

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 13

Las políticas exteriores latinoamericanas entre la ideología y el pragmatismo: un marco analítico

Gian Luca Gardini

La ideología y el pragmatismo son componentes integrales de la política exterior, de hecho, de cualquier actividad política en su sentido más amplio. Las convicciones fundamentadas en principios forman una lente indispensable para entender el mundo, valorar y dar sentido a situaciones y problemas, así como definir metas y preferencias. Por consiguiente, las convicciones fundamentadas en principios ofrecen criterios de elegibilidad de opciones haciendo que ideales y preferencias políticas se terminen por traducir en decisiones de diseño e implementación de las mismas. No obstante, cuando se trata de llevar la teoría a la práctica, también se deben considerar otros aspectos tales como la factibilidad y las consecuencias de una acción y todas aquellas restricciones que pudieran presentarse, por cuanto consisten en elementos que, de igual manera, actúan como criterios de elegibilidad de opciones. Tanto las dimensiones aspiracionales e idealistas como aquellas que giran en torno al realismo y a los intereses calculados son elementos constitutivos de la naturaleza humana e incluso orientan su comportamiento, razón por la cual se encuentran presentes en el diseño e implementación de la política exterior.

En este capítulo¹ se plantea que, en materia de política exterior, ideología y pragmatismo son términos complementarios en lugar de

¹ Se publicó originalmente como Gardini (2011). Fue completamente revisado y actualizado para esta obra. Se agradece a Carolina Chica Builes por la excelente traducción al español.

opuestos o irreconciliables. Existe una tensión entre los dos conceptos, pero se encuentran interrelacionados y son compatibles en vez de mutuamente excluyentes. Una política dominada por las ideas podría convertirse fácilmente en una expresión utópica, mientras que aquella guiada en forma exclusiva por el pragmatismo correría el riesgo de caer, en el mejor de los casos, en oportunismo de corto plazo, y en el peor, en una falta de dirección de largo plazo. Cualquier política exterior en la práctica contempla elementos de ambos términos, razón por la cual en este capítulo se analizarán las posibles combinaciones que han sido aplicadas en estudios de caso específicos.

El propósito básico con este texto es ofrecer instrumentos para leer y escudriñar la política exterior de algunos países latinoamericanos a la luz de las tensiones observables entre los elementos de la ideología y el pragmatismo. De todas maneras, no se pretende llegar a la formulación de mecanismos o modelos para demostrar la existencia de leyes rígidas que definen las relaciones entre las dos expresiones. Por el contrario, el objetivo de este marco analítico es explorar sus posibles motivaciones, orígenes y agentes de ideología y pragmatismo en la política exterior.

En la primera sección se ofrece una definición funcional de la política exterior ideológica y de la pragmática. Las secciones posteriores se enfocan en los cinco factores que inciden en la combinación de ideología y pragmatismo en la formación de la política exterior en la praxis diplomática.

Ideología, pragmatismo y política exterior: conceptos y definiciones

La noción de ideología, al igual que muchos otros conceptos de la ciencia política, es controversial y compleja. Concebida, en principio, como una ciencia de las ideas, el término fue asimilado por Marx en cuanto opuesto a la ciencia, lo cual implicó una asociación despectiva e injusta entre, por un lado, ciencia y verdad, y, por otro, ideología y falsedad. Teóricos políticos posteriores, en especial provenientes de la arena liberal y conservadora, también adoptaron una interpretación peyorativa de la ideología. Así, cuanto más fuerte sea la aceptación del empirismo, mayor es la aproximación crítica al concepto de ideología.

Por su parte, los teóricos no marxistas han atribuido a la ideología algunas características distintivas, incluyendo más exactamente su capacidad persuasiva y explicativa (Goodwin 2003, 22). En otras palabras, la ideología frecuentemente aparece o actúa como un imperativo moral y, al mismo tiempo, se le asigna el propósito de hacer el mundo más comprensible para sus seguidores, a diferencia del pragmatismo que no preconiza un imperativo moral ni proporciona una explicación sobre lo que es o debería ser el mundo. En este sentido, se puede afirmar que la ideología se refiere a aquellos “sistemas de pensamiento que orientan las políticas hacia principios y objetivos abstractos más allá de las circunstancias prácticas e históricas” (Heywood 2000, 23). Los términos ideología y pragmatismo se emplean en este capítulo precisamente para capturar dicha diferencia de énfasis. De manera más específica, la ideología no se entiende en el sentido despectivo de la palabra ni se asocia con puntos de vista políticos radicales, antidemocráticos o totalitarios, y tampoco se pone en una competencia jerárquica con la teoría o la filosofía políticas.

La relación dicotómica que existe, por un lado, entre los puntos de vista ideológicos de la política y las políticas, y por otro, la aproximación “pragmática” y libre de juicios de valor hacia aquellas resulta, en el mejor de los casos, descabellada. No se puede entender cualquier actividad social sin contar con los valores. En un sentido amplio, “todas las doctrinas políticas coherentes son ideológicas, tal como lo es el uso que hacemos de las ideas políticas en sí mismas” (Goodwin 2003, 17). No se identifican como ideológicas solo las doctrinas políticas revolucionarias y radicales, también lo son el conservadurismo y el liberalismo. Hasta cierto punto, ni siquiera el pragmatismo *per se* escapa a esta lógica por cuanto sus premisas y decisiones se definen a partir de juicios de valor. De hecho, la ideología no se debe marginar por razones simplistas en el análisis político, porque se ve sesgada a los juicios de valor o incluso se percibe engañosa.

Las ideologías son “formas de pensamiento político que permiten un importante acceso directo a la manera de comprender la formación y la naturaleza de la teoría política” (Freeden 1996, 1), como bien podría decirse de la acción y la práctica. Por tanto, el carácter ideológico de una doctrina política consiste en su “conjunto de creencias no negociables”,

las cuales definen su puesta en marcha (Freeden 2001, 7). Finalmente, mientras la ideología “trasciende los límites convencionales entre el pensamiento descriptivo y normativo y entre la teoría y la práctica” (Heywood 2000, 22), el pragmatismo claramente privilegia la práctica, la negociación y la dimensión descriptiva.

El vínculo entre la ideología y el pragmatismo, por una parte, y las acciones de política exterior, por otra, también merece un cuidadoso análisis. La ideología y el pragmatismo no constituyen causas directas de la política exterior. La función preeminente de la ideología es incidir en el sistema de creencias de los individuos para buscar objetivos políticos. De acuerdo con Carlsnaes (1986, 180), “por definición las ideologías no son factores de causalidad en la explicación de las acciones de política exterior [...]”; sin embargo, se encuentran directamente relacionadas con valores y percepciones que a su vez se constituyen en factores de causalidad. Un cierto tipo de ideología no necesariamente conduce al mismo tipo de resultado político. De existir un vínculo de causalidad, sería indirecto y tomaría lugar en tres niveles, con ideología y pragmatismo actuando como a) un prisma analítico para dar sentido a ciertas situaciones; b) una guía de acción que formula soluciones de política; y c) una legitimación o justificación de una determinada línea de acción, la cual responde a principios preestablecidos o a consecuencias esperadas (Carlsnaes 1986, 168). La ideología y el pragmatismo convergen para dar forma a los determinantes de la política exterior al ser, de manera simultánea, una manifestación de la misma.

La literatura sobre política y RR. II. referida particularmente a América Latina ha abundado en términos adecuados para captar la tensión, y a veces la incongruencia, entre los enfoques ampliamente ideológicos y pragmáticos de la política exterior. Existe una sensación generalizada de que considerar ideales y aspiraciones, por un lado, y su viabilidad frente a las restricciones existentes, por el otro, constituye una especie de continuo con varias combinaciones intermedias posibles. Lo anterior se refuerza por la presencia de una sólida tradición metodológica y empírica en las disciplinas política e histórica en relación con la tensión entre la ideología y el pragmatismo. En términos de método, el debate sobre pragmatismo y lo que se percibe como su opuesto fue el tema central de una edición especial de la revista académica *Millennium* en 2002. Dicha

percepción de lo opuesto se definió como una “obsesión en torno a soluciones absolutas y exclusivas” (Bauer y Brighi 2002, iii). Por el contrario, el pragmatismo debería constituir una “vía de investigación sobre las relaciones internacionales” que “invoque un pluralismo metodológico y una tolerancia disciplinaria cimentada en el firme reconocimiento de la falibilidad y la contingencia” (Bauer y Brighi 2002, iii). Mientras el pragmatismo privilegia “un estricto compromiso con la práctica” y la complementariedad, su opuesto, la ideología, enfatiza las soluciones teóricas y las diferencias, lo cual casi la convierte en una forma de resistencia frente a la realidad (Bauer y Brighi 2002).

Ejemplos sobre el uso de la ideología y el pragmatismo se presentan a lo largo del tiempo en las disciplinas y escuelas académicas, los orígenes geográficos y una variedad de temas. Un analista sugirió que, en el proceso de concertación de la alianza anglo-soviética de 1942, Gran Bretaña y la Unión Soviética estuvieron impulsadas por “intereses sumamente ideológicos”; no obstante, sus acciones se inspiraron en “un pragmatismo categórico” (Di Nolfo 2000, 427-428). En la búsqueda de criterios para legitimar intervenciones humanitarias, un académico empleó los términos *pragmatismo* y *solidarismo*, este último entendido como una idea/ideología subyacente que conferiría legitimidad a la intervención humanitaria internacional (Bellamy 2000). Otros académicos han recurrido a los términos *ideología* y *prudencia* en un intento de sentar las bases sociales del realismo (Paul y Hall 1999). Estos autores también han argumentado que la ideología tiende a prevalecer solo cuando pocas consecuencias pueden ser atribuidas a las acciones, lo cual sucede raramente en el campo de las RR. II.

La ideología y el pragmatismo también se han empleado para describir las actuales relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Jorge Domínguez describió el pragmatismo en los siguientes términos:

Una política de Estado que identifica propósitos claros y objetivos bien definidos, la cual es adoptada con medios e instrumentos específicamente dispuestos para el cumplimiento de dichos propósitos, y con pleno conocimiento sobre el logro de beneficios verificables, así como del posible costo en el cual se puede incurrir para alcanzar tales beneficios (Domínguez 2007, 3).

Por su parte, la ideología fue entendida como un mecanismo para catalogar, evaluar y valorar aquella información que se constituye en un instrumento útil para entender el mundo que habitamos (Domínguez 2007). Los efectos más indeseados del exceso ideológico se distinguieron y se separaron de la ideología misma. De hecho, se asociaron con una tercera categoría, el dogmatismo, entendido como “un esquema mental construido de cierta manera en un pasado [...] que está desconectado de la actualidad, que impide tanto el aprendizaje de nuevas ideas como el reconocimiento de nueva información y el cambio o modificación de las políticas existentes” (Domínguez 2007, 3). No obstante, se puede considerar el dogmatismo como un exceso o degeneración tanto de la ideología como del pragmatismo.

A partir de las lecciones extraídas de la literatura se puede concebir una definición funcional de pragmatismo e ideología en la política exterior. Una política exterior pragmática se basa en el principio de que la utilidad, factibilidad y funcionalidad de las ideas, políticas y propuestas constituyen el criterio para su justificación. Lo anterior hace énfasis en la importancia de la acción por encima de la doctrina, de la experiencia sobre principios inamovibles. El mayor énfasis se pone en la evaluación de afirmaciones y acciones en función de sus consecuencias prácticas. Una política exterior pragmática puede estar asociada y caracterizada con una planeación de mediano plazo y de Estado, más que una política de gobierno. Una política exterior ideológica hace énfasis en los principios y en las soluciones dogmáticas por encima de la adaptabilidad y las consecuencias prácticas de sus afirmaciones y acciones. La compatibilidad con los principios establecidos forma un criterio fundamental para evaluar las cualidades de la política exterior. Aunque las posturas ideológicas claramente podrían no ser dogmáticas, una política exterior sustentada en la ideología prioriza posturas y recursos preconcebidos por encima de su verdadera viabilidad, funcionalidad y conveniencia. Una política exterior de tipo ideológico puede estar asociada y caracterizada por una planeación relativamente de corto plazo y una visión personalista de las RR. II. vinculadas a un líder o gobierno específico en lugar de un interés nacional congruente.

Reiterando la aproximación conceptual de que los elementos del pragmatismo y de la ideología coexisten en cualquier política exterior

dada, en este capítulo se identifica en dónde confluyen, se sobreponen e interactúan los dos elementos. También se propone analizar sus resultados y su incidencia en el desempeño de la política exterior. La ideología y el pragmatismo se emplean como cualidades o atributos de la política exterior, abarcando su concepción, formulación e implementación. Por tanto, la atención se debe dirigir ahora hacia aquellos factores que pueden determinar o afectar su interrelación y combinación. Para lo anterior, se consideran los fines y propósitos de una determinada política exterior, los medios disponibles para alcanzarlos, el papel que juegan los actores, el proceso a través del cual la política exterior se diseña y, posteriormente, se implementa, así como su contexto histórico y político.

Fines y propósitos

El propósito de las actuaciones internacionales de un país y los objetivos específicos que busca alcanzar inciden en el uso del pragmatismo y la ideología para su posicionamiento internacional. Lo anterior aplica tanto para aquellos objetivos expresados en términos de ganancias materiales (acceso a recursos, mercados) como para aquellos que son inmateriales (prestigio, influencia). Por ejemplo, las autoridades de un determinado país intentan cambiar de manera radical una política concertada internacionalmente o incluso el sistema mismo, o buscan un mayor reconocimiento o importancia dentro de dicho sistema o asunto en cuestión, o luchan con el propósito de alcanzar una mayor autonomía o poder de negociación. Otra dimensión determinante en términos de objetivos es el receptor de la política exterior. El lenguaje y el estilo empleados, así como la combinación entre pragmatismo e ideología, pueden variar en función del interlocutor. ¿El objetivo de una determinada política exterior seleccionada es alcanzar y movilizar a electorados internos o estimular alianzas, o acaso se trata de tranquilizar a los vecinos o a las instituciones internacionales?

La evidencia sugiere que las autoridades de un país, cuyo objetivo es ganar mayor respeto y protagonismo dentro de un grupo ya establecido, tenderán a adoptar posiciones más pragmáticas, fundamentalmente diseñadas para agrandar o atraer a los miembros de dicho grupo, al tiempo que

destacan su propia agenda en el interior del mismo. Tal fue el caso del ascenso de Brasil a la categoría de potencia mundial bajo los mandatos de Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva. La política exterior brasilera tradicionalmente se ha diseñado para alcanzar un papel más protagónico tanto en la esfera regional como global, razón por la cual no se ha tratado de cambiar radicalmente dichos ámbitos o sus principios, sino más bien ganar estatus dentro de los mismos con el objetivo de avanzar en el logro de su propia agenda. Si los líderes de un país intentan convertirlo en una potencia mundial, como lo hicieron la ciudadanía brasileña en la primera década del siglo XXI, tienen que aceptar sus responsabilidades y obligaciones, y evitar, en la medida de lo posible, la confrontación para no poner en peligro su apuesta. Su diplomacia deberá hacer énfasis en las similitudes y complementariedades con tantos interlocutores y en tantos asuntos como sea posible, y tendrá que cumplir y promover las reglas del club en el cual busca obtener su membresía. Con el poder llega la responsabilidad, según un adagio que Hedley Bull (1977) introdujo en la escuela inglesa de RR. II.

El problema con posturas más pragmáticas es que, tarde o temprano, elementos ideológicos entran en escena y obligan a adoptar decisiones. Bajo Cardoso y Lula, Brasil hizo énfasis en los intereses comunes que comparte con Estados Unidos, los históricos y actuales vínculos con Europa, y más recientemente, los puntos en común con los otros países del llamado grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China). La primera reunión ministerial de los BRIC, realizada en Ekaterimburgo en mayo de 2008, dejó en evidencia la preferencia ideológica por el cambio en relación con el orden y las instituciones internacionales, la cual ha sido manifestada por los miembros de dicho grupo.² Con el tiempo se vio que esto no compatibilizaba mucho con el enfoque más conservador o gradual de Washington y de Bruselas, respectivamente, y se afloró la sensación de un incómodo acto de equilibrio por parte de las autoridades brasileñas para presentarse a su país como un defensor de los pobres y desvalidos, y al mismo tiempo, miembro respetado e influyente de las naciones más

² En dicha ocasión el ministro brasilero de Relaciones Internacionales, Celso Amorim, declaró: “Estamos cambiando la forma en que se organiza el orden mundial” (Amorim en una conferencia de prensa en Ekaterimburgo, citado por Radyuhin 2008).

poderosas. La identidad de Brasil como uno de los primeros refuerza sus pretensiones sobre los segundos; sin embargo, esta ambivalencia no puede durar para siempre.

Este punto se volvió evidente bajo las presidencias de Dilma Rousseff y Michel Temer, y aún más bajo la de Jair Bolsonaro. Ya en su campaña electoral, el mandatario había advertido un giro ideológico que se manifestaría en un acercamiento a Washington y Occidente, incluso Israel, y en un distanciamiento de China y el mundo en desarrollo. El mandatario brasileño perseguía una política de contraste con el pasado reciente de su país y las administraciones del Partido dos Trabalhadores (PT), pero a la vez con la identidad internacional de estas. El objetivo de cambio marcado y la nueva colocación resultaron en un discurso mucho más ideológico, aunque temperado en la acción diplomática, como demuestran la cautela hacia China y el delicado tema de la embajada en Israel (Gomes Saraiva y Costa Silva 2019).

Por el contrario, un país cuyo objetivo es rechazar o subvertir un determinado sistema o línea de acción puede asignar un mayor énfasis a la ideología y la conducta firme, al acentuar el cambio y la confrontación con el orden existente y sus respectivos agentes. Así se hizo con la política exterior de Venezuela bajo el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013), con la cual se propuso reformar el sistema regional para purgarlo tanto del exceso de capitalismo y neoliberalismo como de la dependencia de los países periféricos en las naciones desarrolladas. El discurso ideológico y el comportamiento de confrontación pueden ser opciones viables para inducir una profunda ruptura con el pasado y crear una mayor independencia frente a los países poderosos del Norte, por cuanto los enfoques más conciliadores pueden simplemente reproducir los patrones de dominación y asimetría que las políticas buscan romper.

Aunque en este tipo de casos una postura ideológica puede llegar a ser generalmente dominante, los elementos del pragmatismo no se descartan. Con su retórica encolerizada y a veces ofensiva en contra de Estado Unidos y del presidente Bush, Chávez tenía la intención de marcar un límite ideológico entre el bien y el mal, lo deseable y lo inaceptable. Al mismo tiempo, las iniciativas venezolanas concretas, tales como las apuestas regionales Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestras Américas (ALBA), Petrosur, Banco del Sur

y Telesur, representaban un proyecto ideológico contrahegemónico. No obstante, con el fin de alcanzar sus objetivos ideológicos y estratégicos, la administración de Chávez no descartó tácticas de tipo pragmático. Tras diez años de chavismo, Estados Unidos se mantenía como el mayor comprador del petróleo venezolano y como el primer socio comercial de Caracas (Centeno 2008).

En la medida en que los países bolivarianos y sus afines pudiesen considerarse Estados revolucionarios, su comportamiento es perfectamente consistente con la teoría, la historia y el ejercicio de lo que Fred Halliday (1999, 133-157) denomina “las contradicciones de la política exterior revolucionaria”. Un Estado revolucionario adopta con frecuencia una aproximación dual de política exterior: ofrece apoyo a regímenes similares o a movimientos revolucionarios en el exterior, al tiempo que mantiene relaciones necesarias con otros países. Bajo el énfasis de la ruptura se encuentra una “permanente interacción entre aspiraciones y límites”, mientras “los cálculos que surgen a partir de consideraciones domésticas e internacionales afectan la manera y el alcance en que se desafía el sistema” (Halliday 1999, 156). Si bien los fines y los objetivos pueden revelar algo sobre la preponderancia de la ideología o el pragmatismo en la política exterior, ambos elementos efectivamente se pueden usar de manera táctica para que uno favorezca estratégicamente al otro.

Este es precisamente el caso de los países cuyo objetivo de política exterior se constituye en un esfuerzo más pragmático de reivindicar su autonomía y rol en un contexto dominado por otros, así como en una apuesta por obtener beneficios de sus vecinos más poderosos. El presidente ecuatoriano Rafael Correa buscó un acercamiento diplomático con los países bolivarianos, distanciándose de Washington en aras de procurarle a su país una mayor libertad de maniobra en relación con su dependencia frente a Estados Unidos y su economía dolarizada. Aunque recurrió a una ideología aparentemente bolivariana, y en algunos casos a una retórica exagerada, Correa también mostró un claro sentido del pragmatismo. Si bien se declaró listo para rechazar el Tratado Bilateral de Libre Comercio con los Estados Unidos, también realizó una importante campaña en favor de la prórroga de la ley estadounidense para la Promoción del Comercio Andino y la Erradicación de las Drogas (ATPDEA), el cual le otorga a Ecuador un acceso

vital al mercado estadounidense con condiciones preferenciales. De la misma forma, el presidente Daniel Ortega de Nicaragua se sumó a la ALBA con el propósito de contrarrestar la influencia de Washington, y de manera simultánea promovió la ratificación del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, América Central y República Dominicana para garantizar a su país un acceso sin aranceles aduaneros al rico mercado estadounidense.

Los objetivos entendidos en función del público destinatario también juegan un rol en la definición de la combinación entre pragmatismo e ideología. En 2003, el presidente Lula de Brasil (Lula da Silva 2003a) se dirigió a la asamblea del Foro Económico Mundial de los líderes industriales y globales y a la asamblea del Foro Social Mundial (Lula da Silva 2003b) de los activistas antiglobalización. Aunque se trata de un tributo a la capacidad de Brasil para abogar por intereses divergentes y sentarse cómodamente en mesas muy diversas, los discursos pronunciados en ambos lugares tuvieron diferencias significativas en tono, contenido y énfasis.³ Curiosamente, los ataques verbales más agresivos de Hugo Chávez en contra de los Estados Unidos tuvieron lugar en concentraciones de partidos nacionales, así como, y en forma menos exitosa, ante la Asamblea General de la Naciones Unidas de 2006, indicando que en las cumbres de alto perfil internacional ciertos excesos ideológicos pueden provocar más irritación que solidaridad.⁴ Ambos casos ilustran como la naturaleza del público destinatario incide en la mezcla retórica de pragmatismo e ideología.

Los recursos disponibles

Los recursos disponibles para que un país desarrolle su política exterior también determinan la combinación de pragmatismo e ideología. Desde luego, elementos tradicionales del poder, tales como el tamaño, los

³ Compare los dos discursos ofrecidos por Luiz Inácio Lula da Silva (2003a, 2003b).

⁴ A raíz de dicha experiencia, Chávez adoptó una postura doméstica anticolombiana durante la crisis de Ecuador y Colombia en 2008; no obstante, cambió a una actitud mucho más conciliadora en la cumbre internacional del Grupo de Río.

recursos naturales, la geografía, la demografía y las capacidades militares y económicas, inciden en la presencia internacional de un país. Sin embargo, es difícil predecir hacia cuál –ideología o pragmatismo– los gobiernos pueden conducir los recursos disponibles. Las autoridades de los países más industrializados, desarrollados y ricos pueden permitirse una mayor variedad de opciones de política exterior, mientras que la limitación de recursos puede conducir a posturas ideológicas de alineación o rechazo. De hecho, la ideología en sí misma podría ser un activo invaluable de la proyección internacional de un país marginal y pobre.

Los líderes de Estados más desarrollados y con recursos suficientes (geográficos, demográficos, materiales y humanos) tenderán a adoptar posiciones internacionales bastante pragmáticas. Esto podría explicarse por cuatro razones: primero, la tenencia de recursos necesarios para el desarrollo y el reconocimiento tiende a que el país sea una potencia más satisfecha y conservadora; segundo, los activos del país les permiten a las autoridades disfrutar de credibilidad e influencia sin hacer de la ideología una característica sobresaliente; tercero, una postura ideológica y firme a escala global puede causar más fricciones que cooperación; y cuarto, intereses y alcances amplios vinculan al país en diferentes mesas de negociación y temáticas proporcionándoles a los gobiernos un mayor margen de maniobra. Lo descrito facilita la gestión de estímulos y concesiones, que a su vez favorecen posturas pragmáticas y flexibles sobre aquellas que implican requerimientos no negociables. Una red extensa de conexiones políticas y económicas internacionales también incrementa el costo de las desviaciones o las actitudes desafiantes.

Brasil ejemplifica tales consideraciones. Sus mandatarios rara vez han recurrido a posiciones ideológicas fijas y han podido desarrollar su agenda ideológica (tercermundismo o socialdemocracia) a través de la diplomacia pragmática en virtud de su tamaño, poder económico, ubicación estratégica y, más recientemente, su poder blando. Sus importantes recursos les facilitan ejercer presencia en múltiples instituciones internacionales, desarrollar un uso más pragmático de su capacidad de influencia a través de recompensas y sanciones a sus críticos y aliados. Esta consideración se aplica también al gobierno de Bolsonaro. Sus múltiples vínculos internacionales surgieron una actuación pragmática también frente a cuestiones más ideológicas. La

ya mencionada preferencia por tomar distancia de China y del mundo árabe se chocaba en lo práctico con el hecho de que el país asiático es el primer comprador de productos brasileños a nivel mundial y que el Oriente Medio es la segunda región de destino de las exportaciones brasileñas de pollo. Las interconexiones internacionales pueden aconsejar posturas demasiado ideológicas.

Mientras las autoridades de aquellos países con una amplia disponibilidad de recursos pueden exponer una preferencia por el pragmatismo, las de aquellos sin los mismos pueden verse tentados a otorgar un mayor énfasis a la ideología. Existen cuatro razones posibles por esta situación. Primero, los gobiernos de países pobres o periféricos tienen una necesidad apremiante de soluciones inmediatas para problemas urgentes, razón por la cual podrían no estar en condiciones de sostener largas negociaciones y experimentar los progresos graduales que, por lo general, supone el pragmatismo. Segundo, una postura ideológicamente vigorosa es un camino rápido y de bajo costo para aumentar la visibilidad internacional, y potencialmente, el poder de negociación. En este sentido, la ideología actúa como un complemento de las capacidades limitadas. Tercero, para los países pobres hay poco que perder al desafiar el orden existente. Por el contrario, la confrontación puede llevar a que las preocupaciones se incluyan en la agenda internacional, creando conciencia sobre las necesidades, reclamos y objetivos anteriormente desconocidos. Cuarto, los líderes de aquellos países adversamente afectados por las reglas del sistema internacional a menudo tendrán una crítica ideológica del sistema y un deseo genuino de que se cambien las reglas del juego.

Probablemente no es una coincidencia que los gobiernos de algunos de los países más pobres hayan adoptado las posturas más ideológicas y las iniciativas más audaces de la América Latina del siglo XXI. Por ejemplo, al carecer de los medios para hacer oír su voz en foros internacionales, Bolivia y Ecuador, bajo Morales y Correa, abrazaron aspectos de la agenda radical bolivariana de Hugo Chávez, uniéndose a Venezuela en favor de un deseo genuino de crear un sistema regional más equitativo. No obstante, también es de su interés llamar la atención internacional y aumentar el poder de negociación frente a los vecinos y otros actores internacionales. En contraste, ninguno de los países más ricos e influyentes de América del Sur tienen mandatarios que se han

unido a las iniciativas bolivarianas. Lo mismo se aplica al tan repentino como pregonado cambio de campo y orientación del gobierno interino boliviano de Jeanine Áñez que, entre 2019 y 2020, prácticamente ha desmantelado la política exterior de Evo Morales de más de diez años, rechazando todas las alianzas regionales e internacionales anteriores y buscando un nuevo acercamiento a los Estados Unidos y Occidente, con el fin de atraer atención y recursos para el nuevo curso de un país todavía marginal.

En ausencia de un verdadero poder, un determinado gobierno puede optar por depender más en el apoyo de los aliados internacionales o, por el contrario, intentar un fuerte enfrentamiento con ellos (a menudo adoptando las posturas ideológicas convenientes) con el ánimo de obtener el máximo margen de ganancias posible. Históricamente, los países latinoamericanos con un poder limitado han tenido la opción de alinearse con el sistema o los subsistemas hegemónicos u optar por la resistencia ideológica (Smith 2000). En el caso de alineación, la conexión entre el estilo y las preferencias de los socios dominantes y subordinados es obvio. Para el caso de resistencia, el rechazo de la ideología hegemónica puede provocar el respaldo a aquella adoptada por un poder contrahegemónico. Por ejemplo, sin un apoyo económico y material venezolano, países como Bolivia, Nicaragua o Cuba difícilmente hubiesen estado en capacidad de mantener su postura ideológica frente a los Estados Unidos en el siglo XXI. Sin sus recursos naturales (y el apoyo chino o ruso), el mismo Venezuela, bajo Chávez y luego Maduro, sería incapaz de mantener su postura ideológica y sus iniciativas. Ante la carencia de recursos importantes, estar en el bando de los aliados y de su estilo predominante de política exterior (ideología o pragmatismo) resulta a la vez una postura racional y plausible.

Sin embargo, en ausencia de recursos y activos importantes, los socios y aliados internacionales también pueden ser usados en beneficio propio empleando una combinación calculada de ideología y pragmatismo. Durante la Guerra Fría, los gobiernos de muchos países latinoamericanos se jugaron la carta anticomunista y exageraron la amenaza de la subversión con el propósito de alcanzar mejores tratos y concesiones por parte de los Estados Unidos. Así mismo, los mandatarios de Paraguay y Uruguay históricamente han oscilado entre la influencia de Brasil y de

Argentina con el fin de mejorar su posición en el sistema de la Cuenca de la Plata. Recientemente, los gobiernos de Paraguay y Uruguay, desilusionados por la falta de beneficios tangibles que esperaban obtener como resultado de su membresía a Mercosur, han buscado estrechar sus relaciones con Estados Unidos y con nuevos socios internacionales. Para ello, emplearon la retórica de la insatisfacción y recurrieron a la amenaza de dar giros ideológicos con el único propósito de obligar a los líderes de Argentina y Brasil a ofrecerles mayores concesiones. En ese caso, el poder de negociación de ambos países pequeños se vio en aumento, dado que una zona de libre comercio de Estados Unidos con cualquiera de ellos hubiese podido perjudicar la totalidad del proyecto Mercosur y en particular los intereses de la industria brasileña.

Por último, la ideología puede ser en sí misma un recurso. La atención recibida por Cuba durante los últimos 64 años se debe en gran medida a la postura ideológica de su gobierno. De no haber sido por ello, la posición estratégica de Cuba *per se* no habría podido ser suficiente para llamar la atención de manera importante, por lo cual, la política exterior cubana habría quedado sin duda alguna por fuera de la lista de prioridades de los Estados Unidos. Sin embargo, aunque los gobiernos de los países débiles pueden sentirse más atraídos por las posturas ideológicas en comparación con los de Estados poderosos, no existe un determinismo en ello y el tamaño y la riqueza tampoco explican completamente la combinación de ideología y pragmatismo. Los casos de Uruguay y de República Dominicana lo demuestran. En su lugar, la capacidad de agencia y las cualidades particulares de los líderes de un país son variables adicionales, y a menudo cruciales, para explicar la política exterior.

La agencia y el factor humano

Las creencias, las percepciones y las preferencias individuales de los tomadores de decisiones tienen un impacto primordial en la combinación de ideología y pragmatismo que orienta el ejercicio de las RR. II. de un país, por cuanto estas personas son quienes formulan e implementan la política exterior. La relación entre la agencia y la estructura tiene lugar de dos maneras, y aunque las estructuras ciertamente afectan las percepciones y los comportamientos, los individuos pueden incidir

drásticamente en las estructuras y en los resultados de las políticas. Como fue mencionado por Robert F. Kennedy en sus memorias de la crisis de los misiles de 1962, el presidente John Kennedy buscó el consejo de una treintena de las personalidades más competentes y brillantes de la administración de los Estados Unidos, pero si seis de ellos hubieran sido presidente en lugar de JFK, la crisis habría resultado en una guerra nuclear (Kennedy 1999).

Argumentar que el entorno internacional es lo que explica en su totalidad el comportamiento de un Estado implica, implícita o explícitamente, que todos los Estados dotados de capacidades similares reaccionan de manera semejante frente a las mismas circunstancias externas objetivas, un argumento que simplemente no está respaldado por la evidencia histórica. Robert Jervis, un pionero de las aproximaciones cognitivas a la política internacional, sostiene que las percepciones de las personas involucradas pueden explicar varios aspectos de la política exterior (Kennedy 1999). De hecho, los atributos y las percepciones de los líderes políticos pueden dar cuenta de las diferencias en el comportamiento internacional de los Estados, lo cual no puede ser explicado únicamente a la luz del contexto nacional o internacional.⁵

Estudios recientes han puesto en evidencia la forma en la cual las características de las élites nacionales pueden afectar el destino de una nación.⁶ Sería difícil imaginar a Venezuela tomando posiciones tan vociferantes y audaces si no fuera por la orientación ideológica que emanó de las convicciones de Hugo Chávez o la personalidad de Nicolás Maduro. Un argumento similar podría emplearse en el caso de Bolivia y de Evo Morales. Por su parte, el carisma de Lula y su historia personal lo convirtieron, en su momento, en un ejemplo tanto para el sector financiero internacional como para los manifestantes antiglobalización. Por otro lado, en el caso de Chile, líderes socialistas como Ricardo Lagos y Michelle Bachelet han conservado el mismo modelo de política exterior a pesar de que el neoliberalismo es el legado de un pasado autoritario bajo el mando del General Pinochet.

⁵ Para una discusión más detallada sobre el tema: Jervis (1976); Shih, Chyh-yu (1992); Cottam (1994).

⁶ Para América Latina: Reid (2007); África: Martin (2005).

Goldstein y Keohane (1993) han identificado tres caminos para explorar la forma en la cual la política exterior puede ser afectada por las ideas y las creencias individuales de los líderes. Primero, las ideas proporcionan hojas de ruta para interpretar la realidad y optar por un conjunto de resultados deseados entre los muchos posibles. Segundo, en ausencia de un único o claramente definido plan de acción, las ideas orientan las decisiones estratégicas de los tomadores de decisiones. Finalmente, una vez que las ideas sean institucionalizadas en un conjunto consolidado de normas y reglas, terminan por definir la política en ausencia de otras alternativas. Al adoptar y aplicar esta teoría a la relación entre ideología y pragmatismo, se podría afirmar que el vínculo entre las predisposiciones individuales de los líderes hacia la primera o el segundo se ve reflejado en las políticas e incide en la naturaleza y el estilo de estas últimas.

Dos ejemplos ilustran lo anterior. Las ideas de Hugo Chávez asociaron de manera significativa el papel histórico de los Estados Unidos con los problemas de América Latina. Como resultado, se dibujó un mapa con posibles alternativas de reacción frente a las acciones que fuesen adoptadas por los Estados Unidos. A raíz del ataque colombiano a la guerrilla de las FARC, el cual tuvo lugar en territorio ecuatoriano en 2008, Chávez se adhirió a su posición ideológica e inmediatamente condenó tanto a Colombia como a Estados Unidos, pese a la falta de evidencia concreta sobre la participación de este último. De hecho, se puede argumentar que el antiamericanismo se ha convertido en una norma rectora de la política exterior venezolana debido a la posición ideológica de sus líderes.

En segundo lugar, luego de la crisis argentina de 2001, el presidente Néstor Kirchner decidió priorizar la recuperación de la producción y el empleo por encima de cualquier postura ideológica en materia de política exterior. En ausencia de soluciones claras inmediatas, orientó pragmáticamente la actuación internacional de Argentina, lo que condujo a decisiones extrañas, pero cuidadosamente calculadas, tales como la aceptación del apoyo venezolano y el rechazo a socios tradicionales como el FMI e Italia. Esta postura se convirtió en la regla de la política exterior argentina hasta que recuperó su estabilidad económica. De la misma forma, la decisión adoptada por Cristina Kirchner de nacionalizar en 2012 los activos en Argentina (la empresa YPF) de la petrolera

española Repsol se fundó en la percibida, y real, falta de exploración y explotación de hidrocarburos por parte de dicha empresa, así como en la preferencia para el autoabastecimiento energético nacional. La nacionalización y el casi simultáneo ingreso de inversiones chinas al sector petrolero argentino demuestran el cálculo de riesgo, costos y beneficios detrás de la decisión del gobierno. Ahora bien, aunque en ambos casos el proceso de llevar las ideas a la acción siguió caminos similares y bastante ideológicos, en ausencia de soluciones obvias, Chávez se adhirió meramente a las convicciones ideológicas, mientras que los Kirchner evaluaron de manera más pragmática sus opciones.

El proceso de política exterior

El proceso mediante el cual la política exterior es diseñada, adoptada e implementada es tan importante como su resultado (Hudson 2007) y afecta la combinación de ideología y pragmatismo. No solo impone restricciones sobre las opciones disponibles y las posibles acciones, también influye en la forma de pensamiento y actuación de los individuos. Por ejemplo, la presencia de un líder carismático puede afectar el comportamiento de los asesores; el respeto por los procedimientos institucionales puede generar problemas adicionales o retrasar las decisiones; demasiada o muy poca información o la presión del tiempo pueden llevar a los tomadores de decisiones a confiar en un comportamiento ideológico tranquilizante o generar “sentimientos instintivos” (Hudson 2007, 50). En este orden de ideas, merecen ser analizados elementos como el tipo de régimen, la apertura del proceso de toma de decisiones, el papel y el poder de los diferentes actores, tanto nacionales como internacionales, y el peso de las consideraciones domésticas y de los intereses en juego.

El alcance y la inclusividad durante la formulación de la política exterior pueden incidir en la combinación de pragmatismo e ideología. Los procesos que son inclusivos y abiertos a varias voces, incluido el disenso, parecen producir una política exterior efectiva, consistente y bien fundamentada. Las estructuras de toma de decisiones altamente profesionalizadas, caracterizadas por la competencia y la experiencia,

tienen mayores probabilidades de resultar en la selección de información eficiente y objetivamente. Así mismo, cuanto más amplio sea el apoyo hacia una política, más fácil y consistente será su implementación. Todos estos ejemplos se relacionan con el pragmatismo y se ajustan típicamente al caso de Brasil. La política exterior brasileña es tradicionalmente ideada y dirigida por el presidente, en estrecha cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Itamaraty, un organismo altamente profesionalizado con una reputación de eficiencia y que se encuentra relativamente abierto a los aportes de la sociedad civil. No sorprende que la política exterior brasileña haya gozado de un alto grado de coherencia, pragmatismo y, en definitiva, éxito. Tampoco sorprende entonces que, tan pronto como Jair Bolsonaro había centralizado la toma de decisiones sobre la política exterior en sus propias manos y las de unos pocos colaboradores y familiares, marginalizando a Itamaraty, la proyección externa de Brasilia experimentó algunas pérdidas (Gomes Saraiva y Costa Silva 2019).

Por otro lado, la toma de decisiones restringida, inaccesible y exclusiva parece producir efectos no óptimos, y los estudios de pensamiento de grupo han destacado las distorsiones que pueden ocurrir cuando las élites pequeñas, cohesivas y aisladas lo hacen (Janis 1982). El grupo puede mostrar una inclinación hacia las respuestas emocionales, la uniformidad y una propensión a apoyar al líder o a preservar la unidad de dicho colectivo. La selección de información puede estar sesgada, induciendo a que solo se consideren aquellas opciones que se ajustan a la visión dominante o establecida. Los recién llegados al poder pueden experimentar el síndrome del grupo nuevo en su lucha por alcanzar el éxito, recurriendo de manera frecuente al cambio (Stern 1997). Estos hallazgos se ajustan a lo que en este capítulo se ha definido como política exterior ideológica. Los síntomas parecen coincidir, entre otros, en los casos de Chávez, Maduro, Morales y Bolsonaro. Todos confiaron en un círculo restringido de asesores cercanos cuyas ideas son afines; también llegaron al poder como políticos novatos y presentándose como no profesionales en dicho oficio. Todos manifestaron estar dispuestos a acentuar y a adoptar cambios políticos y dejaron en evidencia su avidez por lograr éxitos de mucha visibilidad y resonancia.

La política exterior rara vez se limita a los círculos presidenciales. En los regímenes democráticos, las decisiones políticas involucran a varias agencias estatales y pueden requerir negociaciones delicadas entre el gobierno y la oposición, el ejecutivo y la burocracia estatal o entre los partidos de coalición. En presencia de maquinarias estatales complejas, la definición e implementación de la política exterior es el resultado de *procesos organizacionales* (las interacciones entre los ministerios y sus respectivos intereses, culturas y agendas) y de la *política burocrática* (entendida como la negociación política entre aquellas partes interesadas sobre un determinado asunto) (Allison y Zelikow 1999). En estos casos, los resultados son el producto final de arreglos y cambios graduales más que de una simple decisión derivada de una posición ganadora. Por lo tanto, los aparatos burocráticos y políticos son cruciales para comprender los motivos, las fuentes y los actores de la ideología y el pragmatismo en los Estados modernos.

Dos ejemplos ilustran la dinámica de los procesos organizacionales y de la política burocrática. Cuando la integración argentino-brasileña se discutió por primera vez a mediados de la década de 1980, hubo un consenso en Brasilia sobre su fundamento, pero se presentaron divergencias sobre las medidas prácticas. El Comité de Política Aduanera del Ministerio de Economía estaba en favor de un compromiso pragmático con los argentinos, mientras que la Agencia de Comercio Exterior inicialmente mostró una postura ideológicamente más proteccionista.⁷ Las diferentes posturas tuvieron su origen en culturas e intereses organizacionales distintos y el acuerdo finalmente alcanzado con los argentinos fue el resultado de un compromiso al interior de la delegación brasileña (Gardini 2005). La proyección internacional de Chile como potencia comercial internacional caracterizó la política exterior del gobierno de la Concertación, sin importar que las acciones hubieran estado encabezadas por los Demócrata Cristianos o por los Socialistas. Considerando que la estrategia se remonta a los años de Pinochet, esta coherencia resulta sumamente sorprendente. La misma

⁷ Entrevistas a José Tavares de Araujo, Jefe del Comité de Política Aduanera en 1986, Brasilia, 19 de mayo de 2003; a Roberto Fendt, Jefe de la Agencia de Comercio Exterior en 1986, Río de Janeiro, 11 de junio de 2003.

también fue posible debido a un consenso ampliamente compartido (y significativamente pragmático) que abarcó todo el espectro político y a la sociedad civil chilena (Collier y Sater 2004) en relación con la identidad internacional deseada.

Si la política exterior es a menudo la continuación de la política doméstica con otros instrumentos (Hudson 2007), significa que las divisiones y los debates nacionales claramente tienen un impacto en la combinación de ideología y pragmatismo en dicha política, y pueden llamar la atención nacional sobre asuntos de política internacional. Por ejemplo, las negociaciones en curso sobre migración con los Estados Unidos atraen una atención interna significativa en México. Si bien la sensibilidad nacional puede conducir a una respuesta más emocional e ideológica, cuanto mayor sea el número de partes interesadas, más negociado y pragmático será el resultado de la política, especialmente en los asuntos internacionales vitales (Hudson 2007).

Más aún, los actores internacionales pueden desempeñar una doble función en tales situaciones. Por ejemplo, las fuertes posiciones de los Estados Unidos, sobre la migración en México o el tráfico de drogas en Colombia o Bolivia, pueden causar malestar y una resistencia ideológica basada en reclamos de autonomía nacional, o pueden alentar reacciones más contenidas y pragmáticas. En definitiva, la combinación de ideología y pragmatismo en la política exterior puede verse influenciada externamente, pero es adoptada por los tomadores de decisiones internas, quienes en última instancia asumen la responsabilidad sobre la elección.

El contexto histórico y político

Los eventos y episodios ocurren en el marco de un contexto histórico y político. A nivel nacional, la idiosincrasia, la historia y las instituciones afectan la conducta frente a lo internacional. En el plano internacional, los neorrealistas sostienen que la configuración del sistema mundial genera un impacto en la manera en que sus partes interactúan (Waltz 1979), mientras que otros argumentan que la capacidad de influencia del sistema depende de la lectura que realicen los actores (Wendt 1992). Sin embargo, existe una opinión compartida de que el contexto brinda

oportunidades y limitaciones. La configuración dentro de la cual se desarrolla la política exterior puede desempeñar un papel importante en definir la combinación de ideología y pragmatismo.

A nivel doméstico merecen ser analizados tanto el tipo de régimen y los arreglos y procedimientos institucionales, como la idiosincrasia o la cultura nacional. Por ejemplo, una nación se define a partir de las actitudes frente a la alteridad, tal como lo ilustra la relación ambivalente de América Latina con los Estados Unidos. La concepción de roles naturales (Holsti 1970) puede dar forma a las percepciones y a las autopercepciones, lo cual orienta las posturas de política exterior hacia un comportamiento más ideológico o pragmático. Sin embargo, la cultura en sí misma no se constituye en la causa de comportamientos en la política exterior. Lo importante es entender quién concibe qué ideas, cómo lo hace y para qué propósitos o agendas (Hudson 2007).

Un factor adicional que influye significativamente en la política exterior es el nacionalismo, fenómeno que se encuentra en auge en toda América Latina y que puede afectar la combinación de ideología y pragmatismo en la política internacional. A nivel global, el nacionalismo ha sido acompañado de manera sistemática por una política exterior más reivindicativa, sustentada en elementos fuertemente ideológicos y en la defensa de la soberanía y de los intereses nacionales. Ideológicamente, el nacionalismo ha sido diverso y multifacético, encarnando un conjunto de visiones, pero en esencia tomando dos formas principales: por un lado, estrecho, tribal, belicoso y potencialmente totalitario, y por otro, vinculado a un sentido de emancipación y liberación cívica (Vincent 2001). En América Latina contemporánea, esta última acepción claramente prevalece.

Sin embargo, tiene implicaciones complejas para la política exterior. Los vínculos entre grupo, identidad, cultura y pertenencia que sustentan la o las ideologías nacionalistas terminan siendo redefinidos. De hecho, la creciente reivindicación latinoamericana exhibe por lo menos tres dimensiones: subnacional (naciones indígenas y comunidades marginadas que buscan liberarse de la exclusión o dominación de las élites), nacional (soberanía nacional para contrarrestar las presiones externas) y regional (América Latina como una unidad especialmente en oposición a los Estados Unidos y el cambio global). La reconciliación

de estas dimensiones plantea desafíos para el propio Estado, así como para la elaboración de su política exterior y los proyectos de integración regional apoyados por el Estado. La importancia y el manejo de estos aspectos y las tensiones que pueden generar (nacionalismo versus regionalismo) producen diversas combinaciones de ideología y pragmatismo en la política exterior y, sobre todo, en la posible construcción de la unidad regional.

En el plano internacional, en varios estudios se ha señalado la existencia de una correlación entre la estructura del sistema, las reglas de interacción en el interior de este y una predisposición hacia la ideología o el pragmatismo. Las diversas configuraciones de los sistemas internacionales se encuentran caracterizadas por diferentes reglas y principios de funcionamiento. Por ejemplo, en un sistema de equilibrio de poderes, como tuvo lugar hasta la Primera Guerra Mundial y como se presenta posiblemente hoy después del fin de la unipolaridad estadounidense, las alianzas dependen de los beneficios. Por lo tanto, los Estados tenderían a dar prioridad a las ventajas e intereses por encima de la ideología, al menos en plano de las alianzas. Por su parte, en el sistema bipolar de la Guerra Fría, las relaciones tendían a descansar más en la ideología (Kaplan 1957). Así, la prevalencia del pragmatismo en las políticas exteriores contemporáneas latinoamericanas podría explicarse por el fin de la unipolaridad de los Estados Unidos, el creciente número de poderes en competencia en el sistema internacional y el mayor número de alternativas que lo anterior ofrece a todos los países.

También se puede formular una explicación adicional, relacionada y complementaria. El aumento en el número de actores importantes implica de la misma manera un aumento en el número y la naturaleza de los intereses y, por lo tanto, en la presencia de asuntos controversiales en la agenda internacional. Cuanto mayor es el número de asuntos de este tipo en el sistema mundial, mayor es el grado de presencia de un comportamiento negociador en la política exterior y menor es el nivel de intransigencia ideológica (East, Salmore y Hermann 1978). Esto explica el pragmatismo prevaleciente de las políticas exteriores latinoamericanas en el marco de la multipolaridad actual. Los actores más influyentes no solo brindan una variedad de opciones ideológicas, sino también temas en disputa y, por lo tanto, un mayor potencial

para las alianzas en asuntos transversales. A su vez, lo anterior crea una mayor interdependencia, aumentando no solo los costos de la confrontación, sino también el atractivo de la diplomacia internacional.

Al aceptar este argumento, la pregunta gira en torno a explorar lo que sucede en condiciones de unipolaridad. La lógica indicaría que, con un único Estado dominante en el sistema, la agenda internacional se reduce a aquella del poder hegemónico. En este caso, el comportamiento ideológico en la política exterior alcanzaría su punto máximo promoviendo una amplia aceptación de la ideología del hegemónico junto con una mayor uniformidad (ya sea impuesta o no) y una menor oposición ideológicas. En gran medida este fue el caso que se dio a mediados de la década de 1990 cuando la euforia posterior a la Guerra Fría y la aceptación generalizada de la ideología estadounidense de la democracia electoral y la libertad de mercado permearon la totalidad de la región. En cierto sentido, la ideología y el pragmatismo coincidieron, ya que ninguna alternativa parecía estar disponible. La postura más pragmática, por lo tanto, se convirtió en el alineamiento ideológico. De hecho, la única contribución auténticamente latinoamericana a la teoría de las RR. II. en ese período, conocida como *el realismo periférico*, predicó exactamente este tipo de comportamiento (Escudé 1997).

Las fases históricas de agitación, fragmentación o aglutinamiento, en otras palabras, la transición del sistema, también tienen un impacto sobre las decisiones de la política exterior. George Modelski (1981) ha argumentado que el sistema internacional experimenta ciclos de cambio cada 120 años, incluyendo cuatro fases: de guerra global y surgimiento de nuevos poderes; poder mundial; deslegitimación del poder mundial; y, finalmente, desconcentración del poder hacia otros actores. Las propensiones de política exterior pueden derivarse de cada fase del ciclo (Modelski 1981). De acuerdo con esta interpretación, el final de la Guerra Fría y la década de 1990 representaron el apogeo del poder de los Estados Unidos, lo que resultó en una conformidad ideológica. Tal interpretación también sugeriría que actualmente estamos entre la deslegitimación y la fase de desconcentración; en forma creciente el poder y los valores estadounidenses se ponen en tela de juicio. La ideología y el pragmatismo coexisten, el primero desafía y deslegitima el poder establecido, y el segundo aprovecha las oportunidades que ofrece el desdibujamiento de un único centro.

Conclusiones

Identificar los factores que afectan la política exterior no es lo mismo que rastrear su influencia (Rosenau 1966). Reconocer que los elementos ideológicos y pragmáticos dan forma a la política exterior no equivale a entender la manera en la cual estos interactúan ni a establecer en qué condiciones uno puede prevalecer sobre el otro. Las variables son tantas, tan complejas e interrelacionadas que solo se puede buscar una explicación convincente en estudios de casos específicos y en períodos de tiempo limitados. En consecuencia, el propósito y la tarea de este marco analítico es explorar los posibles motivos, localizar las posibles fuentes e identificar los posibles factores de ideología y pragmatismo en la política exterior. Es la tarea de casos de estudio específicos comprender y dar sentido al surgimiento del pragmatismo o al repunte paralelo de la ideología en la política exterior de países individuales.

Sin una pretensión de exhaustividad, se señalaron varios factores como determinantes de la ideología o el pragmatismo (o ambos), dependiendo de su combinación con otras variables. Los objetivos de la presencia internacional de las autoridades de un país pueden influir en los medios empleados para alcanzarlos, en términos no solo de estrategia y beneficios, sino también de las diferentes audiencias que pueden ser el objetivo del discurso y la acción de la política exterior. Los recursos disponibles para la conducción de la misma también podrían tener un impacto sobre la forma y el estilo que adopte la política, mientras que las ideas, creencias, actitudes y habilidades personales y profesionales de individuos influyentes contribuyen en gran medida a la formulación e implementación de la política internacional. Finalmente, el contexto político e histórico, tanto nacional como internacional, ofrece oportunidades y limitaciones a los estilos y opciones de dicha política.

En una realidad tan compleja e interconectada como la de hoy, la diferenciación tradicional del análisis de la política exterior entre distintos niveles de estudio parece perder parte de su poder explicativo y quizás no capta el entorno actual de manera satisfactoria. Por ejemplo, los factores que explican o determinan la combinación de ideología y pragmatismo en la política exterior ya no pueden simplemente atribuirse al nivel individual, nacional o internacional. Las categorías y los conceptos

analíticos más flexibles, adecuados para análisis transversales, resultan más apropiados y útiles y, por lo tanto, en este capítulo se han planteado como una propuesta. Esto puede ser bien recibido o criticado, pero su objetivo es estimular el debate sobre si el análisis de la política exterior debe avanzar, por un lado, hacia un enfoque más especializado, autónomo y compartimentado, o por otro, si debe seguir un método y una agenda más holísticos y pluralistas; o, de hecho, si es posible proponer una combinación de ambos.

Referencias

- Allison, Graham, y Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Nueva York: Longman.
- Bauer, Harry, y Elisabetta Brighi. 2002. "Editorial note". *Millennium* 31 (3): iii.
- BBC News. 2005. "Brazil's Lula wants power shift". *BBC News*, 26 de enero. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4213987.stm>
- Bellamy, Alex J. 2000. "Pragmatic Solidarism and the Dilemmas of Humanitarian Intervention". *Millennium* 31 (3): 473-497. <https://doi.org/10.1177/03058298020310030601>
- Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Basingstoke: MacMillan.
- Carlsnaes, Walter. 1986. *Ideology and Foreign Policy: Problems of Comparative Conceptualization*. Oxford: Basil Blackwell.
- Centeno, Miguel Angel. 2008. "Left Behind?: Latin America in a Globalized World". *The American Interest* 3 (3): 12-20. https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/american_interest_0.pdf
- Collier, Simon, y William F. Sater. 2004. *A History of Chile, 1808-2002*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cottam, Martha L. 1994. *Images and Intervention: U.S. Policies in Latin America*. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press.
- Lula da Silva, Luiz Inácio. 2003a. "Leia o discurso de Lula no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre". Discurso emitido en el Foro Económico Social, 24 de enero. <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45136.shtml>

- Lula da Silva, Luiz Inácio. 2003b. "Davos Annual Meeting 2003-Luiz Inácio Lula da Silva". Discurso emitido en el Foro Económico Mundial. Video de YouTube, 26 de enero. <https://www.youtube.com/watch?v=yQIrI6865IE>
- Di Nolfo, Ennio. 2000. *Storia delle relazioni internazionali, 1918-1999*. Bari: Laterza.
- Domínguez, Jorge. 2007. "Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina: Entre la ideología y el pragmatismo". *Foreign Affairs en Español* 7 (4): 3-10.
- East, Maurice, Stephen Salmore y Charles Hermann, eds. 1978. *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*. Beverly Hills: Sage.
- Escudé, Carlos. 1997. *Foreign Policy Theory in Menem's Argentina*. Gainesville: University of Florida Press.
- Freeden, Michael. 1996. *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*. Oxford: Clarendon Press.
- 2001. "Political Ideologies in Substance and Method". En *Reassessing Political Ideologies*, editado por Michael Freedon, 1-12. Londres: Routledge.
- Gardini, Gian Luca. 2005. "The Hidden Diplomatic History of Argentine-Brazilian Bilateral Integration: Implications for Historiography and Theory". *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 30 (60): 63-92.
<https://doi.org/10.1080/08263663.2005.10816879>
- 2011. "Latin America's Foreign Policies between Pragmatism and Ideology: A Framework for Analysis". En *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*, coordinado por G. L Gardini y P. W. Lambert, 13-33. Nueva York: Macmillan.
- Goldstein, Judith, y Robert O. Keohane. 1993. "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework". En *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, editado por Judith Goldstein y Robert O. Keohane, 3-30. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gomes Saraiva, Miriam, y Álvaro Vicente Costa Silva. 2019. "Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro". *Relações Internacionais* 64: 117-137.
- Goodwin, Barbara. 2003. *Using Political Ideas*. Chichester: Wiley.

- Halliday, Fred. 1999. *Revolution and World Politics: The Rise and Fall of the Sixth Great Power*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Heywood, Andrew. 2000. *Key Concepts in Politics*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Holsti, Kal J. 1970. "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy". *International Studies Quarterly* 14 (3): 233-309.
<https://doi.org/10.2307/3013584>
- Hudson, Valerie. 2007. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Janis, Irving L. 1982. *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Jervis, Robert. 1976. *Perceptions and Misperception in International Politics*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Kaplan, Morton. 1957. *System and Process in International Politics*. Nueva York: Wiley.
- 1972. "Variants on Six Models of the International System". En *International Politics and Foreign Policy*, editado por James Rosenau, 291-303. Glencoe: Free Press of Glencoe.
- Kennedy, Robert F. 1999. *Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Martin, Meredith. 2005. *The State of Africa: A History of Fifty Years of Independence*. Londres: Free Press.
- Modelski, George. 1981. "Long Cycles, Kondratieffs, and Alternatin Innovation". En *The Political Economy of Foreign Policy Behaviour*, editado por Charles Kegley y Pat McGowan, 63-83. Beverly Hills: Sage.
- Paul, T.V., y John Hall, eds. 1999. *International Order and the Future of World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Radyuhin, Vladimir. 2008. "For a new order". *Frontline*, 20 de junio.
<https://frontline.thehindu.com/world-affairs/article30196424.ece>
- Reid, Michael. 2007. *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*. New Haven: Yale University Press.
- Rosenau, James. 1966. "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy". En *Approaches in Comparative and International Politics*, editado por Barry Farrell, 27-92. Evanston: Northwestern University Press.

- Shih, Chih-yu. 1992. "Seeking Common Causal Maps: A Cognitive Approach to International Organization". En *Contending Dramas: A Cognitive Approach to International Organizations*, editado por Martha L. Cottam y Chih-yu Shih, 39-56. Nueva York: Praeger.
- Smith, Peter H. 2000. *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Stern, Erik K. 1997. "Probing the Plausibility of New Group Syndrome: Kennedy and the Bay of Pigs". En *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making*, editado por Paul 't Hart, Erik K. Stern y Bengt Sundelius, 153-190. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Vincent, Andrew. 2001. "Power and Vacuity: Nationalist Ideology in the Twentieth Century". En *Reassessing Political Ideologies*, editado por Michael Freeden, 132-153. Londres: Routledge.
- Waltz, Kenneth. 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