



MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

Fabio Sánchez y Nicolás Liendo
Editores



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA



Serie
interés general
Política

Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales / Editores Fabio Sánchez y Nicolás Liendo; autores Sergio Ángel ... [et al.] – Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2020.

305 p.

ISBN: 978-958-5511-97-2 (.pdf)

I. CIENCIAS POLÍTICAS - MANUALES 2. RELACIONES INTERNACIONALES – MANUALES I. Ángel, Sergio II. Sánchez, Fabio, comp. III. Liendo, Nicolás, comp. IV. Título

320 ed. 22

MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

© Universidad Sergio Arboleda

Editores

© Fabio Sánchez, Nicolás Liendo

Autores

© Sergio Ángel, Rodrigo Losada,
José Rivas, Diego Martínez,
Patricia Muñoz, Marcela Valencia,
Fabio Sánchez, Clara Acosta,
Catherine Ortíz, César Niño,
Mario Aller, Jaime Ariza,
Alejandro Cardozo

Asistente Editorial

Camilo González

ISBN: 978-958-5511-97-2 (.pdf)

doi: [https://doi.org/10.22518/
book/9789585511972](https://doi.org/10.22518/book/9789585511972)

Primera edición: agosto de 2020

Fondo de Publicaciones de la
Universidad Sergio Arboleda

Diseño y diagramación:

Maruja Esther Flórez Jiménez

Fotografía de la Portada:

Salón Libertador Simón Bolívar.

Créditos: Fotos Institucionales,
Organización de Estados Americanos
(OEA) Washington D.C.

[http://www.oas.org/OASpage/Photos/
photo_institucional/MNBSBolivar.jpg](http://www.oas.org/OASpage/Photos/photo_institucional/MNBSBolivar.jpg)

Universidad Sergio Arboleda

Calle 74 No. 14-14.

Teléfono: (571) 325 7500 ext. 2131/2260

www.usergioarboleda.edu.co

Bogotá, D.C.

Impresión:

DGP Editores.

Bogotá, D.C.

El contenido del libro no representa la opinión de la Universidad Sergio Arboleda y es responsabilidad del autor.

Licencia de uso:




Esta licencia permite descargar y compartir las obras publicadas en este libro, sin modificaciones ni uso comercial.


ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR

*Fabio Sánchez**
*Clara Acosta***

Introducción

El Análisis de Política Exterior (en adelante APE) representa un área de estudio importante y especializada en la disciplina de las Relaciones Internacionales (Hudson, 2002, 2012). Busca identificar a través de diferentes niveles de análisis, teorías y estudios de caso, los factores y procesos que inciden en la toma de decisiones en materia de política exterior de los Estados. Los trabajos pioneros se enfocaron en: procesos de toma de decisión (Snyder, Bruck, & Sapin, 1954), el contexto de la política exterior (Sprout & Sprout, 1956) y, en la Política Exterior Comparada (Rose-nau, 1966). Desde entonces, las principales investigaciones del APE se han centrado en: procesos cognitivos, la personalidad de los líderes, dinámicas de grupos pequeños, procesos organizacionales y burocráticos, la cultura, la agenda

* Profesor Titular. Grupo de Análisis Político (GAP), Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: fabio.sanchez@usa.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-0042-9830>

** Profesora Auxiliar. Grupo de Análisis Político (GAP), Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: clarae.acosta@usa.edu.co  <https://orcid.org/0000-0001-5847-6376>

doméstica, los atributos de los Estados y los efectos del sistema internacional (Halperin & Clapp, 2006; Hudson, 2007, 2012; Neack, 2019).

El APE permite hallar los factores socioculturales y burocráticos que han incidido en las grandes decisiones en materia de política exterior a través de la historia; desde la guerra hasta la cooperación. Asimismo, valora el papel de los seres humanos como tomadores de decisiones y su capacidad de agencia, lo cual facilita abrir la “caja negra” del Estado que contiene la información relativa a procesos y decisiones encaminados a la siempre compleja acción exterior.

Los temas de política exterior son altamente sensibles. Pensemos en acuerdos comerciales, alianzas, notas de protesta, solicitudes de extradición, delimitación de fronteras, diferendos limítrofes y hasta declaraciones de guerra. Los presidentes de cada nación son los principales decisores, junto con su ministro de relaciones exteriores, no obstante, detrás de ellos existe una compleja red de asesores y procesos de toma de decisión, lo que constituye toda una estructura de aprendizaje para los decisores. Cada líder tiene preferencias y estilos de liderazgo distintos: pueden ser abiertos o cerrados, algunos diseñan equipos muy grandes para escuchar diversas opiniones y les parece oportuna cierta fricción entre su equipo. Otros, trabajan con personal reducido con poca información y, algunos prefieren delegar toda la problemática del proceso (Kowert, 2002, p. 4).

La formulación de la política exterior es compleja. Depende de diversos factores sistémicos y domésticos que marcan la agenda de los decisores. Casey Barr y Alex Mintz (2018) identifican las fases del complejo proceso. Durante la *formulación* los asesores identifican y evalúan un conjunto de alternativas viables, sobre las cuales se decidirá. Luego, en el proceso de *toma de decisión* los asesores delimitan las opciones para buscar la más oportuna. En esta fase Barr y Mintz citan a (Schafer & Crichlow, 2010) quienes señalan que este trabajo lo hace la “unidad de decisión final”. Finalmente, la *implementación* requiere contar con las capacidades y recursos para lograr el objetivo trazado.

El capítulo se desarrolla de la siguiente manera. Inicia con un recorrido histórico sobre el APE, los pioneros y sus agendas de trabajo: procesos cognitivos, procesos de toma de decisión, la importancia del rol, la cultura e identidad nacional y, los atributos de los Estados. Posteriormente, se revisa el APE desde las teorías de las Relaciones Internacionales: realismo, liberalis-

mo y constructivismo. Finalmente, las conclusiones y perspectiva actual del campo de estudio junto con un interesante estudio de caso.

Historia y evolución del APE

Los pioneros

Siempre ha sido interesante para el público descubrir el porqué de las decisiones en materia de política exterior. A través de la historia hemos visto acciones exitosas (las Conferencias de Yalta y Potsdam, la creación de la ONU, la OEA, la OTAN); pero también la ruta hacia grandes fracasos (la Operación Barbarroja, el ataque de Pearl Harbour, la Guerra de Vietnam, la Guerra de Irak en 2003), producto de errores de cálculo o de decisiones que no contaban con algún hecho inesperado (el invierno, armas ocultas del enemigo, su capacidad de resistencia o acuerdos secretos). Diversos analistas y el público en general se han fascinado preguntándose: ¿y qué tal si no se lanzan las bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki?, ¿qué tal si Kennedy invade Cuba de manera exitosa?, ¿y qué tal si no hay desembarco en Normandía; Hitler habría seguido en el poder? Estas y otras preguntas también han servido para avanzar en el conocimiento de la política exterior, no obstante, su estudio científico se ubica en la academia estadounidense durante la década de 1950 por dos claras razones: un país fuertemente involucrado en la construcción del orden mundial en el que, además, se apoyó a la comunidad científica de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales.

De acuerdo con Valerie Hudson tres trabajos paradigmáticos marcan la ruta para los estudios del análisis de política exterior:

Tabla 1.
Pioneros del APE

Año	Autor	Obra	Los autores dicen:	Aporte
1954	Richard Snyder	<i>Decision making as an Approach to the Study of International Politics</i>	<i>“Decision-making is a process which results in the selection from a socially defined, limited number of problematical, alternative projects of one project intended to bring about the particular future state of affairs envisaged by the decision-makers”.</i> (2002, p. 78)	Enfoque en el proceso de toma de decisiones

Año	Autor	Obra	Los autores dicen:	Aporte
1956	Harold y Margaret Sprout	<i>Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics</i>	<i>“The analyst is especially prone to minimize or ignore differences in intellectual operations carried on in a language and in a social context radically different from his own. He may unconsciously ascribe to foreign decision-makers his own set of values and his own standards of prudent conduct. All this bring us back to our original thesis: that one of the conditions of making reasonably successful explanations and predictions on the basis of general models regarding men’s probable reactions to their milieu, is systematic, accurate, and comprehensive knowledge of the total milieu, especially in its social aspects and ramifications”</i> (1956, pp. 55–56).	Enfoque en el ambiente psicológico (contexto social) que incide en la toma de decisión
1964	James Rosenau	<i>“Pre-theories and Theories of Foreign Policy”</i>	<i>“The formulation of a pre-theory of foreign policy can be further stimulated by expanding this mental exercise to include other countries and other situations. (...) the five sets of variables [idiosyncratic, role, governmental, societal, and systemic variables] are assessed in terms of distinctions between large and small countries, between developed and underdeveloped economies, and between open and closed political systems”</i> (1966, pp. 46–47).	Interés en los factores sistémicos y domésticos, y búsqueda de una teoría general para el APE con cinco variables establecidas

Fuente: elaboración propia a partir de (Hudson, 2012).

Estos trabajos constituyen la carta de navegación para la agenda de estudio del APE, la cual se hará más especializada y sofisticada con el paso de los años. A continuación, analizamos algunos enfoques y autores que han logrado avances significativos, al tratar de explorar el contexto complejo que acompaña la toma de decisiones de la política exterior.

Procesos cognitivos

Los decisores políticos, al igual que cualquier ser humano, están condicionados por diversos factores que inciden en su proceso de toma de decisión. La educación, el contexto socio-económico, la religión, la experiencia laboral y el auto concepto, junto con la historia, la cultura, la geografía, la economía y la demografía son factores que inciden, facilitan o delimitan

la toma de decisiones de los actores (Hudson, 2012, p. 23). Estos factores constituyen lo que Margaret y Harold Sprout denominaron “el medio o el ambiente”, el cual no es igual a nivel grupal o individual: “Nunca dos seres humanos enfrentan el mismo grupo de factores ambientales (...) al final, cada individuo es la unidad para el estudio de la acción política” (Sprout & Sprout, 1956, p. 18).

Algunos autores se han enfocado en las características individuales, por ejemplo la psicóloga Margaret Hermann estudió las características personales de los líderes a través de un código operacional y un análisis de contenido, logrando comparar y contrastar: creencias, motivaciones, estilos de toma de decisión e, interpersonales (Hermann, 1978, 1980) citado en (Hudson, 2012, p. 24). Posteriormente, Hermann identificó tres grandes características de la personalidad: cuando el líder respeta o desafía las limitaciones, cuando está abierto a nueva información y, cuando está motivado por las fuerzas internas o externas (Hermann, 2003) citado en (Hudson, 2014, pp. 64–65)¹.

Por su parte, Marikje Breuning (2007) propone una agenda de estudio comparada. Resalta la importancia de la *racionalidad*, ya que los líderes son tomadores de *decisión* racionales tratando de obtener los mejores *resultados* para sus países: “En ocasiones se puede cuestionar la racionalidad de algunos líderes, pero hay muy pocos individuos que puedan ser denominados como irracionales” (2007, p. 3). Al respecto, insiste en la necesidad de analizar: i) sus motivaciones, ii) cómo entienden las situaciones que enfrentan y, iii) cuáles son los factores que en ocasiones los llevan a tomar malas decisiones (2007, p. 3).

De acuerdo con Breuning son miles de decisiones históricas en materia de política exterior que pasan desapercibidas. No obstante, los fracasos son los hechos más recordados, por ejemplo: el apaciguamiento de Neville Chamberlain frente a Hitler (Conferencia de Munich en 1938), el despliegue de misiles nucleares en Cuba ordenado por Nikita Khrushchev en 1962 y, la desastrosa invasión iraquí a Kuwait ordenada por Saddam Hussein en 1990. En cada caso fallaron las decisiones de los líderes, pero no por ello se les puede señalar de irracionales, ya que diversos factores incidieron en la toma de decisiones de los líderes mencionados, juzgarlos de esa forma no ayuda

¹ Hudson analiza cómo Hermann combina esas tres características en ocho posibles orientaciones de la personalidad, para más información véase (Hudson, 2014, p. 66).

a comprender las diferentes piezas que hacen parte del proceso (Breuning, 2007, p. 3).

En toda decisión intervienen los asesores en medio de los diferentes esquemas burocráticos, en los que en ocasiones priman los procedimientos operativos estandarizados (SOP, por sus siglas en inglés). Asimismo, diversos factores sistémicos y domésticos limitan la acción de los líderes, quienes utilizan la *diplomacia pública* o la *diplomacia ciudadana*, esta última cuando se acude a la intermediación o buenos oficios de una figura reconocida para negociar la liberación de rehenes o permitir la apertura de corredores humanitarios (Breuning, 2007, p. 6).

Imagen 1. Bill Clinton abordo del *Air Force One*



Bill Clinton en un viaje hacia Bosnia y Herzegovina en 1997, con la secretaria de Estado Madeleine Albright y los senadores Joe Biden, Bob Dole y Ted Stevens, entre otros.

Fotografía tomada del banco de imágenes del Congreso de los Estados Unidos (1997). Derechos de dominio público.

Por su parte Alex Mintz y Karl de Rouen han profundizado en la “perspectiva de toma de decisión”, la cual definen como las decisiones individuales, grupales y de coalición que afectan la actuación del Estado en el escenario internacional (2010, p. 3) Su enfoque involucra factores ambien-

tales, psicológicos, internacionales y las influencias domésticas. Y, además, se centra en sistemas de creencias, emociones, la personalidad de los líderes y sus estilos, errores de cálculo y equivocaciones y otros aspectos como las limitaciones, el estrés y el riesgo (Mintz & DeRouen, 2010, p. 3). Estos autores señalan que la mayoría de decisiones en materia de política exterior se toman bajo la presión del tiempo, y que de acuerdo con Robinson y Snyder, tiene cuatro fases: i) identificación del problema, ii) búsqueda de alternativas, iii) elección de la alternativa y, iv) ejecución (1965, p. 437).

Un asunto crucial es que en la mayoría de las ocasiones muchas decisiones son “automáticas” en medio de un ambiente con “certidumbre”, pero cuando ocurre un accidente, por ejemplo: Pearl Harbor, el 9-11 o la Pandemia del Covid-19, los decisores se enfrentan a un escenario de incertidumbre e información incompleta, lo cual los lleva a pensar en decisiones del pasado o tomar medidas rápidas para salir de la crisis (Mintz & DeRouen, 2010, p. 5), algo que puede salir bien o muy mal. Un ejemplo fueron las intervenciones en Afganistán (2001) y posteriormente en Irak (2003) que llevaron a EE. UU. a la *Guerra contra el Terror*, con un costo político muy alto y un fracaso en el plano militar.

Toma de decisiones en grupo

Casi siempre la toma de decisiones es una actividad grupal. Aún en regímenes autoritarios en el círculo cercano del presidente existen los asesores sobre política exterior. Varios autores y enfoques se han ocupado de analizar las relaciones entre los diversos actores involucrados, su jerarquía y formas de actuación durante momentos de crisis.

En la obra de Snyder, Bruck y Sapin, se analiza la importancia del contexto organizacional en el medio social en el que opera. Señalan su interés en el “sistema organizacional en acción”, en el que resulta importante estudiar: el personal, la división interna y especialización del trabajo, la autoridad y control, la motivación, la comunicación, las rutinas y relaciones formalizadas y, las profesiones y carreras “profesionalizadas” (2002, pp. 76–77).

Preocupado por la Crisis de los Misiles (1962), Graham Allison desarrolló tres modelos de análisis de toma de decisión. Desde entonces se han convertido en un referente para el estudio de la política exterior. Su valor radica

en la originalidad del enfoque, ya que con los tres modelos revisó las diferentes opciones que el presidente John F. Kennedy y sus asesores evaluaron ante la compleja situación de la seguridad nacional estadounidense: misiles nucleares en su vecindario próximo. Los modelos se resumen así:

Tabla 2.
Modelos de Graham Allison

Modelo	Características	El autor dice:
<p>Modelo I El Actor Racional</p>	<p>El Estado es un actor racional y unitario. Se enfoca en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Metas y objetivos • Alternativas • Consecuencias • Elección 	<p><i>“In modern statistical decision theory and game theory, the rational decision problem is reduced to a simple matter of selecting among a set of given alternatives, each of which has a given set of consequences: the agent selects the alternative whose consequences are preferred in terms of the agent’s utility function which ranks each set of consequences in order of preference”</i> (Allison, 1971, p. 29).</p>
<p>Modelo II Proceso Organizacional</p>	<p>Los gobiernos tienen diferentes agencias, con niveles jerárquicos, que poseen procesos de información y tienen patrones de conducta estandarizados (circuitos regularizados). Al producir <i>outputs</i>, la actividad de cada agencia se caracteriza por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fines • Atención secuencial a los fines • Procedimientos operativos estandarizados • Programas y repertorios • Evitar la incertidumbre • Búsqueda dirigida al problema • Aprendizaje organizacional y cambio 	<p><i>“Governmental behavior can therefore be understood, according to a second conceptual model, as deliberate choices and more outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behavior”</i> (Allison, 1971, p. 67).</p> <p><i>“The preeminent feature of organizational activity is its programmed character: the extent to which behavior in any particular case is an enactment of preestablished routines”</i> (Allison, 1971, p. 81).</p>

Modelo	Características	El autor dice:
Modelo III Política Gubernamental	<p>También conocido como modelo burocrático.</p> <p>Varios actores (jugadores) están en medio de un escenario en el que deben tomar decisiones, ser estratégicos y tienen concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales.</p> <p>Cada actor comparte poder y difieren con relación a lo que debe hacerse.</p> <p>Hay alianzas, pactos y compromisos (tira y afloje de la política).</p>	<p><i>“Men share power. Men differ about what must be done. The differences matter. This milieu necessitates that government decisions and actions result from a political process. In this process, sometimes one group committed to a course of action triumphs over other groups fighting for other alternatives”</i> (Allison, 1971, p. 145).</p>

Fuente: elaboración propia a partir de (Allison, 1971).

Irvin Janis investiga los problemas que conlleva la toma de decisiones en grupo, lo que denomina *Groupthink* (Janis, 1971). Parte preguntándose: ¿cómo un grupo de decisores educados, serios, estudiosos y con prestigio puede tomar decisiones que lleven directamente a un fiasco? El problema radica en el exceso de confianza, la falta de autocritica y una percepción de éxito sobrevalorada de sí mismos, lo que impide hacer críticas sobre las ideas de los colegas y de los líderes: *“the term refers to a deterioration in mental efficiency, reality testing and moral judgments as a result of group pressures”* (Janis, 1971, párr. 8). Se trata de un fenómeno que también se presenta en grupos de personas fuera de la actividad política. Posteriormente, Janis continuó con su investigación sobre las dinámicas de los grupos, algunos pequeños, el *inner circle* (Janis, 1973) y, en diversos procesos de toma de decisión que resultaron en verdaderos fracasos (Janis, 1982).

Por su parte Alex Mintz y Carly Wayne identifican lo que denominan *Polythink Syndrome*. Se trata de una dinámica de grupo en la que diferentes miembros de una unidad de toma de decisiones exponen diferentes opiniones sobre un tema específico, desde “su visión de mundo y filiaciones políticas e institucionales” lo cual genera: “conflicto intergrupual y un proceso de toma de decisiones fragmentado” (Mintz & Wayne, 2016, p. 3). De acuerdo con los autores, esta situación es igual de dañina al *Groupthink*, debido a que se desprecian y no se aceptan diversos puntos de vista que podrían ser de utilidad para todos.

En medio de las dos previas situaciones extremas se encuentra el *Con-Div*: “un punto en el cual la convergencia y divergencia entre los puntos de vista de los miembros se encuentra más o menos equilibrada y balanceada” (Mintz & Wayne, 2016, p. 6). No todos deben pensar lo mismo, pero comparten la visión de la organización, y con un variado *display* de opciones, se puede llegar a una decisión oportuna y efectiva. Dada la competitividad del ser humano y la búsqueda de prestigio e influencia, este escenario es complejo de consolidar.

Roles, Cultura e Identidad Nacional

En la segunda mitad del siglo XX Michael Brecher, Blema Steinberg y Janice Stein (1969) elaboraron un diseño de análisis sistémico para identificar los factores que intervienen en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Su modelo estableció un *entorno operativo* compuesto por (*inputs*) factores externos (sistema internacional: global, subordinado, otro tipo de subordinación, bilateral y, dominante bilateral) y, factores internos (capacidad militar, económica, estructura política, intereses de grupo y competencia entre élites). Este entorno da información a la élite que toma decisiones, la cual posee un *entorno psicológico* compuesto por actitudes (ideología, legado histórico, predisposiciones de la personalidad) e, imágenes de las élites (del entorno operativo, de su competencia). Ambos entornos, tienen en cuenta los factores externos e internos. Posteriormente, se presenta un proceso de formulación de “decisiones estratégicas y tácticas en cuatro grandes áreas”: i) Seguridad-militar, ii) Político-diplomático, iii) Desarrollo económico y, iv) Estatus cultural. Finalmente, se da una implementación (*outputs*) por parte del jefe de estado, jefe de gobierno y/o la cancillería (Brecher et al., 1969, p. 80).

La propuesta de Brecher incluye la mayoría de los aspectos que inciden a la hora de tomar decisiones estratégicas. Un año después, Ole Holsti desarrolló su propuesta sobre el “concepto del rol nacional”, un referente importante para identificar el perfil que las élites consolidan para los estados en la política internacional (1970). Al respecto, el autor señala: “*We may now define national role performance as the general foreign policy behaviour of governments. It includes patterns of attitudes, decisions, responses, functions and commitments toward other states*” (1970, p. 245). Por tanto, el rol depende de los factores ideacionales y

materiales con los que cuenta el Estado para actuar en el sistema internacional, el cual genera una serie de prescripciones que facilitan o limitan dicha actuación: la estructura misma de dicho sistema, valores, principios legales, reglas, tradiciones y expectativas, la opinión mundial, tratados bilaterales, multilaterales y compromisos (1970, p. 246). En plena Guerra Fría, Holsti identificó los siguientes tipos de rol:

Tabla 3.
Roles de los países de acuerdo a Holsti

<i>Revolutionary leader-imperialist</i>
<i>Bloc leader</i>
<i>Balancer</i>
<i>Bloc member; ally</i>
<i>Mediator</i>
<i>Non-aligned</i>
<i>Buffer</i>
<i>Isolate</i>
<i>Protectee</i>

Fuente: elaboración propia a partir de (Holsti, 1970).

El fin de la Guerra Fría generó un ambiente propicio para el estudio de las normas, la identidad y la cultura. El trabajo editado por Peter Katzenstein (1996) contiene un análisis interesante sobre cómo el ambiente cultural afecta el carácter de los Estados y su identidad, lo cual aplica para los escenarios doméstico e internacional (Jepperson, Wendt, & Katzenstein, 1996, p. 34). Asimismo, los autores señalan que el entorno cultural externo incide en: i) la supervivencia de los Estados, ii) el comportamiento del Estado en el sistema [internacional] en el tiempo y, iii) puede causar variaciones en dicho comportamiento estatal (Jepperson et al., 1996, pp. 35–36).

Atributos de los Estados

Los atributos de los Estados resultan fundamentales para la toma de decisiones de la política exterior. En un Estado con vastos recursos energéticos,

un crecimiento de población mediano y un vecindario pacífico, los decisores pueden diseñar una política exterior con menos preocupaciones que sus colegas de países pequeños, en guerra y con pocos recursos. Ahora bien, el asunto del tamaño y los recursos puede ser relativo, ya que países como el Congo y Angola cuentan con una importante diversidad de recursos, pero los conflictos civiles afectan su capacidad de acción en la agenda internacional. Lo mismo ocurre con Irak, uno de los principales exportadores de petróleo, pero sumido en una crisis política interna a partir de la invasión militar estadounidense desde 2003.

De acuerdo con Valerie Hudson (2014), a estos factores también se suman la economía, la demografía, el sistema político y el poder militar (2014, pp. 161–173). Estos factores, a diferencia de los anteriores, sí se pueden planear y/o modificar. Por ejemplo, EE. UU., Reino Unido, Alemania y Francia son países con economías diversificadas y fuertes, que les permiten planear y desarrollar políticas exteriores para proteger sus intereses, ayudar a sus aliados e incluso atacar enemigos. Ahora bien, China e India son dos ejemplos interesantes de países grandes con población numerosa. Los dos han vivido un crecimiento vertiginoso en el que ha crecido la capacidad de mano de obra, su clase media y el nivel de ingresos, pero no han logrado garantizar el bienestar a toda su población. Asimismo, enfrentan grandes tensiones en sus fronteras, en ocasiones bajo la amenaza nuclear (la tensión con Pakistán por Cachemira), algo que también enfrenta Corea del Sur con relación a Corea del Norte e Israel frente a Irán.

En cuanto al sistema político, se considera que las democracias no se enfrentan, y que por tanto es el mejor modelo para mantener el equilibrio en el orden global. Tal y como hemos visto, en las democracias el proceso de toma de decisiones incluye diversos actores con preferencias determinadas, mientras que en una dictadura el círculo es muy reducido y en ocasiones las decisiones sólo las toma el líder. No obstante, algunos autores señalan que más que el espíritu pacífico de las democracias, lo que evita su enfrentamiento es el temor a perder acompañado por la búsqueda de supervivencia, aspectos que hacen parte del realismo político (Layne, 1994; Rosato, 2003).

Imagen 2. Barack Obama en el *Situation Room* de la Casa Blanca



Barack Obama y su *staff* observando el desarrollo de la Operación *Neptune's Spear* ante la inminente detección con drones de Osama Bin Laden en Paquistán (2011). Lo acompañan el vicepresidente Joe Biden, la Secretaria de Estado Hillary Clinton, el Secretario de Defensa Robert Gates, el Asesor de Seguridad Nacional Tom Donilon y, el Jefe del Comando Unificado de Operaciones Conjuntas el Brigadier General Marshall B. “Brad” Webb, entre otros.

Fotografía de Peter Souza (2011), tomada del banco de imágenes de Obama White House en Flickr. Derechos de dominio público.

Y finalmente, cuando hablamos del poder militar debemos prestar atención a la relatividad de los grandes arsenales. Las grandes potencias han desarrollado políticas exteriores agresivas para expandir su territorio (EE. UU., Japón, Israel), consolidar un proyecto ideológico-político (Alemania nazi, Irán) y, para defender la democracia (EE. UU. en Corea y Vietnam). No obstante, tal y como vimos, los problemas que genera el *Groupthink* y el *Polythink* ha llevado a grandes fracasos, ya que la superioridad en número de efectivos y en tecnología no garantiza el éxito, por ello las derrotas de grandes poderes en escenarios complejos en el marco de guerras irregulares. Asimismo, el poder es fungible y relativo, tal y como señala Joseph Nye (1990, 2002) el poder de atracción (*soft power*) puede ser más efectivo para cambiar las preferencias de los actores radicales.

El APE y las teorías de Relaciones Internacionales

Las teorías de las Relaciones Internacionales (RRII) brindan explicaciones acerca de la naturaleza de la política internacional y el comportamiento de los Estados (Barbé, 2007; Bull, 1995). A su vez, aportan una clave explicativa a la política exterior presentando algunos de los principales determinantes de las acciones de los gobiernos a partir de la naturaleza del sistema político internacional (Smith, 1986). Al respecto, Stephen Walt considera que existe un vínculo entre la teoría y la práctica de la política mundial: “*even policymakers who are contemptuous of “theory” must rely on their own (often unstated) ideas about how the world works in order to decide what to do*” (Walt, 1998, p. 29). Por lo anterior, en esta sección, se explicarán los aportes del *mainstream* disciplinar (realismo, liberalismo y constructivismo).

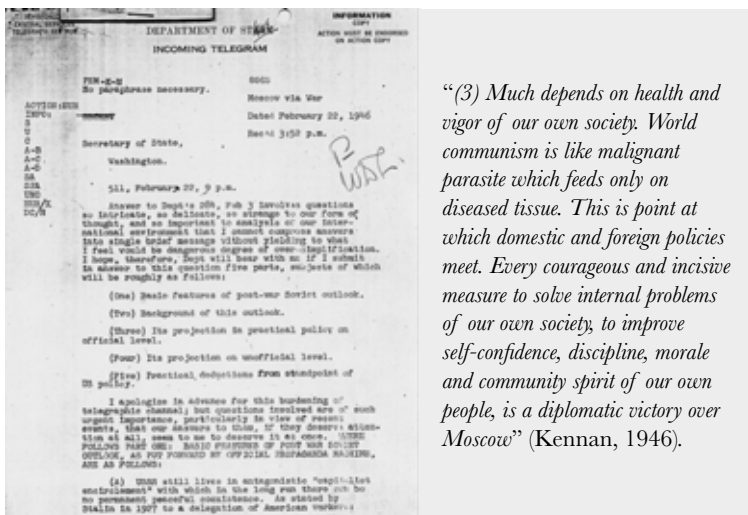
En la academia, existen debates en torno al uso explicativo de las principales teorías de las RRII en el APE. Los académicos Colin Elman y Kenneth Waltz sostienen una discusión sobre este asunto. Por un lado, Elman, en el texto “Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy”, se pregunta si las teorías neorrealistas pueden ser usadas para explicar la política exterior. Haciendo un análisis de cuatro argumentos neorrealistas que rechazan su uso, y en una forma de respuesta al libro *Theory of International Politics* escrito por Waltz, Elman concluye que las teorías neorrealistas pueden emplearse como teorías de política exterior, siendo útiles para predecir el comportamiento de un Estado individual (Elman, 1996). Por su parte, Kenneth Waltz, en “International Politics is not Foreign Policy”, señala: “*the fact that my Theory of International Politics does answer some questions about foreign policy with more or less precision –usually less– does not turn it into a dual theory*” (Waltz, 1996, p. 54). Sobre este razonamiento, el mismo autor plantea que la teoría de política internacional explica el comportamiento de los Estados a partir del nivel internacional, respondiendo: “*why states similarly placed behave similarly despite their internal differences*” (1996, p. 54). En cambio, la política exterior explica las diferencias de comportamiento entre Estados a partir de su composición interna: “*why states similarly placed in a system behave in different ways*” (1996, p. 54).

Realismo

En el periodo posterior a la II Guerra Mundial, la escuela realista dominó el estudio de las RRII con los desarrollos académicos de Hans Morgen-

thau (1948), George Kennan (1946, 1947), Henry Kissinger (1957), Arnold Wolfers (1952), entre otros (Barbé, 2007). El principal objetivo del realismo, en términos de Esther Barbé, fue pragmático: “influir en el diseño de la política exterior de los Estados Unidos en la época de Guerra Fría mediante la aplicación de la norma más clásica de la diplomacia europea: el equilibrio del poder” (Barbé, 2007, p. 61). Como ejemplo del alto grado de influencia sobre *policymakers* y académicos, George Kennan, representante de negocios de los Estados Unidos en la Unión Soviética (URSS), dirigió un memorando al Secretario de Estado James F. Byrnes, conocido como “*long telegram*”², en el que evaluó que la política soviética dirigida a aumentar su fuerza y prestigio a nivel mundial era una amenaza para el equilibrio de poder global. Por tanto, alerta sobre la necesidad de adoptar una política de contención frente a la URSS (Kennan, 1946). Un año más tarde, publicó un artículo derivado del telegrama en *Foreign Affairs* bajo el seudónimo de “X”, en el que considera a la Unión Soviética como un gran rival en la arena política (Kennan, 1947).

Imagen 3. *The Long Telegram*



“(3) Much depends on health and vigor of our own society. World communism is like malignant parasite which feeds only on diseased tissue. This is point at which domestic and foreign policies meet. Every courageous and incisive measure to solve internal problems of our own society, to improve self-confidence, discipline, morale and community spirit of our own people, is a diplomatic victory over Moscow” (Kennan, 1946).

Fotografía tomada del banco de imágenes del *Truman Library Institute* (2016).
Derechos de dominio público.

² Se conoce como “*long telegram*” debido a su extensión: más de 5 mil palabras.

La teoría realista explica la política internacional a partir de la lucha por el poder. Hans Morgenthau, en el libro *Politics Among Nations*, plantea: “*International politics, like all politics, is a struggle for power*” (1948, p. 13). De esta manera el Estado es el único actor en el sistema internacional, cuyos actos se determinan por el interés nacional: mantener, incrementar o demostrar poder (1948). Por su parte, el sistema internacional se caracteriza por ser anárquico, es decir, conformado por unidades políticas independientes sin una autoridad central por encima de ellos (Mearsheimer, 1994), los cuales recurren a la fuerza para dominar a los otros y garantizar su seguridad (Wohlforth, 2012). La paz, por otro lado, es el resultado del equilibrio de poder (Gilpin, 1996).

El desarrollo de la teoría realista ha generado diferentes vertientes. El realismo estructural (o neorealismo) se enfoca en el papel de la anarquía, argumentando que la interacción entre Estados genera una estructura que restringe y predispone su comportamiento (Waltz, 1979). Dentro del neorealismo, se identifican dos posturas: por un lado, los realistas ofensivos consideran que el sistema internacional conduce a los Estados a maximizar su seguridad y su poder: “*the greater the military advantage one state has over states, the more secure it is*” (Mearsheimer, 1994, pp. 11–12), y por el otro, los realistas defensivos argumentan que el sistema anárquico alienta a los Estados a actuar de forma defensiva, luchando por mantener su posición, sin maximizar su poder pues esto pone en peligro su seguridad (Walt, 1985, 1987; Waltz, 1979). A continuación, se presentan los autores más representativos de cada una de las corrientes:

Tabla 4.
Exponentes del Neorealismo

Año	Exponente	Obra	Los autores dicen:	Aporte
1985 - 1987	Stephen Walt (Realismo defensivo)	“Alliance Formation and the Balance of World Power”. <i>The Origins of Alliances.</i>	“ <i>States may either balance (ally in opposition to the principal source of danger) or bandwagon (ally with the state that poses the major threat)</i> ” (Walt, 1985, p. 4).	Brinda respuestas al por qué y cómo se forman las alianzas entre países.

Año	Exponente	Obra	Los autores dicen:	Aporte
1994 - 2001	John Mearsheimer (Realismo ofensivo)	“The False Promise of International Institutions”. <i>The Tragedy of Great Power Politics.</i>	“States in the international system aim to maximize their relative power positions over other states” (Mearsheimer, 1994, p. 11). “States pay close attention to how power is distributed among them, and they make a special effort to maximize their share of world power. Specifically, they look for opportunities to alter the balance of power by acquiring additional increments of power at the expense of potential rival” (Mearsheimer, 2001, p. 34).	Enfoque en la maximización del poder.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Mearsheimer, 1994, 2001, Walt, 1985, 1987).

Por otro lado, Gideon Rose (1998) en el texto “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, es quien acuña el término “Realismo Neoclásico” a partir de los trabajos de Michael Brown, Thomas Christensen, Randall Schweller, William Wohlforth y Fareed Zakaria, cuyos objetivos se centraron en analizar tanto los factores sistémicos como domésticos que influyen en el comportamiento de los Estados en el sistema internacional (Taliaferro, Lobell, & Ripsman, 2009). Los exponentes de esta corriente, escépticos sobre algunos principios del neorealismo y decididos a superar el excesivo peso dado por Waltz a los factores sistémicos, buscan construir una teoría de política exterior que explique por qué uno o varios Estados, que enfrentan restricciones externas similares tienen políticas exteriores diferentes a lo largo del tiempo (Taliaferro et al., 2009).

A partir de ahí, los realistas neoclásicos argumentan que el alcance de la política exterior de un Estado se encuentra determinada por su lugar en el sistema internacional y por sus capacidades de poder (Rose, 1998). No obstante, consideran que las características internas de los Estados son variables intervinientes que explican las respuestas nacionales de los Estados a las restricciones del sistema (Ripsman, Taliaferro, & Lobell, 2016). Un rasgo adicional del realismo neoclásico es su visión sobre el Estado, el cual, en algunos contextos, está obligado a negociar con diferentes actores nacionales (ejecutivo, legislativo, partidos políticos, opinión pública y grupos económi-

cos) y sus percepciones de poder relativo para implementar determinada política (Taliaferro et al., 2009). Asimismo, deben movilizar recursos internos, lo cual no siempre es una fácil labor (Taliaferro, 2006).

Tabla 5.
Comparación escuelas realistas

Escuela	Exponentes	Concepción de la Política exterior
Realismo Clásico	Hans Morgenthau	Plantea una conexión entre el interés nacional y la política exterior. Así, los objetivos de política exterior deben ser definidos en términos del interés nacional (seguridad nacional) soportado en la búsqueda por el poder.
Neorealismo o Realismo Estructural	Kenneth Waltz	Waltz brinda especial énfasis en la estructura, pues está condiciona y restringe el comportamiento de los Estados en el sistema internacional, los cuales buscan mantener su posición relativa.
Realismo Neoclásico	Steven Lobell Jeffrey Taliaferro Norrin Ripsman	Analiza variables sistémicas y domésticas. Los objetivos de política exterior se determinan por el lugar que ocupa determinado Estado en el sistema internacional, su poder material relativo y factores domésticos. Las relaciones entre el Estado, la sociedad y las instituciones domésticas intervienen en la formulación de la política exterior.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Morgenthau, 1948; Ripsman et al., 2016; Taliaferro et al., 2009; Waltz, 1979).

Liberalismo

El orden político liberal, tiene como principio básico la libertad individual, de la cual se desprenden los elementos centrales del liberalismo. Esta aproximación contribuye al análisis de la política exterior al comprender cómo los intereses de los individuos, las fuerzas sociales y las instituciones políticas afectan las relaciones exteriores de los Estados (Doyle, 1983a, 1983b, 1986, 2012). A diferencia del realismo, el liberalismo considera que los intereses de los Estados pueden ser armoniosos, aunque en ciertas circunstancias chocan entre sí (Rittberger, 2004).

De manera general, el liberalismo explica el comportamiento internacional a partir de la variación de preferencias de los Estados, las cuales están moldeadas por la relación entre el Estado, las instituciones y la sociedad (Moravcsik, 1997). El sistema internacional, por otro lado, se caracteriza

por dos elementos: la globalización y la interdependencia. En primer lugar, la globalización es una variable interviniente en la política mundial: *“the resulting globalization-induced variation in social demands and state preferences is a fundamental cause of state behavior in world politics”* (Moravcsik, 2008, p. 234). No obstante, la globalización no explica de forma suficiente por qué un Estado de comporta de determinada manera. De ahí que, sea necesario buscar un elemento que vincule las preferencias del Estado y su comportamiento en el escenario internacional, lo que Moravcsik llama patrón de interdependencia³. Por su parte, Grieco (2009) sugiere que las condiciones externas de los Estados como las instituciones internacionales y la interdependencia económica pueden influenciar la definición de los objetivos e intereses de la política exterior.

Durante la década de 1970 se consolidó una importante vertiente dentro del liberalismo denominada Institucionalismo Neoliberal. Según Steven Lamy, esta versión constituye: *“the most convincing challenge to realist and neo-realist thinking”* (Lamy, 2001, p. 189). De acuerdo con Robert Keohane, el institucionalismo neoliberal intenta explicar la forma en que las instituciones afectan el comportamiento y brinda una explicación al por qué surgen relaciones de cooperación entre Estados (Axelrod & Keohane, 1985; Keohane, 1989; Keohane & Nye, 2011). De esta manera: *“las acciones estatales dependen, considerablemente, de los acuerdos institucionales prevaletentes (...). La capacidad de los Estados para comunicarse y cooperar depende de las instituciones hechas por el hombre”* (Keohane, 1989, p. 15). Así, las instituciones internacionales facilitan la cooperación entre estados, por medio de la cual incrementan su poder e influencia (ganancias absolutas), dado que: *“they do change patterns of transaction costs and provide information to participants, so that uncertainty is reduced”* (Axelrod & Keohane, 1985, p. 250).

Dentro del liberalismo se deriva la teoría de la paz democrática la cual plantea que la paz es resultado de las relaciones entre estados liberales: *“there exists a significant predisposition against warfare between liberal states”* (Doyle, 1983b, p. 213)⁴. Bruce Russett, en su obra *Grasping the Democratic Peace*, examina la

³ Moravcsik entiende la interdependencia como: *“the extent to which the pursuit of state preferences necessarily imposes costs and benefits upon other states, independent of the “transaction costs” imposed by the specific strategic means chosen to obtain them”* (Moravcsik, 2008, p. 239).

⁴ Para una visión crítica véase: (Rosato, 2003).

anterior afirmación y concluye que los procesos políticos democráticos se basan en normas que respetan los derechos de la población y rechazan el uso o amenaza de la fuerza para garantizar tales derechos. Lo anterior, tiene varias implicaciones sobre la política exterior pues dichas normas son externalizadas en el trato con otras naciones democráticas: “*in relations with other states, decisionmakers (whether they be few or many) will try to follow the same norms of conflict resolution as have been developed within and characterize their domestic political processes*” (Bruce, 1993, p. 35). No obstante, ¿cómo se podría describir la relación entre estados liberales y no-liberales? La política exterior de los primeros, caracterizada por su herencia institucional y respeto por los derechos políticos y económicos, ha llevado a tomar decisiones diplomáticas poco prudentes (“vehemencia imprudente”) debido a la falta de confianza con los estados no-liberales, distorsionando así las acciones a nivel internacional. Lo anterior ha generado conflicto de intereses con los estados no-liberales poderosos, e intervencionismo en estados no-liberales débiles lo cual resulta altamente paradójico (Doyle, 1986, 2012).

Constructivismo

El constructivismo brinda una aproximación alternativa a conceptos centrales dentro de las RRII como la anarquía, identidad e intereses (Onuf, 1989; Wendt, 1992). Hace énfasis en su construcción social, los procesos y la relación entre estructura y agencia (Flockhart, 2012; Hurd, 2008). Alejándose de la tradición realistas y liberal de las RRII, los constructivistas consideran que el agente⁵ y la estructura son un conjunto inseparable y, por ende, no se le debe dar prioridad a uno sobre el otro (Kubáľková, 2001a, p. 19). Visto de esa forma, el sistema internacional es resultado de un proceso intersubjetivo (Barbé, 2007), en el cual: “*international relations was never a matter of anarchy*” (Onuf, 1989, p. 163). Siguiendo esta línea, Alexander Wendt (1992), en su reconocido artículo “Anarchy is what States make of it”, plantea: “*Self-help and power politics do not follow either logically or causally from anarchy and that if today we find ourselves in a self-help world, this is due to process, not structure*” (Wendt, 1992, p. 395).

⁵ Kubáľková define a los agentes como: “*a human being who is capable of choosing, and acting on his choice (...). [They] can create fictional persons such as the state and grant these persons agency by authorizing some human being, as an agent, to act for them*”(Kubáľková, 2001b).

Particularmente, el constructivismo ayuda a comprender la forma en que las identidades y las preferencias de los Estados se construyen socialmente, por qué cambian y cómo dichos cambios afectan la política global. La identidad determina cuáles son los intereses del Estado y sus preferencias en un conjunto de acciones posibles y, quiénes son los “otros” y, cuáles y cómo son sus relaciones interestatales (Flockhart, 2012; Hopf, 1998). Así, los Estados perciben a los otros de acuerdo a la identidad que le atribuyen y la reflejan a través de su práctica estatal (Hopf, 1998): “*states act differently toward enemies than they do toward friends because enemies are threatening and friends are not*” (Wendt, 1992, p. 397). Por lo anterior, la construcción de identidades no se entiende exclusivamente a partir de las fuerzas materiales, también deben abordarse los factores ideacionales (Flockhart, 2012; Hurd, 2008).

Los estudios sobre las instituciones y regímenes internacionales ocupan un lugar importante dentro del constructivismo. Alexander Wendt (1992) realizó una crítica a la capacidad del institucionalismo neoliberal para explicar la creación y cambio de instituciones internacionales en la política mundial: “*regimes cannot change identities and interest of the latter are taken as given*” (Wendt, 1992, p. 393). De ahí que, los constructivistas otorguen especial énfasis en cómo las instituciones internacionales, a través de la socialización de normas (Finnemore, 1996; Finnemore & Sikkink, 1998), promuevan ciertas identidades entre Estados e indiquen cuáles son los comportamientos adecuados a nivel internacional (Flockhart, 2012).

La perspectiva constructivista tiene gran aplicación en el análisis de la política exterior. Por un lado, la tendencia del APE en concebir al *policymaker* como el agente de la toma de decisiones se enmarca dentro de los análisis constructivistas (Kubáľková, 2001a): “*Foreign policy is at least in part an act of construction; it is what the actors decide it will be*” (Smith, 2001, p. 38). El punto central del constructivismo, y principal diferencia respecto a las otras teorías de las RRII, es la formación social de las identidades de los diferentes actores (Weldes, 1996), la forma cómo estas últimas influyen la definición de intereses a nivel internacional (Wendt, 1994) y su proceso de socialización a través de normas que legitiman determinado comportamiento (Finnemore & Sikkink, 1998; Hurd, 2007). La política exterior, en esa medida, se concibe como una relación social en la que median las acciones de los agentes (procesos de interpretación, decisión e implementación), los determinantes

materiales e ideacionales de los Estados y los procesos del sistema internacional (Smith, 2001).

Conclusiones y perspectiva actual del APE

El APE busca explicar el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Su objetivo es identificar los factores que afectan las preferencias de los decisores, quienes actúan a nivel individual o grupal. Hemos visto cómo permite hacer análisis multinivel y multicausales, lo que facilita integrar diversas piezas del complejo mundo de los tomadores de decisión. Sin lugar a dudas, las preferencias y el medio social continúan siendo un reto para los analistas, no es fácil adentrarse en la mente de quienes tienen grandes responsabilidades sobre la salud, la paz y la seguridad internacional.

Asimismo, el APE se ha fortalecido como área de estudio en las RRII. En el marco de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA, por sus siglas en inglés) se ha promovido el *Journal Foreign Policy Analysis* que desde 2005 ha publicado diversos y valiosos trabajos sobre la política exterior, con estudios de caso sobre países y regiones enfocados en factores, procesos y metodologías que inciden en la toma de decisiones: diplomacia moral, *accountability*, factores domésticos, entre otros. Tal y como ha señalado Hudson, a pesar del gran esfuerzo integrador de APE, es paradójico su desconocimiento por parte de otras disciplinas (Hudson, 2005, 2007).

La multidisciplinariedad ha llevado a que este campo de estudio tenga más impacto en la toma de decisión que otras teorías fuertes de las RRII. Esto también se explica debido a la brecha que existe entre la teoría y la práctica de la política exterior. Al respecto Stephen Walt resalta el siguiente contrasentido: los *policymakers* prestan poca atención a la literatura teórica y los académicos parecen no interesarse en hacer trabajos relevantes para la formulación de política (2005, p. 23). Por su parte, Alexander George argumenta que el APE al ser una teoría de actor específico contribuye a cerrar tal brecha al comprender las diferentes estructuras internas, patrones de comportamiento y líderes que se encuentran en cada Estado. Sin embargo, el análisis de política exterior debe ir más allá de la caja negra que imponen la teoría de la elección racional, la teoría realista y la teoría de juegos (1994). Un desafío vigente para las actuales y futuras generaciones de internaciona- listas asesores los decisores de la política exterior.

Palabras clave

Análisis de Política Exterior, modelos de toma de decisión, factores domésticos y sistémicos, *Groupthink*, *Polythink*, *Con-Div*, rol nacional, atributos del Estado, realismo, liberalismo, constructivismo, procesos cognitivos.

Preguntas

1. ¿Qué es el Análisis de Política Exterior (APE)?
2. ¿Cuáles son los trabajos pioneros?
3. Explique la importancia de los niveles de análisis
4. Defina *Groupthink*, *Polythink* y *Con-Div*.
5. Explique en qué consiste el proceso de toma de decisiones
6. ¿Por qué son importantes las preferencias de los decisores?
7. ¿En qué consiste el rol nacional?
8. ¿Cuáles son las ventajas del APE?
9. ¿Cuál es la relación entre el APE y las teorías de las Relaciones Internacionales?
10. ¿Qué asuntos se estudian dentro del APE?

Estudio de caso

A finales del año 2019, se dio a conocer a la comunidad internacional el brote de un nuevo coronavirus (Covid-19) en la ciudad de Wuhan (China). Ante la rápida propagación y gravedad de la enfermedad, la Organización Mundial de la Salud (OMS) la clasificó como pandemia (OMS, 2020). Para frenar su expansión, los Estados tomaron diversas decisiones que fueron desde declaraciones de cuarentena hasta el cierre de fronteras. Estas medidas, junto a un escenario de incertidumbre y desconocimiento del virus, llevaron a una crisis económica no vista desde la Segunda Guerra Mundial.

La crisis sanitaria puso en evidencia la débil relación entre Estados Unidos y China, acrecentada por la guerra comercial de 2019. A través de teorías de conspiración y declaraciones con alto contenido político, las dos

potencias continuaron en un juego geopolítico que, entre otras cosas, minó la credibilidad de la OMS. EE. UU. asumió una posición crítica respecto al manejo de la pandemia por parte de la organización sumado a un supuesto favorecimiento a China, el cual llevó a la posterior suspensión de aportes. Esta decisión fue apoyada por Taiwán, actor que históricamente ha tenido una compleja relación con China. En contraste, los gobiernos de Rusia, China, Alemania, Reino Unido, reclamaron a Donald Trump la falta de solidaridad para hacer frente a la crisis.

China, aprovechando la coyuntura, se comprometió a aportar USD 2.000 millones a la OMS y desplegó una estrategia de ayuda internacional en América Latina y otras naciones, lo que algunos llamaron la “diplomacia de las mascarillas” (Portafolio, 2020). Para algunos expertos, los objetivos reales de esta nueva diplomacia redundan en mejorar la imagen de China en el mundo y consolidar su posición como líder (DW, 2020). Al respecto, Margrethe Vestager, vicepresidenta ejecutiva de la Comisión Europea, manifestó su rechazo a la presencia de China en Europa (Euronews, 2020).

Paralelamente, la pandemia del Covid-19 tuvo consecuencias en Colombia. El Gobierno del presidente Iván Duque declaró el cierre de fronteras marítimas y terrestres, la suspensión de vuelos internacionales hacia el territorio colombiano y se decretó el aislamiento preventivo obligatorio. Estas medidas se tomaron de forma coordinada con algunos países de la región, viendo la fuerza devastadora del virus en los países europeos.

A su vez, la política exterior colombiana no fue ajena a los impactos del coronavirus. Por ejemplo, la estrategia de cerco diplomático al régimen de Nicolás Maduro y el reconocimiento a Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela se vieron obstaculizadas ya que fue necesario establecer un mínimo de coordinación entre gobernadores venezolanos y las autoridades sanitarias de Colombia, esto mediado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la OMS. Lo anterior, para evitar la propagación del virus ante un posible aumento de la migración venezolana provocado por la llegada del virus al vecino país. Aun así, el presidente Iván Duque se mantuvo en la posición de evitar un diálogo directo con el régimen, pues esto implicaría una contradicción con los principios de su política exterior.

De acuerdo con lo anterior, responda las siguientes preguntas:

1. ¿Qué factores explican que, ante esta situación mundial, los países tomen decisiones diferentes?
2. ¿Tenían los países y la Organización Mundial de la Salud (OMS) procedimientos operativos estandarizados (OSP)?
3. ¿La crisis del coronavirus permitió a China aumentar su presencia en el orden global y debilitar a la potencia norteamericana?
4. ¿La personalidad de los líderes influyó en la respuesta estatal ante el nuevo coronavirus?
5. ¿La personalidad de Donald Trump puede llegar a aumentar la tensión con China?
6. ¿Podrá surgir un nuevo orden mundial post-pandemia?

Referencias

- Allison, G. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1a ed.). Boston: Little Brown and Company.
- Axelrod, R., & Keohane, R. O. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1), 226–254. <https://doi.org/10.2307/2010357>
- Barbé, E. (2007). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Barr, K., & Mintz, A. (2018). Public Policy Perspective on Group Decision-Making Dynamics in Foreign Policy. *Policy Studies Journal*, 46, S69–S90. <https://doi.org/10.1111/psj.12249>
- Brecher, M., Steinberg, B., & Stein, J. (1969). A framework for research on foreign policy behavior. *Journal of Conflict Resolution*, 13(1), 75–94. <https://doi.org/10.1177/002200276901300105>
- Breuning, M. (2007). *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction* (1a ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Bruce, R. (1993). *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton: Princeton University Press.
- Bull, H. (1995). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics* (2a ed.). Londres: Macmillan Press.

- Congreso de los Estados Unidos. (1997). Bill Clinton and Officials on Air Force One [Imagen 1]. Recuperado a partir de <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=5724347>
- Doyle, M. (1983a). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part 2. *Philosophy & Public Affairs*, 12(4), 323–353.
- Doyle, M. (1983b). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy & Public Affairs*, 12(3), 205–235.
- Doyle, M. (1986). Liberalism and World Politics. *The American Political Science Review*, 80(4), 1151–1169.
- Doyle, M. (2012). Liberalism and foreign policy. En S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy. Theories, actors, cases* (2nd ed., pp. 54–77). Oxford: Oxford University Press.
- DW. (2020). ¿Qué busca la diplomacia china de las mascarillas en Latinoamérica? Recuperado a partir de <https://www.dw.com/es/qué-busca-la-diplomacia-china-de-las-mascarillas-en-latinoamérica/a-53227101>
- Elman, C. (1996). Horses for courses: Why not neorealist theories of foreign policy? *Security Studies*, 6(1), 7–53. <https://doi.org/10.1080/09636419608429297>
- Euronews. (2020). European countries need to protect their companies from Chinese takeovers, says EU Commissioner.
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887–917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>
- Flockhart, T. (2012). Constructivism and foreign policy. En S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy. Theories, actors, cases* (2nd ed., pp. 78–93). Oxford: Oxford University Press.
- George, A. (1994). The Two Cultures of Academia and Policy-Making: Bridging the Gap. *Political Psychology*, 15(1), 143–172. <https://doi.org/10.2307/3791443>
- Gilpin, R. G. (1996). No one loves a political realist. *Security Studies*, 5(3), 3–26. <https://doi.org/10.1080/09636419608429275>
- Grieco, J. (2009). Liberal International Theory and Imagining the End of the Cold War. *The British Journal of Politics and International Relations*, 11(2), 192–204. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2008.00359.x>

- Halperin, M., & Clapp, P. (2006). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Hermann, M. (1978). Effects of Personal Characteristics of Political Leaders on Foreign Policy. En M. A. East & S. A. Salmore (Eds.), *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies* (pp. 49–68). Beverly Hills: Sage.
- Hermann, M. (1980). Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders. *International Studies Quarterly*, 24(1), 7. <https://doi.org/10.2307/2600126>
- Hermann, M. (2003). Assessing Leadership Style: Trait Analysis. En J. Post (Ed.), *The Psychological Assessment of Political Leaders* (pp. 178–214). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Holsti, K. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233. <https://doi.org/10.2307/3013584>
- Hopf, T. (1998). The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, 23(1), 171–200. <https://doi.org/10.1162/isec.23.1.171>
- Hudson, V. (2002). Foreign policy Decision-Making: A Touchstone for International Relations Theory in the Twenty-First Century. En *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)* (pp. 1–20). New York: Palgrave Macmillan.
- Hudson, V. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1–30. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>
- Hudson, V. (2007). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hudson, V. (2012). The history and evolution of foreign policy analysis. En S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases* (2nd Ed, pp. 13–34). Oxford: Oxford University Press.
- Hudson, V. (2014). *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hurd, I. (2007). Breaking and Making Norms: American Revisionism and Crises of Legitimacy. *International Politics*, 44(2–3), 194–213. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ip.8800184>
- Hurd, I. (2008). *Constructivism. The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199219322.003.0017>
- Janis, I. (1971). Groupthink. *Psychology Today*, 5(6), 43–46.

- Janis, I. (1973). Groupthink and Group Dynamics: a Social Psychological Analysis of Defective Policy Decisions. *Policy Studies Journal*, 2(1), 19–25. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1973.tb00117.x>
- Janis, I. (1982). *Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Jepperson, R. L., Wendt, A., & Katzenstein, P. J. (1996). Norms, Identity, and Culture in National Security. En P. J. Katzenstein (Ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (pp. 33–75). New York: Columbia University Press.
- Katzenstein, P. J. (Ed.). (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Kennan, G. (1946). Long Telegram. Recuperado a partir de <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116178>
- Kennan, G. (1947). The Sources of Soviet Conduct. *Foreign Affairs*, 25(July), 566–582. Recuperado a partir de <http://www.historyguide.org/europe/kennan.html>
- Keohane, R. (1989). Institucionalismo neoliberal. Una perspectiva de la política mundial. En *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales* (pp. 13–38). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R., & Nye, J. (2011). *Power and Interdependence* (4th ed.). New York: Longman.
- Kissinger, H. (1957). *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Kowert, P. A. (2002). *Groupthink or Deadlock: When Do Leaders Learn from Their Advisors?* Albany: State University of New York Press. Recuperado a partir de <https://muse.jhu.edu/book/4501>
- Kubáľková, V. (2001a). Foreign Policy, International Politics, and Constructivism. En V. Kubáľková (Ed.), *Foreign Policy in a Constructed World* (1a ed., pp. 15–37). New York: Routledge.
- Kubáľková, V. (2001b). Foreign Policy, International Politics, and Constructivism. En V. Kubáľková (Ed.), *Foreign Policy in a Constructed World* (pp. 15–37). M.E. Sharpe.
- Lamy, S. (2001). Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism. En J. Baylis & S. Smith (Eds.), *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. (2nd ed., pp. 182–199). New York: Oxford University Press.

- Layne, C. (1994). Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace. *International Security*, 19(2), 5. <https://doi.org/10.2307/2539195>
- Mearsheimer, J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5–45. <https://doi.org/10.2307/2539078>
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power politics*. New York: Norton.
- Mintz, A., & DeRouen, K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mintz, A., & Wayne, C. (2016). *The Polythink Syndrome: U.S. Foreign Policy Decisions on 9/11, Afghanistan, Iraq, Iran, Syria, and ISIS*. Stanford: Stanford University Press.
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513–553. <https://doi.org/10.1162/002081897550447>
- Moravcsik, A. (2008). *The New Liberalism. The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199219322.003.0013>
- Morgenthau, H. (1948). *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred Knopf.
- Neack, L. (2019). *Studying Foreign Policy Comparatively: Cases and Analysis* (4a ed.). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Nye, J. S. (1990). Soft Power. *Foreign Policy*, 80, 153–171.
- Nye, J. S. (2002). *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*. New York: Oxford University Press.
- OMS. (2020). Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. Recuperado el 22 de marzo de 2020, a partir de <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Onuf, N. (1989). *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Portafolio. (2020). China expande su poder con la ‘diplomacia de la mascarilla’. Recuperado a partir de <https://www.portafolio.co/internacional/china-expande-su-poder-conla-diplomacia-de-la-mascarilla-540238>
- Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W., & Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899234.001.0001>

- Rittberger, V. (2004). *Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theories*. Tübingen: University of Tübingen, Center for International Relations/Peace and Conflict Studies, Institute for Political Science.
- Robinson, J., & Snyder, R. (1965). Decision-Making in International Politics. En H. C. Kelman (Ed.), *International Behavior: A Social-Psychological Analysis* (pp. 433–463). New York: Rinehart and Winston.
- Rosato, S. (2003). The Flawed Logic of Democratic Peace Theory. *American Political Science Review*, 97(4), 585–602. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000893>
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144–172. <https://doi.org/10.1017/S0043887100007814>
- Rosenau, J. (1966). Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. En B. Farrel (Ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press.
- Schafer, M., & Crichlow, S. (2010). *Groupthink Versus High-Quality Decision Making in International Relations*. New York: Columbia University Press.
- Smith, S. (1986). Theories of foreign policy: an historical overview. *Review of International Studies*, 12(1), 13–29. <https://doi.org/10.1017/S026021050011410X>
- Smith, S. (2001). Foreign Policy Is What States Make of It: Social Construction and International Relations Theory. En V. Kubáľková (Ed.), *Foreign Policy in a Constructed World* (pp. 38–55). New York: M.E. Sharpe.
- Snyder, R., Bruck, H. W., & Sapin, B. (1954). *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. Foreign Policy Analysis Project Series No. 3*. Princeton: Princeton University Press.
- Snyder, R., Bruck, H. W., & Sapin, B. (2002). *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. (V. Hudson, D. Chollet, & J. Goldgeier, Eds.). New York: Palgrave Macmillan.
- Souza, P. (2011). President Barack Obama and Vice President Joe Biden, along with members of the national security team, receive an update on the mission against Osama bin Laden in the Situation Room of the White House [Imagen 2]. Recuperado a partir de <https://www.flickr.com/photos/obamawhitehouse/5680724572>
- Sprout, H., & Sprout, M. (1956). *Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Taliaferro, J. (2006). State building for future wars: neoclassical realism and the resource-extractive state. *Security Studies*, 15(3), 464–495. <https://doi.org/10.1080/09636410601028370>

- Taliaferro, J., Lobell, S., & Ripsman, N. (2009). Introduction: Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy. En S. Lobell, N. Ripsman, & J. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Truman Library Institute. (2016). Long Telegram [Imagen 3]. Recuperado a partir de <https://www.trumanlibraryinstitute.org/this-day-in-history-2/>
- Walt, S. (1985). Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security*, 9(4), 3. <https://doi.org/10.2307/2538540>
- Walt, S. (1987). *The Origins of Alliances*. New York: Cornell University Press.
- Walt, S. (1998). International Relations: One World, Many Theories. *Foreign Policy*, (110), 29. <https://doi.org/10.2307/1149275>
- Walt, S. (2005). The Relationship Between Theory and Policy in International Relations. *Annual Review of Political Science*, 8(1), 23–48. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.012003.104904>
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: Random House.
- Waltz, K. (1996). International politics is not foreign policy. *Security Studies*, 6(1), 54–57. <https://doi.org/10.1080/09636419608429298>
- Weldes, J. (1996). Constructing National Interests. *European Journal of International Relations*, 2(3), 275–318. <https://doi.org/10.1177/1354066196002003001>
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391–425. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027764>
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review*, 88(2), 384–396. <https://doi.org/10.2307/2944711>
- Wohlforth, W. (2012). Realism and foreign policy. En S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy. Theories, actors, cases* (2a ed., pp. 35–53). Oxford: Oxford University Press.
- Wolfers, A. (1952). “National Security” as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, 67(4), 481. <https://doi.org/10.2307/2145138>