

Hacia una perspectiva constructivista y crítica del análisis de política exterior

Foreign policy analysis:
a constructivistic and critical approach



Gonzalo Álvarez Fuentes *

■ Resumen

En el siguiente artículo se discuten las corrientes teóricas de las relaciones internacionales junto al Análisis de Política Exterior. Se sostiene que para la comprensión del comportamiento de los estados en materia internacional, es necesario realizar estudios que vayan más allá del análisis separado de los factores externos-internos e intereses objetivos-subjetivos que explican su accionar. Para ello, se propone una aproximación a la política exterior que incorpora las teorías constructivistas y críticas de las relaciones internacionales, como forma de obtener una visión amplia pero parsimoniosa del comportamiento externo del Estado.

PALABRAS CLAVE: Teoría de las relaciones internacionales – Análisis de política exterior – constructivismo – aproximación crítica

* Académico Escuela de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales e Historia, Universidad Diego Portales. gonzalo.alvarezf@mail.udp.cl Recibido el 05/08/2014 aceptado el 26/01/2015.

■ Abstract

The following article discusses theoretical approaches of international relations together with foreign policy analysis. To understand a state's international behavior, we argue that studies should go beyond the separate analysis of domestic-external factors and objective-subjective interests that explain its foreign action. For this, we propose a foreign policy approach that includes the critical and constructive theories of international relations as a means of obtaining a wide but parsimonious view of the states international behavior.

KEYWORDS: International Relations Theory – Foreign Policy Analysis
– Constructivism – Critical Approach

INTRODUCCIÓN

Desde las relaciones internacionales, diversas perspectivas teóricas pueden ayudarnos a entender el comportamiento de los Estados. Algunas se concentran en las variables externas que afectan el comportamiento de estos, mientras que otras atribuyen a las condiciones internas un mayor poder explicativo. Sin embargo, el análisis teórico actual tiende a combinar ambas dimensiones, donde la primacía de una u otra variable dependerá de elementos como el contexto en que se desenvuelva o el área en que el Estado debe adoptar una decisión. Paralelamente, el comportamiento estatal, para algunas aproximaciones, puede estar signado principalmente por cuestiones objetivas, mientras que para otras, también responderá a cuestiones subjetivas.

La tradición teórica del Análisis de Política Exterior (APE) apunta precisamente en dicha dirección, a determinar los distintos elementos que pueden afectar la política externa del Estado. Si bien en un primer momento el APE propendió a centrarse en los aspectos internos para entender las relaciones internacionales, en la actualidad estos estudios consideran los diversos supuestos de la teoría de las relaciones internacionales, intentando conciliarlos para comprender la complejidad de fenómenos que afectan el accionar estatal internacional.

En este artículo se discuten brevemente algunos supuestos teóricos de las relaciones internacionales de forma

combinada con el APE, justificando la necesidad de establecer vínculos entre las dimensiones externas e internas y objetivas y subjetivas, para entender el comportamiento de los Estados en las condiciones actuales. Luego se analiza el APE más allá de su dimensión inicial —esencialmente circunscrita a factores institucionales e internos—, explicando las nuevas aproximaciones que consideran los diversos factores que afectan las decisiones del Estado. Posteriormente, se explica el aporte de las corrientes constructivistas y críticas, tanto a la teoría de las relaciones internacionales en general como su relación con el APE en particular. Finalmente, se propone una perspectiva constructivista y crítica de la política exterior, como una forma de explicar cómo los factores externos e internos determinan el accionar internacional del Estado.

TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICA EXTERIOR

Las distintas aproximaciones teóricas de las relaciones internacionales buscan explicar a qué responde el comportamiento estatal, si a factores externos, internos, o a una combinación de ambos, además de si dicho comportamiento obedece a cuestiones objetivo-rationales (obtención de ganancias) o subjetivo-ideacionales (valores compartidos).

Un primer supuesto teórico, de carácter racionalista, advierte que las

condiciones estructurales del sistema mundial han propiciado el estrechamiento de vínculos internacionales entre los países, debido al desarrollo de procesos de creciente interdependencia económica y cambios favorables para la cooperación en las condiciones políticas internacionales. En este escenario, los estados buscarán cooperar con otros, en la medida que esto les permita obtener ganancias a partir de su participación en la política internacional.

En esta línea de análisis encontramos dos grandes perspectivas. Por un lado, el neorealismo (Waltz, 1978) advierte que la estructura internacional o las condiciones sistémicas determinan el accionar de las unidades (estados), quienes a la vez buscarán aumentar sus beneficios aunque en un marco de constreñimientos estructurales; las alianzas o acuerdos serían constituidos por los Estados como una forma de resguardar sus intereses nacionales, mantener la seguridad, satisfacer las demandas económicas de sectores políticamente relevantes y potenciar su prestigio internacional (Sanders, 2001: 620-621). Por otro lado, el neoliberalismo institucional (Keohane, 1988; Keohane y Nye, 1988) señala que la creciente interdependencia obliga a los Estados a buscar arreglos internacionales a fin de alcanzar beneficios mutuos, donde la cooperación será más factible entre actores que posean propósitos comunes; sin embargo, si las élites del Estado no prevén que la cooperación traerá beneficios para sus intereses, no se espera que surja la cooperación ni se

establezcan instituciones que la faciliten (Keohane, 2001).

Un segundo supuesto pone el acento en las condiciones nacional-institucionales que explican el comportamiento estatal cooperativo o conflictivo. Bajo esta perspectiva, la convergencia de sistemas políticos –particularmente de carácter democrático– sería un factor determinante en el desarrollo de prácticas comunes y construcción de normas consensuadas entre actores internacionales. En este ámbito, el institucionalismo neoliberal, además de los factores estructurales antes mencionados, también incluye los factores nacionales como centrales para entender la cooperación, es decir, los grupos o individuos que participan en la definición de políticas, pueden influir en el nivel interno, además de articular coaliciones y redes con sus contrapartes foráneas para incidir en los procesos internacionales (Keohane y Nye, 1988). De la misma forma –aunque con mayor centralidad en los factores internos–, la escuela proveniente de la tradición liberal del APE o teorías decisionales (Snyder, 1962; Hazleton, 1987), concentran su interés en los elementos internas para entender los procesos externos, entendiendo las decisiones y las relaciones externas de los Estados como el resultado de procesos político-institucionales.

Estas teorías resultan útiles para explicar las relaciones entre distintos actores internacionales, considerando las cuestiones nacionales como determinantes del comportamiento conflictivo

o cooperativo de la política exterior. Sin embargo, las aproximaciones clásicas del APE descuidan cómo los factores externos influyen las políticas exteriores, cómo estas se pueden ver afectadas por los relacionamientos con otros actores internacionales, además de que tienden a centrarse en los aspectos institucionales de forma aislada de la política (Gourevitch, 1978).

Como complemento, y a la vez contraparte de las corrientes teóricas anteriores, un tercer supuesto –reflexivista– se refiere a la convergencia o divergencia en torno a determinadas ideas que impactan en la definición de los intereses y en el relacionamiento entre los actores internacionales.

Por una parte, teorías como el constructivismo (Wendt, 1995; Hopf, 1998), sugieren que si bien los cálculos racionales que realizan los actores pueden promover o impedir la cooperación, es preciso observar el proceso contiguo a esta: el relacionamiento formal (a través de un conjunto de normas) e informal (socialización mutua, conocimiento compartido) entre los actores en diversos espacios de encuentro internacional. Por otra parte, los estudios internacionales provenientes de la teoría crítica (Cox, 1983; Linklater, 1986) señalan que si bien los Estados más débiles se subordinan a la estructura hegemónica mundial, esto no es exclusivamente a causa de los constreñimientos económicos, sino que las élites de los países en desarrollo pueden ser cooptadas mediante incentivos materiales e inmateriales por los actores hegemónicos

y las instituciones funcionales a sus intereses, asumiendo y llevando a la práctica ideas externas; no obstante, señalan que los países subordinados pueden desarrollar sus propias construcciones materiales (instituciones) e inmateriales (ideas) de modo de generar una contra-hegemonía.

En definitiva, los distintos supuestos de las relaciones internacionales son necesarios para comprender el comportamiento de los estados y si este accionar es determinado por factores internos o externos, ya sean de carácter objetivo-racional o subjetivo-ideacional. Sin embargo, si se analizan por separado, no son suficientes para responder cuál de estos factores es más o menos explicativo de una realidad internacional caracterizada por una multiplicidad de variables. Por ejemplo: ¿Cómo explicar que estados con intereses convergentes –que puedan beneficiarse mutuamente de una relación cooperativa– tiendan al conflicto? Por un lado, una respuesta centrada en los factores internos podría argumentar que son los procesos políticos internos (ej., grupos de interés), los que impiden a los decisores de política externa generar acuerdos con otros estados, en este caso, que poseen intereses comunes. Sin embargo, paralelamente, aquellos que se concentran en los factores externos, argumentarán que es la estructura del sistema internacional la que determinará la decisión de un Estado, el cual indistintamente de la convergencia política que pueda tener con otro, buscará relacionarse con aquellos actores con los cuales pueda

obtener una mayor ganancia. Por otro lado, las teorías de las relaciones internacionales –por separado– tampoco podrán determinar con precisión si la falta de un comportamiento cooperativo responderá exclusivamente a una cuestión objetiva o subjetiva, es decir, si se considera que existen intereses convergentes (ganancias) e igualmente no existe cooperación, es posible que sean elementos subjetivos los que impiden el acercamiento. De ahí que se hace necesario combinar teorías, con el objeto de clarificar a qué responden los Estados, a elementos internos, externos, de carácter subjetivo u objetivo. En este sentido, el APE, complementariamente con las teorías reflexivas de las relaciones internacionales, ayuda a entender de mejor manera el comportamiento estatal internacional.

EL ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR MÁS ALLÁ DE LO INTERNO-INSTITUCIONAL

El análisis de política exterior ha seguido una larga línea de investigación que paulatinamente ha incorporado nuevos elementos en sus estudios, en la medida que las condiciones nacionales e internacionales en que han ido cambiando. A modo de esquematización, estos elementos pueden categorizarse en tres dimensiones.

La primera dimensión se refiere a la interacción entre lo interno y lo internacional. En términos generales, como plantea Gourevitch (1978), si bien los

estudios sobre política exterior consideran la estructura interna como variable explicativa, cabe preguntarse hasta qué punto esta estructura se deriva de las exigencias del sistema internacional, por ejemplo, a través de la influencia que ejerce la interdependencia compleja en el plano interno, a nivel de instituciones gubernamentales, actores del gobierno, privados, y en general a la compleja red de interacciones políticas existentes. Gourevitch sostiene que los estudiosos de la política exterior tratan con demasiada frecuencia la estructura interna como variable independiente, soslayando que esta y el sistema internacional son partes de un sistema interactivo. Los Estados no persiguen una política «ideal», sino que buscan llevar a cabo sus preferencias en un marco de constreñimientos, de una interdependencia política que impone ataduras al comportamiento de los Estados (Moravcsik, 1997).

Varios estudiosos de la política exterior han intentado conciliar el ámbito nacional con el internacional (Putnam, 1988; Milner, 1997; Rosenau, 2001), abriendo líneas de análisis y opciones metodológicas para abordar los actuales procesos de política exterior, signados por influencias tanto internas como externas. Uno de los trabajos más significativos es el de Robert Putnam (1988), quien considera que los objetivos nacionales pueden estar constreñidos por el contexto internacional, determinando lo interno, o bien, desde lo interno se intentará influir el contexto internacional para alcanzar los fines

propios del Estado o de los grupos que influyen su accionar. Para entender entonces la actuación de los estados es necesario tomar en consideración dos niveles de análisis. Por un lado, en el nivel interno, los grupos internos persiguen sus propios intereses e intentan determinar las políticas de gobierno, a la vez que los decisores de política buscan mantener el poder, por lo cual establecen coaliciones con estos grupos. Por otro lado, en el nivel externo, los estados buscarán maximizar sus intereses para responder a las demandas internas, aunque sin dejar de lado la cooperación con actores externos para obtener beneficios. De esta manera, ambos niveles interactúan y se determinan el uno a otro, donde los gobiernos buscarán que lo negociado en la esfera internacional sea ratificado en el orden interno; y a su vez, lo negociado en el plano interno pueda ser llevado a cabo por los negociadores en el ámbito internacional (Putnam, 1988). De similar forma, pero con un mayor énfasis en el rol de los grupos de interés, Milner (1997) argumenta que estos influyen en el gobierno mediante presiones para el logro de sus objetivos, aunque también entregando información a los legisladores respecto de las materias negociadas con actores externos.

Entender la política exterior desde dos niveles de análisis se hace más presente en la medida que la expansión de la globalización, las nuevas tecnologías, normas internacionales, entre otros factores, chocan con dinámicas locales igualmente poderosas (Rosenau,

2001). El cruce entre los factores externos e internos que afectan la política internacional está creando un espacio denominado por Rosenau (2001) como «frontera», donde ambas esferas convergen y en el cual resulta difícil diferenciar qué elementos priman en la consecución o fracaso de los acuerdos entre actores internacionales.

A pesar de esta dificultad, y las presiones del sistema internacional, igualmente los gobiernos poseen cierto margen de maniobra para responder a las demandas externas, pudiendo elegir entre distintas posibilidades y estrategias, por lo cual todavía se hace necesario analizar la política interna (Gourevitch, 1978), pero en relación con el medio internacional y las distintas interacciones en el medio local. Como sostiene Foyle (2003: 168), con el incremento de la globalización, el análisis de política exterior deberá ser capaz de explicar las interacciones entre lo interno, lo internacional y los niveles individuales de análisis.

La segunda dimensión se enfoca al objeto de estudio. Tradicionalmente el análisis de la política exterior se ha centrado en cuestiones institucionales: «gran parte de la literatura es ‘apolítica»’, acentúa las características estructurales de los regímenes internos que constriñen las políticas, sin tener en cuenta ni el contenido de los intereses que persiguen sus objetivos a través de las políticas públicas, ni la orientación política de las personas que controlan la maquinaria del Estado» (Gourevitch, 1978: 882). En este sentido, el autor

propone que para entender la política exterior, además del tipo de régimen y estructura institucional para la toma de decisiones, es necesario analizar el patrón de coalición, es decir, el tipo y composición de las élites dominantes y sus relaciones, lo que requiere investigar cómo determinados intereses de grupo son capaces de conseguir sus objetivos a través de las instituciones.

Esta línea de investigación ha seguido un importante desarrollo en el APE. Para Moravcsik (1997), en la tradición liberal, los principales actores en la política internacional son los individuos y grupos privados, quienes actúan racionalmente para alcanzar su bienestar material e ideal. En este sentido, los Estados u otras instituciones políticas –que representan a un subconjunto de la sociedad–, actuarán sobre la base de los intereses de los decisores de política, definiendo las preferencias del Estado y actuando intencionalmente en las políticas mundiales. Coincidentemente con Gourevitch (1978), el Estado es una institución representativa, constantemente sujeta a la captura y recaptura, construcción y reconstrucción por parte de coaliciones de actores sociales, quienes intentarán influir las políticas de gobierno para que estas sean consistentes con sus preferencias (Moravcsik, 1997: 517-518). Las preferencias del Estado entonces, pueden ser alteradas por las presiones sociales (Moravcsik, 1997).

En base a lo anterior, es necesario adicionar que la política exterior puede verse alterada en función de los cambios en la estructura política y social interna,

además de verse reorientada por las variaciones en la estructura internacional (Hermann, 1990). De acuerdo a esta línea de análisis, la política exterior se complejiza en la medida que interactúan diversos grupos que responden a distintos intereses, motivaciones y que podrán actuar de manera diversa ante los cambios tanto internos como externos. Dentro de esta diversidad, no todos los individuos y grupos actuarán de la misma forma y de manera racional. Como sostienen Hudson y Vore (1995), los actores implicados en las decisiones de política exterior muchas veces no son capaces de manejar más de dos o tres alternativas de decisión al mismo tiempo; cada situación –y por tanto posterior toma de decisión–, puede ser interpretada de numerosas maneras dependiendo de los precedentes históricos usados, la personalidad, experiencia de los individuos, su predisposición social y cultural, entre otros elementos, que pueden socavar la organización racional de los costos y beneficios esperados (Hudson y Vore, 1995: 210-211).

Lo anterior, puede afectar la política exterior y su desenvolvimiento en cuanto a la interacción con otros actores internacionales. Como afirma Moravcsik (1997), cuestiones tales como las percepciones que tenga un determinado grupo sobre las fronteras de un Estado, podrían promover el conflicto; mientras que las creencias complementarias podrían promover la armonía y la cooperación. En otras palabras, los grupos dominantes intentan llevar a cabo sus preferencias a través

de la acción estatal, pero estas pueden estar en conflicto con las preferencias de los grupos dominantes de otros países, generando tensión en las relaciones interestatales; el conflicto entonces puede ser producto de la acción de determinados grupos que buscan alterar el *statu quo* (Moravcsik, 1997).

El objeto de estudio del APE considera que los actores políticos relevantes podrán tomar una determinada decisión en función del proceso político en el que se desenvuelven, considerando las interacciones con el medio externo y con grupos internos, lo cual no necesariamente significa un cambio en la política exterior sino que solamente puede reflejar una opción distinta. Con todo, las distintas preferencias, individuales o grupales, podrán alterar la racionalidad de la decisión y el resultado esperado de las decisiones de política exterior de los Estados.

Producto de los puntos anteriores, una tercera dimensión se relaciona con la necesidad epistemológica y práctica de incluir nuevas perspectivas teóricas en el APE, sin renegar de los aportes más tradicionales de este tipo de investigaciones. Para Kaarbo (2003) la nueva agenda de investigación de la política exterior se debiese configurar en función de los temas identitarios que afectan al Estado, para lo cual es necesario incorporar dimensiones sociológicas o psicológicas en el estudio de la toma de decisiones, combinándolo con análisis más tradicionales de política exterior. Efectivamente, para esta autora el APE ha dado un giro ideacional,

estrechamente relacionado con la perspectiva constructivista, señalando que la política exterior tiene sus orígenes en poderosas ideas y creencias. Es decir, existe un vínculo entre las estructuras sociales y los agentes que participan de las decisiones (Kaarbo, 2003: 162), lo cual afecta o incluso determina la política exterior. El trabajo de Foyle (2003) puede ser orientativo en este sentido; para él los futuros estudios de política exterior pueden ayudarnos a entender, por ejemplo, por qué los políticos prestan atención a la opinión pública, si es por la necesidad práctica de ganar elecciones, o si tiene que ver con un proceso más amplio a nivel ideacional o normativo.

Una vía para determinar estos cuestionamientos es la planteada por Garrison (2003), quien argumenta que los estudios de política exterior debiesen incorporar las dinámicas de grupo y cómo estas pueden influenciar las elecciones de política. Esto incluye analizar las interacciones entre los miembros del grupo; el nivel de apertura y jerarquía dentro del grupo; y rol que juega el líder (Garrison, 2013: 182). Pese a que el autor señala que este tipo de análisis posibilitaría entender por qué se elige determinada opción de política, paralelamente advierte que estos estudios se encuentran en una etapa primaria de desarrollo, no existiendo un modelo coherente o paradigma establecido.

En esta misma dimensión, aunque de forma más específica, Breuning (2013) muestra cómo los tomadores de decisiones en posiciones clave (*gate-*

keepers) son importantes para explicar el cambio de la política exterior, considerando que estos actores seleccionan determinadas normas internacionales y poseen tanto la capacidad de trasladarlas hacia el plano interno como de establecer coaliciones con otros actores políticos relevantes. Sin embargo, también sostiene que las explicaciones centradas en los actores por sí solos no son suficientes, por lo cual es preciso atender al proceso político en el que se desarrolla la toma de decisiones, lo cual incluye un análisis de las circunstancias internas e internacionales. De esta misma forma, Alons (2007) propone seguir la línea que considera la existencia de una interacción recíproca entre los niveles interno y externo (en la lógica propuesta por Putnam), donde la toma de decisión será el resultado de la evaluación de las diversas alternativas disponibles.

Como se advierte, la nueva agenda incluye cuestiones de carácter interno, no meramente institucionales sino que ideacionales e identitarios, así como también relacionales y coalicionales. En la actualidad la política exterior se ve influida por cuestiones externas, internas y por el relacionamiento entre ambas esferas. Además, es preciso considerar que estas influencias pueden ser de carácter material-institucional o inmaterial-ideacional, se relacionan tanto con las instituciones políticas, las coaliciones, las preferencias de los actores, los cambios en dichas preferencias y su relación con el medio externo, que a su vez, ejerce constreñimientos en el plano

interno. El análisis de política exterior ha recogido estos nuevos elementos, ampliando su agenda de investigación (que se caracterizó tradicionalmente por su carácter institucionalista y racional), incorporando dimensiones subjetivas asociadas a teorías como, por ejemplo, el constructivismo. No obstante, también es preciso incorporar las cuestiones estructurales y materiales que afectan la política exterior y a los actores que participan en ella.

EL APORTE CONSTRUCTIVISTA AL APE

Para los constructivistas, en primer lugar, el ambiente en que los estados se desenvuelven es tanto social e ideacional como material, es decir, actores y estructuras se constituyen mutuamente (Onuf, 1989; Adler y Haas, 1992; Wendt, 1995; Hopf, 1998; Holsti, 2004). Segundo, las ideas y normas moldean los intereses materiales (Holsti, 2004). La identidad de un Estado implica cuáles son sus preferencias y consecuentes acciones. Un Estado entiende a otros de acuerdo a la identidad que les atribuye a estos (Wendt, 1995), mientras que simultáneamente reproduce su propia identidad, por lo que para la comprensión de las relaciones entre estados es preciso comprender la relación intersubjetiva existente entre ellos (Hopf, 1998). Además, el constructivismo asume que la identidad de los Estados es variable; esta dependerá del contexto histórico, cultural, político

y social (Hopf, 1998). Las acciones del Estado en política exterior son constreñidas y empoderadas por las prácticas sociales prevalecientes a nivel interno e internacional (Hopf, 1998). Por lo anterior, a diferencia de otros enfoques en relaciones internacionales, principalmente aquellos provenientes de la tradición realista, para el constructivismo cada fenómeno a estudiar debe ser contextualizado (Hopf, 1998).

Bajo estas premisas generales, el constructivismo nos ayudará a comprender de forma más holística la política exterior y el relacionamiento entre los actores internacionales. Además, la agenda de investigación constructivista incluye tanto elementos de la tradición realista como de la tradición liberal, entre los que se cuenta el balance de amenaza, el dilema de seguridad, la cooperación neoliberal o la paz democrática (Hopf, 1998). No obstante, los complementa con factores centrados en las identidades y en la subjetividad en general, lo cual será de utilidad para:

- a) la comprensión de las motivaciones de los actores para tomar determinadas decisiones de política exterior y,
- b) ayudar a entender por qué existen mayores o menores niveles de ideas e intereses compartidos entre diversos actores internacionales.

- a) En cuanto a cómo se genera la política exterior, el constructivismo afirma que la identidad del Estado es producto de las prácticas sociales (Hopf, 1998). Dentro del Estado existen áreas de prácticas culturales lo suficientemente empoderadas a través de la

institucionalización y autorización, las cuales son constitutivas o influyen la política estatal y que tiene efectos sobre la identidad del Estado en el exterior (Hopf, 1998: 195). Una de las vías de influencia, que ha logrado mayor notoriedad en la agenda constructivista, es a través de las denominadas «comunidades epistémicas» o redes de profesionales con experticia en un determinado ámbito (Haas, 1992). Bajo esta lógica, la política exterior es vista como un proceso influido por las innovaciones intelectuales que las comunidades epistémicas (insertas en las organizaciones internas e internacionales) ayudan a producir y que son seleccionadas por procesos políticos, convirtiéndose en la base de nuevos o transformados intereses nacionales (Adler y Haas, 1992).

- b) Respecto del relacionamiento entre actores internacionales, tal como el realismo, el constructivismo considera en su agenda de investigación elementos como la percepción de amenaza o el dilema de seguridad. Sin embargo, a diferencia del primero, los constructivistas consideran que el poder material (capacidad militar de un Estado) no es necesariamente explicativo de una situación de amenaza o el establecimiento de alianzas; lo importante para esta teoría son las percepciones, identidades y los significados que los actores internacionales le otorgan a las acciones. Como ejemplifica Hopf (1998), las capacidades nucleares de la Unión Soviética poseían un significado radicalmente distinto para el Reino

Unido que las capacidades nucleares de Francia. El dilema de seguridad, para los constructivistas, es una estructura social compuesta de entendimientos intersubjetivos en que los Estados son tan desconfiados entre sí que pueden suponer los peores escenarios sobre las intenciones del otro, y como resultado, definen sus intereses en términos de autoayuda (Wendt, 1995: 8). El caso contrario corresponde a una comunidad de seguridad, la cual está compuesta por conocimiento compartido y en que los Estados confían el uno al otro para resolver sus disputas sin la necesidad de guerra (Wendt, 1995: 8).

Otro elemento que considera el constructivismo, y que en este caso comparte con el institucionalismo neoliberal, es que la cooperación es posible bajo un contexto de anarquía (Hopf, 1998). Sin embargo, difiere en varios elementos. Para los liberales, cuando los Estados no pueden alcanzar acuerdos, se debe principalmente a la incertidumbre, para lo cual proponen una serie de mecanismos –institucionales- que faciliten la cooperación. Si bien los constructivistas consideran estos instrumentos como importantes, estiman que es prioritaria la identidad, la cual es suficiente para proveer la información necesaria sobre las acciones que puede tomar un Estado en determinados ámbitos (Hopf, 1998). En cuanto a la persistencia de los acuerdos e instituciones, los liberales argumentan que estas sobreviven mientras existan incentivos para mantenerlas; desde el constructivismo se afirma que si las

identidades han sido reproducidas por las prácticas sociales y se ha desarrollado un entendimiento entre los actores, las instituciones perduran en el tiempo (Hopf, 1998).

La noción de «paz democrática» también es problematizada por el constructivismo. Este concepto clave en las relaciones internacionales supone que las democracias no hacen la guerra entre sí, fundamentalmente por coincidencias institucionales, ideológicas y la interdependencia internacional. A diferencia de otros enfoques, el constructivismo observa la paz democrática como socialmente construida, señalando que las naciones no conflictúan de manera violenta ya que poseen creencias compartidas, entendimientos mutuos, intersubjetividades, que además son respaldadas por prácticas y normas internacionales (Adler, 1997; Hopf, 1998; Risse-Kappen, 1995). La mayor amplitud otorgada por el constructivismo a este concepto, inclusive, permite entender la existencia de una «paz autoritaria» u otras formas de entendimiento internacional a través de identidades y entendimientos comunes (Hopf, 1998).

Como interrelación de ambos puntos, se puede establecer que el constructivismo, al poner el acento en la noción de identidad, confiere al Estado y sus relaciones una aproximación más amplia que las corrientes realistas y liberales, para quienes los actores internacionales actúan siempre de manera racional. El constructivismo no niega la racionalidad de los actores sino que in-

tenta ir más allá a fin de determinar qué existe detrás de los intereses, explicando desde dónde provienen (Adler y Haas, 1992). Esto permite entender cómo un mismo Estado puede ser varios actores en la política internacional, por lo que deberíamos esperar diferentes patrones de comportamiento a través de grupos de Estados con diferentes identidades e intereses (Hopf, 1998).

Lo anterior está relacionado directamente con la esencia del APE, es decir, con el análisis de los factores que determinan el comportamiento del Estado y la formación de sus intereses. En este sentido, Wendt (1999) destaca que los supuestos constructivistas subyacen a la tradición fenomenológica en el estudio de la política exterior. En efecto, ya en su trabajo clásico sobre política exterior, Snyder, Bruck y Sapin (1962) proponían que los intereses son constituidos por ideas y no como algo objetivamente dado; más tarde De Rivera (1968) observaría cómo los distintos grupos pueden construir realidades, lo mismo que Janis (1982) al mostrar cómo los agentes sociales colectivos construyen la realidad social (ver: Houghton, 2007).

El constructivismo puede considerarse, entonces, como una teoría que complementa y enriquece el análisis de política exterior, ya que asume cuestiones como el interés racional de los actores, pero los problematiza; se encarga también de aspectos estructurales, tales como las influencias externas o sistémicas en la determinación de las preferencias nacionales. Como afirman

Adler y Haas (1992), el constructivismo complementa lo que las aproximaciones racionalistas dan por sentado, analizando las interacciones entre lo interno y lo internacional, no solo en términos de interés material, sino que también entre diferentes entendimientos epistémicos y prácticas que se relacionan con los agentes políticos. Es decir, que la política exterior, su formación y el relacionamiento entre actores internacionales dependerán de identidades, intersubjetividades e intereses que no son necesariamente dados, sino que están constituidos por una serie de interacciones internacionales y internas del tipo material e ideacional.

Sin embargo, a pesar de las ventajas que supone el constructivismo para un análisis más en profundidad de la política exterior, también presenta algunas dificultades. La principal se refiere a la «ausencia de una teoría causal de la identidad» (Hopf, 1998); cómo se forma la identidad, cuándo se está en presencia de identidades compartidas o por qué pese a existir identidades compartidas la cooperación fracasa, son algunas interrogantes que dificultan el análisis constructivista. La forma de resolver este dilema ha sido combinando los estudios constructivistas con otras disciplinas o con diferentes teorías de las relaciones internacionales. Como afirma Hopf (1998), el constructivismo en sí mismo es producto de la lingüística estructural, teoría política posmoderna, estudios culturales, entre otros, por lo que genera colaboración con otras disciplinas dentro y fuera de la ciencia

política, siendo los más cercanos los estudios sobre socialización, cultura política y psicología social. Otra forma de solucionar el problema de la determinación de la identidad, es combinar el constructivismo con otras teorías críticas que sí poseen una explicación causal para entender la identidad.

EL APORTE DE LA TEORÍA CRÍTICA AL APE

Esta perspectiva teórica, para el estudio de las relaciones internacionales, puede dividirse en dos grupos: la corriente crítica propiamente tal, proveniente de la Escuela de Frankfurt, basada principalmente en el trabajo de Jürgen Habermas; y la corriente neo-gramsciana, desarrollada principalmente por Robert Cox. La línea seguida por este último será analizada ya que presenta un mayor énfasis en la determinación de la identidad de los estados.

Anteriormente se ha señalado que uno de los problemas principales del constructivismo es su dificultad para determinar las causales de la identidad. También se han mostrado las ventajas y desventajas de las perspectivas estructurales e institucionales en la determinación de la política exterior. En este sentido, la teoría crítica aparece como una forma de ayudar a entender de mejor manera aquellos aspectos no resueltos por las mencionadas aproximaciones teóricas.

A diferencia de las corrientes positivistas que analizan la política exterior,

las perspectivas críticas no separan los hechos de los valores ni analizan por separado sujeto y objeto (Devetak, 2005). Esto permite que, al igual que los constructivistas, los críticos reflexionen sobre la mutua constitución entre actores y estructuras. Sin embargo, se diferencian de los primeros en que buscan entender el origen de la identidad (Hopf, 1998). Además, los críticos intentan proponer soluciones a las condiciones de hegemonía que prevalecen en el ámbito de las relaciones internacionales.

Uno de los puntos de partida de la teoría crítica es el análisis de la noción de hegemonía propuesta por Antonio Gramsci. Basado en este autor, Robert Cox (1983) señala que las ideas y las condiciones materiales están siempre ligadas, se influyen mutuamente, y deben ser entendidas en base a las relaciones sociales y los medios físicos de producción. En este sentido, la política exterior de los países puede entenderse desde una perspectiva estructural, tanto en las influencias internas como en las internacionales, sin embargo, en dicha estructura interactúan capacidades materiales, ideas e instituciones, la afectación de una por sobre la otra —o de manera recíproca— dependerá de cada caso en forma particular (Cox, 1981). Reforzando este argumento, para Devetak (2005) la teoría crítica explica cómo actores individuales y estructuras emergen y son condicionadas por la historia, lo cual implica que las relaciones internacionales estarán socialmente determinadas por las fuerzas

sociales dominantes. Esto marca una gran diferencia con el estructuralismo neorrealista, donde la hegemonía está basada en la distribución del poder dentro del sistema; para la perspectiva gramsciana, la hegemonía, en un sistema capitalista, se entiende a través de la relación entre clases (Neufeld, 1995).

La hegemonía se manifiesta de manera dinámica y recíproca en el plano interno e internacional. Para Cox (1983) los cambios en las relaciones de poder internacional pueden ser trazados como cambios fundamentales en las relaciones sociales. Siendo el mundo un espacio interactivo de fuerzas sociales, los Estados responderán tanto a la estructura global como a las configuraciones locales de fuerzas sociales (Cox, 1981). Por ejemplo, en el caso de los estados centrales, la hegemonía en el nivel internacional posee su paralelo en el nivel interno, donde las clases dominantes realizan concesiones a las subordinadas para alcanzar un amplio consenso social para su liderazgo (Neufeld, 1995). Todo esto genera una importante tensión y paradoja; por un lado, los propósitos del Estado son subordinados a las lógicas de mercado del capitalismo, separando la economía de la sociedad; y por otro, se produce un orden mundial complejo que incrementa la tensión entre principios de territorialidad e interdependencia (Devlek, 1995).

En el plano internacional, los grandes poderes poseen una libertad relativa para determinar sus políticas exteriores en respuesta a los intereses internos,

mientras que los poderes pequeños tienen menos autonomía, por lo que sus políticas están subordinadas o son penetradas por las naciones poderosas (Cox, 1983). En cuanto al plano interno, Cox (1983) apunta que la hegemonía incide de manera pasiva en los países periféricos, es decir, que estos intentan adoptar algunos aspectos culturales y económicos del modelo hegemónico pero sin perturbar las viejas estructuras de poder, por lo que son menos capaces de adoptar sus modelos políticos.

A estas formas de penetración, se adiciona que la hegemonía mundial se expresa en normas universales, instituciones y mecanismos que establecen reglas generales de comportamiento para los Estados y la sociedad civil que actúa a través de las fronteras (Cox, 1983: 62). Mediante los organismos y normas internacionales se legitima el orden hegemónico, se propagan sus ideas y se coopta a las élites de las naciones periféricas, quienes divulgan y reproducen esas ideas en sus propios países (Cox, 1983). Un ejemplo de ello son las políticas condicionadas, emanadas desde las instituciones económicas internacionales que presionan a los gobiernos a aceptar sus concepciones (Cox, 1983; Gill, 1995; Linklater, 2005). Según Cox (1981) estas solo pueden ser sostenidas por coaliciones de fuerzas conservadoras, que incluye una clase gerencial transnacional y también a los actores locales involucrados en la internacionalización de los países. De forma similar, Gill (1995) sostiene

que la globalización, en su aspecto político, es consistente con las perspectivas de las minorías de la OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*), las élites urbanas y nuevas clases medias del tercer mundo, las cuales se benefician de los patrones de consumo e incorporación dentro de los circuitos productivos y financieros del capital transnacional.

Finalmente, la teoría crítica posee un rol transformacionalista o emancipador, para lo cual propone dos grandes alternativas. Primero, Cox (1983) apunta a la idea gramsciana de la construcción de un bloque histórico, es decir, a la articulación de un bloque intelectual con intereses específicos que sea capaz de trascender hacia el todo social y concretarse en una nueva ideología e instituciones que se superpongan a la hegemonía previa. Segundo, Linklater (1998), siguiendo la línea habermasiana, apunta a crear nuevas formas de gobernanza global en base a una noción cosmopolita que incluya principios morales, legales y políticos universales, además de la reducción de las inequidades materiales y sociales (género, etnia), lo cual significa promover la reconfiguración de la comunidad política no solo más allá de las fronteras de la soberanía del Estado sino que también dentro de ellas (Devlek, 2005).

Bajo estos elementos, una aproximación crítica será de utilidad para ayudarnos a determinar desde dónde proviene el interés del Estado. Bajo las condiciones actuales, este estará influido tanto por cuestiones internas

como externas, que obedecen a la configuración de clases a nivel estructural, pero que también obedecerá a las preferencias que las élites –que deciden e influyen la política exterior– pretenden llevar a cabo.

CONCLUSIÓN: UNA EXPLICACIÓN CONSTRUCTIVISTA Y CRÍTICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR

El análisis de política exterior en la actualidad considera la interacción entre lo interno y lo internacional. Los gobiernos, si bien deben hacer frente a presiones externas e internas, poseen cierto margen de maniobra para conducir la política exterior. Por ende, a fin de entender por qué se adoptan determinadas decisiones, es necesario analizar los distintos factores que inciden en quienes conducen la política internacional y cuáles son las motivaciones que llevan a dichos actores a optar por una u otra alternativa de relacionamiento externo.

Bajo esta lógica, además de los factores institucionales, para entender la política exterior será necesario analizar las relaciones de la élite con otros grupos e individuos que intentan satisfacer sus intereses mediante instrumentos del Estado. Los diversos intereses pueden afectar la política exterior y por consiguiente las relaciones con otros actores internacionales.

Las distintas influencias, externas e internas, de la política exterior la complejizan y generan distintas pre-

guntas, entre ellas: ¿A qué responden los decisores a la hora de definir sus opciones de política exterior? ¿A factores externos, presiones internas, o motivaciones individuales? ¿De dónde provienen dichas motivaciones? ¿Buscan aumentar sus beneficios o tienen que ver con cuestiones identitarias? El análisis de política exterior por sí solo no resuelve estos cuestionamientos, por lo que el constructivismo y la teoría crítica resultan complementos necesarios para responderlas.

Para el constructivismo, las decisiones del Estado también responderán a cuestiones internas y externas, sin embargo, serán de tipo material e ideacional, los actores y estructuras se constituirán mutuamente. Producto de esta interacción se constituye la identidad del Estado, lo cual será de trascendental importancia para comprender sus preferencias, acciones y sus relaciones con los demás actores internacionales. En este sentido, un Estado se relacionará con otros de acuerdo a la identidad que les confiere, a las percepciones sobre el otro, los significados que los actores atribuyen a las acciones del otro y a la relación intersubjetiva que se ha ido construyendo. Estas interacciones no son aisladas, sino que están influidas por las prácticas sociales al interior y exterior de los Estados.

Dichas prácticas sociales pueden estar o no institucionalizadas, es decir, la política exterior y el relacionamiento entre actores internacionales pueden ser moldeados por normas e instituciones, así como también por ideas y percepcio-

nes. Esto permite entender desde dónde provienen los intereses, las identidades, las decisiones y, en definitiva, el comportamiento estatal, y si este responde a elementos racionales-objetivos o identitarios-subjetivos.

Para profundizar en la determinación de los intereses e identidades, la teoría crítica, a diferencia del constructivismo, establece una relación causal. Atribuye la formación de la identidad –y por consiguiente de la política exterior– a las relaciones sociales, lo que implica que las relaciones internacionales son determinadas por las fuerzas sociales dominantes, tanto internas como externas. Los Estados responden a la hegemonía, las naciones más pequeñas están subordinadas a los intereses de las naciones más poderosas. Sin embargo, las estructuras locales de poder también ejercen influencia en la política exterior.

A diferencia de las teorías estructuralistas o el marxismo clásico, la teoría crítica confiere a los actores mayor importancia al interactuar con la estructura, y no solo ser moldeados por ella. De esta manera, las élites y grupos dominantes de naciones periféricas cumplen un rol importante en la política internacional. Ellas pueden ser cooptadas por la hegemonía y reproducen sus ideas y prácticas en el plano interno. Esta situación impide la construcción de un bloque histórico en función de las identidades locales.

En conjunto, las tres perspectivas analizadas nos ayudarán a entender de mejor manera a qué responden los estados, si su comportamiento obe-

dece a cuestiones internas, externas, de carácter objetivo o subjetivo. Una aproximación crítica-teórica de la política exterior analizará la élite que lleva a cabo la política y su relación con otros grupos de la sociedad, tanto a nivel interno como externo. También estudiará cuáles son las ideas que adscriben estos actores y sus percepciones acerca de las relaciones internacionales. Entender el conjunto de estos elementos nos ayudará a prever qué decisiones son finalmente llevadas a la práctica y qué variables son más o menos explicativas del comportamiento externo del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Adler, Emanuel & Haas, Peter (1992), «Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program», *International Organization*, vol. 46, n°1, winter, pp. 367-390.
- Adler, Emanuel (1997), «Seizing the middle ground: Constructivism in world politics», *European Journal of International Relations*, vol. 3, n°3, pp. 319-363.
- Alons, Gerry (2007), «Predicting a State's Foreign Policy: State Preferences between Domestic and International Constraints», *Foreign Policy Analysis*, vol. 3, pp. 211-232.
- Breuning, Marijke (2013), «Roles and Realities: When and Why Gatekeepers Fail to Change Foreign Policy», *Foreign Policy Analysis*, vol. 9, pp. 307-325.
- Cox, Robert (1981), «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory», *Millennium - Journal of International Studies*, vol. 10, n°2, pp. 126-155.
- Cox, Robert (1983), «Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method», *Millennium - Journal of International Studies*, vol. 12, n°2, pp. 162-175.
- Devetak, Richard (2005), «Critical Theory», en: Burchill, Scott (Ed.), *Theories of International Relations*, Third Edition, New York: Palgrave MacMillan, pp. 137-160.
- Foyle, Douglas (2003), «Foreign Policy Analysis and Globalization: Public Opinion, World Opinion, and the Individual», *International Studies Review*, vol. 5, n°2, pp. 155-202.
- Garrison, Jean (2003), «Foreign Policymaking and Group Dynamics: Where We've Been and Where We're Going», *International Studies Review*, vol. 5, n°2, pp. 155-202.
- Gill, Stephen (1995), «Globalisation, Market Civilisation and Disciplinary Neoliberalism», *Millennium - Journal of International Studies*, vol. 24, n°3, pp. 399-423.
- Gourevitch, Peter (1978), «The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics», *International Organization*, vol. 32, n°4, pp. 881-912.
- Haas, Peter (1992), «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination», *International Organization*, vol. 46, n°1, pp. 1-36.
- Hazleton, William (1987), «Los procesos de decisión y las políticas exteriores», en: Wilhelmy, Manfred (Ed.), *La formación de la política exterior*, Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, pp. 15-35.
- Hermann, Charles (1990), «Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy», *International Studies Quarterly*, vol. 34, n°1, pp. 3-21.
- Holsti, Ole (2004), «Theories of International Relations», en: Hogan, Michael & Paterson, Thomas (Eds.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 51-90.
- Hopf, Ted (1998), «The Promise of Constructivism in International Relations Theory», *International Security*, vol. 23, n°1, pp. 171-200.
- Houghton, David (2007), «Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making:

- Toward a Constructivist Approach», *Foreign Policy Analysis*, vol. 3, pp. 24-45.
- Hudson, Valerie & Vore, Christopher (1995), «Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow», *Mershon International Studies Review*, vol. 39, n°2, pp. 209-238.
- Kaarbo, Juliet (2003), «Foreign Policy Analysis in the Twenty-First Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas», *International Studies Review*, vol. 5, n°2, pp. 155-202.
- Keohane, Robert (1988), *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Keohane, Robert (2001), «Relaciones Internacionales: lo viejo y lo nuevo», en: Goodin, Robert & Klingemann, Hans-Dieter (Eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Tomo II, Madrid: Itsmo, pp. 668-692.
- Keohane, Robert & Nye, Joseph (1988), *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Linklater, Andrew (1986), «Realism, Marxism and Critical International Theory», *Review of International Studies*, vol. 12, n°4, pp. 301-312.
- Linklater, Andrew (1998), *The Transformation of Political Community; Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*, Cambridge: Polity Press.
- Linklater, Andrew (2005), «Marxism», en: Burchill, Scott (et. al), *Theories of International Relations*, Third Edition, New York: Palgrave MacMillan, pp. 110-136.
- Milner, Helen (1997), *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and Information*, Princeton: Princeton University Press.
- Moravcsik, Andrew (1997), «Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics», *International Organization*, vol. 51, n°4, pp. 513-553.
- Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, London: Routledge.
- Neufeld, Mark (1995), «Hegemony and Foreign Policy Analysis: The Case of Canada as Middle Power», *Studies in Political Economy*, vol. 48, pp. 7-29.
- Onuf, Nicholas (1989), *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia SC: University of South Carolina Press.
- Putnam, Robert (1988), «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games» *International Organization*, vol. 42, n°3, pp. 427-460.
- Risse-Kappen, Thomas (1995), «Democratic Peace – Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument», *European Journal of International Relations*, vol. 1, n°4, pp. 491-517.
- Rosenau, James (2001). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, New York: Cambridge University Press.
- Sanders, David (2001), «Relaciones Internacionales: neorrealismo y neoliberalismo», Goodin, Robert & Klingemann, Hans-Dieter (Eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Tomo II, Madrid: Itsmo, pp. 619-644.
- Snyder, Richard; Brook, Henry & Sapin, Burton (1962), *Foreign Policy Decision-Making*, New York: Free Press.
- Waltz, Kenneth (1978), *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wendt, Alexander (1995), «Constructing International politics», *International Security*, vol. 20, n°1, pp. 71-81.