

Dimensiones de política exterior en América Latina según juicio de expertos*

Latin America: experts' perception
of foreign policy dimensions

■
Federico Merke**

Diego Reynoso***

Resumen

La literatura de Ciencia Política sobre política exterior en América Latina es extensa y rica en estudios de casos, pero débil en teoría y trabajos con extensos. Esto ha limitado sensiblemente la comparación entre países y ha reducido la capacidad para identificar en la región regularidades, tendencias y patrones de política exterior. Así, se cuenta con buenas historias, ricas en detalles, pero con pocos datos sistemáticos para construir explicaciones robustas acerca de la política exterior en América Latina. Buscando corregir este déficit, nuestra investigación

* Este trabajo contó con el apoyo financiero de la Universidad de San Andrés en el mercado de su Programa de Apoyo a la Investigación (PAI 2015). Agradecemos a Mariana Prats, Gino Pauselli y Evaristo Acosta por su invaluable asistencia en esta investigación. También agradecemos a todos los expertos que colaboraron con su conocimiento y su tiempo para examinar sus respectivos países.

** Profesor tiempo completo en el Departamento de Ciencias Sociales, y director de las carreras de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad de San Andrés, Buenos Aires. También es investigador del CONICET. fmerke@udesa.edu.ar

*** Investigador del CONICET y Profesor de Cátedra e Investigador Afiliado en la Universidad de San Andrés, Buenos Aires. dreynoso@udesa.edu.ar. Recibido el 26 de mayo de 2016. Aprobado el 13 de julio de 2016.

se dirige a examinar las orientaciones de política exterior en América Latina entre 1980 y 2014 en diecinueve países de América Latina. A partir de juicios, expertos sobre posiciones de política exterior de presidentes de América Latina estimamos las posiciones de los presidentes en cuatro dimensiones de política exterior: estilo de política exterior, orientación geopolítica, orientación económica y relación con los Estados Unidos de América. En este texto presentamos el estado de la cuestión, la metodología utilizada y los primeros resultados estadísticos agregados.

PALABRAS CLAVE: Ciencia Política – América Latina – política exterior – Estados Unidos.

Abstract

Political Science literature on Latin American foreign policy abounds in case studies but has not dealt much on theory and papers containing extensions. This has severely limited comparisons between countries and reduced the ability to identify the region's foreign policy similarities, trends and patterns. Therefore, one can find detailed narratives that however provide few systematic data to construct sound explanations on Latin America's foreign policy. In order to fill this gap, the paper aims at examining foreign policy trends in the period 1980-2014 in 19 Latin American countries. On the basis of experts' impressions on foreign policy positions of the latter's presidents we evaluate their stand in four foreign policy dimensions: foreign policy style, geopolitical direction, economic position and relationship with the United States. The text refers to the present situation, the methodology applied and the initial statistical aggregates.

KEYWORDS: Science Policy - Latin America - foreign policy - United States

INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo consiste en presentar los resultados preliminares de un programa de investigación sobre las orientaciones de política exterior en América Latina. Más específicamente, nuestro proyecto busca examinar las orientaciones internacionales en América Latina entre 1980 y 2014 en seis dimensiones: a. metas, b. estilos, c. orientación geopolítica, d. orientación comercial, e. ideología y f. relación con Estados Unidos. Nuestra investigación se concentra en un conjunto de factores sistemáticos de política exterior presentes en todos los países de la región, pero con valores distintos en cada uno de ellos. De este modo, nuestro trabajo busca sentar las bases para un conjunto de grandes comparaciones en el tiempo y en el espacio, que sirva para testear hipótesis y desarrollar modelos explicativos de política exterior en América Latina.

Para llevar adelante esta investigación recurrimos a la opinión de expertos en política exterior de América Latina. A cada experto se le solicitó que evaluara el país de su mayor conocimiento. El resultado final es una base de datos con la orientación externa de ciento cuarenta y dos presidentes de diecinueve países¹, construida

a partir de la evaluación de ciento treinta y cuatro expertos de toda la región. Nuestro estudio de las orientaciones de política exterior tuvo como unidad de análisis a los presidentes de cada país desde 1980 hasta 2014. Existe evidencia empírica (Danese, 1999; Fernández de Castro, 2014; Malamud, 2014) que señala a la política exterior como uno de los ámbitos de acción en donde los presidentes de la región exhiben pocas restricciones institucionales para definir la orientación internacional que le darán al país. De este modo, un estudio focalizado en las preferencias presidenciales en política exterior puede arrojar evidencia relevante para comprender este ámbito del país. Nuestro resultado, que acá presentamos, es una base de datos de país-presidente por cada dimensión de política exterior.

Este artículo continúa de la siguiente manera. La próxima sección presenta la revisión de literatura que sirvió para identificar las principales dimensiones de la política exterior en América Latina. La segunda sección presenta el diseño metodológico utilizado para procesar las respuestas de los expertos. La tercera sección presenta los resultados generales de la base

lombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

¹ Los países examinados fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Co-

de datos. La cuarta introduce un análisis y discusión de los datos obtenidos. La conclusión recapitula la presentación y propone un conjunto de aproximaciones para trabajos futuros.

IDENTIFICANDO DIMENSIONES DE POLÍTICA EXTERIOR EN AMÉRICA LATINA

En este artículo nos concentramos en cuatro dimensiones: a. el estilo de política exterior; b. la orientación geopolítica; c. la orientación comercial y d. la orientación hacia Estados Unidos. Estas dimensiones surgen de una revisión de la literatura sobre política exterior en América Latina. Se trata, creemos, de dimensiones lo suficientemente amplias como para establecer comparaciones entre países a lo largo del tiempo.

EL ESTILO DE POLÍTICA EXTERIOR: ¿IDEOLÓGICO O PRAGMÁTICO?

Uno de los debates centrales que aparecen en la literatura especializada es aquel que plantea una tensión entre ideología y pragmatismo en la conducción de los asuntos internacionales. Una política exterior pragmática evalúa la utilidad práctica que brindan

determinadas ideas y acciones; la acción vale más que la doctrina y la experiencia vale más que los principios. Una política exterior ideológica, por el contrario, enfatiza la necesidad de ajustar la conducta a principios e ideas preconcebidas (Gardini, 2011: 17).

La literatura reconoce, sin embargo, que los tipos "puros" de gobiernos, puramente ideológicos o pragmáticos, son escasos, sino inexistentes. Los gobiernos con fuertes ideologías suelen exhibir un margen para el pragmatismo. Así lo hizo la junta militar argentina cuando decidió venderle granos a la Unión Soviética en 1980. Así lo hace el gobierno de Venezuela cuando acepta que su socio comercial principal sea Estados Unidos. En la otra dirección, los gobiernos con orientación pragmática bien pueden tomar decisiones basadas en normas o principios políticos. En 2003, Chile, muy cercano a Estados Unidos, se opuso en el Consejo de Seguridad a la invasión a Irak por parte de Washington. Y lo hizo al mismo tiempo en que el Congreso de Estados Unidos debatía la firma del tratado de libre comercio con Chile. Colombia, el mayor receptor de ayuda militar de Estados Unidos en América Latina, exhibe en la Asamblea General de Naciones Unidas uno de los niveles más bajos de convergencia de su voto con el de Estados Unidos (Merke y Pauselli, 2016). El exa-

men empírico consiste, entonces, en identificar hacia qué lado se inclina un gobierno, sabiendo que se trata de grados relativos.

La evidencia en América Latina sugiere que los gobiernos que buscan incrementar su reputación típicamente internacional adoptarán políticas exteriores más pragmáticas, como fue el caso de Carlos Menem en la Argentina o de Collor de Mello en Brasil. Por el contrario, aquellos más interesados en alterar el *status quo* o en activar confrontaciones, descansarán en políticas más ideológicas, como fue el caso de Hugo Chávez en Venezuela o de Evo Morales en Bolivia. La ideología, sin embargo, también puede ser un recurso en sí mismo, como lo demuestra la trayectoria internacional de Cuba, suficientemente consistente para hacer del país un punto focal en la región (Gardini, 2011: 23). A partir de estas observaciones, nos propusimos conocer el lugar que ocupó cada presidente en un continuo que va del pragmatismo a la ideología.

ORIENTACIÓN GEOPOLÍTICA: ¿SUR O NORTE?

Un segundo elemento en la orientación internacional de América Latina tiene que ver con las preferencias geopolíticas en su sentido más amplio. Aunque estas preferencias han sido múltiples,

es posible identificar dos macro trayectorias de inserción internacional (Puig, 1980; Hey, 1997; Russell y Tokatlian, 2003). Por un lado, es posible encontrar una orientación de política exterior hacia el "Norte", basada en un deseo de ingreso a los mercados (comercio), a las finanzas (crédito), a la modernidad (reputación) o a las garantías de protección (seguridad), que podrían brindar los países ricos, industrializados del Norte, principalmente Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Japón.

Por otro lado, es posible identificar otra orientación hacia el "Sur", basada en un deseo de autonomía en relación al Norte y de cooperación en relación al Sur, para desarrollar posturas comunes frente a un orden internacional percibido como diseñado de manera desproporcionada por las potencias centrales. Estas dos posturas fueron también conocidas como "occidentalistas" y "tercermundistas", respectivamente, y hoy forman parte de una gramática de cooperación Norte-Sur y otra Sur-Sur, respectivamente.

Como macro orientaciones, estas posturas han sido recurrentes en la inserción internacional de América Latina, con momentos en donde la región pareció orientarse más hacia el Norte, como en los cuarenta o cincuenta, y momentos en donde la balanza se inclinó más

hacia el Sur, como en los sesenta. Los años noventa vieron renacer una clara inclinación hacia el mundo industrializado, como fue el caso de la Argentina, Brasil o Chile, pero luego el eje pareció correrse mucho más a las relaciones Sur-Sur, en particular con China, Rusia, India y Sudáfrica. En este sentido, la variación de la región ha sido notable, con países orientados claramente hacia el Norte, como es el caso actual de Colombia, y países con una clara orientación hacia el Sur, como es el caso actual de Venezuela. Sobre la base de este péndulo es que decidimos preguntar por la orientación geopolítica de cada presidente.

ORIENTACIÓN ECONÓMICA: ¿PROTECCIONISMO O APERTURA?

En tercer lugar, está la inserción económica internacional y las políticas comerciales adoptadas por los distintos países de la región. Situada en la periferia del capitalismo, América Latina ha diseñado distintas formas de insertarse en el mercado global que difícilmente puedan ser analizadas en esta sección. La literatura que examina la inserción de América Latina en las últimas décadas se concentra en varios asuntos que incluyen la relación política y comercial con Estados Unidos (Bergsten, 2002;

Feinberg, 2002); el papel otorgado a las empresas transnacionales; la relación con el flujo global de capitales (Robinson, 2002) y las posturas frente al comercio global o regional (Bouzas, 2000; Phillips, 2003; 2014; Tussie, 2009). Uno de los puntos más destacados, sin embargo, consiste en señalar la presencia de ciclos de economía política que tienen lugar desde los ochenta hacia el presente, caracterizados por el paso de economías cerradas a economías más abiertas (en lo que se dio en llamar el Consenso de Washington) en los años noventa, para luego regresar a posturas más heterodoxas a partir de los 2000.

Estos ciclos de apertura y cierre a la economía global, sin embargo, aunque reflejan patrones generales, no fueron en absoluto uniformes. Algunos países, como Chile, han diseñado de manera consistente políticas aperturistas, siendo hoy una de las naciones más abiertas del mundo. En el otro extremo, y también de manera consistente, Cuba ha permanecido cerrada al capitalismo global, aunque también es posible identificar variaciones en los últimos años. Otros países, como Argentina, parecen exhibir mayores niveles de fluctuación, pasando de una economía cerrada a otra abierta, que luego vuelve a cerrarse parcialmente. Considerando la presencia simultánea de patrones regionales y

especificidades nacionales, nuestra intención, de este modo, consistió en conocer cómo cada presidente fue evaluado por los expertos en un continuo entre apertura y proteccionismo.

ORIENTACIÓN HACIA ESTADOS UNIDOS: ¿AUTONOMÍA O ALINEAMIENTO?

La literatura sobre la relación con Estados Unidos probablemente sea una de las más abultadas en el análisis de política exterior en América Latina. Aunque es claro que Estados Unidos forma parte de la constelación "Norte", también es claro que los distintos gobiernos de la región han tenido políticas específicamente pensadas para Estados Unidos, incluso cuando estas implicaron la disminución de las relaciones con otros países del norte. Brasil es un claro ejemplo, mostrando por momentos una orientación más hacia el Sur, pero típicamente manteniendo relaciones pragmáticas y de buen diálogo con Estados Unidos, aunque siempre por debajo de las expectativas (Hirst, 2004). Otro ejemplo es México, estrechamente vinculado con Estados Unidos, pero buscando constantemente desarrollar con mayor profundidad sus vínculos con el resto de América Latina y el Sur global (González, 2008).

Existe una extensa literatura acerca de la relación entre América Latina y Estados Unidos que abarca distintas dimensiones, desde los conflictos armados y las presiones geopolíticas a la cooperación política y comercial (Smith, 2008; Weeks, 2009; Williams, 2011; Bertucci, 2013). Los estudios de política exterior en América Latina suelen examinar la relación con Estados Unidos a través del eje cooperación-conflicto. En este eje, y puesto de manera sintética, la literatura (Russell y Tokatlian, 2008) identifica un conjunto de posturas frente a Washington, que fueron desde el acoplamiento al aislamiento, adoptando posiciones intermedias en la relación con Washington. Sobre la base de estas opciones es que decidimos preguntar a los expertos dónde ubicarían a cada presidente en un continuo que va del alineamiento a la autonomía.

En síntesis, sostenemos que conociendo el lugar que cada presidente ha ocupado en estas cuatro dimensiones (ideología/pragmatismo; Norte/Sur; apertura/proteccionismo y alineamiento/autonomía) es una forma de arribar a una descripción de la orientación internacional de cada gobierno. Esta descripción, a su vez, es la que permitirá establecer comparaciones dentro y entre los países. La próxima sección detalla el modo en que procedimos a recoger la

opinión de expertos para ubicar espacialmente a cada presidente en estas cuatro dimensiones.

METODOLOGÍA

Para estimar las posiciones en política exterior de los diferentes presidentes de América Latina, encuestamos a expertos en política exterior de cada país evaluado. Los expertos de cada país fueron seleccionados de una lista de investigadores con publicaciones sobre política exterior o relaciones internacionales del país en cuestión y que, además, fueran miembros del sistema de investigación del país, adscritos a una universidad o centro de investigación, con grado de doctor o equivalente. Cuando el requisito no pudo reunirse en su totalidad, se flexibilizó el criterio de inclusión a profesores de política exterior que figuraban en el listado de las universidades, aunque no fuesen miembros del sistema de investigación del país (en algunos casos por no existir tal sistema) y se lo extendió a analistas de políticas exterior.

Antes de evaluar a los presidentes del país en cuestión, cada experto debió primeramente evaluar a diferentes líderes mundiales que fueron evaluados por todos los expertos de la encuesta. Así, el evaluador de Argentina, por ejemplo, debió antes evaluar a Geor-

ge Bush o Vladimir Putin. Esto permitió contar con evaluaciones de cada experto sobre estímulos comunes (los líderes mundiales) que facilitarían la comparación con las respuestas a los estímulos nacionales (los presidentes del país en cuestión).² Una vez que evaluaron a los líderes mundiales, se les ofreció una lista de presidentes filtrada por país, de modo que los expertos respondieran solo sobre las posiciones en política exterior de los presidentes del país del cual eran expertos. La selección de los jefes de estados se circunscribió a aquellos que comenzaron su mandato constitucional en, o cerca de, 1980 y que este haya tenido una duración de al menos quinientos días. De este modo, al día de la fecha, obtuvimos las respuestas de ciento treinta y cuatro expertos, que permitió estimar las posiciones en cuatro dimensiones de política exterior de ciento cuarenta y dos presidentes latinoamericanos, distribuidos en diecinueve países. En la Tabla 1, presentamos la dis-

² El total de los expertos encuestados clasificó a cuatro líderes mundiales fuera de América Latina (Ángela Merkel, Barak Obama, Vladimir Putin y Benjamín Netanyahu) y a tres líderes regionales (Hugo Chávez, Fidel Castro y Sebastián Piñera). En este trabajo no presentamos las estimaciones de los presidentes no-latinoamericanos, ya que circunscribimos el análisis a los jefes de estados de la región.

Tabla 1: Presidencias y número de expertos consultados por país

País	Presidencias #	Expertos #
Argentina	8	10
Bolivia	8	10
Brasil	8	9
Chile	5	7
Colombia	10	7
Costa Rica	9	7
Cuba	7	7
Ecuador	13	6
El Salvador	6	8
Guatemala	8	3
Honduras	8	7
México	6	8
Nicaragua	5	4
Panamá	5	4
Paraguay	6	5
Perú	8	9
R. Dominicana	7	4
Uruguay	6	11
Venezuela	9	8
Total	142	134

tribución de presidentes y expertos por país.

Para los presidentes identificados, estimamos sus posiciones en cuatro dimensiones de política exterior desarrolladas en el apartado anterior: 1. la orientación ideológica o pragmática en política exterior; 2. la orientación del país a establecer o priorizar vínculos con los países del hemisferio norte o con los países del hemisferio sur; 3. el grado de proteccionismo o

apertura de la economía, y finalmente 4. el grado de autonomía o alineamiento del presidente con los Estados Unidos de América. Para cada jefe de estado obtuvimos, de este modo, una medida promedio de su posición en cada una de estas dimensiones, a partir del juicio de los expertos consultados. Los presidentes que repitieron mandatos, es decir que fueron reelectos, figuran diferenciados en cada uno de sus períodos. Eso explica que

obtuviéramos diferentes estimaciones para varios presidentes, tales como: Alan García I y II (Perú, 1985-1990 y 2006-2011), Alberto Fujimori (1990-1995, 1995-2000 y 2000-2002), Álvaro Uribe I y II (2002-2006 y 2006-2010), Carlos Menem I y II (Argentina, 1989-1995 y 1995-1999), Cristina Fernández I y II (Argentina, 2007-2011 y 2011-2015), Fernando Henrique Cardoso I y II (Brasil, 1994-1999 y 1999-2003), Fidel Castro I, II, III y IV (Cuba 1976-2008), Evo Morales I y II (Bolivia, 2006-2010 y 2010-2015), Hugo Chávez I, II y III (Venezuela, 1999-2001, 2001-2007 y 2007-2013), Daniel Ortega I y II (Nicaragua, 2007-2012 y 2012-2017), Julio María Sanguinetti I y II (Uruguay, 1985-1990 y 1995-2000), Leonel Antonio Fernández Reyna I, II y III (República Dominicana, 1996-2000, 2004-2008 y 2008-2012), Luiz Inácio Lula da Silva I y II (Brasil, 2002-2006 y 2006-2010), Rafael Correa I, II y III (2007-2009, 2009-2013 y 2013-2017) y Oscar Arias I y II (Costa Rica, 1986-1990 y 2006-2010). En muchos casos de presidencias consecutivas, las diferencias no son estadísticamente significativas, como podrá apreciarse a partir del ordenamiento de los presidentes en función de las estimaciones medias y los intervalos de confianza. Sin embargo, cuando dos mandatos del mismo presidente están me-

diados por uno o más períodos de gobiernos, es posible identificar diferencias significativas entre una y otra gestión. Este ha sido el caso de Alan García, presidente del Perú, y de Oscar Arias, presidente de Costa Rica.

RESULTADOS

De los juicios vertidos por los ciento treinta y cuatro expertos, obtuvimos nuestras estimaciones de política exterior de los ciento cuarenta y dos presidentes de América Latina. En esta primera aproximación, estimamos la posición en cada una de las cuatro dimensiones a partir del promedio de clasificaciones que realizaron los expertos. Junto con el promedio de esas clasificaciones reportamos los intervalos de confianza de la misma³. En promedio, las estimaciones se basan en el juicio y clasificación de los expertos de cada país⁴ y las comparamos posteriormente

³ El intervalo de confianza surge del valor promedio $x \pm 1.96$

⁴ En esta misma ronda también preguntamos por las prioridades de política exterior de los diferentes gobiernos, basadas en tres coordenadas: a. asegurar la soberanía política y territorial; b. incrementar el comercio y el desarrollo económico, y c. aumentar la reputación internacional. Por razones de simplicidad y parsimonia los resultados de esas coordenadas los presentaremos en otro artículo de próxima aparición.

con una quinta dimensión de orientación izquierda-derecha del gobierno, también estimada por cada experto.

ESTILO DE POLÍTICA EXTERIOR: IDEOLÓGICA- PRAGMÁTICA

La primera dimensión estimada representa la distribución de las posiciones de los ciento cuarenta y dos presidentes de América Latina en cuanto a su estilo de política exterior. Las coordenadas de esta dimensión, como ya se desarrolló, organizan a los presidentes según si su estilo de política exterior fue más ideológico o si, en cambio, fue más de tipo pragmático. En el Gráfico 1, las posiciones ideológicas quedan ubicadas a la izquierda, siendo 1 la posición extrema, y, las posiciones más pragmáticas a la derecha, siendo 7 la posición extrema. Para hacer más clara la posición, los presidentes fueron ordenados en función del promedio estimado, junto con los límites inferiores y superiores del intervalo de confianza (95%). De izquierda a derecha en el gráfico, se puede observar el recorrido que va de un perfil externo ideológico a otro pragmático. El gráfico sugiere una distribución bastante equilibrada, aunque con una leve inclinación hacia un perfil más ideológico. En el extremo ideológico figuran

Francisco Flores, presidente de El Salvador entre 1999 y 2004; Nicolás Maduro, actual presidente de Venezuela, y Fidel Castro, primer mandatario cubano entre 1965 y 2008. Cabe destacar que, aunque estos tres presidentes exhiben el perfil más ideológico de la muestra, la orientación ideológica es muy distinta. Mientras que Castro y Maduro exhiben una orientación nacional y popular de izquierda, Flores fue un firme adherente a los modelos neoliberales de derecha y profundamente alineado con Estados Unidos. En el extremo del pragmatismo figuran Ricardo Martinelli, presidente de Panamá entre 2009 y 2014; Oscar Arias, presidente de Costa Rica en dos ocasiones, y Carlos Salinas de Gortari, presidente de México entre 1988 y 1994. Las estimaciones indican que la adopción de estilos ideológicos o pragmáticos es una cuestión de grados que rara vez llegan a los extremos, como se puede apreciar en el gráfico 1.

ORIENTACIÓN GEOPOLÍTICA: SUR-NORTE

En el gráfico 2 presentamos la distribución de los 142 presidentes de América Latina cuyas posiciones fueron estimadas en la dimensión Sur-Norte, según el énfasis o la prioridad que le asignaron a establecer lazos y vínculos con los países del hemisferio sur (a la izquierda del gráfico) o con los países del hemisferio norte (a la derecha del gráfico). Los presidentes fueron ordenados en función del promedio estimado, junto con los límites inferiores y superiores del intervalo de confianza (95%). Como puede apreciarse, entre los presidentes que han sido ubicados como los más inclinados a priorizar los vínculos entre los países del Sur destacan todos los jefes de Estado del llamado giro a la izquierda, desde Hugo Chávez a, incluido, Tabaré Vázquez I (Uruguay, 2002-2006). Del mismo modo, del lado de los presidentes pro-Norte, destacan Roberto Suazo (Guatemala, 1982-1986), Guillermo David Endara (Panamá, 1989-1994), Ricardo Martinelli (Panamá, 2009-2014), Francisco Flores (El Salvador, 1999-2004), Ricardo Maduro (Honduras, 2002-2006) y, en general, una importante cantidad de presidentes de América Central. Junto a los presidentes pro-Sur y pro-Norte, hay que destacar la posición de 4 presidentes cuyos

promedios los ubican precisamente en una posición intermedia entre el Sur y el Norte, estos son: el presidente Eduardo Duhalde (Argentina, 2002-2003), Patricio Aylwin (Chile, 1990-1994), Rodrigo Borja (Ecuador, 1988-1992) y, quizás con cierta cautela, el presidente Raúl Castro (Cuba, 2008-hasta la actualidad). Desde luego, la equidistancia de las posiciones más extremas no es exclusiva propiedad de estos presidentes. Como se puede apreciar en el gráfico 2, muchos presidentes de la región han planteado posiciones intermedias o mixtas, según nuestras estimaciones.

ORIENTACIÓN ECONÓMICA: PROTECCIONISMO/ APERTURA

En el gráfico 3 presentamos la distribución de los ciento cuarenta y dos presidentes de América Latina, cuyas posiciones fueron estimadas en la dimensión proteccionismo/apertura. Los presidentes son ordenados, en función del promedio estimado, junto con los límites inferiores y superiores del intervalo de confianza (95%). De izquierda a derecha del gráfico se ubican los presidentes desde los más proteccionistas a los más aperturistas. Del lado de los proteccionistas, se destacan Fidel Castro (Cuba, 1975-2008); Cristina Fernández de Kirchner (Argentina, 2011-2015); Rodrigo Carazo Odio (Costa Rica, 1978-1982); Hugo Chávez I, II y III (Venezuela, 1999-2013); Nicolás Maduro (Venezuela, 2013-2019); Rafael Correa I, II, III (Ecuador, 2007-actualidad) y Alan García I (Perú, 1986-1990). Junto a ellos, aparecen José Mujica (Uruguay, 2009-2013); Evo Morales I y II (Bolivia, 2006-2015); Lula da Silva I y II (Brasil, 2003-2011) y Dilma Rousseff (2011-2015). También figuran con orientación proteccionista los presidentes Raúl Alfonsín (Argentina, 1983-1989) y José Sarney (Brasil 1985-1990). Es posible apreciar que entre los presidentes de orientación proteccionista destacan los del así llamado giro a

la izquierda, tanto como algunos presidentes de los años ochenta.

Del otro extremo de las estimaciones figuran como los presidentes más aperturistas Francisco Flores (El Salvador, 1999-2004); Elías Saca (El Salvador, 2004-2009); Armando Calderón (El Salvador, 1994-1999); Álvaro Uribe (Colombia, 2002-2010); Ricardo Martirelli (Panamá, 2009-2014); Ricardo Maduro (Honduras, 2002-2006) y Juan Manuel Santos (Colombia, 2010-2014). También destacan como presidentes que favorecieron la apertura económica Vicente Fox (México, 2000-2006); Hugo Banzer (Bolivia, 1997-2001) y Carlos Saúl Menem I y II (Argentina, 1989-1999). En general, se observa que los presidentes de la década del noventa, los presidentes centroamericanos y los vinculados a los acuerdos del pacífico, han tenido o tienen orientaciones de apertura económica.

RELACIÓN CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: AUTONOMÍA/ ALINEAMIENTO

Finalmente, presentamos la distribución de los ciento cuarenta y dos presidentes de América Latina cuyas posiciones fueron estimadas según su vínculo con los Estados Unidos de América, en cuanto al énfasis o la prioridad que le asignaron al plantear una política de autonomía en relación a ese país (a la izquierda del gráfico), o si plantearon una política de alineamiento (a la derecha del gráfico). Los presidentes fueron ordenados en función del promedio estimado, junto con los límites inferiores y superiores del intervalo de confianza (95%). Desde luego, y como era de esperar, las orientaciones estimadas coinciden con algunas impresiones previas: los presidentes Fidel Castro, Hugo Chávez, Nicolás Maduro, Rafael Correa, Evo Morales, Cristina Fernández, Lula da Silva, José Mujica, Alan García I, José Manuel Mel Zelaya (Honduras, 2006–2009), Daniel Ortega, Dilma Rousseff y Néstor Kirchner, figuran entre los jefes de estados que plantearon una posición de mayor autonomía en relación con Estados Unidos, todos ellos con estimaciones que rondan los valores comprendidos en el rango 1–2 de la escala.

En el otro extremo del gráfico 4, figuran los presidentes alineados con Estados Unidos. Los presidentes más alineados son aquellos cuyas posiciones estimadas están comprendidas en el rango de 6–7 puntos. Al analizar ese rango de la escala, nos encontramos con los presidentes panameños Mireya Moscoso, Omar Torrijos y Ricardo Martinelli; los presidentes de Colombia César Gaviria, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe; los presidentes de Bolivia Hugo Banzer y Gonzalo Sánchez de Lozada; los presidentes ecuatorianos Sixto Durán Ballén, León Febres Cordero y Lucio Gutiérrez; así como, entre otros, los presidentes de Argentina, México y Nicaragua, Carlos Saúl Menem, Felipe Calderón y José Arnaldo Alemán, respectivamente.

En esta dimensión también es importante destacar a los presidentes que han mantenido posiciones equidistantes entre la autonomía y el alineamiento. Entre ellos, los presidentes chilenos Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Michelle Bachelet; los presidentes brasileños Fernando Henrique Cardoso y José Sarney, junto a presidentes tales como Julio María Sanguinetti (Uruguay); Porfirio Lobo Sosa (Honduras); Miguel de La Madrid (México); Eduardo Duhalde (Argentina) y Oscar Nicanor Duarte Frutos (Paraguay).

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

La primera observación que surge es que las cuatro dimensiones, aunque analíticamente distinguibles, están asociadas entre sí. Un simple test de correlaciones muestra una correspondencia estadísticamente significativa entre las cuatro dimensiones. Esa correspondencia se puede sintetizar en dos macro orientaciones. Por un lado, los presidentes proteccionistas tienden a ser los más orientados al Sur, con un estilo más ideológico y plantean, en promedio, una mayor autonomía en relación a Estados Unidos. Por otro lado, los presidentes que proponen una mayor apertura de sus economías, tienden a priorizar los vínculos con

los países del Norte, poseen un estilo más pragmático y plantean un mayor alineamiento con los Estados Unidos. La Tabla 2 presenta los coeficientes de correlación Pearson (r) parciales estimados para todas las dimensiones.

La fuerza de esta relación entre las diferentes dimensiones, sin embargo, difiere. La correlación más fuerte se encuentra en la dimensión geopolítica (Sur/Norte) y el vínculo con los Estados Unidos de América (Autonomía/Alineamiento). La fuerza de la correlación ($r = .9386$ a $p < .001$) revela que se trata de «dos caras de una misma moneda», es decir, de una misma dimensión subyacente. La otra relación se da entre la económica (Proteccionismo/Apertura) y la relación con

Tabla 2: Correlaciones Parciales de Dimensiones de Política Exterior (N=148)

	Ideológico/ Pragmático	Sur/ Norte	Proteccionis- mo/Apertura	Autonomía/ Alineamiento	Izquierda/ Derecha
Ideológico/ Pragmático	1.000				
Sur/Norte	.5400	1.000			
Proteccionis- mo/Apertura	.6166	.7988	1.000		
Autonomía/ Alineamiento	.6065	.9386	.8127	1.000	
Izquierda/ Derecha	.5358	.9149	.7926	.9170	1.000

*Todos los coeficientes son estadísticamente significativos a $p < .001$

los Estados Unidos ($r = .8127$ a $p < .001$). Las demás dimensiones si bien presentan covariación, y son estadísticamente significativas, no presentan niveles tan altos de correlación. Es el caso, por ejemplo, de la relación entre Ideológico/Pragmático y Sur/Norte, en donde presidentes con fuerte orientación ideológica han gravitado tanto hacia el Norte (Francisco Flores, El Salvador) como hacia el Sur (Hugo Chávez, Venezuela).

Junto a las cuatro dimensiones de política exterior también presentamos la correlación con la estimación respecto de la posición ideológica en el eje izquierda/derecha de los presidentes de América Latina⁵. Como puede apreciarse, existe una fuerte correlación positiva entre la ideología de los presidentes y el posicionamiento geopolítico ($r = .9149$) y el tipo de relación planteada con los Estados Unidos de América ($r = .9170$). Como resulta intuitivamente lógico,

los presidentes de izquierda tienden a hacer énfasis en las relaciones con los países del sur y a plantear una mayor autonomía respecto de los EE.UU. A la inversa, los presidentes orientados hacia la derecha del espectro ideológico tienden a poner énfasis en el vínculo con los países del Norte y a plantear un mayor alineamiento con EE.UU. Desde luego, como se puede apreciar, también hay una correspondencia positiva y significativa entre la ideología de los gobiernos y el manejo de los asuntos económicos ($r = .7786$).

Ahora bien, un elemento a destacar es la menor intensidad en la relación entre gobiernos de izquierda/derecha y la orientación ideológico/pragmática del gobierno en materia de asuntos de política exterior. Si bien la relación indica que los gobiernos de izquierda suelen ser más ideológicos y los de derecha más pragmáticos ($r = .5358$), esta relación no posee la fuerza del nexo encontrado entre las anteriores dimensiones. Desde luego, los presidentes Fidel Castro, Nicolás Maduro o Hugo Chávez, son los arquetipos de la relación izquierda/ideología. No obstante, los casos de los presidentes salvadoreños Alfredo Félix Cristiani (1989-1994); Armando Calderón Sol (1994-1999); Francisco Guillermo Flores Pérez (1999-2004) y Elías Antonio Saca González (2004-2009), resultan ilustrativos de la existencia de presidentes de derecha con una

⁵ Siguiendo la tradición de estudios que estiman las posiciones de izquierda-derecha para América Latina (Saiegh, 2009; Colomer & Escatel, 2005; Alcántara, 2008; Wiesehomeier & Doyle, 2012; Wiesehomeier, 2010; Ruth, 2016), preguntamos también a los expertos dónde ubicaban a los presidentes en un escala de 1-7 puntos, donde 1 es la posición más a la izquierda y 7 la posición más a la derecha. Por razones de simplicidad de exposición y espacio, no reportamos las distribuciones de las posiciones de los presidentes.

fuerte orientación ideológica. De igual manera, estos últimos contrastan con presidentes clasificados hacia la izquierda (aunque no en grado extremo) y con orientación pragmática, como los presidentes de Chile Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, y los presidentes Alfonso Antonio Lázaro López Michelsen (Colombia, 1974-1978) y Carlos Funes (El Salvador, 2009-2014), por ejemplo. En resumen, no parece existir una exclusiva relación, por así decirlo, entre una determinada orientación político ideológica y un estilo ideológico en las relaciones internacionales.

CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo fue doble. Por un lado, buscó resumir las tendencias de política exterior de los últimos treinta años en la región a partir de indicadores mensurables. Por otro lado, describir los primeros resultados de nuestro proyecto sobre dimensiones y orientaciones de política exterior de los presidentes de América Latina de la tercera ola de democratización (alrededor de 1980 en adelante). Desde luego, como se podrá apreciar, ambos objetivos están enlazados. Nuestro trabajo ofrece, quizás por primera vez en la disciplina, una serie de estimaciones sobre las posiciones en materia de política exterior de ciento cuarenta y dos presidentes/

presidencias de diecinueve países de la región, a partir de una ronda de entrevistas a expertos en política exterior. Los resultados trascienden este artículo, y desde luego ponemos a disposición del juicio crítico de la comunidad científica nuestro trabajo.

A lo largo de este estudio, presentamos, en primer lugar, la discusión y el estado de la cuestión sobre las cuatro grandes áreas de política exterior analizadas: a. el estilo de política exterior (ideológico/pragmático); b. la orientación geopolítica de los gobiernos, i.e. si estos están más orientados a establecer vínculos con los países del Sur o si priorizan vínculos con los países del Norte; c. la orientación económica, i.e. si la política económica tiende a la apertura comercial o bien si la política es de tipo proteccionista, y, por último, d. el vínculo con los Estados Unidos de América, lo cual varía de una posición que plantea una mayor autonomía o si se trata de una política de alineamiento con el vecino del Norte. En segundo lugar, presentamos la distribución de los resultados de las estimaciones realizadas, destacando algunas presidencias peculiares por su significancia política y estadística. En tercer lugar, estimamos los vínculos entre las diferentes dimensiones en términos estadísticos.

En general, se pudo constatar que hay una correspondencia estadísticamente significativa entre

las cuatro dimensiones. Tal y como intuitivamente es esperable, los presidentes proteccionistas tienden a ser los más orientados a priorizar los lazos y vínculos con los países del sur; tienden a presentar un estilo más ideológico en la arena internacional y plantean, en promedio, una mayor autonomía en relación a Estados Unidos. Del otro, los presidentes que proponen una mayor apertura de sus economías, tienden a priorizar los vínculos con los países del norte, poseen un estilo más pragmático en política internacional y plantean un mayor alineamiento con los Estados Unidos de América. La fuerza de esa relación entre las diferentes dimensiones, sin embargo, como hemos destacado, difiere. Así corroboramos que existe una fuerte asociación entre las orientaciones de política exterior que privilegian el vínculo entre los países del Sur y la autonomía con los Estados Unidos. Del mismo modo que a la inversa, existe una fuerte asociación entre el alineamiento con los Estados Unidos y una inclinación por mantener lazos con los países del Norte, lo cual plantea la conjetura de tratarse de un mismo fenómeno con dos manifestaciones diferentes.

A su vez, también encontramos una fuerte correlación entre los presidentes que plantean políticas económicas más proteccionistas y una relativa autonomía respecto de los Estados Unidos, por un

lado, y los que plantean una mayor apertura económica y un estrecho vínculo de alineamiento con los Estados Unidos. Por último, también pudimos cotejar que hay una relación planteada entre las posiciones ideológicas de los presidentes en el eje izquierda/derecha y su tendencia a presentar estilos de política exterior más ideológicos para los de izquierda y más pragmático para los de derecha. No obstante, también pudimos ofrecer evidencia que esta relación está lejos de ser lineal y excluyente: existen casos de presidentes de izquierda que presentan posiciones pragmáticas y presidentes de derecha con posiciones fuertemente ideológicas.

Hasta aquí los resultados presentados nos permiten dar un paso adelante en la agenda de investigación sobre política exterior en América Latina, ofreciendo estimaciones un tanto más precisas que las hasta ahora encontradas en la literatura. Somos conscientes de que correlación no significa causalidad. De hecho, no hemos ido más allá de mostrar los datos más agregados que pudimos obtener. Hemos presentado dos modelos generales de orientación internacional, pero no hemos avanzado en sus determinantes (causa de efectos) ni en sus consecuencias en otros asuntos (efectos de causas). Aún nos queda una amplia agenda de investigación por desarrollar a partir de estos preliminares hallazgos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, M. (2008). La escala de la izquierda. *Nueva Sociedad*, 217, 72-85.
- Bergsten, F. (2002). A Renaissance for U.S. Trade Policy? *Foreign Affairs* 81(6), 86-98.
- Bertucci, M. (2013). Scholarly Research on U.S.-Latin American Relations: Where Does the Field Stand? *Latin American Politics and Society* 55(4), 119-142.
- Bobbio, N. (1996). *Left and Right: The Significance of a Political Distinction*, Cambridge: Polity.
- Bouzas, R. (2000). Trade and Investment Issues in the Americas: A Look Ahead, en Domínguez, J. ed., *The Future of Inter-American Relations*. New York: Routledge, 197-214.
- Colomer, J., y Escatel, L. (2005). La Dimensión Izquierda-Derecha en América Latina. *Desarrollo Económico*, 45(177), 123-136.
- Danese, S. (1999). *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*. Rio de Janeiro: Top Books.
- Feinberg, R. (2002). Regionalism and Domestic Politics: U.S.-Latin American Trade Policy in the Bush Era. *Latin American Politics and Society* 44(4), 127-52.
- Fernández de Castro, R. (2014). Decision Making in Mexican Foreign Policy, en Domínguez J. y Covarrubias A. eds., *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York: Routledge, 169-179.
- Gardini, G. y Lambert P. (2011). *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. London: Palgrave.
- González, G. (2008). México en América Latina: entre el Norte y el Sur o el Difícil Juego del Equilibrista, en Lagos R, ed., *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa: 115-144.
- Hey, J. (1997). Three Building Blocks of a Theory of Latin American Foreign Policy. *Third World Quarterly* 18 (4), 631-657.
- Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hirst, M. (2004). *The United States and Brazil: A Long Road of Unmet Expectations*. New York: Routledge.
- Hirst, M. y Soares de Lima, M. (2006). Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs* 82 (1), 21-40.
- Hudson, V. (2007). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. New York: Rowman & Littlefield.
- Kacowicz, A. (2000). Latin America as an International Society. *International Politics*, 37, 143-162.
- Kacowicz, A. (2005). *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience 1982-2008*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lafer, C. (2002). *La Identidad Internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lincoln, J. y Ferris, E. (1984). *The Dynamics of Latin American foreign policies: challenges for the 1980s*. Boulder: Westview Press.
- Mair, P. (2007). Left-Right Orientations, en Dalton, R. y Klingemann, H. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behaviour*. Oxford: Oxford University Press, 206-222.
- Malamud, A. (2014). Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy, en Domínguez, J. y Covarrubias, A. (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York: Routledge, 112-123.
- Pérez Llana, C. (2008). Modelos Políticos Internos y Alianzas Externas, en Lagos, R. (comp.), *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*. Buenos Aires: Edhasa: 51-88.

- Phillips, N. (2003). Hemispheric Integration and Subregionalism in the Americas. *International Affairs*, 79 (2), 257-79.
- Phillips, N. (2014). The Dynamics of Asymmetrical Development, en Domínguez, J. y Covarrubias, A. (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York: Routledge, 85-96.
- Puig, J.C. (1980). *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- Puig, J.C. ed. (1984). *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Robinson, W. (2008). *Latin America and Global Capitalism*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Russell, R. y Tokatlian, J.G. (2003). From Antagonistic to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, 45(1), 1-24.
- Russell, R. y Tokatlian J. (2008). Modelos de Política Exterior y Opciones Estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85-86: 211-249.
- Ruth, S.P. (2016). Clientelism and the Utility of the Left-Right Dimension in Latin America. *Latin American Politics & Society*, 58(1), 72-97.
- Saiegh, S.M. (2009). Recovering a Basic Space from Elite Surveys: Evidence from Latin America. *Legislative Studies Quarterly*, 34(1), 117-145.
- Smith, P. (2008). *Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the World*. New York: Oxford University Press.
- Thies, C. (2104). Role Theory and Foreign Policy Analysis in Latin America. *Foreign Policy Analysis*, doi: 10.1111/fpa.12072.
- Tussie, D. (2009). Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects. *Review of International Studies*, 35, 169-188.
- Weeks, G. (2009). Recent Work on U.S.-Latin American Relations. *Latin American Research Review* 44 (1), 247-56.
- Williams, M. (2011). *Understanding U.S. Latin-American Relations: Theory and History*. Latham, MD: Routledge.
- Wiesehomeier, N. (2010). The meaning of the Left-Right in Latin America: A Comparative View (No. 370). *The Hellen Kellog Working Paper Series*.
- Wiesehomeier, N., y Doyle, D. (2012). Attitudes, Ideological Associations and the Left-Right Divide in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 4(1), 3-33.