

Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo

*Marcelo Lasagna

Las visiones realistas -en su versión más clásica- de las relaciones internacionales normalmente parten de la premisa que más allá de las fronteras estatales la dinámica de la política interna no es válida para explicar las acciones de los Estados. Para ellos la política exterior de los Estados es el resultado de acciones y reacciones ante limitaciones y oportunidades externas. El Estado, en la visión realista, es un actor racional y unitario que adopta una política exterior como reflejo de los riesgos y ocasiones que le presenta el sistema internacional -global o regional- con el fin de maximizar sus intereses. Esta distinción realista entre proceso político interno y externo se basa en que mientras los determinantes de la política doméstica¹ dependen del sistema político nacional, incluyendo la influencia de la opinión pública, partidos políticos y grupos de interés, la política externa es un producto del Estado mismo, relativamente aislado de la sociedad. Esta visión ignora el proceso de decisiones, el rol de las instituciones estatales y no estatales, en definitiva, ignora la política doméstica y el gran contexto en que interactúan estos elementos para producir la política exterior.

Esta investigación se sitúa en una perspectiva distinta a la sustentada por el realismo. Nosotros creemos que la política doméstica es un factor explicativo importante -no exclusivo- de la conducta de política exterior de un Estado. Las teorías

*Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Doctorando en Ciencia Política, Universitat Autònoma de Barcelona.

Becario del Departamento de Ciencia Política de la Universitat Pompeu Fabra.

basadas en el sistema internacional como fuente de la política exterior (v. gr. realismo, neorealismo, interdependencia y teoría de la dependencia) son capaces de explicar sólo las direcciones generales de la política exterior: estas teorías pueden explicar circunstancias donde Estados con atributos nacionales ampliamente diversos se comprometen de forma similar bajo semejantes limitaciones externas, sin embargo, no ayudan a explicar situaciones donde Estados de un mismo nivel en el contexto mundial responden de forma diferente a los mismos estímulos, o donde el mismo Estado altera significativamente su comportamiento a pesar de pequeños cambios en el contexto internacional. Desde nuestra perspectiva queremos reflexionar acerca de cómo diferencias en factores internos alteran el comportamiento de política exterior a través de Estados (análisis sincrónico) o de un mismo Estado (análisis diacrónico). El modelo teórico que aquí planteamos asume como nivel de análisis al actor nacional, esto es, el Estado.

Una teoría de política exterior en el ámbito del actor debe distinguir entre los distintos factores internos. Desde luego un modelo debería simplificar la complejidad de la realidad. De ahí que entre los factores internos nosotros nos centraremos en el régimen político. Hay muchos casos en países desarrollados y en vías de desarrollo que dan cuenta del grado en el cual la política exterior es influida por cambios del régimen político. Creemos que la política exterior de un régimen político es parcialmente una función de su dinámica política interna. En este contexto, dentro de nuestra perspectiva, este trabajo se desarrollará a partir de dos supuestos: primero, la existencia de una relación de causalidad entre el cambio de régimen político y la política exterior; segundo, la política exterior no es estática, sino que se desarrolla por medio de un proceso cíclico de continuidad y cambio.

Para explicar la relación entre cambio de régimen y política exterior plantearemos un modelo explicativo que parte de la hipótesis de que un cambio en las propiedades del régimen político puede conducir a una alteración de la política exterior. Como propiedades del régimen identificaremos; a la naturaleza de las relaciones Estado y sociedad; a los principios y valores en que se sustenta el régimen; y, finalmente, a los factores estructurales del propio régimen. Consecuentemente, cuando se produce una alteración de estas propiedades algunas dimensiones de la política exterior pueden ser modificadas, a saber: los objetivos, intereses y estrategias; el proceso de elaboración de la política exterior; y el estilo diplomático. Estos atributos de la política exterior son el objeto principal de nuestro análisis. Metodológicamente asumiremos que las variables del modelo teórico -cambio de régimen y cambio de política exterior- son mensurables, no en un sentido estadístico preciso sino en la forma por medio de la cual aparecen como coherentes, consistentes y, últimamente, analíticamente útiles.

CAMBIO DE RÉGIMEN Y POLÍTICA EXTERIOR: HIPÓTESIS Y VARIABLES

En la formulación teórica que aquí planteamos se postula que la política exterior puede ser entendida como una política pública más del régimen (Ingram y Fiederlein, 1988: 727-729). Los cambios que se registran en el ámbito de las estructuras y procesos políticos deberían, por tanto, tener una cierta influencia en ella. Los cambios de régimen, como ha de suponerse, implican algún grado de alteración en los mecanismos político-institucionales, los que a su vez pueden dar lugar a una reformulación de las políticas de Gobierno (Nohlen, 1991: 229-232). De modo que cualquier cambio que se produzca en las estructuras de autoridad, en las reglas del juego formales e informales, y en los principios del régimen, con independencia del grado de éste, debería concernirla en alguna medida. De hecho, poca duda cabe de que la quiebra de un régimen político dé paso a momentos cruciales de creatividad e innovación sobre las políticas a seguir (Meny y Thoenig, 1992: 245). En este trabajo, a partir de esta reflexión, intentaremos averiguar, intentaremos explicar cuál es el grado de relación entre el cambio de régimen político y la forma que puede adoptar la política exterior. Esta es nuestra hipótesis de trabajo.

Con todo, esta hipótesis nos plantea algunos interrogantes que merecen una observación meticulosa. Nohlen y Fernández (1991), en un artículo sobre el tema que nos ocupa, esbozaron unas relativizaciones en relación a un planteamiento teórico similar al nuestro que también tienen validez para nuestro análisis². En primer lugar, estos autores, que sólo analizan el efecto del paso del autoritarismo a la democracia, cuestionan si realmente hay un cambio en la orientación de la política exterior cuando se origina el cambio de régimen (1991: 234). No es posible dar una respuesta categórica. Sin embargo, si partimos de la base de que la política exterior es una política pública más -aunque posea sus propias peculiaridades- es difícil concebir que un cambio fundamental en los mecanismos y estructuras político-institucionales no repercuta en la política exterior. En cualquier caso esta relación de causalidad en la realidad no se basa en una lógica lineal: es decir, que a un cambio de régimen le siga necesariamente un determinado cambio en la política exterior. La evidencia empírica de la democratización en Latinoamérica, por ejemplo, va en esa dirección; no todas las democratizaciones han comportado variaciones en la política exterior. Basta mencionar casos como el de Argentina, Brasil y Uruguay, cuyas transiciones a la democracia implicaron diferentes niveles de transformación del comportamiento externo de esos países. En el balance general de las políticas exteriores de esos países posrégimen autoritario, es posible detectar tanto elementos de continuidad como de cambio³.

Ante esta limitación, entonces, cabría preguntarse: ¿bajo qué condiciones un cambio de régimen tiene algún efecto sobre la política exterior, o qué profundidad debe tener este cambio para que realmente impacte en la política exterior? (Coleman, 1984: 58).

En segundo lugar, otra dificultad explicativa de esta hipótesis es la vinculada al peso de la variable sistema político en las sociedades subdesarrolladas. Rosenau (1980), por ejemplo, le atribuye una importancia menor a esta variable en los casos de países con menor desarrollo. Los sistemas políticos de países menos desarrollados serían más vulnerables a los estímulos del contexto internacional, con lo cual sus políticas exteriores estarían más claramente determinadas por éste que por los condicionantes internos. Estos últimos tendrían un peso relativamente pequeño debido a la carencia en esos países de estructuras políticas diferenciadas y complejas que llevarán al desarrollo de un proceso político doméstico con actores múltiples y relaciones entrelazadas. Por lo que respecta a América Latina esta apreciación tiene algún sentido si pensamos especialmente en la debilidad y a veces volatilidad de sus sistemas políticos. Sin embargo, por un lado, esta generalización esconde realidades muy diversas, puesto que si bien los sistemas políticos latinoamericanos tienen algunas semejanzas, no es menos cierto que también tienen muchas diferencias⁴; y, precisamente, si consideramos el sistema político chileno, éste hasta el quiebre institucional en 1973 gozó de una estabilidad prolongada, producto, desde los orígenes de la República, de crecientes grados de liberalización y participación política (Garretón, 1990; Valenzuela, 1989). Asimismo, la forma de la reciente transición chilena a la democracia (1989), reveló que el país conservaba altos grados de cultura cívica, lo que en parte está contribuyendo al éxito de la consolidación democrática.

Por otro lado, en este trabajo no sólo estamos interesados en los aspectos estructurales del régimen: aquellos que hacen referencia a la complejidad de los arreglos institucionales y al grado de diferenciación entre los distintos roles políticos, sino que también nos centraremos en las pautas informales que operan en el régimen; sea el conjunto de principios que inspiran al régimen, o sea el *political makeup* de los gobernantes. Estos aspectos del régimen tienen también gran validez teórica y empírica para evaluar el impacto del cambio de régimen sobre la política exterior.

La debilidad de los sistemas políticos en el mundo en desarrollo también podría expresarse en que las políticas exteriores de esos países adolecen de cierta precariedad, lo que las haría poco manejables teóricamente. Sin duda alguna, en esos países existen procesos decisionales basados más en las creencias y percepciones de las élites gobernantes y menos en complejos *networks* de interacción entre diversos actores institucionales e incluso, no gubernamentales. Con todo, en América Latina hay países que han desarrollado burocracias externas bastante complejas como, por ejemplo, Brasil. Itamaratí, el Ministerio de Asuntos Exteriores de ese país, es una institución altamente profesionalizada y con un rol bien definido e importante en el diseño de la política exterior brasileña. Invocando nuevamente el caso chileno, su política exterior está también implicada en el proceso modernizador del Estado, por lo que su grado de secularización⁵ es bastante elevado.

Un tercer interrogante de la formulación teórica se relaciona con los condicionantes propios de la política exterior. ¿Podrían éstos ser suficientemente fuertes como

para explicar por sí solas la conducta externa de un país, dejando vacía la función explicativa del régimen político? Entre las políticas públicas, la política exterior posee unos rasgos que la distinguen de las otras. A saber, en primer lugar, debido a la naturaleza de la acción exterior el Estado, la cual tiende a ser asociada con los valores y símbolos nacionales, es decir, con la identidad nacional (Wallace y Wallace, 1990: 88), lo que generalmente implica que el alcance de sus resultados tienda a ser percibido como que comprometen a la nación como un todo (Calvert, 1986:1). El interés nacional, concepto ambiguo bajo el cual se localizan las metas y objetivos externos de un Estado, por su inmovilismo, sirve como guía de la política exterior, lo que tiende a eternizar sus mecanismos y temas, e incluso los instrumentos. De aquí se desprende el carácter conservador que muchas veces se le imputa a la política exterior. El interés nacional es un tema complejo, ya que así como es un factor motivador de la acción exterior, es también un justificante de esa política (Tomassini, 1989: 167-1774). Por esta razón la política exterior se encuadra más en una política pública de carácter institucional⁶.

Con todo, tanto regímenes democráticos como autoritarios en algún momento comprometen la política exterior con los intereses de supervivencia del régimen. Una de las funciones de cualquier régimen político es mantenerse en el poder (Salmore y Salmore, 1978: 119). Situaciones como ésta normalmente se producen sobre todo en momentos de baja legitimidad del régimen. Aunque son los regímenes autoritarios quienes tienen una mayor proclividad a identificar los intereses del régimen con los nacionales. En la experiencia latinoamericana, bajo estos últimos regímenes, la política exterior aparece más como una política de Gobierno cuyos contenidos están vinculados al proyecto de institucionalización del régimen (Soares de Lima, 1992: 74).

En segundo lugar, el proceso de formulación de la política exterior tiene elementos que lo distinguen del resto de las políticas gubernamentales. El papel del Parlamento es relativamente limitado en comparación con la intervención de éste en otras materias. Así, el proceso legislativo de la política exterior es reducido, limitándose, por lo general, a ratificar tratados y regulaciones internacionales. Las decisiones externas, asimismo, generalmente comprometen a Gobiernos futuros, ya que van más allá del periodo de Gobierno (Wallace y Wallace, 1990: 86-87). Estos rasgos que hacen peculiar a la política exterior entre las demás políticas públicas, a nuestro juicio, si bien son importantes, no son absolutamente excluyentes del valor de otros factores explicativos. En nuestro planteamiento, el cambio de régimen político. Creemos que existe una cierta relación entre los rasgos del régimen y las características propias que puede asumir la política exterior.

En cualquier caso, a pesar de las limitaciones que pueda plantear la hipótesis defendida, en el marco analítico que se propone, sigue siendo provechoso un estudio que tome como base que el cambio de régimen tiene influencia sobre la política exterior. Así pues, desde una perspectiva teórica, es importante que además de constatar el significado de dicha variable, se destaque su peso relativo en comparación con otras variables que también inciden en la política exterior.

¿Por qué el régimen político influye en la política exterior? La política exterior, como otras políticas públicas que emanan del proceso de toma de decisiones políticas del régimen, no opera en un contexto doméstico vacío, hay unos constreñimientos políticos formales e informales que condicionan su formulación (Salmore y Salmore, 1978 y Waltz, 1967). En otras palabras, las características del régimen político pueden conducir a diferencias importantes en las políticas exteriores. Esta relación causal puede resultar relativamente obvia cuando se refiere a regímenes de naturaleza muy diversa, como el caso de uno democrático y otro autoritario. Sin embargo, entre los regímenes democráticos las tensiones vinculadas a la relación interior-exterior también dan lugar a diferencias, por cuanto el proceso de la política exterior está fundado en un precario balance entre el compromiso democrático y la razón de Estado (Panbianco, 1993: 434). El régimen político, en consecuencia, como variable explicativa, da cuenta de las interacciones entre el juego diplomático en el campo internacional y el juego político interno en torno a cuestiones que son simultáneamente internas e internacionales (Putmann, 1988). De ahí que un gran desafío para los analistas de la política exterior sea desentrañar la vinculación entre la política interna y la política exterior.

La política exterior está condicionada por el régimen político, puesto que es fruto de un conjunto de interacciones que se llevan a cabo de acuerdo con unas reglas, estructuras y valores que emanan de él. Quizá quede mejor ilustrada la forma en que las propiedades del régimen influyen en la política exterior, analizándolas a partir de una tipología dicotómica de regímenes políticos. Consideraremos dos tipos de regímenes ideales, a saber; uno de carácter democrático y otro de carácter autoritario (ver cuadro nº1). Las reglas del juego, en primer lugar, especifican los modos en que los distintos actores políticos deben participar en el proceso por medio del cual la política exterior se formula e implementa. La naturaleza del régimen político, en este sentido, determinará el tipo de reglas que regularán el proceso político. Obviamente, los actores participantes variarán, tanto en su número y representación, como también lo hará la forma que adopte esa intervención. Por ejemplo, en un régimen autoritario *ideal* el número de actores es muy limitado, ya que por definición el régimen es excluyente. Este rasgo, como señala Jensen (1982: 109), permite a los regímenes autoritarios un mayor margen de libertad que a uno de tipo democrático en el proceso de elaborar la política exterior. Ciertamente, un régimen autoritario tiene una menor necesidad de dar cuenta de sus actos (*accountability*) ante la sociedad, por lo que generalmente sus procesos decisionales podrían ser más eficaces, o al menos más rápidos. El régimen autoritario no tiene la necesidad de realizar consultas.

		RÉGIMEN POLÍTICO	
		<i>Régimen Autoritario</i>	<i>Régimen Democrático</i>
ELEMENTOS DEL RÉGIMEN	<i>Valores y principios</i>	Orden, intolerancia, opacidad, extra-legalidad.	Consenso, tolerancia, pluralismo, transparencia, legalidad.
	<i>Reglas del juego</i>	Participación limitada, acceso al poder restringido, solución de conflictos con Estado de derecho precario, no competencia política, no existen controles.	Proceso establecido de implementación de políticas, competencia política, acceso al poder establecido, alternancia, controles establecidos.
	<i>Estructuras de autoridad</i>	Estructuras centralizadas, elitismo extremo, burocracia subordinada, procesos decisionales restringidos, roles jerarquizados y precarios.	Existencia de otros poderes, roles diferenciados, burocracia autónoma, estructuras más flexibles.

Cuadro nº 1

En segundo lugar, las estructuras de autoridad de un régimen autoritario *ideal* son centralizadas y jerarquizadas, frente a estructuras diferenciadas, plurales y flexibles que normalmente exhiben los regímenes democráticos. Esto permitiría al régimen autoritario presentar una imagen de mayor unidad en su política exterior, cuestión que en la realidad no necesariamente es así. Los líderes centrales del régimen autoritario tienen un mayor dominio en el proceso decisional, lo que si bien puede ser una ventaja, también puede traer consecuencias negativas. La tendencia a no cuestionar al líder crea una fuerte resistencia en los subordinados a la innovación, por lo que la burocracia tiende a carecer de iniciativas. El carácter excluyente del régimen hace que las opiniones ajenas a las instituciones centrales no sean recogidas (Jensen, 1982: 108-109). El centralismo fomenta asimismo el secretismo y el aislamiento de la burocracia, con lo cual ésta pierde autonomía. En un régimen autoritario existe poco poder independientemente del líder y de su partido o grupo de apoyo. El grado de autonomía de las instituciones y burocracias se relativiza en función de ese liderazgo central. La emergencia de actores institucionalizados independientes del régimen es baja, por tanto, la influencia sobre

la política exterior es mínima. Esto no obsta para que en situaciones reales dentro del régimen surjan divisiones en torno a los contenidos de las políticas públicas. En un régimen democrático, de otro lado, las instituciones políticas tienen asignado un rol diferenciado y las burocracias están provistas de mayores grados de autonomía. Con todo, este planteamiento puede variar según el grado de cohesión del Gobierno. Un Gobierno monocolor, por ejemplo, tendrá un mayor margen de maniobra para diseñar sus políticas que una coalición de partidos (Hagan, 1987: 344-346).

Y, por último, el régimen político se basa en unos principios y valores que justifican las orientaciones de las políticas públicas que adopta. Los fines que persigue el régimen, para cuya consecución las políticas públicas son unos instrumentos, están determinados por estos valores, que de algún modo también condicionan las reglas del juego y las estructuras de autoridad. La política exterior, en consecuencia, estará condicionada directamente por los principios basamentales del régimen y, si acaso, por el grado de ideologización de éste. Este atributo del régimen dependerá de la ideología que abrace el grupo o partido y de la coalición de intereses que los sustente. De modo que no es posible establecer un tipo ideal de principios operativos para cada régimen. A ellos nos referiremos en concreto en la sección siguiente.

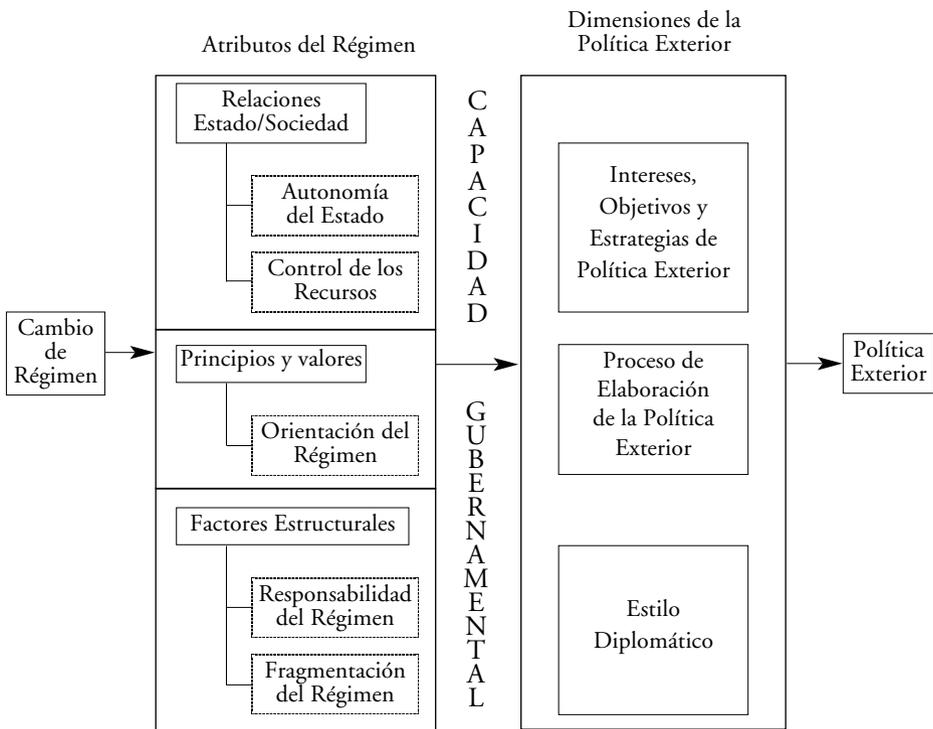
Una vez vistos los conceptos de política exterior y régimen político⁷, sus respectivas posibilidades de cambio, y en qué forma ellos interactúan, como variables dependiente e independiente respectivamente, desarrollaremos una propuesta de modelo teórico a través del cual intentaremos dar una lógica explicativa a la relación entre el cambio de régimen y la política exterior.

UN INTENTO DE MODELO EXPLICATIVO

Hasta aquí hemos procurado justificar el régimen político, más específicamente el cambio de régimen, como una variable relevante para comprender la acción exterior de un Estado y las modificaciones que ésta pudiera tener como consecuencia de cambios en aquél. Ahora nos interesa saber de qué manera se traduce este comportamiento en acción, o bien cuáles son los mecanismos por medio de los cuales se consigue el efecto imputado al régimen político. Para ello plantearemos un modelo teórico que recoge los conceptos que hemos venido analizando. Este modelo, eso sí, no es absolutamente nuevo. Algunos de los conceptos e ideas han sido tomadas de los trabajos existentes sobre política doméstica y política exterior (Skidmore y Hudson, 1993; Ch. Hermann, 1990; Salmore y Salmore, 1978; Nohlen y Fernández, 1991; Hagan, 1987, 1989a y 1989b). Con todo, nuestro trabajo tiene sus características y objetivos pro-

pios. Este modelo puede ser aplicado a un caso particular, pero sobre todo está pensado para analizar distintos cambios de régimen. Asimismo, no sólo nos concentraremos en los atributos estructurales del régimen político (Salmore y Salmore, 1978), sino que también pondremos énfasis en las propiedades no estructurales del régimen. Ellas se refieren a las características de los actores implicados en el intercambio de poder y de los rasgos del proceso político (Hagan, 1989b).

El modelo, en una primera parte, distingue aquellas propiedades estructurales y no estructurales del régimen que podrían ser objeto de un cambio potencial con el establecimiento de un nuevo régimen y, consecuentemente, estimular una alteración de la política exterior. En una segunda parte, se conceptualiza sobre las propiedades de la política exterior que pueden estar sujetas a cambios (ver cuadro nº 2).



Cuadro nº 2. Modelo teórico

Los atributos del régimen político potencialmente alterables

A) Comenzaremos por las relaciones Estado-sociedad, y la manera en que éstas influyen en la posibilidad de cambio de la política exterior (Skidmore y Hudson, 1993). Utilizaremos dos indicadores para medir el impacto del cambio de régimen en las relaciones Estado-sociedad: el grado de autonomía del Estado respecto a la opinión pública y las élites sociales; y el grado de control sobre los recursos de política exterior.

Respecto al primer indicador, los regímenes autoritarios normalmente tienen una fuerte autonomía de la influencia popular y una autonomía débil de las élites, especialmente de grupos empresariales y/o militares. Como señalan Skidmore y Hudson, en los Estados fuertes⁸ “the structure of the political system so insulates decision-makers that they can safely ignore political opposition without fear of losing power or influence, then foreign policy can be conducted free of domestic constraints despite the existence of opposition” (1993: 8), lo que en regímenes autoritarios que carecen por definición de oposición institucional real, el grado de autonomía podría ser aun más fuerte. En los regímenes democráticos se da la relación inversa, éstos tienen una menor autonomía de la opinión pública y una mayor autonomía de las élites sociales. Aunque habría que relativizar que la relación Gobierno-élites sociales es muy compleja por lo que es difícil predecir qué tipo de vinculación se generará con un cambio de régimen. El cambio de régimen alterará esta relación, disminuyendo o aumentando la autonomía estatal, lo que puede implicar una mayor o menor capacidad del nuevo régimen para emprender políticas innovadoras, tanto en lo que respecta a la búsqueda de recursos como de apoyos para esas políticas.

El segundo indicador: El grado de control estatal sobre los recursos de política exterior es definido como “scope of societal activity refers to the extent to which a regime can control societal resources that may be relevant to the conduct of foreign policy” (Salmore y Salmore, 1978: 111). Un régimen autoritario tiene normalmente un control férreo de los recursos de la sociedad, el cual tenderá a aumentar o disminuir dependiendo de la ideología del régimen. Este control lo ejerce fundamentalmente sobre los medios de comunicación, las actividades económicas y sociales. Un cambio de régimen hacia uno democrático podría comportar una limitación en el control estatal de los recursos de política exterior y una disminución de la capacidad de actuar del Gobierno. Por otro lado, el cambio en la naturaleza del control de los recursos de *coercitivos a colaboracionistas*, puede resultar en parte en el aumento de la legitimidad del régimen, lo que supone que el Gobierno ve fortalecida su habilidad para obtener recursos desde la sociedad.

B) En segundo lugar, los *principios y valores* que están en la base de un régimen y, por ende, en sus principales líderes, fundamentan la orientación de éste. La orientación del régimen refleja, por un lado, las creencias básicas del grupo que gobierna acerca de los asuntos mundiales y cómo ellos se relacionan con los intereses externos e

internos del Estado. Por otro, refleja la coalición de intereses sociales, económicos y políticos asociados al régimen. La premisa teórica de este concepto es que un grupo o coalición dirigente deja su impronta tanto en las metas y objetivos del Estado en asuntos externos, como en la naturaleza de la reacción del Estado ante estímulos internacionales. Esto último se refleja en el estilo diplomático que adopta un régimen. Al mismo tiempo, la orientación del régimen tiene un impacto directo en la elección de metas y objetivos de política exterior. Un cambio de régimen puede sobrevenir -aunque no necesariamente- de la deslegitimación de su ideología.

Los regímenes autoritarios emplean ciertas ideologías para legitimarse, a saber; por ejemplo, la doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur de América Latina, el desarrollo económico en el Sudeste asiático, etc. Cuando se reexaminan estas bases ideológicas generalmente se conduce a cambios críticos en la política exterior. La orientación política que un nuevo régimen adopte variará en función de los nuevos valores en los cuales éste se fundamente. Estos se ubican en un punto crucial de la definición del régimen, ya que un cambio profundo conlleva de ordinario la asunción de otros valores y principios, que con arreglo al tradicional esquema izquierda-derecha, dotará al régimen de un conjunto de nuevas orientaciones (Morlino, 1985: 54). De ahí la importancia añadida de la ideología que inspira a la coalición dominante que estructura el nuevo régimen.

Las orientaciones políticas, y sobre todo sus resultados, son un elemento esencial del régimen (Nohlen y Fernández, 1991: 232). Estos últimos nos permiten conocer la capacidad del régimen para implementar sus preferencias. La orientación del régimen en asuntos externos nos permite además conocer cuales son los problemas externos que él percibe, y cuales son las estrategias para contener problemas y alcanzar metas. Conociendo las prioridades y estrategias de un régimen podremos saber qué es lo que le motiva a actuar.

La política exterior, a pesar de sus particularidades que la hacen propender hacia la continuidad, al menos, ante un cambio en los principios del régimen, sería objeto de una revisión o readaptación conforme a la ideología del nuevo régimen. Las modificaciones que en ella se hagan pueden ir desde aspectos parciales a su totalidad, o bien desde aspectos cosméticos a sustantivos. Por ejemplo, la revolución cubana supuso un cambio radical en los contenidos de la política exterior de ese país (Hernández, 1987: 213-214). La opinión de otro autor refleja con contundencia el aserto anterior: “los cambios radicales que producirá (la revolución), no sólo los realiza en su estructura socio-económica interna, sino también en sus relaciones internacionales”...” para poner freno definitivo a la hegemonía de Estados Unidos en el continente americano, porque la revolución castrista es sobre todas las cosas un movimiento fuertemente anti imperialista y antipanamericanista” (Fabbri, 1994: 2). De otro lado, en el caso uruguayo, según Lujan (1990: 374-375), no hubo una relación *fuerte* entre el cambio de régimen y la política exterior, aunque, el mismo autor destaca que “los contenidos de

la política exterior fueron reformulados en relación a la dictadura”...”pero en el desempeño concreto en los diversos ítems de la agenda internacional el reacomodo no fue tan importante” (Lujan, 1990: 371).

C) Y, por último, los *factores estructurales* del régimen. Si hay cambios en la estructura interna del régimen, esto es, en las reglas del juego y el conjunto de roles políticos, éstos pueden afectar notablemente la política exterior. Al mismo tiempo esto implica que habrá unos nuevos constreñimientos políticos sobre la actuación del régimen en la formación e implementación de la política exterior. ¿De dónde vienen estos constreñimientos políticos? En primer lugar, de los mecanismos de acceso al Gobierno, los cuales están directamente vinculados al alcance de la participación política y de la competición política. La participación política afecta la manera en que el régimen adopta las decisiones de política exterior. En un régimen autoritario donde la participación política es nula o restringida, la actuación del régimen estará menos constreñida⁹. Por otro lado, vienen del alcance de la competición política, esto es, la existencia o no de oposición política y la forma como ésta articula sus demandas. Esto también crea una limitación sobre el régimen¹⁰. Lo dicho afecta sobre todo al proceso de implementación de la política exterior. Una oposición política institucionalizada incrementa el debate político en general y en particular aquél referido a la política exterior, lo que da lugar a juegos de poder y negociaciones más abiertas sobre los distintos aspectos de la acción externa del Estado.

Estas limitaciones también vienen de las estructuras de autoridad del régimen, puesto que, cuando las esferas de competencia varían, se generan nuevos condicionantes. Con el cambio de régimen político, los arreglos institucionales y los procedimientos decisionales que caracterizan un régimen pueden ser objeto de unas transformaciones que los moldean según las características del nuevo régimen. Cada régimen definirá cuáles son su marco y procesos de actuación. Puede materializarse, por ejemplo, un cambio de las relaciones y de las atribuciones de poder entre las instancias legislativas y ejecutivas. Parece no haber duda de que este cambio se produce cuando se habla del paso del autoritarismo a la democracia o viceversa.

Esta transformación en los roles tiene una incidencia directa sobre la política exterior, por cuanto le impone condiciones de operación. Los actores específicos que intervienen y la naturaleza del proceso de elaboración de la política exterior se altera considerablemente. La emergente correlación de actores incluye al poder legislativo, al Ministerio de Asuntos Exteriores como órgano crucial en la ejecución, aunque en algunos casos ejerce una importante influencia en las etapas de análisis y diseño. En suma, el proceso de toma de decisiones puede oscilar entre centralismo y burocratismo. Esto es, entre la centralidad de las decisiones externas en el régimen autoritario y la mayor relevancia que adquieren en democracia actores más descentralizados. En este proceso el Ministerio de Asuntos Exteriores, junto a otras carteras que poseen una dimensión

externa importante, desarrollan procedimientos organizacionales propios y diferenciados. La burocracia, por tanto, generalmente se modifica: ya sea haciéndose más compleja, o bien produciéndose un cambio de personal.

Hay dos indicadores relevantes para estos cambios. El primero es el nivel de responsabilidad del régimen (*accountability*). Este encuentra su origen en las reglas del juego, especialmente en aquellas relacionadas con los procedimientos de hecho y jurídicos para la implementación de políticas y, el acceso y mantención en el cargo (Salmore y Salmore, 1978: 112-113). En un régimen autoritario a menudo la responsabilidad es baja porque los mecanismos de sucesión no están institucionalizados, por lo que un régimen autoritario está menos limitado que uno democrático en el proceso de formulación de su política exterior. Un régimen democrático, por el contrario, tiene una libertad de acción mucho más limitada, ya que debe tener en cuenta a un amplio conjunto de actores y, además, tiene pocas alternativas para manejar el disenso. La sociedad puede participar y desafiar a las autoridades y sus políticas.

El segundo indicador es el grado de fragmentación¹¹. Un cambio de régimen conduce a un cambio en la política exterior si el nuevo régimen -como hemos visto- tiene una orientación distinta al anterior y si éste está políticamente cohesionado para ser capaz de implementar las nuevas iniciativas de política exterior. En efecto, es importante determinar en qué medida el régimen es capaz de iniciar y mantener nuevas políticas consistentes con la nueva -si la hay- orientación de política exterior. Con este indicador interesa averiguar el grado en que el liderazgo central tiene más o menos divisiones políticas internas permanentes en la forma de competencias entre líderes, burocracias/instituciones, facciones y partidos políticos (Hagan, 1989b: 149). Los líderes de un régimen pueden enfrentar dos tipos de fraccionamientos, a saber: la existencia dentro del régimen de facciones, por lo que el régimen debería buscar crear una coalición de apoyo, o la existencia de una oposición externa que intenta bloquear las políticas del régimen. Esto nos lleva a creer que hay fuertes razones teóricas para esperar que la política doméstica distorsione la implementación de la orientación política del nuevo régimen.

En el interior de un régimen autoritario también pueden existir facciones dentro de la elite y también partidos de oposición relativamente fuertes. Con todo, la fragmentación de un régimen autoritario tiende a ser relativamente más baja, lo que le permite una mayor libertad de acción. Un régimen democrático, por el contrario, produce una gran división de poderes entre varios actores políticos e instituciones. De tal modo que un régimen democrático está inevitablemente confrontado con más limitaciones políticas surgidas de su alta fragmentación. La menor capacidad de actuar en asuntos de política exterior del régimen democrático comporta el aumento de la importancia de los factores burocráticos y organizacionales en el proceso de formulación de la política exterior.

Las dimensiones modificables de la política exterior

A) *Los intereses, objetivos y estrategias de política exterior.* En otras palabras, nos referimos a la agenda internacional de un país determinado, la cual incluye el conjunto de intereses y objetivos susceptibles de ser identificados y jerarquizados (Tomassini, 1989: 174). Los intereses se refieren a los valores, materiales o inmateriales, que se trata de promover por medio de los procesos políticos de la política exterior. En este sentido el concepto de objetivo está contenido en el de interés. El objetivo o meta, por tanto, se refiere al fin inmediato, mientras que el interés es el fin mediato que guía la selección de aquél (Wilhelmy, 1991: 179). Las estrategias son el conjunto de objetivos o metas e instrumentos seleccionados entre un rango de posibilidades para promover determinados intereses o hacer frente a determinados problemas -o amenazas- provenientes del exterior. La selección de estas alternativas está condicionada por la urgencia u oportunidad de su puesta en marcha, y por la capacidad de los líderes de implementar sus preferencias.

B) *El proceso de elaboración de la política exterior.* Este punto se refiere a la forma, al cómo y quién (o quiénes) hacen la política exterior. Las decisiones son el aspecto más visible y obvio de la política exterior (Korany, 1986: 39). Sin embargo, éstas son sólo parte de una totalidad mucho mayor que incluye pautas de comportamiento, objetivos, intereses, estilos, percepciones e incluso no decisiones. El proceso de toma de decisiones puede ser analizado desde diferentes perspectivas, ya sea enfatizándose sus elementos psicológicos, o bien la trama burocrática resultante de múltiples interacciones en el ámbito de organizaciones y de individuos (Hazleton, 1987 : 21). Este trabajo adoptará el enfoque burocrático para analizar el nivel operativo de la política exterior. De esta manera se parte de la base de que el Estado no es un actor unitario y racional (Allison, 1988 ; Halperin, 1974). Las propiedades del régimen -como vimos- tienen una fuerte influencia en la forma que puede adoptar este proceso.

C) *El estilo diplomático* se refiere a la forma de la conducción de la política exterior. En ésta tiene un peso importante la personalidad del líder y también la forma en que se elabora la política exterior (Calvert, 1986: 32-33). La política exterior de un Estado no es solamente el producto de un conjunto determinado de condiciones internas objetivas, sino que se ve afectada por una serie de elementos subjetivos, tales como: los valores y perspectivas ideológicas de los encargados de implementarla, la tradición diplomática del país y los valores o normas no escritas del comportamiento internacional (Muñoz, 1986: 14). El modo específico en que estos factores se entrelazan y la forma en que son impulsados por los responsables de la política exterior constituye el estilo diplomático de un país. Los actores políticos en que se basa el modelo interno dominante del régimen juegan un papel transcendental en la configuración del estilo diplomático de un Estado. Éste, por un lado, está condicionado por aspectos del régi-

men y, por otro, tiende a conservar una cierta tradición. Precisamente, en el estilo de diplomacia se aprecia con claridad el dualismo entre continuidad y cambio que caracteriza a la política exterior.

La personalidad del liderazgo político y la visión que éste tenga del sistema internacional -percepciones de amenazas y oportunidades- es determinante en las acciones de política exterior (Jensen, 1982). Ésta determina un estilo, una postura, de implementar y ejecutar la política exterior. Un liderazgo político emergente, ante un cambio de régimen, puede moverse entre una actitud complaciente para con las estructuras y reglas existentes, o bien, subvertir los procedimientos establecidos. Por otro lado, el liderazgo político, frente al sistema internacional, puede asumir desde conductas muy voluntaristas hasta aquellas que inhiben la innovación (Salmore y Salmore, 1978: 113-114).

A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

¿Conduce el cambio de régimen político a un cambio de política exterior determinado? Este interrogante no puede ser respondido de forma categórica. No podemos señalar a priori que existe una relación directa entre un tipo particular de cambio de régimen y una determinada variación de política exterior (Lasagna, 1995). Las particularidades de cada proceso y las otras variables que intervienen (v. gr., el sistema internacional, la estrategia económica, etc.) también ocupan un lugar destacado en la determinación de la dirección que adoptan los cambios de la política exterior (Holsti, 1991). En cualquier caso, en lo que parece no haber dudas, es que mientras más profundo es el cambio de régimen más se acentúa la relación régimen-política exterior (Nohlen y Fernández, 1990). ¿Qué tipo de cambio de régimen afecta la política exterior, y bajo qué condiciones? La evidencia empírica demuestra que puede haber muchas direcciones (Lasagna, 1995). Este interrogante si bien está presente en este trabajo no hemos intentado dilucidarlo, ya que nuestro propósito más bien ha sido proponer un modelo teórico que sirva de instrumento analítico para encontrar esa y otras respuestas. El objetivo de este trabajo, por tanto, se ha limitado a ofrecer un esquema analítico que permita a los analistas de política exterior comprender la importancia, por una parte, de los factores internos y, por otra, muy especialmente, del cambio de régimen, en la formación de la política exterior. Somos conscientes de que este trabajo es incompleto. Hace falta comprobación empírica para potenciar el modelo. Esto lo sabemos, pero este artículo lo planteamos como parte de una investigación más completa y acabada.

Con todo, el modelo teórico que aquí hemos desarrollado nos da una comprensión acerca de cómo el cambio de régimen ha contribuido a los cambios y reestructuración de la política exterior. Este marco es muy general en algunos aspectos, pero tenemos la certeza de que él es, al menos, ilustrativo de los conceptos básicos y de la lógica explicativa que está detrás. Teniendo esto claro, en el futuro, pueden desarrollarse nuevos enfoques más profundos. Los esfuerzos por identificar variables domésticas significativas son recientes, por lo que no ha habido un desarrollo metodológico y teórico que nos permita incrementar el poder explicativo de estos factores. Este trabajo ha querido aportar un grano de arena a ese desafío.

El hecho de no haber analizado uno o varios casos es una limitación importante para evaluar la utilidad potencial del modelo teórico. Éste está concebido para ser aplicado, sobre todo, a un conjunto de casos. Ello nos permitiría mensurar el peso del modelo teórico que hemos planteado y aumentar su poder explicativo.

En esta investigación hemos puesto énfasis en el cambio de política exterior. El estudio de este proceso ha sido bastante descuidado. Normalmente se han estudiado hechos concretos de política exterior, sin considerar la perspectiva a largo plazo, en la cual se desarrolla la dinámica del proceso de continuidad y cambio de la política exterior. La noción de cambio como un proceso cíclico ha llegado a ser una forma cada vez más común para explicar el cambio en una variedad de campos y ha servido, de alguna manera, como inspiración en el desarrollo de la perspectiva del cambio en la política exterior. En nuestro modelo teórico la relevancia del análisis del cambio de la política exterior radica en su utilidad para comprender sus patrones de continuidad y cambio a través del tiempo. El modelo, asimismo, es particularmente apropiado para una comprensión del cambio de la política exterior en países con sociedades complejas, es decir, que posean estructuras altamente institucionalizadas. Las sociedades no son estáticas, tienden a moverse entre periodos de estabilidad y transición, de ahí el interés de conocer el patrón cíclico de la política exterior.

Finalmente, creemos que este marco teórico posee una marcada intencionalidad práctica, ya que su lógica subyacente tiene fuertes implicaciones para la comprensión de los procesos de cambio de régimen tanto en los países de Europa Central y Oriental (PECOS), los cuales -según nos consta- no han sido suficientemente analizados, como en América Latina, donde la democratización supone también un terreno fecundo para introducir un análisis de esta naturaleza.

Referencias bibliográficas

- Alcántara, Manuel. (1989) *Sistemas Políticos de América Latina*, Técnos, Madrid, 4 Volúmenes.
- Allison, Graham. (1988) *La Esencia de la Decisión: explicando la crisis de los misiles en Cuba*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Calvert, Peter. (1986) *The Foreign Policy of New States*, Wheatsheaf Books, England.
- Coleman, Kenneth. (1984) *La política exterior comparada: comentarios sobre el ensayo de van Klaveren*, en Muñoz y Tulchin: *Entre la autonomía y la subordinación: políticas exteriores latinoamericanas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp.50-60.
- Escudé, Carlos. (1989) Régimen Político y Política Exterior: el caso argentino, mimeo, ponencia presentada en la reunión anual del RIAL en Madrid.
- Garretón, Manuel A.. (1990) *La posibilidad democrática en Chile*, en AA.VV.: *Democracia Contemporánea: Transición y Consolidación*, Editorial Universidad Católica, Santiago, pp.177-190.
- Hagan, Joe. (1987) *Regimes, Political Oppositions, and the comparative analysis of foreign policy*, en Hermann, Kegley y Rosenau: *New directions in the study of foreign policy*, Allen & Unwin, Boston, pp.339-365.
- ...(1989a) "Domestic Political Regime Changes and Third voting realignments in United Nations, 1946-84", en *International Organization* Vol.43, nº3, pp.505-541.
- ...(1989b) "Domestic Political Regime Changes and Foreign Policy Restructuring in Western Europe: A Conceptual Framework and Initial Empirical Analysis", en *Cooperation and Conflict*, XXIV, pp. 141-162.
- Halperin, Morton. (1974) *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, The Brookings Institution, EEUU.
- Hazleton, William. (1987) *Los procesos de decisión y las políticas exteriores*, en Manfred Wilhelmy. (ed.): *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 15-35.
- Hermann, Charles. (1990) "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *International Studies Quarterly* nº34, pp. 3-21.
- Hernández, Rafael. (1987) *La lógica de la frontera en las relaciones Cuba-Estados Unidos*, en Mónica Hirst. (comp.): *Continuidad y Cambio en las relaciones América Latina - Estados Unidos*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp.211-249.
- Hirst, Mónica. (1989) Los ciclos autoritarios/democráticos y la política exterior de Brasil: una relación de no causalidad, mimeo, ponencia presentada en la reunión anual del RIAL en Madrid.
- Hirst, Mónica y Russell, Roberto. (1987) Democracia y Política Exterior: los casos de Argentina y Brasil, en *Estudios Internacionales* nº80, Santiago de Chile, pp. 442-490.
- Ingram, Helen y Fierderlien, J.. (1988) "Traversing Boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy", *The Western Political Quarterly* nº4 Vol.4, 725-745.
- Jensen, Lloyd. (1982) *Explaining Foreign Policy*, Prentice-Hall, Inc., New Jersey.
- Korany, Bahgat. (1986) *How Foreign Policy Decisions are made in the Third World. A Comparative Analysis*, Westview Press/Boulder: Colo, USA.
- Lasagna, Marcelo. (1995) "Las determinantes internas de la Política Exterior: un tema descuidado en la teoría de la Política Exterior", *Revista Estudios Internacionales*, nº111 Año XXVIII, Santiago.

- Lujan, Carlos. (1990) "Redemocratización y Política Exterior en el Uruguay", en *Síntesis* nº13, Madrid, pp. 359-377.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. (1992) *Las Políticas Públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Morlino, Leonardo. (1985) *Cómo cambian los regímenes políticos*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Muñoz, Heraldo. (1987) *El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes*, en Manfred Wilhelmy (editor): *La formación de la Política Exterior*, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Argentina, pp. 287-316.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. (1991) "Democratización y Política Exterior: Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay", *Revista Estudios Internacionales* nº94, Santiago, pp. 229-259.
- Panebianco, A.. (1993) *La dimensión internacional de los procesos políticos*, en Pasquino, G., Panebianco, A., Morlino, L., Bartolini, S. y Cotta. M. *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos, Madrid, pp. 433-439.
- Putnam, Robert. (1988) "Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games", *International Organization* Vol.42, nº3, verano, pp. 427-460.
- Rosenau, James. (1980) *The Scientific Study of Foreign Policy*. Frances Pinter, Londres.
- Salmore, Barbara and Salmore, Stephen. (1978) *Political Regimens and Foreign Policy*, en Salmore, Stephen; East, Maurice y Herman, Charles; *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Beverly Hills, Sage, pp. 103-122.
- Skidmore, David y Valerie Hudson (eds.) (1993) *The limits of State Autonomy. Social Groups and Foreign Policy Formulation*, Westview Press, Boulder; Co, EE.UU.
- Soares de Lima, M^a Regina. (1992) *Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño*, en Roberto Russell (editor): *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp. 53-83.
- Tomassini, Luciano. (1989) *Teoría y práctica de la Política Internacional*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Valenzuela, Arturo. (1989) *El quiebre de la democracia en Chile*, Editorial FLACSO, Santiago.
- Wallace, William y Wallace, Helen. (1990) "Strong State or Weak State in Foreign Policy?. The Contradictions of Conservative Liberalism, 1979-1987", *Public Administration* Vol. 68, pp. 83-101.
- Waltz, Kenneth. (1967) *Foreign Policy and Democratic Politics*, Little, Brown and Company, USA.
- Wilhelmy, Manfred. (1991) "Los Objetivos en la Política Exterior Latinoamericana", en *Estudios Internacionales* nº94, pp. 176-193.

Notas

1. La noción de política doméstica generalmente es usada como *cajón de sastre* para referirse a aspectos tan dispares que van desde las percepciones psicológicas de los formuladores de decisiones de alto nivel y política burocrática dentro de un Gobierno, a partidos políticos, intereses empresariales, opinión pública y grupos de interés.
2. Nohlen y Fernández (1991) en su artículo titulado "Democratización y Política Exterior en América Latina", proponen un esquema explicativo de la política exterior a partir de la democratización en Brasil, Argentina y Uruguay. Estos autores toman como variable independiente el sistema político y lo contrastan con los cambios que la democratización produjo en distintos temas de política exterior. Si bien las mentadas relativizaciones son particularmente interesantes para nuestra investigación, sobre todo para el esquema explicativo, diferimos en la metodología que utilizamos para evaluar el efecto imputado a la causa.
3. Para seguir los efectos de la democratización en las políticas exteriores de Argentina y Brasil, véase, además de los citados Nohlen y Fernández (1991), a Carlos Escudé (1989), Mónica Hirst (1989), Roberto Russell y Mónica Hirst (1987). Para el caso uruguayo, véase a Carlos Lujan (1990).
4. Para un estudio detallado sobre este tema, véase a Manual Alcántara (1989).
5. El concepto secularización está relacionado con el de cultura política, y se refiere a aquellos sistemas políticos donde existe un alto grado de diferenciación y especialización de los roles políticos y estructuras. Almond G.A. y Powell G. B. (1972); *Política Comparada*, Paidós, Argentina. Aquí lo utilizamos en un sentido semejante al de modernización.
6. Esta categoría de política pública, referida expresamente a la política exterior, pertenece a Theodore Lowi, quien ha sido uno de los autores que más ha contribuido al análisis de las políticas públicas en la década de los sesenta. Citado en Ingram y Fiederlein (1988: 726-727).
7. Véase a Lasagna (1995) para un estudio analítico sobre el debate en torno a los conceptos de política exterior y cambio de régimen político.
8. Skidmore y Hudson se refieren a *Estados fuertes*, sin diferenciar entre autoritarios y democráticos, a aquellos que asumen "full state autonomy of societal constraint on foreign policy issues" (1993: 7). El enfoque que utilizan estos autores destaca la incidencia de los grupos sociales en el proceso de elaboración de la política exterior.
9. Los regímenes autoritarios tienen generalmente mayores márgenes de maniobra en el manejo de las políticas públicas, sin embargo comúnmente las formas de canalizar el apoyo de la sociedad son más precarias. En sociedades fragmentadas por el *cleavage* político, estos regímenes dejan de representar los intereses de los sectores disidentes.
10. La participación y competición se refieren a los conceptos de representación y liberalización utilizados por Dahl R. (1989) en su libro *Poliarquía*. Una mayor democratización se consigue con una profundización del debate político (liberalización) y con una expansión del derecho a elegir y a participar en el Gobierno. El proceso guiado por estos dos conceptos -grosso modo- es el que vincula la transición de un régimen político a otro.

11. Si bien este indicador lo hemos localizado entre los factores estructurales, no necesariamente está atado a la estructura del régimen. Este involucra la dinámica general del régimen, como el nivel de pluralidad de éste, el sistema de partidos, la cultura política, entre los más importantes.
12. Aquí la agenda no se refiere exclusivamente a los temas y problemas contingentes, sino que también a aquellos de carácter más permanente