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja, 61-96. Madrid: Tecnos.
- Palier, Bruno, e Yves Surel. 2005. “Les ‘trois I’ et l’analyse de l’État en action”. *Revue Française de Science Politique* 55 (1): 7-32. doi:10.3917/rfsp.551.0007
- Pérez Antón, Romeo. 2011. *Política exterior uruguayana: siglo XX*. Montevideo: Ediciones de la Plaza.
- Pizzorno, Alessandro. 1985. “Sobre la racionalidad de la opción democrática”. En *Los límites de la democracia*, vol. 2., compilado por Fernando Calderón, 13-52. Buenos Aires: CLACSO.
- Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro y Steven E. Lobell. 2016. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Rose, Gideon. 1998. “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”. *World Politics* 5 (1): 144-177.
- Walt, Stephen. 2005. “The Relationship between Theory and Policy in International Relations”. *Annual Review of Political Science* 8: 23-48. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.012003.104904>
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Wendt, Alexander. 1992. “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”. *International Organization* 46 (2): 391-425. doi:10.1017/S0020818300027764