

Análisis comparado de políticas exteriores latinoamericanas: actores y estructuras para teorías de rango medio

Italo Beltrão Sposito¹ 

DOI: 10.1590/0103-3352.2023.40.257700

Introducción

El análisis de la política exterior de países de América Latina sigue dominado por estudios de casos individuales a partir de descripciones históricas de un gobierno específico, siendo raros los estudios comparados. Además de las variadas contribuciones conceptuales (p. ej., el debate entre autonomía y dependencia) y acerca de la influencia de las condiciones regionales sobre política exterior – como los cambios resultantes de las reformas neoliberales – todavía son raros los estudios comparados de política exterior que permitan el desarrollo de teorías de rango medio adecuados a analizar varios de los países de la región. La ausencia de molduras metodológicas y el predominio de debates normativos y estudios de casos únicos dificultan hallazgos sobre relaciones de causalidad generalizables.

Aunque las premisas básicas de los estudios de la subárea de análisis de política exterior (APE) propongan modelos teóricos multicausales y multi niveles para comprender los complejos fenómenos que involucraron diferentes

¹ Professor Adjunto na Universidade Federal do Tocantins (UFT), Campus de Porto Nacional. Porto Nacional, TO, Brasil. E-mail: italo@uft.edu.br

actores y el ambiente en que operan en la toma de decisiones en política exterior (HILL, 2003; HUDSON, 2008; NEACK; HEY; HANEY, 1995), en América Latina, son incipientes las contribuciones empíricas a partir de análisis cualitativos para desarrollo de teorías de rango medio. Son recientes los esfuerzos de contribuir con ese objetivo, presentando relaciones causales generalizables para varios países de América Latina. (AMORIM NETO; MALAMUD, 2019; 2015; JENNE; SCHENONI; URDINEZ, 2017; MERKE; REYNOSO; SCHENONI, 2020; ONUKI; MOURON; URDINEZ, 2016; SPOSITO, 2019).

Sin embargo, falta desarrollar una moldura teórica que sirva para comparar varios países latinoamericanos y explicar sus políticas exteriores a partir de la relación entre agente y estructura. Intento construir un puente entre las propuestas multi niveles y actores del análisis de política exterior y los intentos recientes de generalización acerca de las políticas exteriores latinoamericanas para proponer una moldura teórica que sirva a analizar y comparar el comportamiento internacional de los países de la región. En términos domésticos, analizo la agencia a partir del rol del liderazgo político y otros actores relevantes en política exterior, y la estructura, explorando cómo sistemas presidencialistas y multipartidistas latinoamericanos influyen las condiciones para tales actores tomen decisiones en política exterior. En términos internacionales, sistematizo las variables de presión sobre los países de la región, determinantes sobre sus condiciones de autonomía.

Empiezo el artículo presentando los avances empíricos recientes a partir de diseños comparados, que han aportado al desarrollo de teorías de rango medio, pero destacando la ausencia de análisis cualitativos comparados que avancen en una diversidad de casos. En seguida, discuto las principales variables influyentes sobre la política exterior de países latinoamericanos en un intento de organizar cómo interactúan para avanzar con una moldura teórica que sirva de base a teorías de rango medio. En esa sección, sistematizo las variables internacionales, actores domésticos con agencia sobre la política exterior y la estructura político-institucional en que interactúan. Al final, presento las contribuciones y hago algunos comentarios a respecto agendas de investigación.

Avances empíricos recientes

Históricamente, el análisis de política exterior latinoamericana no ha investido en ponderar cuestiones metodológicas y molduras teóricas para comparación. Estudios de caso dominan la literatura, con foco en Estados individuales y con inferencias descriptivas (HEY, 1997). Circunstancias nacionales y los contextos cultural-institucionales determinaron la agenda de investigación, enfocando en el análisis de casos específicos y dificultando la creación de teorías de rango medio para comparación de países (GIACALONE, 2012).

Los diseños comparados son predominantemente recientes. A pesar de servir para encontrar contrastes y similitudes, ellos, mayoritariamente, cuentan con apenas dos casos o con muestras grandes (cuantitativos), siendo raras las muestras medianas. Por un lado, han predominado las investigaciones centradas en los países más relevantes de la región, Brasil y Argentina (FRENKEL; AZZI, 2018; LÓPEZ BURIAN; TARCIANO SILVA, 2015). Por otro, han aumentado las publicaciones con comparación de estados pequeños, utilizando bases teóricas específicas para analizar ese tipo de país (HERRERA-VINELLI, 2017; MÉNDEZ-COTO, 2020; SALGADO ESPINOZA, 2017), un camino que puede ser fructífero y que permite alargar las muestras, dado que significa parcela de los países latinoamericanos se encuadran en esa categoría.

Otros autores han avanzado con la comparación de tres casos, todavía, se mantiene en parte el problema mencionado. Amorim Neto y Malamud (2015) traen un aporte importante para explicar las fuentes de las políticas exteriores de tres países latinoamericanos. A través de la utilización de regresiones individuales para cada caso, defienden que las quedas en las convergencias de Brasil y México con Estados Unidos se explican por su poder creciente, al paso que, en Argentina, el previsor más fuerte es la presencia de la izquierda en el poder.

En otro artículo, Amorim Neto y Malamud (2019) han sistematizado el rol de las burocracias especializadas en política exterior de tres países de América Latina: México, Brasil y Argentina. Ellos proponen un abordaje a partir de dos variables: atribuciones institucionales de las burocracias y grado de delegación presidencial. Los autores concluyen que las primeras son tradicionalmente mínimas en Argentina y México, y decreciente en Brasil, al paso que el segundo es irregular en Argentina, esporádico en México y decreciente

en Brasil. Por su vez, la delegación presidencial ha disminuido en las últimas décadas debido a cambios de régimen, ideológicos o características personales, retirando competencias de la diplomacia profesional.

Tales contribuciones representaron un avance importante para la literatura y alcanzaron hallazgos con alta validez interna, pero con baja validez externa, lo que limita las condiciones de generalización a otros países latinoamericanos. De otro lado, las sistematizaciones de datos y uso de métodos cuantitativos traen importantes contribuciones, ya que permiten generalizaciones de hallazgos, alcanzando varios países/períodos, además de los más comúnmente investigados (Brasil, México y Argentina). Presento avances empíricos que pueden servir a investigadores interesados en análisis comparados.

Merke y Reynoso (2016) han sistematizado las principales dimensiones de la política exterior de países latinoamericanos: objetivos; estilos; orientación geopolítica; orientación comercial; ideología; y relación con Estados Unidos. Para eso, utilizaron la opinión de 134 expertos en política exterior de 19 países de la región. El resultado fue la creación de una base de datos que mide el posicionamiento de 142 presidentes en cada una de esas dimensiones. Los autores identificaron correlaciones entre esas dimensiones, percibiendo que presidentes comercialmente proteccionistas tienden a girarse hacia el sur global, a tener un estilo más ideológico y a buscar mayor autonomía respecto a los Estados Unidos; a su paso, los liberales priorizan el norte, tienen un estilo más pragmático y se alinean más a los Estados Unidos.

Con base en metodología semejante para colecta de datos, Caetano, López Burian y Luján (2019) han consultado 51 académicos de 8 países latinoamericanos sobre el posicionamiento en política exterior de 3 presidentes en cada uno de estos países respecto a giros ideológicos, apertura/integración regional, configuración del sistema internacional, y niveles de competencia y cooperación en la región. Los autores encuentran coincidencia entre los juicios de académicos con relación a la incertidumbre del escenario regional y un vínculo entre tipo de inserción internacional y modelos de desarrollo.

Merke, Reynoso y Schenoni (2020) utilizaron los datos recurridos para desarrollar una teoría de rango medio que explicara cambios en política exterior en América Latina. Los autores testearon 13 hipótesis sobre los determinantes de los cambios en política exterior, incluyendo variables referentes al

poder ejecutivo, régimen político, partidos y factores sistémicos/internacionales. Los autores encontraron evidencias de que los presidentes son importantes actores en la definición de la política exterior, con las burocracias y el crecimiento económico teniendo un efecto estabilizador. Así, cambios ideológicos entre presidentes definen los cambios de política exterior, siendo limitados por las burocracias, pero exacerbados en casos de crisis presidenciales.

Analizando 499 discursos de 19 presidentes en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) entre 1994 y 2004, Jenne, Schenoni y Urdínez (2017) han encontrado relaciones entre la ideología de los líderes y sus posicionamientos en política exterior: cuanto más identificado con la ideología de izquierda (principalmente los integrantes de la ‘marea rosa’) más ha utilizado el concepto de integración y más se ha referido a América Latina, al revés del uso del concepto de cooperación y menciones al hemisferio, más frecuente en presidentes de derecha.

El posicionamiento, en términos de votaciones, en la AGNU también fue utilizado como manera de ‘medir’ la política exterior de países de América Latina. En un análisis que comparó 33 países latinoamericanos entre 1946 y 2008, Sposito (2019) utilizó un modelo estadístico de supervivencia para identificar que los cambios de régimen e intervenciones militares de oposición al gobierno corriente han generado los cambios más extremados en política exterior.

Schenoni (2017) aplicó el Análisis Cualitativo Comparado (*Qualitative Comparative Analysis – QCA*) para analizar el accionar de países sudamericanos durante el auge brasileño en términos de poder en la subregión. El autor encuentra respuestas adecuadas solamente desde tres países: Chile, Colombia y Uruguay; los otros vecinos pequeños no adoptaron estrategia de *bangwagonging*, ni los medios de *soft balancing* (los comportamientos esperados). Schenoni defiende que la variable que explica respuestas inconsistentes de los vecinos es de origen interior: países donde la competencia doméstica por el poder se encuentra regulada por instituciones sólidas (partidos institucionalizados, estabilidad de mandatos presidenciales y presidentes representativos), desarrollan políticas exteriores más estables y consistentes con la distribución de poder regional.

En otra contribución, Amorim Neto y Malamud (2020) también usaron QCA para buscar las condiciones que determinan la oportunidad y las

motivaciones de los presidentes delegaren la política exterior a sus ministros de relaciones exteriores (nuevamente se centran en los tres grandes). Sus resultados muestran que son cuatro combinaciones de condiciones que llevan a la delegación: estabilidad internacional y consenso de las élites en política exterior (dominante entre los 1950 y 1990); estabilidad internacional, presidente de derecha y baja profesionalización burocrática; estabilidad internacional, presidente de derecha y baja pericia presidencial en política exterior; y ausencia de autoritarismo, consenso de las élites y presidentes de derecha. Por otro lado, profesionalización de la burocracia, cuando combinada con ausencia de autoritarismo y consenso entre las élites, aparece como importante factor para no delegar (dominante en el período posterior a 1994). Los autores defienden que tales hallazgos dan soporte a tratar la política exterior como otras políticas públicas por la delegación también depender de motivaciones y oportunidades. Además, la historia fue más determinante en los estándares encontrados que las diferencias nacionales, una muestra de la importancia y adecuación del análisis comparado.

Estos avances recientes aportan bases teóricas y metodológicas sólidas para el desarrollo de teorías de rango medio para la comparación de política exterior latinoamericana. Sin embargo, si considerando específicamente la combinación entre teorías de rango medio con diseños de investigación a partir de análisis comparados cualitativos, fueron pocos los estudios encontrados. En la próxima sección, sistematizo contribuciones teóricas que sirven de base para la comparación de políticas exteriores latinoamericanas.

Aportes teóricos a teorías de rango medio

Podemos listar como premisas básicas del APE: búsqueda de explicaciones de resultados basadas en causas múltiples, utilizando diferentes niveles de análisis, y construcción de teorías de rango medio como una interfaz entre las teorías sistémicas y la complejidad típica del mundo real (HUDSON, 2008). Como toda proposición teórica, es necesario cierto nivel de abstracción frente a la realidad, sin embargo, la corriente principal en RR. II. (Realismo), es débil para explicar cómo diferentes Estados con características semejantes y en posiciones semejantes en la jerarquía del sistema internacional, presentan comportamientos diferentes en política exterior.

Así, los proponentes de las teorías de rango medio, por considerar ser imposible identificar variables independientes que operan o determinan todos los procesos sociales existentes, consideran que la teoría científica debe segregar hipótesis y regularidades empíricas a grupos y/o períodos históricos (BOUDON, 1991). Específicamente, están en acuerdo con las bases teóricas de la llamada ‘segunda generación’ del APE, que incluyen la compatibilidad entre varias metodologías y técnicas cuantitativas y cualitativas, el rechazo de conexiones simples, y la necesidad de considerar los agentes diversos y estructuras que influyen en el comportamiento internacional de los Estados (HILL, 2003; SMITH; HADFIELD; DUNNE, 2008).

En los estudios de APE, las teorías de rango medio representaron una crítica a las grandes teorías de relaciones internacionales (RR. II.) que intentaban explicar el comportamiento de estados exclusivamente mediante variables sistémicas. Tenían como objetivo contestar la premisa del estado como actor monolítico y proponían comprender el rol de los individuos y de las estructuras en que se insertaban a partir del análisis de los procesos en la toma de decisiones (SMITH, 1986).

Partiendo de tales suposiciones, uno tiene que considerar las condiciones relacionadas con el grupo y el período histórico en análisis. Para sistematizar cómo y cuáles condiciones considerar en una teoría de rango medio, parto de una revisión de las variables independientes más influyentes y después analizo en separado las variables internacionales, los tomadores de decisiones en política exterior (agentes) y los sistemas políticos domésticos (estructuras).

Cómo es característico de las teorías de rango medio, sus suposiciones tienen limitaciones temporales y de alcance. En ese artículo, pretendo traer aportes para explicar la política exterior de países latinoamericanos con sistemas presidencialistas multipartidistas, desde la tercera ola de democratización, empezadas al final de los años 1970.

VARIABLES INDEPENDIENTES

La literatura de APE involucra marcos explicativos basados en la diversidad de variables y niveles de análisis (NEACK; HEY; HANEY, 1995). Como premisa básica adopta la necesidad de incluir el nivel doméstico, promoviendo la ‘apertura de la caja negra’ y desarrollando teorías de rango medio basadas

en informaciones específicas de cada actor (Estados), en busca de explicaciones multicausales (HILL, 2003). Se propone analizar cómo interactúan los actores y agendas nacionales con las globales, en lo que la literatura llama la característica ‘intermística’² de la política exterior (NEACK, 2019).

Tales premisas tornan necesario analizar las características locales influyentes sobre la política exterior. Sin embargo, las contribuciones teóricas del pensamiento latinoamericano se acercan más a las grandes teorías de RR. II., con enfoque estructural, los cuales buscan explicar las políticas exteriores latinoamericanas a partir de su posicionamiento en la estructura del sistema internacional y su condición subordinada en él.³ Son importantes avances que lograron aportar visiones nativas de RR. II., pero que no se adecuan a teorías de rango medio.

En América Latina, las circunstancias nacionales afectaron la agenda de investigación, dificultando la generación de teorías de rango medio apropiadas para comparar las políticas exteriores de estados de la región. La autora señala que el contexto cultural-institucional dirigió el debate, generando marcos teóricos adecuados para el análisis de casos específicos, de interés específico de los autores, y de acuerdo con las circunstancias políticas, académicas y domésticas (GIACALONE, 2012).

Hey (1998) destaca cuatro variables explicativas para el comportamiento de la política exterior de la región: i) presión externa: emanada principalmente de los Estados Unidos, pero también de otros países centrales y de instituciones financieras internacionales; ii) democratización: surgida después del final de la Guerra Fría, es una variable clave para comprender la relación de los países con el nuevo sistema internacional; iii) rol del líder: debido a la limitación de las burocracias especializadas en política exterior en países con menores grados de desarrollo, el rol del líder y su interés en la política exterior también adquieren especial importancia; iv) cambios culturales: resultó en un giro en política exterior con el abandono de modelos de desarrollo e ideologías obsoletas después del final de la guerra fría.

2 Término propuesto por Manning (1977), se refiere al creciente impacto de la agenda internacional, resultado de la interdependencia económica, en los intereses económicos y políticos de actores y grupos domésticos. Tales cuestiones son “por lo tanto, simultánea, profunda e inseparablemente domésticas e internacionales [...] tales cuestiones son ‘intermísticas’” (p. 309, traducción libre)

3 Importante sistematización de tales teorías y escuelas de pensamientos se encuentra en el libro “Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano. Teorías, Escuelas, Conceptos, Doctrinas, Figuras” (DEVÉS; ÁLVAREZ, 2020).

Van Klaveren (1992) destaca que las democratizaciones durante las décadas de 1980 y 1990 afectaron los procesos de toma de decisiones, aumentando el número de actores participantes. Otro punto común es la importancia de la política económica para la estrategia de inserción internacional y cómo el modelo de desarrollo impacta en el comportamiento exterior y los proyectos de integración regional.

Por lo tanto, habría dos consensos con respecto a las variables determinantes en el comportamiento externo de los Estados: la importancia del peso del poder estadounidense sobre la región y el rol del liderazgo político y su ideología, o sea, el posicionamiento del presidente en cuestiones de política exterior (HEY, 1997). Otras variables consideradas importantes son el estado de la economía y el uso de la política exterior para el desarrollo económico (BELOW, 2017).

Variabales internacionales: la presión desde los Estados Unidos

Las variables internacionales pueden ser consideradas relativamente constantes para todos países de América Latina, desde que sean consideradas las diferencias internas, principalmente en términos de poder político y económico, como formas de diferenciar cómo impactan en diferentes grados en cada país. Conforme la literatura ha subrayado, por ser un área de dominio histórico de los Estados Unidos, la potencia debe ser considerada la variable sistémica de mayor relevancia.

Poder (o la diferencia de poder entre un país latinoamericano y Estados Unidos) puede ser una importante variable para explicar posicionamientos en política exterior de los países latinoamericanos (AMORIM NETO; MALAMUD, 2015; MOURÓN; URDINEZ, 2014). Además de la diferencia de poder, variaciones en los niveles de ayuda financiera y militar, y la utilización de embargos económicos y militares por los Estados Unidos contra países latinoamericanos influyen en cambios de política exterior en la región (SPOSITO, 2020).

Por lo tanto, en términos políticos, existe un relativo consenso de la primacía de la presión emanada por los Estados Unidos, en explicar las políticas exteriores latinoamericanas. En cierta medida, de manera complementaria, en términos económicos, la vulnerabilidad a la presión de potencias e instituciones financieras multilaterales tiene fuerte influencia sobre los modelos

de desarrollos latinoamericanos, con considerable impacto sobre sus estrategias internacionales.

En términos históricos, por un lado, la presión norteamericana ha variado a depender de su interés en otras regiones del mundo y percepciones sobre como eventos en la región constituían amenazas a su seguridad nacional (PASTOR, 2001). Durante la Guerra Fría, tal percepción estuvo vinculada a la infiltración comunista, al paso que después de su final, temas como narcotráfico y terrorismo dominaron la agenda. Cuando la percepción de amenaza era limitada, los Estados Unidos buscaban manipular la ayuda económica y militar repasada a los países, intentando influenciar las decisiones de los líderes y evitar comportamientos desviados. En casos más problemáticos, la imposición de embargos aparecía como una herramienta para punir posicionamientos contrarios a los intereses norteamericanos. Finalmente, las intervenciones militares ocurrían cuando se percibía una amenaza clara a la seguridad de la potencia (SPOSITO, 2020). El uso de intervenciones ha predominado en países más débiles, ubicados en América Central y Caribe, en cuanto los embargos se concentraron en los ‘tres grandes’: Brasil, México y Argentina.

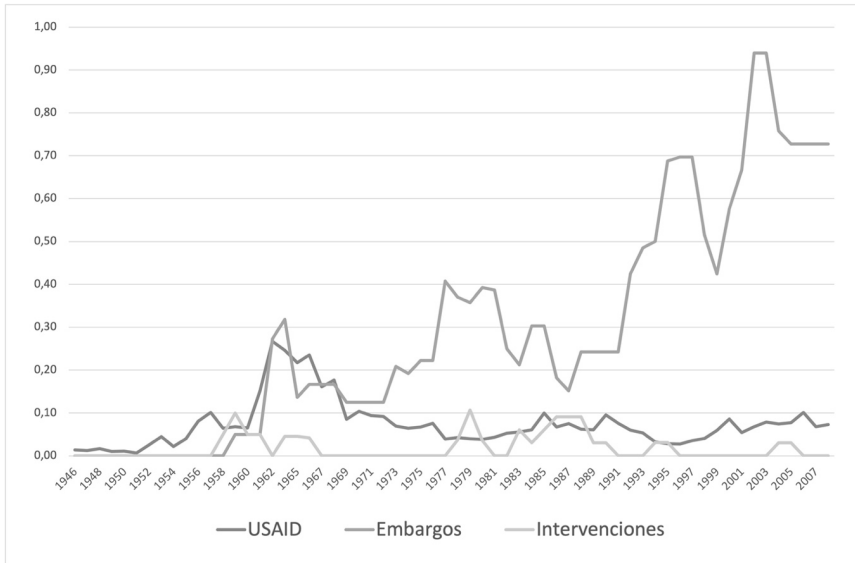
La Figura 1 nos permite observar cómo ha variado la actuación de los EE. UU. en la región. Por un lado, durante la Guerra Fría, predominó la manipulación de la ayuda económica y militar (vía USAID)⁴, con un aumento significativo después de la Revolución Cubana, la cual representó la primera ascensión de un régimen ideológicamente opuesto. De manera complementaria, las intervenciones militares⁵ también ocurrieron durante ese período, principalmente entre 1958 y 1968, y entre 1978 y 1990. Por otro lado, a pesar de cierta ocurrencia entre 1975 y 1985, después del final de Guerra Fría, se aumentan los embargos económicos⁶, los cuales pasaron a predominar como herramienta de coerción norteamericana en América Latina.

4 La variable presenta la ayuda militar y económica de los Estados Unidos a 33 países Latinoamericanos y caribeños en billones de dólares americanos y en valores constantes de 2017.

5 Fueron sumadas las intervenciones militares ocurridas en cierto año y dividida por el total de 33 países Latinoamericanos.

6 La variable presenta el promedio regional para la suma de tipos de embargos económicos sobre países Latinoamericanos, de acuerdo con la clasificación de Morgan, Bapat y Kobayashi (2014).

Figura 1 – Presión emanada desde los Estados Unidos



Fuente: adaptado de Kisangani y Pickering (2008), Morgan, Bapat y Kobayashi (2014), Pearson y Baumann (1993), y United States Agency for International Development (USAID) (2017).

Sumado a los embargos, las crisis de las deudas exteriores y el proceso de apertura económica, que marcó América Latina al final de Guerra Fría, aumentaron su vulnerabilidad y trajeron la reprimarización de sus economías. Como resultado, su vulnerabilidad pasa a depender de los precios internacionales de productos primarios (PP. PP.), predominantes en sus pautas de exportaciones (CAMPELLO; ZUCCO, 2015). Tales variaciones fueron determinantes para que los países latinoamericanos disfrutasen de mayores grados de autonomía en política exterior, permitiendo mayor protagonismo internacional y avance en proyectos propios de integración regional, como se ha observado recientemente durante la ‘marea rosa’.

Más recientemente, China se tornó otro importante actor internacional en América Latina. La penetración china en la región está negativamente relacionada con la influencia norteamericana en la región, especialmente cuando el gobierno chino estuvo involucrado en las decisiones, o sea, Beijing ha ocupado espacios donde la presencia de EE. UU. ha declinado (URDINEZ et al., 2016). China se ha consolidado como un actor importante en la región frente

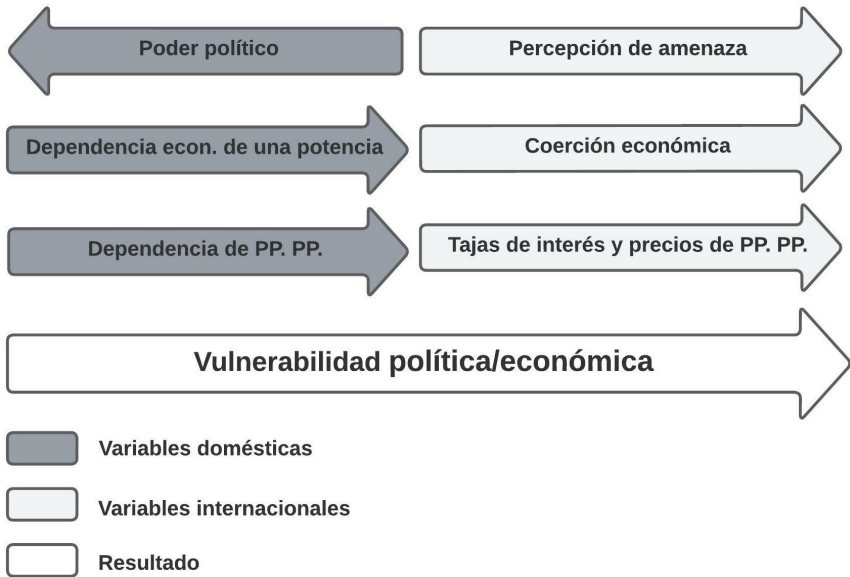
el declive de EE. UU. y el giro ideológico a la izquierda en Latinoamérica, ocurridos principalmente desde inicios del siglo XXI, lo que ha permitido mayores márgenes de maniobra para los países latinoamericanos en términos de política exterior (ZAPATA; MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ, 2020).

Se suma el aumento del vínculo económico: China se tornó la principal pareja comercial y creciente inversor en la región; su demanda masiva por PP. PP. casa con la oferta de exportaciones latinoamericanas. Aunque entre 2005 y 2019 las inversiones desde China no han superado las del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, se ha acercado. Además, si, por un lado, los préstamos chinos a la región aún se abstienen de imponer condiciones políticas a los contenedores, por otro, continúan fomentando el uso de sus empresas y/o equipos (MYERS; GALLAGHER, 2020). La relación entre América Latina y las dos potencias presentan dinámicas diferentes que, por eso, tienden a atraer de manera diferente los países latinoamericanos, a depender del interés de las dos potencias y características domésticas de los países de la región.

La Figura 2⁷ sistematiza la influencia del impacto de variables internacionales sobre países latinoamericanos y concluye el debate de esa subsección. En términos políticos, países más poderosos enfrentan menor vulnerabilidad a la presión exterior; tal presión varía a partir de la percepción de una potencia (principalmente los EE. UU.) a su seguridad nacional. Más recientemente, la ausencia de EE. UU. ha abierto espacio para la inserción de China en la región. En términos económicos, los países más débiles económicamente (en términos de la concentración de la dependencia económica/financiera/comercial en una de las potencias y/o su dependencia en la exportación de PP. PP.) sufren más económicamente. Complementariamente, variaciones en los precios internacionales de los PP. PP., el uso de embargos o la variación en el nivel de ayuda repasada por las potencias afectan los grados de autonomía que disfrutaban los países latinoamericanos.

7 Las figuras 2, 3 y 4, y el cuadro 1, no suponen relaciones causales entre las variables, pero intenta esquematizar cómo interactúan las variables, apuntando si varían en términos directa o inversamente proporcionales. Las flechas largas representan espectros de variación y sus extremos tipos ideales. Las flechas delgadas representan relación de condiciones con resultados más probables (cómo son intentos de generalización, representan tendencias y no necesariamente relaciones causales).

Figura 2 – Sistematización de la variación impacto de la presión de EE. UU.



Fuente: elaboración propia

Actores internos

En el poder ejecutivo se concentran las atribuciones en política exterior. Los presidentes son los principales actores, asesorados por los ministerios/agencias especializadas. En América Latina, los presidentes detienen poder suficiente para prevalecer sobre otros actores con poder de veto (como el Congreso), dado su apoyo en capacidades institucionales como el poder de veto y decreto, implicando la subordinación de las burocracias y oficinas de ministros debajo su comando (MALAMUD, 2015).

Debido a la baja participación de las burocracias en los países de la región (principalmente en los menos desarrollados), Hey (1997, p. 651) destaca la importancia de las características individuales de los líderes, en muchos casos dominantes y/o carismáticos. Así, no apenas toman las decisiones más importantes, sino también cultivan políticas exteriores personalistas. Carisma y su grado de interés en la agenda internacional son influyentes debido al tradicional intercambio directo entre jefes de gobiernos en cumbres regionales (VAN KLAVEREN, 2013).

Por el predominio de los sistemas políticos presidenciales, con una alta concentración de poder en el ejecutivo, con poderes de veto, legislativo y de agenda, además de los principales deberes en política exterior, el liderazgo es una variable esencial para comprender la política exterior de países latinoamericanos.

Sin embargo, los presidentes enfrentan alta inestabilidad política, una característica propia de América Latina. Desde 1917, 260 de los 371 golpes de estado en el mundo, y 117 de 226 guerras civiles ocurrieron en América Latina (PRZEWORKSI, 2016). Entre 1930 y 1980, 37 países pasaron por 277 cambios de gobierno, siendo 104 a través de golpes de estado (VALENZUELA, 2008). Desde 1978, los casos de golpes han disminuido (solamente dos tuvieron participación de los militares, Jamil Mahuad, Ecuador-2000 y Manuel Zelaya, Honduras-2009; tres si considerada la renuncia forzada de Morales en Bolivia-2019), pero un nuevo tipo de inestabilidad ascendió: las rupturas de mandatos presidenciales. Fueron más de 20 presidentes que no completaron sus mandatos, sea debido a renunciaciones, juicios políticos, declaraciones de incapacidad mental o abandonos de cargo.

Desde la tercera ola de democratización, los presidentes pasaron a ser removidos por un nuevo poder moderador (que sustituyó a los militares), las protestas populares. A partir de la cobertura mediática a escándalos de corrupción o crisis económicas, la opinión pública presiona los legisladores a sacar su apoyo al presidente ('escudo legislativo'), aumentando las posibilidades de renuncia o juicio político (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Protestas multi clases tienen un efecto positivo sobre la inestabilidad presidencial, pero ese efecto es reducido cuando el presidente cuenta con un escudo legislativo (PÉREZ-LIÑÁN, 2014). Merke, Reynoso y Schenoni (2020) apuntan que, en eventos de crisis presidenciales, los presidentes consiguen superar las limitaciones impuestas por las burocracias. Se suma que sus ideologías son determinantes sobre los cambios, haciendo con que la inestabilidad de sus mandatos sea un factor influyente sobre las políticas exteriores.

Considerando las contribuciones presentadas, a partir de variables cómo poderes presidenciales, personalismo/carisma del presidente y la ocurrencia de crisis, se disminuyen las posibilidades de delegación (o predominio de las burocracias) y la ideología del presidente se torna un factor importante

para explicar las políticas exteriores latinoamericanas. Tal ideología está relacionada con el modelo de desarrollo adoptado, su estilo, así como sus preferencias estratégicas en política exterior, en integración regional y respecto a los Estados Unidos (MERKE; REYNOSO, 2016).

El Cuadro 1 organiza tales presupuestos y retoma las contribuciones empíricas de la sección 1 respecto a expectativas generales cuanto al tipo/estilo de política exterior a ser adoptado a partir de la ideología presidencial. Presidentes con más poderes legislativos y de veto, que sean más personalistas y carismáticos o que estén enfrentando períodos de crisis, tienden a involucrarse más en la agenda de política exterior, disminuyendo el nivel de delegación a las burocracias. Tal centralización política y decisoria aumenta el impacto de la ideología del presidente, creando una expectativa de comportamiento internacional en diferentes dimensiones: política económica, orientación geopolítica, tipo de integración de preferencia, estilo y aliados preferenciales.

Cuadro 1 – Expectativas de tipo/estilo de política exterior

Poderes presidenciales; Personalismo/carisma; Crisis	
↓	
Interés/involucramiento presidencial en PE y nivel de delegación	
↓	
Impacto de la ideología del presidente	
Izquierda	Derecha
Política económica proteccionista	Política económica aperturista
Sur global	Norte global
Integración regional	Integración hemisférica
Estilo ideológico	Estilo pragmático
Autonomía frente a EE. UU. y/o acercamiento a China	Alineamiento/acercamiento a EE. UU. y/o distanciamiento de China

Fuente: elaboración propia a partir de JENNE; SCHENONI; URDINEZ, 2017; MERKE; REYNOSO; SCHENONI, 2020; ZAPATA; MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ, 2020.

Son dos tipos principales de poderes presidenciales que les aumenta el poder frente al congreso: (1) poderes legislativos; (2) poderes no legislativos. En el primer grupo, se incluyen (a) el poder de veto, (b) de decreto y (c) de agenda. Considerando tales poderes, son considerados presidentes fuertes los de Brasil, Chile y Colombia; moderados, de Argentina, Ecuador, Panamá, Uruguay, Bolivia, Perú, El Salvador, Honduras y Venezuela; y débiles de Costa

Rica, República Dominicana, Guatemala, Haití, Nicaragua, México y Paraguay (JONES, 2012).

En otro ámbito, podemos mencionar algunos países donde los presidentes tienden a ser más personalistas, centralizadores y autoritarios, influenciando más fuertemente la política exterior, como Venezuela (especialmente durante el Gobierno Chávez), Perú (especialmente bajo Fujimori y Toledo), Nicaragua y Paraguay (todos presidentes). Tal influencia en política exterior es particularmente fuerte en los países más pobres y subdesarrollados, como los dos últimos (GARDINI; LAMBERT, 2011), y menor en países con más recursos y donde las burocracias involucradas en política exterior son más profesionalizadas, como en Argentina, México y Brasil, a pesar de las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores ser mayores y la delegación menor en Brasil, aunque decrecientes (AMORIM NETO; MALAMUD, 2019).

Por fin, se puede mencionar el período de las crisis de la deuda exterior de los países latinoamericanos (años 1980 y 1990), cuando diferentes presidentes centralizaron las decisiones en temas económicos y lideraron las negociaciones con acreedores internacionales, promoviendo significativos giros al Norte global, como Fernando Collor en Brasil (SPOSITO, 2013) y Menem en Argentina (ESCUDE, 1997).

Así, varía la primacía de los presidentes en política exterior y, consecuentemente, la influencia de su ideología. La relevancia del rol de las burocracias especializadas dependerá de la profesionalización del organismo, sus atribuciones institucionales en política exterior (relacionadas con el alcance de los ministerios especializados y la competencia de otras burocracias) y el grado de delegación presidencial (AMORIM NETO; MALAMUD, 2019).

En los sistemas con amplia participación, la política exterior resulta más consistente y efectiva: con los sistemas de cancillería profesional, hay una mayor posibilidad de obtener y seleccionar informaciones que sirven a la toma de decisiones. En los sistemas restringidos, debido a la fragilidad de las restricciones institucionales, élites aisladas determinan la agenda, generando 'respuestas irracionales' o la monopolización de la agenda en temas limitados a partir de los intereses de las élites y su agenda política doméstica, ideologizando y aumentando la posibilidad de inestabilidad en el comportamiento internacional (GARDINI, 2011).

La Figura 3 organiza las variables discutidas en la sección. Por un lado, un liderazgo centralizador y/o carismático, disminuye las posibilidades del presidente delegar. Por otro, la alta profesionalización y el amplio alcance de las atribuciones institucionales de las burocracias especializadas en temas de política exterior dificultan la centralización decisoria por parte del presidente, trayendo incentivos para la delegación. En términos de resultado, la concentración decisoria tiende a generar inconsistencia en la toma de decisiones e inestabilidad en la política exterior.

Figura 3 – Variaciones de concentración en toma de decisiones



Fuente: elaboración propia

Estructuras internas: los sistemas políticos latinoamericanos

Para comprender como actúa el presidente en temas de política exterior, uno tiene que considerar la estructura en la que opera y como esta influencia la relación con otros actores relevantes. Eso interfiere en la relación del presidente con las élites políticas, la composición de los gabinetes ministeriales,

teniendo un impacto considerable sobre a la política exterior.

La región está dominada por regímenes presidencialistas multipartidistas; son 18 países presidencialistas puros⁸, Haití como semi-presidencial; los demás (en su mayoría, microestados excolonias británicas con poblaciones menores a 300 mil habitantes) son parlamentarios (JONES, 2012). Los sistemas presidencialistas se caracterizan por elecciones directas para el jefe del ejecutivo, mandatos presidenciales y de cuerpos legislativos, independientes y filiales.

Los poderes legislativos, aunque no tengan un papel proactivo en todos los temas de la agenda de política exterior, tienen la capacidad de bloquear propuestas no deseadas o enmendando un proyecto enviado y de determinar los resultados en política exterior a través de la presión directa sobre el líder (PINHEIRO, 2013).

En estudios legislativos sobre política exterior, la literatura ha investigado si los legisladores tienen un comportamiento diferente en temas de política exterior (en comparación con otros temas de la agenda política), la hipótesis del bipartidismo. Esta hipótesis fue refutada por Feliu y Onuki (2014) respecto a 5 países (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú) a partir de la comparación entre los grados de disciplina y cohesión partidista en temas de política exterior y demás políticas públicas. Por un lado, el grado de disciplina fue medido a partir de la capacidad de los líderes partidistas inducir votaciones unificadas, por otro, la cohesión considera el grado de compatibilidad entre las preferencias de los miembros de los partidos a partir de posicionamientos ideológicos, geográficos y electorales. Sus resultados indicaron que la política exterior no genera incentivos diferentes de otras políticas para los legisladores y que hay grados altos de unidad partidista en los países analizados. La excepción es Paraguay, el cual presentó grados bajos de unidad tanto en temas de política doméstica cuanto internacional.

En otra contribución, Feliu (2018) encuentra resultados semejantes, pero a través de la estimación de puntos ideales en votaciones legislativas. El autor identifica que los presidentes de Brasil y Argentina encontraron menos restricciones en el parlamento, ya que disfrutaban de coaliciones más amplias y menor polarización partidista. Chile y México aparecen como casos intermedios, por

8 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

tener mayores grados de polarización. Por su vez, temas de política exterior curren mayores riesgos de ser vetados en el parlamento paraguayo.

Además de las votaciones legislativas en política exterior, también es importante comprender la relación entre ejecutivo y legislativo. En América Latina, predominan los sistemas multipartidistas altamente fragmentados, eso lleva los partidos del presidente a no alcanzar mayoría parlamentaria individualmente, dependiendo de coaliciones para lograr apoyo a sus iniciativas políticas y para mantener sus mandatos.

En Brasil, Bolivia, Chile y Ecuador, los partidos de los presidentes generalmente no alcanzan el 35% de los escaños legislativos. Por su vez, en Argentina, Colombia, República Dominicana y Honduras, ese porcentaje es superior, pero los partidos de los presidentes no logran garantizar la mayoría simple del legislativo (50%) (MAINWARING; SHUGART, 2002).

La mayoría de los presidentes han logrado formar coaliciones mayoritarias: entre 71 gobiernos analizados, “27 fueron de partido mayoritario (38%), 22 de coalición mayoritaria (31%), 11 de partido minoritario (15%), 7 de coalición minoritaria (10%) y 4 de tipo a-partidario (6%)” (CHASQUETTI, 2008, p. 60). Alianzas electorales fueron transformadas en coaliciones de gobierno en 16 de 23 casos. El éxito en formar coaliciones está relacionado con la atribución presidencial de distribuir posiciones ministeriales y de agencias/empresas estatales. Se utiliza este poder para obtener apoyo estable de partidos que componen la coalición gubernamental (CHASQUETTI, 2008).

La distribución de ministerios se trata de una importante variable en la relación entre el presidente y el legislativo (y en la supervivencia y gobernabilidad del primer), ya que los presidentes asignan ministros de partidos de la coalición de gobierno, en cambio, a apoyo en sus propuestas políticas.⁹

El presidente puede seguir la estrategia estatutaria, cuando busca el apoyo legislativo a partir de criterios mayoritarios (representación de partidos de la coalición en puestos ministeriales de manera proporcional a sus escaños en el parlamento), u optar por utilizar sus prerrogativas ejecutivas, actuando de

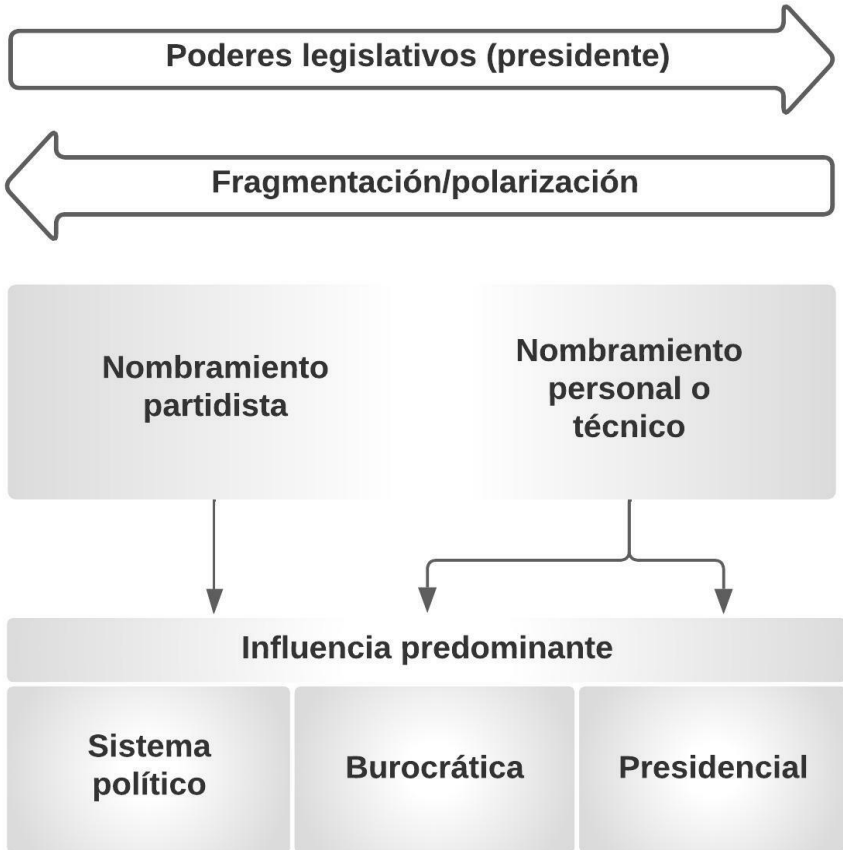
9 Amorim Neto (2006) compiló informaciones respecto a los gabinetes ministeriales de 59 presidentes en 13 países, reuniendo datos de 106 formaciones ministeriales de los años 1980 y 1990. Similar, Martínez-Gallardo (2014) reúne informaciones de, 2439 ministros y 74 carteras ministeriales de 12 países de América Latina entre 1982 y 2012. La autora encuentra evidencias de qué presidentes más débiles, con coaliciones menores y menos populares, cambian más de ministros cómo una manera de responder a choques exógenos y efectos negativos de sus políticas.

manera más unilateral frente al legislativo. Los presidentes más fuertes frente los parlamentos, en general, distribuyen puestos de manera menos proporcional a su apoyo en el parlamento. También influyen el extremismo político del presidente y crisis económicas: esos son dos factores que aumentan las posibilidades de los presidentes distribuyeren menos puestos a partidos representados en el parlamento (AMORIM NETO, 2006).

Considerando ese cuadro, el sistema político en que está involucrado el presidente influencia en su decisión de delegar la política exterior a un burócrata, aliados personales o a un miembro de su coalición. La Figura 4 concluye el revisado en esa subsección. Presidentes más poderosos disfrutan de herramientas para formar coaliciones políticas y garantizar condiciones de gobernar y supervivir, proceso facilitado en sistemas partidistas menos fragmentados y polarizados. Eses presidentes tienden a distribuir ministerios a partir de criterios técnicos (delegación) o a un aliado personal (no delegación) (disminuyendo la influencia de la coalición del gobierno en los ministerios o agencias relacionadas con la política exterior). En contrapartida, presidentes con problemas para formar mayorías parlamentarias son incentivados a distribuir ministerios en líneas partidistas para fortalecer su apoyo político (otro tipo de delegación) (aumentando tales influencias).

Cuando disfruta de apoyo legislativo, el presidente puede optar por nombrar un aliado personal, aproximándose de una estrategia de no delegación, ya que le garantiza un canal directo de información y seguimiento próximo de la agenda de política exterior. Complementariamente, el presidente puede optar por delegar la política exterior a diplomático (técnico), especialmente cuando cuenta con burocracias profesionalizadas. Por otro lado, si necesita lograr apoyo legislativo, puede utilizar el nombramiento de miembros de otros partidos para formar una coalición, en otro tipo de delegación. En ese último caso, la influencia del juego político doméstico será mayor sobre la política exterior. En el primer, la influencia del presidente será mayor. Por fin, en el caso intermediario, factores domésticos tendrán a afectar menos la política exterior, con las burocracias predominando.

Figura 4 – Condiciones del sistema político para los presidentes latinoamericanos en política exterior



Fuente: elaboración propia

Comentarios finales

Aún son raros las investigaciones que han sistematizado/organizado las variables independientes de la política exterior de países latinoamericanos y todavía predominan estudios de caso único. Pocos estudios cualitativos han avanzado más allá de la comparación de dos casos.

Sin embargo, la última década representó un avance tremendo para el análisis comparado de política exterior de países de América Latina. Varios autores se han dedicado a temas anteriormente no investigados, trayendo

contribuciones teóricas, testeando hipótesis y sistematizando informaciones respecto a diferentes países, de esta forma, creando condiciones para la consolidación de consensos y para la acumulación del conocimiento tras la utilización de datos e informaciones estandarizados. Todavía, siguen siendo escasas las investigaciones que comparan más de dos casos utilizando la metodología cualitativa o que traigan claras contribuciones al desarrollo de teorías de rango medio.

En ese artículo, he mostrado como uno puede desarrollar teorías de rango medio, una demanda casi consensual entre académicos que utilizan como base teórica el APE y entre interesados en estudiar las políticas exteriores latinoamericanas. Además, he sistematizado sus principales variables independientes, enfocando en los actores relevantes y en las condiciones de los sistemas políticos que uno debería considerar cuando interesado en explicar el comportamiento internacional de países latinoamericanos. Eso permite el uso de una moldura teórica que sirva a la comparación de países latinoamericanos.

Se trata de una contribución importante para estudiantes e investigadores que buscan desarrollar análisis comparados. La discusión presentada sirve de aporte teórico para comparar la política exterior de países de la región considerando: 1) las principales variables sistémicas que influyen las condiciones de vulnerabilidad política y económica y, consecuentemente, la autonomía que disfrutan los países para su accionar en política exterior; 2) la influencia de los principales agentes en toma de decisiones en política exterior, en especial aquellos involucrados en el poder ejecutivo (considerados a partir del tipo liderazgo político y el nivel de profesionalización burocrática), sobre las chances de delegación de la política exterior, que intervienen en el grado de centralización en toma de decisiones y, consecuentemente, la consistencia/estabilidad de la política exterior; 3) el impacto de la estructura en que tales agentes actúan, considerando los poderes que los presidentes disfrutaban en los sistemas presidencialistas multipartidistas (y su grado de fragmentación y polarización), sobre la estabilidad del gobierno, el tipo de relación con el legislativo y su efecto sobre el tipo de distribución ministerial.

Es importante subrayar que la discusión teórica presenta espectros de variación en el comportamiento, con las figuras presentando tipos ideales que representan los polos de tales variaciones. Sin embargo, organiza la relación

(directa o inversamente proporcional) entre variables que sintetizan las condiciones sistémicas, tipo de liderazgo y condiciones de política doméstica. Además, permite relacionar tales condiciones a expectativas de comportamiento internacional de los Estados latinoamericanos. Primero, Estados menos poderosos, con problemas que representan amenaza a la seguridad de los EE. UU., más dependientes económicamente de una potencia y de productos primarios, serán más vulnerables y tenderán a adoptar políticas exteriores más alineadas a los EE. UU. (o a China). Segundo, países menos desarrollados, con burocracias menos profesionalizadas, sistemas políticos y presidentes más centralizado(re)s serán más propensos a presentar políticas exteriores más inestables, inconsistentes e influenciadas por objetivos políticos de los presidentes. Tercero, en un sistema político más fragmentado, polarizado y con jefes del ejecutivo menos poderosos, el presidente encontrará dificultades en formar mayorías parlamentarias y gobernar, consecuentemente, se aumentarán las chances del presidente indicar ministros en líneas partidistas. En esos casos, la política exterior será más directamente influenciada por agendas y demandas del sistema político doméstico.

A ejemplo de las contribuciones más recientes debatidas en ese artículo, la agenda de investigación futura debería incluir debates metodológicos y teóricos más robustos, los cuales inhibirían críticas (en diversos casos acercadas). Como hemos visto, desde que adecuadamente utilizado, el predominio del método cualitativo en el análisis de política exterior de países latinoamericanos no se trata de una debilidad. La utilización de molduras teóricas y diseños de pesquisa más claros y aplicables a diferentes países latinoamericanos abre caminos para esclarecer las dimensiones de comparación y para “controlar” diferencias entre casos que están siendo comparados. Eso disminuye la incerteza respecto a las inferencias presentadas, garantizando mayor rigidez metodológica a las comparaciones cualitativas. Siguiendo esa dirección, será posible avanzar con el desarrollo de teorías de rango medio para estudiar las políticas exteriores latinoamericanas.

Referencias

- AMORIM NETO, O. The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415-440, maio 2006. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414005282381>
- AMORIM NETO, O.; MALAMUD, A. Presidential delegation to foreign ministries: a study of Argentina, Brazil, and Mexico (1946-2015). **Journal of Politics in Latin America**, v. 12, n. 2, p. 123-154, ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1177/1866802X20944184>.
- AMORIM NETO, O.; MALAMUD, A. The policy-making capacity of foreign ministries in presidential regimes: a study of Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2015. **Latin American Research Review**, v. 54, n. 4, p. 812-834, 11 dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.25222/larr.273>
- AMORIM NETO, O.; MALAMUD, A. What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008. **Latin American Politics and Society**, v. 57, n. 4, p. 1-27, dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00286.x>
- BELOW, A. **Latin American foreign policy**. 2017. Disponível em: <http://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-253>. Acesso em: 9 nov. 2019.
- BOUDON, R. What middle-range theories are. **Contemporary Sociology**, v. 20, n. 4, p. 519-522, 1991. DOI: <https://doi.org/10.2307/2071781>.
- CAETANO, G.; LÓPEZ BURIAN, C.; LUJÁN, C. Regionalismos, políticas exteriores y liderazgos internacionales en el Siglo XXI. América Latina y la mirada de los académicos de la región. In: ALTMANN, J. B. (org.). **América Latina frente la reconfiguración global**. San José: FLACSO, 2019. p. 65-105.
- CAMPELLO, D.; ZUCCO, C. Presidential success and the world economy. **The Journal of Politics**, v. 78, n. 2, p. 589-602, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1086/684749>.
- CHASQUETTI, D. **Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la “difícil combinación”**. Montevideo, Uruguay: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2008.
- DEVÉS, E.; ÁLVAREZ, S. T. **Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano: teorías, escuelas, conceptos, doctrinas, figuras**. 1 ed. Santiago: Ariadna Ediciones, 2020.

- ESCUDE, C. **Foreign policy theory in Menem's Argentina**. Gainesville: University Press of Florida, 1997.
- FELIU, P. R. Partidos políticos y política exterior en América Latina. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, v. 64, n. 235, 30 dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.63207> Disponível em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/63207>. Acesso em: 27 set. 2019.
- FELIU, P. R.; ONUKI, J. Unidade partidária e política externa na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 86, p. 125-163, out. 2014.
- FRENKEL, A.; AZZI, D. Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). **Colombia Internacional**, n. 96, p. 177-207, out. 2018. DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.07>
- GARDINI, G. L. Latin American foreign policies between ideology and pragmatism: a framework for analysis. In: GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. (orgs.). **Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism**. 1 ed. New York: Palgrave Macmillan, 2011. p. 35-52.
- GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. (orgs.). **Latin American foreign policies between ideology and pragmatism**. 1 ed. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- GIACALONE, R. Latin American foreign policy analysis: external influences and internal circumstances. **Foreign Policy Analysis**, v. 8, n. 4, p. 335-353, out. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00176.x>
- HERRERA-VINELLI, L. Latin America in light of China's global economic power: Brazil and Ecuador and their foreign policies. A comparative study. **Temas de Nuestra América. Revista de Estudios Latinoamericanos**, v. 33, n. 61, p. 89-106, 13 jul. 2017. DOI: <https://doi.org/10.15359/tdna.33-61.6>
- HEY, J. A. K. Is There a Latin American Foreign Policy? **Mershon International Studies Review**, v. 42, n. 1, p. 106-116, 1998. DOI: <https://doi.org/10.2307/254446>
- HEY, J. A. K. Three Building Blocks of a Theory of Latin American Foreign Policy. **Third World Quarterly**, v. 18, n. 4, p. 631-657, 1997. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3993209> Acesso em: 27 set. 2019.
- HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. Houndmills; Basingstoke; Hampshire; New York: Palgrave MacMillan, 2003.

- HUDSON, V. M. The history and evolution of foreign policy analysis. *In*: SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. (orgs.). **Foreign policy: theories, actors, cases**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2008. p. 11-29.
- JENNE, N.; SCHENONI, L. L.; URDINEZ, F. Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994-2014. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 30, n. 2-3, p. 195-215, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1080/09557571.2017.1383358>.
- JONES, M. P. Presidentialism and legislatures. *In*: KINGSTONE, P. R.; YASHAR, D. J. (orgs.). **Routledge handbook of Latin American politics**. New York: Routledge, 2012. p. 21-32.
- KISANGANI, E. F.; PICKERING, J. **International Military Intervention, 1989-2005: Version 1**. [S. l.]: ICPSR - Interuniversity Consortium for Political and Social Research, 2008. [codebook]. DOI: <https://doi.org/10.3886/ICPSR21282.v1>. Disponível em: <http://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/ICPSR/studies/21282/version/1>. Acesso em: 3 maio 2019.
- LÓPEZ BURIAN, C.; TARCIANO SILVA, R. El Discurso político partidario sobre la política exterior en Brasil y Uruguay (2003-2014). **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 24, n. 2, p. 67-84, 2015.
- MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. Conclusión: presidencialismo y sistema de partidos en América Latina. *In*: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (orgs.). **Presidencialismo y democracia en América latina**. Buenos Aires: Paidós, 2002. p. 255-294.
- MALAMUD, A. Presidentialist decision making in Latin American foreign policy: examples from regional integration processes. *In*: DOMÍNGUEZ, J. I.; COVARRUBIAS VELASCO, A. (orgs.). **Routledge handbook of Latin America in the world**. New York; London: Routledge; Taylor & Francis Group, 2015. p. 112-123.
- MANNING, B. The congress, the executive and intermestic affairs: three proposals. **Foreign Affairs**, v. 55, n. 2, p. 306-324, 1977. DOI: <https://doi.org/10.2307/20039647>.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Designing cabinets: presidential politics and ministerial instability. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 2, p. 3-38, 2014.

- MÉNDEZ-COTO, M. V. **Agresión externa y seguridad regional: perspectivas desde Ecuador y Costa Rica**. 1 ed. Quito; Ecuador: FLACSO Ecuador, 2020. [Serie Atrio].
- MERKE, F.; REYNOSO, D. Dimensiones de política exterior en América Latina según juicio de expertos. **Estudios Internacionales**, v. 48, n. 185, p. 107-131, 2016. DOI: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2016.44555>.
- MERKE, F.; REYNOSO, D.; SCHENONI, L. L. Foreign policy change in Latin America: exploring a middle-range concept. **Latin American Research Review**, v. 55, n. 3, p. 413-429, 8 set. 2020. DOI: <https://doi.org/10.25222/larr.380>.
- MORGAN, T. C.; BAPAT, N.; KOBAYASHI, Y. The threat and imposition of sanctions: updating the TIES dataset. **Conflict Management and Peace Science**, v. 31, n. 5, p. 541-558, 2014.
- MOURÓN, F.; URDINEZ, F. A comparative analysis of Brazil's foreign policy drivers towards the USA: comment on Amorim Neto (2011). **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 2, p. 94-115, set. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-38212014000100013>.
- MYERS, M.; GALLAGHER, K. **Scaling back: Chinese development finance in LAC, 2019**, Global Development Policy Center - The Dialogue, 2020. Disponível em: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/03/Chinese-Finance-to-LAC-2019.pdf> Acesso em: 15 set. 2021.
- NEACK, L. **Studying foreign policy comparatively: cases and analysis**. 4 ed. Lanham: The Rowman & Littlefield Publishing Group, 2019.
- NEACK, L.; HEY, J. A. K.; HANEY, P. J. **Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995.
- ONUJI, J.; MOURON, F.; URDINEZ, F. Latin American perceptions of regional identity and leadership in comparative perspective. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 433-465, 17 maio 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380100012>.
- PASTOR, R. A. **Exiting the whirlpool: U.S. foreign policy toward Latin America and the Caribbean**. 2 ed. Boulder, Colo: Westview Press, 2001.
- PEARSON, F. S.; BAUMANN, R. A. **International Military Intervention, 1946-1988: Version 1**. [S. l.]: ICPSR - Interuniversity Consortium for Political and Social Research, 1993. [codebook]. DOI: <https://doi.org/10.3886/>

- ICPSR06035.v1. Disponível em: <http://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/ICPSR/studies/6035/version/1>. Acesso em: 3 maio 2019.
- PÉREZ-LIÑÁN, A. A Two-level theory of presidential instability. **Latin American Politics and Society**, v. 56, n. 1, p. 34-54, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00220.x>.
- PÉREZ-LIÑÁN, A. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America**. New York, NY: Cambridge University Press, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510335>.
- PINHEIRO, F. L. **Poder legislativo e política externa na América Latina**. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: CLACSO, 2013.
- PRZEWORKSI, A. Latin American Political Regimes in Comparative Perspective. In: KINGSTONE, P. R.; YASHAR, D. J. (orgs.). **Routledge handbook of Latin American politics**. New York; London: Routledge, 2016. p. 542-563.
- SALGADO ESPINOZA, R. **Small builds big: how Ecuador and Uruguay contributed to the construction of UNASUR**. Ecuador: FLACSO, 2017.
- SCHENONI, L. L. Divide et impera: la lógica realista de la unipolaridad Sudamericana. **Desarrollo Económico**, v. 57, n. 222, p. 253-276, 2017.
- SMITH, S. Theories of Foreign Policy: An Historical Overview. **Review of International Studies**, v. 12, n. 1, p. 13-29, 1986.
- SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. (orgs.). **Foreign policy: theories, actors, cases**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2008.
- SPOSITO, I. B. **Continuidade e mudança na política externa da América Latina e do Caribe**. Curitiba: Editora Appris, 2020.
- SPOSITO, I. B. Foreign policy change in Brazil: comparing Castelo Branco (1964-1967) and Fernando Collor (1990-1992). **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, p. 118-144, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/VvTyb388Ts56ZJxym6ZwCrN/> Acesso em: 3 maio 2019.
- SPOSITO, I. B. Mudança na Política Externa dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos: Uma Análise Baseada nas Votações da Assembleia Geral das Nações Unidas. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 62, n. 4, p. 1-39, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/001152582019193>.
- UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID). **U.S. Overseas loans and grants: obligations and loan authorizations**,

- July 1, 1945–September 30, 2017. [S. L.]: United States, 2017. Disponível em: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pbaaa800.pdf Acesso em: 10 nov. 2017.
- URDINEZ, F. et al. Chinese economic statecraft and U.S. hegemony in Latin America: an empirical analysis, 2003-2014. **Latin American Politics and Society**, v. 58, n. 4, p. 3-30, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1111/laps.12000>.
- VALENZUELA, A. Presidencias Latinoamericanas Interrumpidas. **América Latina Hoy**, v. 49, p. 15-30, 2008. DOI: <https://doi.org/10.14201/alh.1348>.
- VAN KLAVEREN, A. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. **Estudios Internacionales**, v. 25, n. 98, p. 169-216, 1992.
- VAN KLAVEREN, A. El análisis de la política exterior. Una visión desde América Latina. In: LEGLER, T.; SANTA CRUZ, A.; ZAMUDIO, L. (orgs.). **Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global**. México DF: Oxford University Press, 2013. p. 96-109.
- ZAPATA, S.; MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ, A. A. La política exterior latinoamericana ante la potencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China. **Colombia Internacional**, n. 104, p. 63–93, out. 2020. DOI 10.7440/colombiaint104.2020.03.

Análisis comparado de políticas exteriores latinoamericanas: actores y estructuras para teorías de rango medio

Resumen: Recientes publicaciones sobre política exterior comparada latinoamericana presentaron importantes contribuciones. Sin embargo, los estudios cualitativos comparados, los cuales mejor se encajan a las premisas básicas del análisis de política exterior, todavía son raros. Defiendo que el avance hacia la consolidación de consensos depende de contribuciones con rigidez metodológica y base teórica sólida. Para avanzar con este argumento, me dedico a una tarea todavía poco explorada en la literatura: una revisión de las principales contribuciones teóricas y empíricas de la literatura en política exterior latinoamericana. Basado en ella, sistematizo las principales variables independientes, presentando molduras teóricas y datos que sirven a estudiantes e investigadores interesados en contribuir al avance de teorías de rango medio sobre política exterior latinoamericana.

Palabras clave: Política exterior; América Latina; teoría de rango medio; presidencialismo; análisis comparado.

Análise comparada de políticas externas latino-americanas: atores e estruturas para teorias de médio alcance

Resumo: Publicações recentes sobre política externa comparada latino-americana apresentaram importantes contribuições. No entanto, estudos qualitativos comparativos, que melhor se enquadrem nas premissas básicas da análise de política externa, ainda são raros. Defendo que o avanço na consolidação de consensos depende de contribuições com rigidez metodológica e base teórica sólida. Para avançar nessa argumentação, dedico-me a uma tarefa ainda pouco explorada na literatura: uma revisão das principais contribuições teóricas e empíricas da literatura sobre política externa latino-americana. Com base nela, sistematizo as principais variáveis independentes, apresentando referenciais teóricos e dados úteis a estudantes e pesquisadores interessados em contribuir para o avanço no desenvolvimento de teorias de médio alcance sobre política externa latino-americana.

Palavras-chave: Política externa; América Latina; teoria do médio alcance; presidencialismo; análise comparada.

Comparative analysis of Latin American foreign policies: actors and structures for middle-range theories

Abstract: Recent publications on comparative Latin American foreign policy have made important contributions. However, comparative qualitative studies, which best fit the basic premises of foreign policy analysis, are still rare. I defend the idea that progress toward building consensus depends on contributions with methodological rigor and a solid theoretical base. To advance this argument, I dedicate myself to a task that is still little explored in the literature: a review of the main theoretical and empirical contributions of scholarship on Latin American foreign policy. Based on this analysis, I systematize the main independent variables and present theoretical frameworks and data for students and researchers interested in contributing to the advancement of middle-range theories on Latin American foreign policy.

Keywords: Foreign policy; Latin America; middle-range theory; presidentialism; comparative analysis.

Submetido em 26 de outubro de 2021

Aprovado em em 08 de outubro de 2022