



Título del Trabajo:

LA TEORÍA DEL CAMBIO DE RÉGIMEN Y SU IMPACTO EN LA
POLÍTICA EXTERIOR. ALGUNOS AJUSTES TEÓRICOS DADA SU
RELEVANCIA ACTUAL

Autor:

Fernando CECI

Claudio Schettino

Ponencia presentada en el

II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI

La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina

11 y 12 de noviembre de 2004

Introducción

El presente trabajo propone explorar ciertas cuestiones relevantes dentro del ámbito teórico de las Relaciones Internacionales, especialmente enfocado hacia la cambiante realidad interna y externa latinoamericana. Es probable que la clasificación teórica más conocida de las variables que afectan estos comportamientos sea aquella que distingue entre factores internos y externos. Sin embargo, cualquier análisis que eleve a estos factores individualmente como determinantes exclusivos y absolutos se vería condenado al fracaso. Ambos factores se complementan e interactúan.

En términos generales, es conveniente aclarar que se consideró oportuna la utilización de la teoría expuesta por Marcelo Lasagna¹. Sin embargo y debido a que una de las tareas primarias de las teorías es ser muy clara en la comprensión de determinados problemas que permitan enfrentarse a la realidad con la que se confronta, se debió recurrir a un ajuste del marco teórico inicial. La contribución a la estructura teórica originaria está dirigida hacia una posición que propone un refuerzo más de contenido que de forma, aunque esta última finalmente cambiará. Además, se adopta una visión no de confrontación con el autor y si de una contribución que profundiza el enfoque teórico dirigido hacia las variables desarrolladas en el presente estudio.

El resultado obtenido, expuesto a continuación y en las siguientes páginas, debe apreciarse como una ampliación de la capacidad de análisis y comprensión hacia la resolución del problema dentro de la hipótesis que el mismo autor plantea. Por lo que en ningún momento debe entenderse este ajuste como una insostenible limitación explicativa en general del marco teórico propuesto por el autor. Específicamente, los aportes se restringen al cambio de régimen, al proceso de elaboración de la política exterior y al estilo diplomático.

El primer ajuste se encuentra en lo que Marcelo Lasagna argumenta como el Cambio de régimen, específicamente dentro de los atributos estructurales, en aquellos que considera la *Estructura de Autoridad*. Si bien se encuentra definido su ámbito de aplicación, no fue incorporado ningún indicador capaz de poder esquematizar y así considerar un arco de posibilidades empíricas. Para ello se recurrió al práctico esquema elaborado por el teórico Roberto Russell, *centralización-descentralización*, donde lo emplea para medir el número de actores individuales e institucionales que participan en el

¹ LASAGNA, Marcelo (1995): "Las determinantes internas de la política exterior: Un tema descuidado en la teoría de la política exterior". En *Estudios Internacionales*, Santiago, Año XXVII, N° 111, Julio-Septiembre 1995, pp. 387-409 y "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo" en *CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, N° 32, 1996.

régimen, definido en Política exterior y toma de decisiones en América Latina².

La noción del proceso de elaboración de la política exterior, otra variable desarrollada por Marcelo Lasagna, al ser relativizada en función de los supuestos políticos reseñados por Manfred Wilhelmy, esto es la participación de hombres políticamente cercanos al gobierno, indicaría la necesidad de otro aporte al marco teórico. Para ello se hizo necesario contar con una secuencia posterior al proceso mismo de elaboración de la política exterior, conocida como la dinámica del proceso decisorio y por ello se recurrió a la construcción teórica *unidad-fragmentación* desarrollada por Roberto Russell.

Frente al estilo diplomático, Marcelo Lasagna diseñó la correspondiente fundamentación expuesta aquí, aunque omitió concebir un esquema donde incluir al estilo que define al conductor y a la conducción de la política exterior. Tal idea fue posible recogerla nuevamente del teórico M. Wilhelmy³ donde representa, siguiendo los preceptos estilo y orientación, la conducta diplomática del primer mandatario.

Por lo tanto, aquí se rescatará el marco teórico del "Cambio de Régimen y su impacto en la Política Exterior" desarrollado por Marcelo Lasagna, como los cambios, ajustes y complementos a ese marco teórico que tienen como fin elevar aún más la calidad explicativa del mismo.

1. Cambio de Régimen Político

El marco teórico elaborado por Marcelo Lasagna se encuentra desarrollado en dos trabajos. El primero de ellos "Las determinantes internas de la política exterior: Un tema descuidado en la teoría de la política exterior", fue publicado en la Revista *Estudios Internacionales* en 1995. El segundo complementa y amplía al primero, y se denomina "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", divulgado en la revista *CIDOB d'Afers Internacionals*, en el año 1996. Los estudios realizados condujeron al autor a resolver la siguiente ecuación: Conduce el cambio de régimen político a un cambio de política exterior.

El primero de estos artículos (Lasagna, 1995) hace hincapié en el ***cambio de régimen***, tomando esta variable interna como una de las posibles perspectivas domésticas más relevantes. A partir de este enfoque el autor analiza en que medida esta variable puede afectar la política exterior de un Estado, siguiendo los planteos de Raymond Aron donde "... *las alteraciones en el régimen político repercuten en la política exterior en razón de la propia*

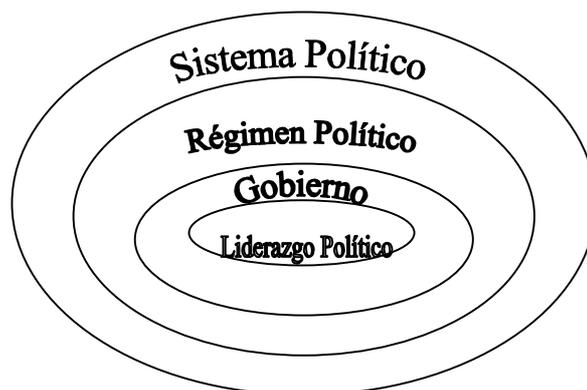
² RUSSELL, Roberto (1990): "Cambio de Régimen y Política Exterior: El caso de Argentina" en Roberto RUSSELL (comp.) Política Exterior y toma de decisiones en América Latina, Buenos Aires, RIAL/Grupo Editor Latinoamericano

³ WILHELMY, Manfred (1984): "Política, burocracia y diplomacia en Chile" en Heraldo MUÑOZ & Joseph TULCHIN (comp.) Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Tomo 1, pp. 61-88

visión que los nuevos dueños del poder tienen (...) La estrategia y la táctica varían conforme al régimen político..."⁴.

Continúa Marcelo Lasagna definiendo qué es el régimen político y qué entiende por cambio de régimen. Brevemente, la figura N° 1 -en forma de círculos concéntricos- representa al Estado, lugar donde reside y se concentra el poder político. Hacia adentro se encuentra el sistema político, espacio donde se desarrolla la dirección política de la sociedad. Luego, se posiciona el régimen político -que forma parte del sistema político- que se reduce a la posición donde "... se establece como ese poder político es realmente usado" (Lasagna, 1995: 398). Finalmente, se encuentra el liderazgo político que se erige como el núcleo central "... donde reside la facultad de tomar decisiones de naturaleza autoritaria" (Lasagna, 1995: 397). Esta expresión coincide con la definición clásica de David Easton. El liderazgo político se concentra en la figura del gobierno que se lo considera como "... una administración temporaria del Estado" (Escudé, 1995: 28).

Figura 1



Fuente: Elaboración propia

Una vez definido el régimen político como la forma en que se va a utilizar el poder, el autor puntualiza qué se entiende por cambio de régimen. Aquí "*Un régimen puede considerarse cambiado cuando hay un cambio relevante en su orientación general y sus patrones de autoridad política han sido alterados, lo que a su vez modifica la estructura política*" (Lasagna, 1995: 399). Por lo tanto, un régimen político tiende a perdurar si los gobiernos que se alternan el poder lo hacen dentro de un sistema político donde existen determinadas reglas de juego. Esto parece ser necesario.

El cambio sobreviene a partir tanto de las personas que participan en el régimen y su orientación, hasta la modificación total de la estructura política. En la misma dirección Raymond Aron menciona que es el nuevo régimen

⁴ Citado en el artículo de Bueno, Clodoaldo: "As nocoos de prestigio e soberania política externa de Rio Branco (1902-1912)" en Amado Luiz Cervo & Wolfgang Dopcke (org.) " *Relacoes Internacionais dos países americanos. Vertentes da Histórica*", Brasilia Editora UnB, 1994 Pág. 43.

político quién "... provoca la alteración en la selección de las personas que ejercerán autoridad..."⁵ y este las dejará sujetas a las presiones que emanan del nuevo régimen. Nuestro teórico M. Lasagna establece para ello una clasificación de acuerdo a la intensidad producida en el cambio de régimen, esto es "... en función del grado en que el cambio compromete la orientación y estructuras del régimen vigente" (Lasagna, 1995: 400), incluso del sistema político mismo. Así el autor identifica tres "tipos ideales" de cambio de régimen

Cambio de régimen formal: hay un cambio "suave" de liderazgo central, en la facción o partido que gobierna, sin que ello suponga una alteración importante de las estructuras políticas y reglas de juego. Este es un tipo de cambio dentro del régimen.

Cambio de régimen gradual: es un proceso profundo de cambio, dado por el reemplazo del grupo gobernante, por otro de orientación distinta, lo que supone un cambio de las estructuras del régimen, cambio en los arreglos institucionales y en las reglas de juego. Aquí coexistirán elementos de continuidad y cambio que provocarán tensiones entre el nuevo y el viejo régimen.

Cambio de régimen radical: se observa un quiebre total y absoluto con el régimen saliente, con las estructuras de autoridad y con las reglas de juego. Generalmente el cambio ocurre violentamente y en un breve período de tiempo.

1.2 Atributos potencialmente alterables del régimen político y que definen el cambio

Los atributos potencialmente alterables del régimen político son propiedades intrínsecas que caracterizan a la mayoría de los regímenes políticos. Por sus características tienden a ser sensibles y vulnerables al grado de cambio que produzca el nuevo régimen e influyen directamente en la política exterior. Por lo tanto, deben ser analizados detenidamente. Al mismo tiempo, los atributos del régimen se encuentran clasificados –según el autor- en aquellos con características estructurales y no estructurales.

1.2.1 Atributos no-estructurales

Los atributos no-estructurales hacen a los rasgos característicos del nuevo proceso político. Entre los atributos se encuentran tanto la relación Estado-Sociedad como los principios y valores que orientan al régimen.

⁵ Citado en el artículo de Bueno, Clodoaldo: "As nocoos de prestigio e soberania política externa de Rio Branco (1902-1912)" en Amado Luiz Cervo & Wolfgang Dopcke (org.) " *Relacoes Internacionais dos países americanos. Vertentes da Histórica*", Brasilia Editora UnB, 1994. Pág. 43.

1.2.1.1. Relación Estado-Sociedad

Este atributo presenta una dicotomía, el *grado de autonomía* (Lasagna, 1996) del Estado respecto tanto de la opinión pública como de las élites sociales y el *grado de control* (Lasagna, 1996) que posee el Estado sobre los recursos de política exterior. El grado de autonomía del Estado se altera con el cambio de régimen y se relativiza en función del liderazgo central. Puede disminuir o incrementar la autonomía estatal, lo que se traduce en una mayor o menor capacidad del nuevo gobierno para desarrollar políticas, ya sea para la búsqueda de recursos como de apoyos para esas nuevas políticas. La definición del grado de control sobre los recursos de política exterior que según van Klaveren cuentan con una fuerte influencia en América Latina, se reafirma a través de una cita que Marcelo Lasagna incorpora de Barbara Salmore y Stephen Salmore donde el grado de control "*... significa el control que tiene el nuevo régimen sobre los recursos de la sociedad y que se tornan relevantes para la conducta de la política exterior*"⁶ Esta definición se sustenta en "*... factores tangibles e intangibles, comúnmente conocidos como capabilities en la literatura de relaciones internacionales*" (Van Klaveren, 1992: 181). En los factores tangibles, entre otros, se encuentran la geografía, la demografía, los recursos militares y económicos, mientras que entre los factores intangibles se destacan la cultura y los elementos étnicos.

Fundamentalmente, aquí importa la manera en que el Estado utilice sus recursos relacionándolos con la claridad y consistencia de los objetivos de la política exterior, sin embargo también depende de la fuerza y habilidades institucionales que posea el régimen para hacerlos efectivos.

1.2.1.2. Principios y Valores del Régimen

Los principios y valores que definen la orientación de un nuevo régimen parten de los principios y valores que se encuentran en el líder o los líderes del nuevo gobierno. La expresión orientación del régimen refleja por un lado las creencias básicas o percepciones del grupo que gobierna sobre los temas internacionales y como ellos se relacionan con los intereses internos y externos del Estado. Incluso permite conocer cuales son los problemas y oportunidades que se perciben. Por otro lado, la orientación del régimen deja ver la coalición de intereses socio-económicos y políticos que se asocian al nuevo régimen. Finalmente, los principios y valores estarán presentes al momento de definir el estilo diplomático que el nuevo régimen adopte.

⁶ Salmore, Barbara and Salmore, Stephen: "Political Regimens and Foreign Policy", en Salmore, Stephen; East, Maurice y Herman, Charles: "*Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*", Beverly Hills, Sage, 1978. En Lasagna, Marcelo (1996): "Las determinantes internas de la política exterior: Un tema descuidado en la teoría de la política exterior". Op. Cit.

1.2.2 Atributos estructurales

Los atributos estructurales caracterizan a los actores políticos implicados en el juego del poder. Concretamente, son las alteraciones que se producen en la estructura interna del régimen político una vez efectuado el cambio, sea en las reglas de juego o en el conjunto de los roles políticos, ya que ambos atributos finalmente pueden llegar a afectar a la política exterior.

1.2.2.1. Las reglas del juego

Las reglas del juego es la forma en que los diferentes actores políticos gubernamentales y no gubernamentales participan en el proceso político del régimen, determinando el tipo de reglas que condicionan el grado de participación de los individuos en el trazado de la política a formular e implementar. Esto es válido tanto para la política doméstica como para la política externa. Las reglas de juego del nuevo régimen es posible cuantificarla a través de lo que se denomina *nivel de responsabilidad del régimen* (Lasagna, 1996) que se relaciona con los procedimientos de hecho y jurídicos para la implementación de políticas.

1.2.2.2. Estructura de Autoridad

La estructura de autoridad según Roberto Russell "... *está integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida*"⁷ en un ámbito de rivalidad política, esto significa la existencia o no de algún tipo de oposición política –externa o interna al régimen- y la forma como esta articula sus demandas. Esta situación puede crear una oposición al régimen proveniente de actores no estatales aunque siempre domésticos, sobre todo al proceso de implementación de la política exterior. Las limitaciones al interior de las estructuras del régimen ocurren cuando sobreviene el cambio de régimen, debido a que las instituciones y los procedimientos decisionales son objeto de transformaciones. Estas transformaciones inciden alterando la naturaleza del proceso de elaboración de la política exterior. Según qué actor político intervenga, será la influencia ejercida en las diferentes etapas de elaboración de la política exterior. Según M. Lasagna, la estructura política cuenta con el indicador *grado de centralización* (Lasagna, 1996) que representa la medida en que el nuevo régimen está cohesionado para implementar las nuevas iniciativas de política exterior e incluso de mantenerlas.

⁷ Russell, Roberto: "Política exterior y Toma de decisiones en América Latina: Aspectos comparativos y consideraciones teóricas" Op. Cit. Pp. 255-256. Esta definición a su vez Russell la toma de Hermann, Margaret G., Hermann Charles F. Y Hagan, Joe D. "How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior" en Hermann Charles F., Kegley, Charles W. Jr. Y Rosenau, James N. (edits), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen & Unwin, 1987, Pág. 309.

Hasta aquí el modelo teórico resulta coherente y aplicable, aunque llegado este momento el indicador *grado de centralización*, no se encuentra definido por nuestro autor. Este es el primer momento donde el modelo al llevarlo al terreno empírico deja un "vacío". Precisamente, se ha recurrido a otro teórico, Roberto Russell para "completar" ese espacio. El indicador necesario para medir el *grado de centralización*, fue extraído justamente de su ejemplar *"Política exterior y Toma de decisiones en América Latina: Aspectos comparativos y consideraciones teóricas"*. Aquí se lo presenta como una línea continua entre centralización-descentralización (Russell, 1990: 258) que resalta el número de actores individuales e institucionales que participan del proceso decisorio en materia de política exterior. Como resultado expresa las divisiones políticas internas en el liderazgo central como pueden ser la existencia de facciones dentro del régimen o una oposición externa que bloquea las políticas.

2.1 Política Exterior: concepto y tendencias

No existe un consenso absoluto a la hora de presentar una definición del concepto de política exterior. Menos alguno que sea capaz de concentrar todas las visiones presentes en las relaciones internacionales por lo tanto el término va de la mano según la concepción teórica que el analista se proponga desarrollar. Amado Cervo expresa, con relación a la selección de definiciones que *"... la teoría de las relaciones internacionales está sujeta a abordajes diversos que dan énfasis a factores, actores y valores y hacen uso de conceptos instrumentales diferentes."* (Cervo, 1994: 12). La política exterior actualmente tiene múltiples dimensiones, instrumentos y actores. Según José Miguel Insulza *"... las concepciones simplistas que reducen la política internacional a una pura cuestión de fuerza, conveniencia inmediata o buena voluntad, han caído en la total obsolescencia"* (Insulza, 1998: 10) o como diría José Pío Borges *"... se torna obsoleta"* (Borges, 1999: 3)

En principio no se van a desarrollar los diferentes conceptos sobre política exterior que parten de las teorías de las relaciones internacionales, sino que se considerará la definición más útil. Aquí se considera a la política exterior como una proyección de la política interna, que al mismo tiempo es una política pública elaborada por la *"... actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros Estados (pero no exclusivamente) en el sistema internacional"* (Lasagna, 1995: 389). Entonces la política exterior está necesariamente ligada, y no en esferas diferentes a la política interna.

Una vez establecido el concepto de política exterior, Marcelo Lasagna define tres niveles de cambio (Lasagna, 1995: 393) que en la práctica puede suceder en la política exterior, entendiendo a esta como un *continuum* en el cual un extremo representa los cambios "macros" y el otro representa los cambios "micros". Estos cambios se encuentran definidos como "tipos

ideales” y permiten evaluar el impacto del cambio de régimen sobre la política exterior:

Reestructuración: expresa un cambio fundamental en los lineamientos básicos y muy rápidamente.

Reforma: es un proceso lento, incremental y parcial de los patrones de política exterior.

Ajuste: es el nivel menos intenso de cambio y de ocurrencia diaria, ocasionando pequeñas alteraciones en el comportamiento de la política exterior de un Estado.

A continuación en la figura N° 2 se reproduce el esquema que permite luego de analizar las dimensiones modificables de la política exterior, “encasillar” a un cambio de régimen acontecido, con un determinado nivel de cambio en la política exterior:

Figura 2

	MODIFICACIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR			
CAMBIOS		<i>Reestructuración</i>	<i>Reforma</i>	<i>Ajuste</i>
DE	<i>Radical</i>			
REGIMEN	<i>Gradual</i>			
POLÍTICO	<i>Formal</i>			

Fuente: Marcelo Lasagna: “Las determinantes internas de la política exterior: Un tema descuidado en la teoría de la política exterior”. En Estudios Internacionales, Santiago, Año XXVII, Julio-Septiembre 1995, N° 111. P. 402.

Además de conceptualizar los “tipos ideales”, el autor define las dimensiones modificables de la política exterior en un segundo artículo. A partir de esta publicación el autor logra un complemento que permite dar forma a una estructura y finalizar la formulación teórica.

2.2 Variables de la política exterior

2.2.1 Intereses, objetivos y estrategias de la política exterior

Los intereses, objetivos y estrategias de la política exterior sintetizan la agenda internacional de un país determinado. La agenda internacional “... incluye un conjunto de intereses (...) susceptibles de ser identificados, jerarquizados, articulados o compensados (...) susceptibles de ser operacionalizados.” (Tomassini, 1987: 138). Los intereses son los valores materiales o inmateriales que se promueven por medio de la política exterior y guían la búsqueda de los objetivos. En tanto que los objetivos representan los fines inmediatos que se encuentran incluidos en los intereses, y aluden

un futuro deseado, constituyendo "... *guías cambiantes del comportamiento externo de los Estados, lo que les confiere un rasgo de provisionalidad.*" (Wilhelmy, 1991: 186). Por lo tanto, el o los objetivos de la política exterior se refieren "... *al comportamiento deseado o que se quiere obtener del Estado destinatario de la política...*" (Wilhelmy, 1991: 179)

Finalmente las estrategias de la política exterior determinan el conjunto de objetivos seleccionados dentro de un rango de posibilidades –diplomáticas, militares y económicas- para promover determinados intereses (Diplomacia Activa) o enfrentar problemas provenientes del exterior (Diplomacia Reactiva). Las estrategias están condicionadas por la capacidad de los líderes de implementar sus preferencias dentro de un proceso político de mayor alcance.

2.2.2 Toma de Decisiones en la política exterior

El proceso de elaboración de la política exterior remite a la forma, al cómo y quién o quiénes hacen la política exterior, esto es enfocando al Modelo Burocrático (Allison, 1988: 213) que concuerda con la explicación dada por M. lasagna en su teoría. Sin embargo, a nuestro entender, existe una limitación para aplicar el Modelo teórico elaborado por G. Allison en estado puro. Los comentarios que Van Klaveren realiza sobre este punto, merecen ser tenidos en cuenta ya que "... *la política exterior no debe ser considerada como el mero resultado de las pugnas entre agencias rivales, como lo ha sugerido Allison.*" (Van Klaveren, 1992: 181). Esta expresión halla su justificación recordando que en América Latina en general "... *el reclutamiento a los cargos burocráticos depende decisivamente de consideraciones políticas, especialmente del tipo partidista, sin excluir otras consideraciones...*" (Wilhelmy, 1984: 63).

Por lo tanto esta última advertencia, la variable latinoamericana, nos hace reconsiderar a la acción gubernamental según la expone nuestro autor, como un juego altamente competitivo llamado "política" donde cada participante atiende cuestiones específicas y además un conjunto de objetivos estratégicos con diversos fines. Como resultado se incluye al proceso de elaboración de la política exterior, la dinámica del proceso decisorio, concebido dentro de una línea imaginaria continua que responde a la *Unidad* en un extremo y a la *Fragmentación* en el otro (Russell, 1990: 255-256). De esta manera se logrará medir la coherencia, la cohesión y el acuerdo del proceso decisorio, dentro del juego político.

2.2.3 Estilo diplomático

El estilo diplomático apunta a la conducción de la política exterior, donde existe un peso importante en la personalidad del líder⁸ y la visión que este tenga del sistema internacional determinando las acciones, el estilo y una postura para elaborar, implementar y ejecutar la política exterior⁹. Además de existir un conjunto de elementos objetivos presentes hay elementos subjetivos tales como los valores y las perspectivas ideológicas de quienes implementan la política exterior, la tradición diplomática del país y los valores o normas del comportamiento internacional. La forma en que ellos se entrelazan va a determinar el estilo diplomático.

La ambigüedad explicativa que Marcelo Lasagna hace de este punto en particular en su marco teórico, llevó a optar por la interpretación que realiza Manfred Wilhelmy (1984)¹⁰ para clasificar el estilo diplomático dado en la política exterior. De esta manera se cierra el ciclo de ajustes teóricos-metodológicos propuestos en la introducción del presente trabajo.

Por lo tanto, Wilhelmy sugiere la presencia de dos grandes roles que constriñen al presidente en su accionar: el rol formal que se encuentra determinado por la respectiva Constitución –y que coinciden con los elementos objetivos de Marcelo Lasagna- y el rol informal que proviene de las características propias del individuo –o elementos subjetivos. Este último ofrece por un lado “márgenes de opciones” –más amplios que en el rol formal- dentro del régimen y por fuera, o sea en el sistema internacional permite descubrir “márgenes de maniobra”.

El sello diplomático se encuentra presente “... en la medida y forma que cada presidente identifica y aprovecha o desecha las oportunidades políticas...” (Wilhelmy, 1984: 66) ofrecidas por el régimen interno –márgenes de opciones- o por el sistema internacional –márgenes de maniobra- siempre “... con el fin de mejorar su posición en el sistema.” (Wilhelmy, 1984: 66). Esto le permite a Wilhelmy elaborar el esquema analítico donde identifica dos categorías –que no son estrictas o excluyentes- por un lado el *Estilo de Acción* y por el otro el *Tipo de Orientación*.

Para la primera categoría –estilos de acción- se encuentran las inclinaciones más o menos activas del presidente hacia el campo de la política exterior definiéndose por aquellos mandatarios “impulsores” o “árbitros”. Son

⁸ En un mismo sentido señala Lincoln Bizzozero que las definiciones de la política y en particular la política exterior parten de las diferencias de personalidad del presidente electo y del actual. (Bizzozero, 2000: 5)

⁹ Un ejemplo de conducción personal de la política exterior se observa en la presidencia de Fernando Henrique Cardoso. Según Márcio Coimbra FHC, condujo personalmente el proceso decisorio, o sea que existe una concepción y un direccionamiento de la posición internacional brasilera regida por el presidente y que finalmente obtuvo sus beneficios. Menciona que esta situación se debe precisamente a que FHC ha sido Canciller antes de ocupar el Planalto. (Coimbra, 2002: 14-15)

¹⁰ Se considera que el esquema propuesto por el autor es el más válido, ya que se encuentra en él una descripción centrada en los valores del hombre político más que en la diplomacia como guía política. En esta última línea encontramos una descripción válida en Mazzei Alfonso, Jesús: “Aproximación a unas ideas sobre la globalización y diplomacia en un nuevo milenio”, *Carta Internacional*, Sao Paulo, USP- Política Internacional, N° 84, Año VIII, Febrero 2000, Pp. 7-10.

impulsores aquellos que se caracterizan "... por su disposición a desempeñar un rol activo en la elaboración e implementación de la política exterior (...) a tomar iniciativas y a interesarse en la ejecución de las políticas, interviniendo con frecuencia en la discusión de alternativas y en la implementación de cursos de acción." (Wilhelmy, 1984: 66). Los presidentes árbitros "... tienden a dar menos prioridad a los asuntos externos. Aunque no carecen de concepciones internacionales, su acción tiende a circunscribirse a reaccionar frente a los impulsos provenientes del entorno presidencial (...) esto genera políticas despersonalizadas." (Wilhelmy, 1984: 66). Continúa diciendo que "... en cuanto a la implementación de políticas (...) tiende a limitarse a la selección del personal..." (Wilhelmy, 1984: 66)

Para la segunda categoría analítica del estilo diplomático –tipo de orientación- Wilhelmy lo desdobra entre actores "pragmáticos" e "ideológicos". Estos últimos se consideran así porque "... se valen habitualmente de conceptos y proposiciones de tendencia normativa acerca de las instituciones y procesos políticos y de los medios y fines de la acción política." (Wilhelmy, 1984: 67). Por el contrario aquel actor presidencial pragmático prescinde de estos elementos. Finalmente la Figura N° 3 reproduce el esquema conceptual de Manfred Wilhelmy.

Figura N° 3

		TIPO DE ORIENTACIÓN	
		<i>Pragmático</i>	<i>Ideológico</i>
ESTILO DE ACCIÓN	<i>Impulsor</i>		
	<i>Árbitro</i>		

Fuente: Wilhelmy, Manfred: "Política, burocracia y diplomacia en Chile". En Heraldo Muñoz & Joseph Tulchin (comp.) "Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos" Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, Tomo 1, Pp. 67.