

DIPLOMACIA Y ACADEMIA EN EL PENSAMIENTO DE POLÍTICA EXTERIOR. VÍNCULOS E INFLUENCIAS. LOS CASOS DE BRASIL, ARGENTINA Y CHILE

**Diplomacy and academy in foreign policy thought.
Links and influences. The cases of Brazil, Argentina
and Chile**

RAÚL BERNAL-MEZA¹

Universidad de Tarapacá (Chile)

bernalmeza@hotmail.com

Cómo citar/Citation

Bernal-Meza, R. (2025).

Diplomacia y academia en el pensamiento de política exterior.

Vínculos e influencias. Los casos de Brasil, Argentina y Chile.

Revista de Estudios Políticos, 208, 135-170.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.208.05>

Resumen

Este estudio explora el origen de las ideas que sustentan la política exterior para desentrañar los vínculos e influencias entre diplomacia y toma de decisiones, así como la participación de la academia en ese proceso. Cervo sostiene que en Brasil dichas ideas se gestan tanto en los gabinetes del Ministerio de Relaciones Exteriores como en el ámbito universitario; esta afirmación se adopta aquí como hipótesis de trabajo y se examina la interacción entre diplomáticos y académicos. La investigación se apoyó en entrevistas en profundidad y en el análisis de fuentes primarias y secundarias. Los resultados revelan que cada país presenta particularidades; con todo, la academia rara vez ocupa un lugar central —salvo en el caso de Chile—, aunque ciertos académicos sí han ejercido influencia en Brasil y Argentina. En términos generales, la elaboración de la política exterior permanece en una «caja negra» que impide conocer plenamente las ideas de los actores implicados, incluidos los propios diplomáticos. La relación entre diplomáticos y académicos es limitada y las opiniones de estos últimos casi nunca resultan decisivas en la adopción de las decisiones presidenciales.

¹ Investigador Principal del Proyecto Fondecyt N° 1220290, de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) del Estado de Chile.

Palabras clave

Política exterior; diplomacia; academia; Brasil; Argentina; Chile.

Abstract

The sources of origin of ideas in foreign policy are investigated in order to understand the links and influences between diplomacy and foreign policy and the presence of academia in its formulation. According to Cervo (2008), in Brazil the production of these ideas has been generated in the offices of the ministries of foreign affairs and in academia. This statement is taken as a research hypothesis, analyzing the relationships between diplomacy and academia. The methodology was based on interviews, primary and secondary sources. It is concluded that each case is different, although in general the academy has not been relevant —with the exception of Chile— but some academics have been, in Brazil and Argentina, confirming the scarce presence of the academy in decision-making that remains in a «black box», preventing knowing the ideas of the groups that participate in the decisions, including diplomats and other actors. There is little relationship between diplomats and academics and their opinion is not influential or decisive in the presidential decision.

Keywords

Foreign policy; diplomacy; academia; Brazil; Argentina; Chile.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN E HIPÓTESIS, MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN: 1. Academia, diplomacia y sociedad civil. II. LA PRAXIS DIPLOMÁTICA: 1. Relaciones entre diplomacia y academia: aspectos teóricos. III. LA INFLUENCIA DE LA ACADEMIA EN LA FORMULACIÓN Y TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICA EXTERIOR: 1. Brasil. Vínculos y aportes entre diplomacia y academia. 2. Argentina. La influencia de un académico más que la academia: 2.1. *Diplomáticos y políticos*. 2.2. *Política y política exterior*. 3. Chile. El mundo académico en el sistema *in-and-outer* de política exterior: 3.1. *Aporte de académicos y sustentos teóricos que sostuvieron las tensiones de la política exterior*. IV. DEBATES: 1. Diplomacias paralelas: ¿más que diplomáticos y académicos? 2. Academia: reacción, contradicción y conflicto frente a la política exterior. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. ANEXO.

I. INTRODUCCIÓN E HIPÓTESIS, MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Comprendemos por *academia de relaciones internacionales* al sector que se ocupa de los asuntos internacionales, proveniente del ámbito universitario y de los centros de investigación integrados por especialistas universitarios y del ámbito diplomático, y cuya producción científica es rigurosa y reconocida como bibliografía en los estudios en las universidades y la formación en las escuelas diplomáticas.

Analizamos las ideas según Goldstein y Keohane, Tomassini, Cervo, Went y Hill. Las decisiones, según Boulding, Easton, y Snyder *et. al.* El marco teórico se sustenta en la teoría de toma de decisiones (Snyder, *et. al.*, 1962), el *constructivismo* y el análisis de política exterior (*foreign policy analysis*), que se ocupan de dilucidar cómo los actores dentro de un país, incluyendo las visiones, percepciones y creencias de los líderes y las dinámicas internas, entre cuyas fuentes está el mundo académico, influyen en la toma de decisiones, cuya labor es decidir entre opciones políticas sustentadas en ideas.

Las ideas, creencias sostenidas por individuos (Goldstein y Keohane, 1993: 3), sirven a los decisores como hojas de ruta para precisar el papel que sus clases dirigentes aspiran a ejercer internacionalmente como país, definir políticas y articular relaciones con otros actores, en nombre de la sociedad y el Estado. La imagen que los decisores se hacen de la posición de su país en

el mundo y lo que aspiran a hacer en él constituyen la clave de la formulación de una política exterior (Tomassini, 1989; Cervo, 2008).

Los decisores no responden a los hechos objetivos de las situaciones. Es lo que piensan que el mundo es, y no lo que realmente es, lo que determinará el comportamiento (Boulding, 1959). Según Easton (1953: 129), las decisiones son la fuente del comportamiento externo de los Estados e inherentes a la asignación autoritaria de valores para la sociedad. Las ideas constituyen una ideología que puede ser un factor causal para la interpretación de las acciones exteriores de un Estado. Desde 1962, la visión realista del actor racional del estadista de Morgenthau fue reemplazada por aquella que sostuvo que eran actores concretos los que tomaban las decisiones en nombre del Estado (Snyder *et al.*, 1962: 65). Tomassini (1989) señaló que en la experiencia latinoamericana había una tradicional separación entre el Gobierno y la sociedad civil, por comparación con las fluidas relaciones entre ambos segmentos en los países avanzados. Hoffmann (1991: 25), argumentando por qué los estudios internacionales eran una ciencia social estadounidense, sostuvo que uno de los factores fue el vínculo entre el mundo del poder y el mundo académico: el sistema *in-and-outer* de gobierno, que sitúa a los académicos en los espacios de toma de decisiones.

Buscamos explorar el caso en estos ejemplos nacionales, investigando los vínculos entre academia y diplomacia, dirigidos a la formulación de política exterior. Neto y Malamud (2019) han definido la cualidad de formulación de políticas de un ministerio como la capacidad de aislarse de la voluntad de otras autoridades gubernamentales, promoviendo sus propias preferencias sobre otras burocracias estatales e implementarlas manteniendo la legitimidad interna y externa. Esta cualidad requiere de la delegación presidencial, de la que solo hay conjeturas. De hecho, los estudios sobre los procesos de toma de decisiones en los países de la región prácticamente no existen debido al fuerte presidencialismo y lo cerrado, aislado y secreto del proceso de toma de decisiones (Russel 1989; Lasagna 1995; Aguilar Bustos 2016).

La hipótesis se basa en la afirmación de Cervo (2008), según la cual en Brasil la producción de ideas se ha generado en los gabinetes de los ministerios de relaciones exteriores y en la academia. En el caso argentino existe solo un ejemplo relevante de un académico que influyó decisivamente sobre la formulación de la política exterior, mientras que en Chile, según Muñoz², el pensamiento ha provenido principalmente del ministro o del subsecretario, es decir del gabinete. Van Klaveren³ ha sostenido que desde el retorno de la democracia

² Académico y diplomático chileno. exembajador, subsecretario de Relaciones Exteriores y ministro de esa cartera. En entrevistas durante agosto y septiembre de 2022.

³ Académico y diplomático. Exdirector de Planificación de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, exembajador, exsubsecretario de Relaciones

el gabinete ha tenido en momentos una función más operativa y en otros la política se ha formulado desde la alta burocracia de la Cancillería. Aguilar (2016), al estudiar el sexenio del gobierno de Ricardo Lagos, puso de relevancia la predominancia del pensamiento presidencial.

El recorte temporal va desde el retorno a la democracia (1984 para Argentina y 1990 para Chile) y el tiempo presente. La metodología se basó en entrevistas a diplomáticos, funcionarios de las cancillerías, académicos, asesores y editorialistas de periódicos de alta difusión, bajo el criterio de una pauta común de preguntas, y en fuentes primarias y secundarias.

1. ACADEMIA, DIPLOMACIA Y SOCIEDAD CIVIL

La relación academia-diplomacia no estuvo influida por las percepciones derivadas del cambio de orden y la transición de la Guerra Fría, como sí lo fueron otras experiencias. Tal como señalan Helmys e Irawan (2024), los enfoques pospositivistas y la creciente interconexión de las cuestiones globales que llevaron a una consideración más amplia de los instrumentos de política, incluida la participación de actores no estatales, como la sociedad civil, no llevaron en Brasil, Argentina y Chile a un mayor debate sobre la participación de actores no estatales. En Brasil, el debate fue dominado por los contenidos de las distintas interpretaciones sobre la autonomía y la inserción internacional en el nuevo orden (Lafer, 1996, 2002; Fonseca, 1998; Cepaluni y Vigevani, 2007) y posteriormente por la presencia de actores no estatales, a propósito de los nuevos temas de la agenda política (Pinheiro y Milani, 2012). En Argentina, se centró en los temas de la democracia y la autonomía (Briceño y Simonoff, 2017; Simonoff, 2023; Míguez, 2017; Clemente, 2024). En Chile, se centró en la democracia, los derechos humanos y el ajuste a un nuevo orden político y económico internacional (van Klaveren, 2012b; Artaza y Ross, 2010, 2012; Bernal-Meza, 2020); pero hubo dos aportes teóricos que provinieron de académicos: el abandono de las concepciones de Hobbes por aquellas de Grocio (van Klaveren, 2012a) y el pensamiento de economía política neoliberal, que sostuvo la inserción económica en el mundo global (Bernal-Meza, 2015).

La participación en la sociedad civil ha estado condicionada por el régimen político y el presidencialismo (Neto y Malamud, 2019; Artaza y Ross, 2012, 2015). Como señalan Álvarez *et. al.*, (2021), con el fin de las dictaduras y el retorno de la democracia se produjo un vaciamiento académico en la región, denotado por el paso de varios científicos sociales a posiciones

Exteriores y actual ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno de Gabriel Boric.
En entrevista por mail, 1 de noviembre de 2022.

gubernamentales, lo que provocó una ausencia de debate, tema puesto de relevancia por Heine y Aguirre (2019) y Oyarzún-Serrano y Fuentes-Julio (2023). Enfoques teóricos influyentes, como el constructivismo (Bywaters *et al.*, 2021), que habían estado presentes en los debates sobre la paradiplomacia (Ovando y Aranda, 2013), las teorías verdes (Paterson, 2005) y la política exterior turquesa (Carrasco y Glatz, 2021), aparecieron en la discusión a partir de la nueva política exterior propuesta por Gabriel Boric.

El texto se divide en cuatro apartados. El tercero es el núcleo del trabajo, donde se analiza cada ejemplo nacional buscando comprender por qué las respectivas academias han tenido escasa influencia en la formulación y toma de decisiones de política exterior y profundizando sobre los vínculos entre diplomacia y academia. A ellos les siguen algunos debates, las conclusiones y las referencias bibliográficas.

II. LA PRAXIS DIPLOMÁTICA

Exponiendo la hipótesis que surge de la afirmación de Cervo, se analiza la situación en tres países con tradición en los estudios internacionales. Brasil tiene una historia de multilateralismo, cuyos contenidos sostienen los ejes de su diplomacia. Según Cervo⁴, esta se basa en tres paradigmas: una política internacional cooperativa, no confrontacional, pacifista y de respeto por los Gobiernos. Se trata de un principio rector de sus relaciones internacionales, consagrado en la Constitución federal de 1988, que se ha manifestado principalmente en las agendas de la seguridad y el comercio (Lima y Hirst, 2006) y expresado en la construcción de *parcerías estratégicas* (alianzas) con países de todos los continentes, con una perspectiva equivalente al *globalismo* e identificada como *multilateralismo de la reciprocidad*, que García (2013) definió de *vocación universalista*.

Después de una tradición diplomática volcada al problema del desarrollo (Ricupero, 1989; Albuquerque, 1996; Cervo y Bueno 2015), durante los Gobiernos de Lula, Brasil desplegó iniciativas regionales que constituyeron la agenda de mayor dinamismo en la historia de su política exterior (Cervo, 2008); poniendo en práctica el concepto de «multilateralismo de la reciprocidad» en sus negociaciones internacionales (Cervo, 2015). El *globalismo*, en sentido peyorativo, sería el término utilizado posteriormente por Bolsonaro para criticar las políticas de inserción internacional precedentes (Vidigal y Bernal-Meza, 2020). El multilateralismo perdió espacio en la política exterior

⁴ En entrevista personal, en Brasilia, 21 y 22 de mayo de 2022.

con la llegada al poder de Bolsonaro. La academia y la diplomacia, que promocionaron el multilateralismo, no formaron parte del entorno de formulación de sus políticas. Sus bases ideológicas lo rotularon como «globalismo». Según Pontes y Pena (2019), este constituyó el eje del discurso de política internacional bajo la ideología de la nueva extrema derecha. Según Arraes⁵, para los partidarios de Bolsonaro el globalismo sería la versión política del concepto de *globalización*; es decir, la ausencia, incluso parcial, de soberanía nacional ante la influencia de organizaciones internacionales y corporaciones multinacionales consideradas como marxistas, pues ambas usaban esta ideología para socavar el poder de los Estados nacionales. Según Vidigal⁶, el canciller de Bolsonaro, Ernesto Araújo, usó el término para criticar al liberalismo y el multilateralismo, siguiendo la visión de Steve Bannon, Olavo de Carvalho y Dugin, entre otros⁷.

En Argentina, el dominio absoluto de la formulación y decisión de política exterior ha estado en el presidente, con la excepción del período de Menem (1989-1999), que abrió espacio para las ideas del académico Carlos Escudé, que cambió las históricas *relaciones especiales* con Gran Bretaña, por *relaciones especiales* con Estados Unidos. Este tránsito modificó el contexto, entonces conflictivo, de las relaciones políticas con Estados Unidos. En Chile, el Gobierno democrático puso como un principio básico de la política exterior la promoción de la democracia (van Klaveren, 2012b) y defendió el principio del «derecho a la democracia» en la discusión de la Carta Democrática de la OEA (establecido en el art. 1, en 2001). Muñoz, en 1995, expuso lo que debía ser *el derecho a la democracia en las Américas*.

1. RELACIONES ENTRE DIPLOMACIA Y ACADEMIA: ASPECTOS TEÓRICOS

Las relaciones entre diplomacia y academia tienen escaso estudio en Brasil, Argentina y Chile. En la región, Ardila (2009), Deciancio (2017), Cervo (2003, 2008) y Heine y Aguirre (2019) forman parte del pequeño grupo de analistas que han incursionado sobre el tema. Las referencias están en la academia estadounidense, que ha profundizado sobre esta relación, señalando la importancia que la academia tiene para mejorar la participación ciudadana en las decisiones de política exterior y la democracia. Skocpol (2014) profundizó en su estudio,

⁵ En entrevista realizada por mail el 22 de febrero de 2023.

⁶ Entrevista realizada por mail el 1 de marzo de 2023.

⁷ Ver las ideas de Araújo en «Trump e o Ocidente», *Cadernos de Política Exterior*. Estas opiniones fueron redactadas antes de que Bolsonaro fuera electo. Las siguientes fueron sus ideas con Bolsonaro ya electo: «Globalismo: uma visão a partir do pensamento de Nietzsche».

conocimiento que ayuda a abrir la *caja negra* de la toma de decisiones. La atención puesta por Goldstein y Keohane permitió una mayor comprensión sobre la gravitación de las ideas en las decisiones. En la región, Muñoz (1986), Velázquez (2007), Simonoff (2012) y Velosa (2013) han puesto de relevancia la importancia que las ideas tienen en el diseño de la política exterior. Dyson (2009) ha ayudado a comprender mejor cómo los individuos importan en la política, especialmente cuando sus visiones del mundo son vistas solo en blanco y negro. No existiendo en nuestros países trabajos empíricos ni comparativos, la presente investigación constituye un aporte.

El campo de análisis de la política exterior y la idea de presupuestos que la conciben como resultado de iniciativas tomadas por diferentes actores y no exclusivamente el Estado, que interactúan entre sí y con el sistema internacional, se fortaleció con Pinheiro e Milani (2012), Maira (2013) Álvarez, *et. al.* (2021) y Cervo (2022). La evolución del sistema internacional llevó a la diversificación de agendas y actores, conduciendo a la idea de que la política exterior hacia parte del *espíritu de las relaciones internacionales*. Esta argumentación abrió paso a considerar la importancia de los vínculos entre diplomacia y academia.

Fonseca (2011) señaló que luego del retorno de la democracia, las discusiones entre ambos actores giraron en torno a los debates sobre la política exterior del desarrollo y la política exterior autonomista (Albuquerque, 1996; M. Saraiva, 2016, 2017; Saraiva F., 2015). Según Cervo (2008), en la década de 1990 las líneas de análisis de las relaciones internacionales del Brasil no se dispersaron como en Argentina, donde abordaron los vínculos entre política exterior y política interna, el papel de la ideología de los partidos políticos y el peso del sistema político. No hubo nada comparable a esa numerosa literatura revisionista e ideologizada, producción en la que se inscriben los argentinos Escudé (1992a, 1992b), de La Balze (1995) y de La Balze y Roca (1997). Tampoco lo hubo en las décadas siguientes, hasta la llegada al gobierno de Bolsonaro y su política revisionista (Vidigal y Bernal-Meza, 2020). Heine y Aguirre (2019) señalan que, en Chile, considerando los treinta años transcurridos desde el retorno a la democracia, se advertía una visión muy homogénea de la política exterior, tal como había señalado Bernal-Meza (2015), que variaban solo los énfasis y el estilo de conducción. Si proyectamos esa mirada hasta el año 2020, nada parecido a una *dispersión* de líneas de análisis o nuevas miradas podía identificarse, hasta los aportes conceptuales y eidéticos incorporados por el presidente Gabriel Boric. De esta forma, Argentina sería el único ejemplo de cambio y ruptura en la política exterior en tiempos democráticos, fundamentado por un académico.

En Chile, un grupo de académicos, retornados con posterioridad a la dictadura, y otros académicos que se quedaron en el país, fueron integrados a la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto despojó a la

academia chilena de la reflexión que en el pasado democrático había sido significativa. Según Oyarzún y Fuentes (2023), la transición a la democracia no trajo el esperado desarrollo de los estudios internacionales como resultado del crecimiento internacional de la disciplina durante las décadas anteriores. Sus miembros redefinieron las prioridades de la política exterior y lograron reinsertar y posicionar a Chile como un activo actor de la comunidad internacional. Varias investigaciones destacan el papel relevante y hasta exitoso que jugó este grupo de académicos, quienes definieron la política exterior del primer Gobierno democrático e implementaron las estrategias internacionales durante los veinte años que la Coalición de Partidos por la Democracia permaneció en el poder. El impacto de este vaciamiento académico llevó a Heine y a Aguirre a preguntarse si treinta años después del retorno a la democracia existía en Chile una academia de relaciones internacionales, en el sentido de ser una fuente teórica en asuntos internacionales. En Brasil, el vínculo que unió las preocupaciones académicas con la reflexión al interior de Itamaraty y la práctica diplomática, fue la *diplomacia do desenvolvimento* (Ricupero, 1989), que bajo los Gobiernos del Partido de los Trabajadores —Lula y Rousseff— fue llamada *diplomacia del Sur Global*. Con ella rompió Jair Bolsonaro, bajo su visión antiglobalista.

Ardila (2009), refiriéndose a la participación del sector académico colombiano en el diseño y ejecución de algunos lineamientos de política exterior, ejemplo que podemos extender a Argentina y Chile, señala que ella ha sido coyuntural, puntual e intermitente.

III. LA INFLUENCIA DE LA ACADEMIA EN LA FORMULACIÓN Y TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICA EXTERIOR

¿Ha tenido influencia la academia, como institución formadora y transmísora de conocimientos, sobre la diplomacia y la formulación de política exterior? La respuesta es afirmativa, con los académicos que a título personal fueron parte del sistema *in-and-outer*, que no representaron a instituciones académicas.

1. BRASIL. VÍNCULOS Y APORTES ENTRE DIPLOMACIA Y ACADEMIA⁸

A partir de Río Branco (1902-1912), se desarrolló un pensamiento propio en Itamaraty. Desde el Gobierno de Vargas, el presidente siempre ha dirigido la

⁸ Para la redacción de este apartado se entrevistaron a los siguientes académicos: Amado Cervo, Antonio Carlos Lessa, Argemiro Procopio, Virgilio Arraes y Carlos Vidigal,

conducción de la gestión diplomática y la inserción internacional del país.⁹ Según Lessa¹⁰, no hay casos de académicos ocupando posiciones ejecutivas ni consultivas en Itamaraty porque se trata de la burocracia más cerrada del Brasil. Las excepciones son cargos de jefes de Misión, embajadores y ministros de Relaciones Exteriores. Diferenciando ambos actores, Almeida y Barbosa (2006) señalaron que los académicos tendían a formular análisis e interpretaciones a partir de los grandes conceptos de la disciplina: sistema y subsistemas, procesos de toma de decisiones, régimen político, actores institucionales, etc., mientras que los diplomáticos se dedicaban al examen de cuestiones prácticas de las relaciones exteriores o del funcionamiento efectivo de las instituciones y organizaciones multilaterales y regionales en las que actuaban. Los académicos han influido indirectamente sobre el pensamiento de los diplomáticos como profesores en la Academia Diplomática, y cuando diplomáticos han seguido estudios en las universidades, en especial en la de Brasilia¹¹, pero no como académicos, según la visión de Hoffmann. Según Onuki y Vigevani, la relevancia del pensamiento sobre política exterior generado en Itamaraty ha sido muy importante, pero no lo sería durante el Gobierno de Bolsonaro.

Ideas del pensamiento académico sobre la política exterior, influyendo en esta, fueron producidas por Celso Lafer, académico y ministro de Relaciones Exteriores, quien desarrolló su pensamiento en dos etapas. En la primera, fundamentó la existencia de un nuevo contexto sistémico, comparando las esencias entre el orden de la Guerra Fría y el nuevo orden, y

todos ellos profesores de la Universidad de Brasilia; Miriam Saraiva (Universidad Estadual de Rio de Janeiro), Octavio Amorim Neto (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro), Mauricio Santoro (Universidad do Estado do Rio de Janeiro), y los profesores Regiane Nitsch Bressan, de la Universidad Federal de São Paulo, Janina Onuki, de la Universidad de São Paulo-USP y Tullo Vigevani, de la Universidad Estadual Paulista. Junto a ellos, hubo diversas entrevistas personales y por *mail* con el diplomático y embajador Paulo Roberto de Almeida. Las entrevistas personales con los profesores Bresan, Onuki y Vigevani fueron realizadas por el investigador Sergio González Pizarro, sobre la base de la pauta común de entrevistas y precedidas por intercambios vía *mail* con el autor. Se retoman también opiniones vertidas por el embajador Pinheiro Guimarães en diversas entrevistas realizadas en Brasilia, entre 2015 y 2019.

⁹ Opinión del profesor de Itamaraty, Amado Cervo, en entrevista del 20 de febrero de 2023.

¹⁰ Profesor de la Universidad de Brasilia. Entrevista realizada en Brasilia el 21 de mayo de 2022.

¹¹ Opinión del profesor Amado Cervo, en entrevista personal en Brasilia, 20 de mayo de 2022. También es la opinión de Antonio Lessa, Carlos Vidigal, Paulo R. de Almeida, Miriam Saraiva, Octavio Amorim Neto, etc.

refiriéndose a «polaridades definidas» y «polaridades indefinidas» (Lafer, 1996), lo que reforzó las ideas de autonomía decisoria en la política exterior en el sentido que en el nuevo orden no existían líneas infranqueables, como sí había ocurrido en el pasado; por ejemplo, la división Este/Oeste. Posteriormente, Flavio Saraiva (2015) resaltó la autonomía decisoria como expresión de los rasgos distintivos de la política exterior que ha permitido cierta continuidad. En diversos períodos se han producido formulaciones para alcanzar una autonomía que fuera funcional a la inserción internacional y a las relaciones con los vecinos y las potencias mundiales, como la «autonomía por la distancia» (característica de los años del Gobierno militar), la «autonomía por la participación» (Gobiernos de Cardoso) o la «autonomía por la diversificación» (Gobiernos del PT), confirmando la argumentación de Fonseca (1998), para quien las significaciones de lo que es *autonomía* varían según intereses y posiciones de poder. En la segunda etapa de su pensamiento, Lafer (2002) argumentó sobre las *identidades* que caracterizaban a Brasil, ideas que contribuyeron a fortalecer el pensamiento acerca de un país distinto al resto de países de la región, por cuyas razones debía vincularse a otros grandes Estados periféricos del mundo. El diplomático y secretario general de Itamaraty bajo el primer gobierno de Lula, Samuel Guimarães (2002; 2006), se apoyó en esta idea para argumentar lo que llamó «los grandes Estados periféricos», ideas que justificaron la búsqueda de alianzas internacionales con otras potencias emergentes, como fueron IBAS y BRICS (ver García, 2013; Bernal-Meza y Bizzozero, 2014).¹² Ricupero (2017) convergió con el pensamiento de Lafer y lo complementó al argumentar que en Brasil había una *cierta idea de país*, cuyo *ethos* está constituido por la contribución de la diplomacia, que ha moldeado esa identidad, al haber sido el instrumento que a través de las negociaciones y una diplomacia pacifista dio origen a la configuración del territorio.

Durante los dos Gobiernos de Lula, la academia acompañó la acción de la diplomacia teorizando sobre la praxis. Los análisis más relevantes fueron de Cervo, Soares de Lima, Miriam Saraiva y Pinheiro y Milani. Con la creación de «conceptos» en lugar de la teoría, Cervo (2008) fundamentó la reciprocidad de beneficios entre las naciones, describiéndola como *multilateralismo de la reciprocidad*. Surgida como praxis de política durante el primer gobierno de Lula, el concepto fue extrapolado desde las agendas del comercio y la seguridad a todos los dominios de las relaciones internacionales (Cervo, 2015). La «autonomía por la diversificación», según Vigevani y Cepaluni (2007), enfatizó la cooperación Sur-Sur buscando un equilibrio con los países del

¹² En entrevista personal, la académica Regiane Bressan fue muy enfática en la afirmación respecto de estas ideas sobre las alianzas.

Norte, aumentando el protagonismo internacional y consolidando programas de cambio en la política exterior: la adhesión a los principios y normas internacionales a través de alianzas Sur-Sur, incluidas las regionales, y acuerdos con socios no tradicionales (China, Asia-Pacífico, África, Europa del Este, Medio Oriente, etc.). Por su parte, García, académico asesor de Lula, tuvo influencia determinante sobre las decisiones gubernamentales de política exterior. Sus ideas se impusieron por sobre aquellas de Itamaraty. Propuso una política de diversificación de los socios internacionales y el fortalecimiento de los vínculos con los países de América Latina, África, Medio Oriente y, en general, el Sur Global. La síntesis, que García describe como el punto de partida de la política exterior de Lula, fueron sus propias visiones de lo que debía ser la gestión internacional bajo el Gobierno conducido por el PT, dadas las incertezas que marcaban los inicios del siglo XXI y el cambio de rumbo político que se daba en Sudamérica, el compromiso de Brasil con la integración, la superación de la desigualdad, como un objetivo nacional e internacional, la importancia del Mercosur y sus vecinos para el desarrollo económico y social de América del Sur y una vocación universalista que realizaba la posición internacional de Brasil. El activismo internacional, la búsqueda de nuevas alianzas con grandes Estados periféricos para levantar una voz alternativa al discurso de las grandes potencias y el desarrollo de una nueva estrategia de cooperación e integración con América del Sur fueron visiones internacionales propias de García¹³, que según Lima y Hirst (2006), reflejaban una diplomacia paralela a la de Itamaraty. Miriam Saraiva analizó las influencias mutuas entre la diplomacia y el pensamiento internacional del Gobierno de Lula y sostuvo que García concordó con el sector de los «autonomistas» de Itamaraty, asociados a las visiones desarrollistas, nacionalistas y universalistas. Hubo coincidencias entre un sector de diplomáticos con un Gobierno que buscaba la reinserción de Brasil por vía de la industria y la integración sudamericana. Según Saraiva (2010), García, como la voz internacional del PT, al final de la gestión de Lula, propuso un «consejo de política exterior», integrado por organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales, hecho que justificó la idea de que había intentos de desarrollar una diplomacia paralela a la de Itamaraty.

Las interpretaciones de Lima, Hisrt y Miriam Saraiva suponen que Itamaraty ha sido la fuente de pensamiento y formulación de política exterior, pero esta percepción ha sido cuestionada. Ya en 1994, Soares de Lima (1994) había señalado que la aparente amplia autonomía de la que gozaba el Ministerio de Relaciones Exteriores la poseía gracias a la delegación que le hicieron

¹³ Ver sus argumentos en García (2013).

los presidentes, y que, si bien Itamaraty tenía sus doctrinas, principios y preferencias y una cierta flexibilidad para ejecutar las acciones de política externa, determinada por el jefe de Estado, nunca podría actuar en oposición a este. Neto (2012) sostuvo que el papel de Itamaraty consistía en establecer lazos de continuidad de las decisiones tomadas a lo largo del tiempo o un nivel mínimo de coherencia en la acción internacional, resultado de las rutinas, en nombre de la credibilidad de la política exterior. Incluso, la idea de que la diplomacia se ocupaba solamente de cuestiones de alta política enfrentó una gran dificultad para definir qué temas eran de *alta política* y cuáles de *baja política*, tal como describieron Pinheiro y Milani (2012), lo cual condujo a la incorporación de otras agendas y agencias a la praxis de la política.

En opinión de Ricúpero (2017), el «consenso diplomático» multipartidario que garantizó desde la elección de Tancredo Neves que todos los presidentes y los partidos políticos tuvieran un acuerdo sobre los grandes temas de la política exterior, desapareció bajo los cuatro Gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), en gran parte debido a que los formuladores de la diplomacia del PT se esforzaron por distanciarse de los Gobiernos anteriores. Esa división alcanzó al propio Itamaraty, tal como Miriam Saraiva (2010) expresó en los términos de la diplomacia paralela propuesta por Marco García.

Hay que llegar al Gobierno de Jair Bolsonaro para encontrar influencias externas a Itamaraty y a la academia en la política exterior. Bolsonaro rompió con la tradición de pensamiento autonomista y *desenvolvementista* (Vidigal y Bernal-Meza, 2020). Académicos y diplomáticos consultados¹⁴ coinciden en sostener que Bolsonaro representó el cambio más radical en la política exterior brasileña contemporánea. Según Saraiva y Albuquerque (2022), el mapa cognitivo y el proceso decisivo de la política exterior de su gobierno llevaron a la ruptura con la tradición diplomática y a un cambio general en el rumbo de la política exterior. Carvalho, comunicador ya fallecido, es señalado como la fuente doctrinaria del pensamiento en asuntos internacionales¹⁵; con una visión muy conservadora, católica, nacionalista de derecha y antiglobalista, que despreció los valores democráticos. Férreamente adherido a la visión de Trump, vio a Occidente en declive y a la *supuesta* cultura occidental desafiada por el *globalismo marxista*, impulsó la destrucción del proyecto de preservación ambiental y de protección de los pueblos indígenas y favoreció con su discurso la intimidación a las instituciones y a la democracia (Leitão, 2021; Guimarães and Silva, 2021).

La academia brasileña no acompañó la visión internacional de Bolsonaro y fue muy crítica de tres ejes centrales de su política: el menosprecio por

¹⁴ Ver nota 9.

¹⁵ Opinión de todos los entrevistados. Ver nota 9.

América Latina, la confrontación con jefes de Estado —incluyendo sus socios del Mercosur— y un total desinterés por la integración y la cooperación regionales. El *antiglobalismo*, considerado una lucha contra el marxismo internacional, y su alianza con los sectores más conservadores de la derecha estadounidense alejaron a Brasil de su tradición de desarrollismo independiente, destruyendo el legado sudamericano y cooperativo de Lula. Política similar es la que hoy lleva adelante el presidente argentino, Javier Milei.

El actual Gobierno de Lula ha retomado la línea preferente de política internacional seguida por Rousseff, dando prioridad a las relaciones con BRICS y despegando a Brasil de la imagen proyectada por Bolsonaro, pero la región perdió su peso.

Considerando la experiencia brasileña, analizada por Pinheiro y Milani, cuando otros ministerios se han involucrado en la praxis de las relaciones internacionales no debe suponerse el ejercicio de una «diplomacia paralela» porque en el mundo actual los ministerios de Relaciones Exteriores no tienen el monopolio de esas relaciones. Hablamos de diplomacias paralelas cuando hay otros actores que manejan agendas políticas que caben en el marco de las relaciones Estado a Estado. En el caso de Brasil, bajo los dos primeros Gobiernos de Lula (2003-2010) la diplomacia paralela de García, a diferencia de aquella diplomacia paralela de Argentina que veremos más adelante, tenía como objetivo la configuración de un nuevo sistema de relaciones internacionales en el cual el ministerio no tendría el monopolio de la *policy* de las relaciones internacionales del Estado.

A diferencia del caso argentino, y retomando la crítica de Cervo acerca de la falta de dispersión del pensamiento brasileño en RR. II., la academia y diplomacia brasileñas se centraron en cuestiones nacionales de política exterior, como los análisis sobre las distintas interpretaciones de la *autonomía* aplicadas entre 1960 y el año 2000, desarrolladas por Fonseca Jr. (1998), Vigevani y Cepaluni (2007), M. Saraiva (2016, 2017) y F. Saraiva (2015); las relaciones con el entorno inmediato —el Mercosur; los vínculos entre desarrollismo y política exterior (Albuquerque, 1996) y la producción sobre las *parcerías* del Brasil—, pero no ha habido reflexión conducente a la producción de teoría.

2. ARGENTINA¹⁶. LA INFLUENCIA DE UN ACADÉMICO MÁS QUE LA ACADEMIA

En un sistema presidencialista, la política exterior ha dependido del presidente, quien ha fijado los lineamientos generales, luego instrumentados

¹⁶ Se entrevistaron a los editores Carlos La Rosa (editor del diario *Los Andes*), Fabián Bosser (editor de *Clarín*) y Julio Sevares (exeditor de *Clarín*); al diplomático y ministro

por los cancilleres, dejando poco margen de acción a la burocracia diplomática y a la academia. Esta no es un bloque de pensamiento homogéneo, atravesada por muchas divisiones.¹⁷

Según Simonoff, Lechini, Quintanar, López y Mastropierro, en esencia, las líneas directrices han sido gubernamentales (Ejecutivo, Presidencia). El pensamiento de académicos de relaciones internacionales tuvo, en un momento, una importante influencia sobre la formulación de la política exterior, con el caso de Escudé. Según Cisneros (2021), vicecanciller en el periodo 1992-1996, Escudé «logró modificar para siempre el perfil de voto de la Argentina en las Naciones Unidas [...] y más de un cuarto de siglo y siete gobiernos después, Argentina vota en las Naciones Unidas de manera semejante a Brasil, Chile, Uruguay, España y tantos otros». Russell (1994) sostuvo por esos años que desde comienzos de la década de 1990 no iba a importar quien gobernara en Argentina porque el camino a seguir, con respecto a Estados Unidos, sería el mismo.

Posteriormente no ha ocurrido otro caso de influencia similar sobre la formulación de la política exterior. Simonoff (2014), analizando el segundo período kirchnerista¹⁸ (2007-2015), señaló que existían elementos para observar una prevalencia, en un primer momento, del pensamiento basado en el modelo autonomista de Puig¹⁹, pero que posteriormente aparecieron datos que podrían indicar una derivación hacia el *autonomismo regional* señalado por Rapoport o la reinterpretación del realismo periférico de Escudé (1992a). Según Simonoff, el discurso sociohistórico de Rapoport y otros, y el de los Gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner están ligados por la idea del corte y la ruptura con los años noventa y el consenso neoliberal, aunque también están presentes pensamientos de Escudé, como la idea que China representa un desafío y plantea similares condicionantes a los que él consideró en su formulación del *realismo periférico* respecto de Estados Unidos.

A pesar de las confluencias y distanciamientos de las visiones argentinas del mundo, sobre las que debía sostener su Gobierno, las influencias

Miguel Ángel Hildmann, y los académicos Gladys Lechini (CONICET y Universidad Nacional de Rosario), Julio Sevares (Universidad de Buenos Aires), Alejandro Simonoff (Universidad Nacional de La Plata), Cristian Buchrucker (CONICET y Universidad Nacional de Cuyo), Gustavo Alberto Masera (Universidad Nacional de Cuyo) y Silvia Quintanar, Rodolfo López y Oscar Mastropierro, de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

¹⁷ Opinión del académico Alejandro Simonoff, en entrevista del 7 de diciembre de 2022.

¹⁸ Período que corresponde a los dos Gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner.

¹⁹ Juan Carlos Puig, académico y ministro de Relaciones Exteriores Ver, Puig (1984).

intelectuales identificadas en la relación entre el pensamiento y la praxis de Cristina Fernández de Kirchner y sus ideas del mundo están fuera de la academia argentina. Provienen de Laclau²⁰ —que sentó las bases teóricas del pensamiento populista en el postmarxismo— y del filósofo e ideólogo ruso Dugin²¹. Ambos intelectuales coincidían en la visión de un mundo multipolar que reemplazara la dominación de Occidente.

2.1. *Diplomáticos y políticos*

Con Cristina Kirchner se desarrollaron las *embajadas paralelas*: enviados presidenciales que carecían de un nombramiento formal, pero que manejaron las relaciones exteriores con socios estratégicos como Irán y Venezuela, sin pasar por los canales diplomáticos formales. Russell, exdirector académico del Instituto del Servicio Exterior durante los Gobiernos de Menem, afirma que siempre hubo una diplomacia paralela²² que, bajo el primer Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, manejó la agenda bilateral del país con Venezuela. Sostuvo que «nunca hubo una expresión tan notoria de vinculaciones de esta naturaleza por encima de la Cancillería o diciéndole a esta que no se metiera en algún tema porque lo iban a manejar desde otro lugar del Estado. Lo que encontramos hoy no se dio en todos estos años de democracia»²³. Se trató de diplomacias conducidas desde el sector político al

²⁰ Filósofo, teórico político y escritor argentino, radicado en Inglaterra, que hizo parte del pensamiento postmarxista. El libro que se atribuye influencia sobre Cristina Fernández es *La razón populista*, considerado una de las fuentes del revisionismo populista, entendido como una forma distinta de constituir una identidad social y que aporta una nueva dimensión, global, a la lucha antihegemónica.

²¹ Para ver el vínculo de Dugin con el kirchnerismo, cfr. <https://is.gd/dk6cuG>. Editores de dos de los diarios de mayor difusión en Argentina me afirmaron que la influencia de Dugin sobre el pensamiento político internacional de Cristina Fernández de Kirchner era algo bien sabido. Cfr. también Ramiro Pellet Lastra, «La conexión argentina del gurú de Putin: ¿se inspiró su doctrina en el peronismo?», *La Nación*, Buenos Aires, 2 de abril de 2022.

²² Ver, entrevista a R. Russell: «Siempre hubo diplomacia paralela», en *La Nación*. 11 de julio de 2010.

²³ Fue el embajador argentino en Venezuela, Eduardo Sadous, quien denunció dicha diplomacia paralela. Sadous destapó un escándalo regional en abril de 2010, cuando informó por escrito a sus superiores sobre la existencia de una embajada paralela con el Gobierno de Hugo Chávez, que se manejaba desde el Ministerio de Planificación. Ver *Clarín*, «Murió Eduardo Sadous, el diplomático que destapó negociados millonarios del kirchnerismo con Hugo Chávez en una “embajada paralela”».

que perteneció la expresidenta, denominado «La Cámpora»²⁴, que implementaba sus ideas.

2.2. Política y política exterior

A pesar del dominio presidencial sobre la política exterior, la Cancillería pesa cuando se trata de negociaciones que, por sus temáticas, son diversas y complejas, como comercio y medioambiente. En la opinión de Quintanar y López, en las negociaciones y especialmente en los aspectos técnicos —por ejemplo, Mercosur-Unión Europea o medioambiente— los diplomáticos tienen gran autonomía por su propia *expertise*. No debe descartarse la tradición e influencia de los grupos políticos de gobierno sobre los diplomáticos, incluyendo foros y tradiciones, como *la no intervención*, principio recuperado con el retorno a la democracia y que, como la preferencia por los vínculos con los socios vecinales del Mercosur, fue mantenida hasta la llegada de Milei. Esta tradición es de un partido político (UCR), no del país. Durante los gobiernos de Carlos Menem, tuvo influencia la Fundación Mediterránea²⁵, mientras que durante los gobiernos del periodo kirchnerista (2003-2015 y 2019-2023) tuvo influencia el Grupo Fénix²⁶. Escudé representó la síntesis paradigmática del cambio con su teoría del *realismo periférico*. El núcleo central de este pensamiento sostiene que la política exterior de un país vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de la potencia hegemónica regional debe ser del más bajo perfil posible para evitar la confrontación, salvo en aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa con su bienestar y su base de poder; adaptando sus objetivos políticos a los de esa potencia dominante. Esta formulación ha tenido influencia sobre la política exterior, en la región y más allá (Bernal-Meza, 2018).

En los años noventa y siguientes, la academia se enfrascó en un fuerte debate entre los defensores del *realismo periférico*, los defensores del pensamiento revisionista neoliberal y la línea que defendía una visión histórica,

²⁴ La Cámpora es una organización formalmente de ideología peronista, pero de orientación kirchnerista, fundada en 2006 y conducida por Máximo Kirchner, hijo del matrimonio de dos presidentes, Néstor y Cristina Fernández, cuyos miembros han sido reclutados fundamentalmente entre los jóvenes universitarios y que le han sido fieles. Si bien hay presencia de estos en el Ministerio de Relaciones Exteriores también ocuparon muchos cargos en organismos estatales, como ANSES, AFIP, otros ministerios y en gobiernos provinciales y municipios controlados por el kirchnerismo.

²⁵ La Fundación Mediterránea es una institución de pensamiento liberal, ocupada principalmente de temas económicos, creada en 1977.

²⁶ Integrado principalmente por académicos de la Universidad de Buenos Aires.

estructuralista y autonómica de la inserción internacional, representada por la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales, conducida por Mario Rapoport. Sin embargo, ese debate no tuvo eco en la formulación de la política exterior.

3. CHILE²⁷. EL MUNDO ACADÉMICO EN EL SISTEMA IN-AND-OUTER DE POLÍTICA EXTERIOR

Una forma de identificar la influencia y participación de otros actores —diplomacia, academia, empresarios, militares y otros— en la formulación de la política exterior es diferenciar entre «la política declarada» y «la política practicada». Bernal Meza (2020) puso en evidencia tal contraste en su estudio de doscientos años de política exterior chilena. Según Ross (2014; 2006), la política declarada ha sido formulada y comunicada por y desde el ministerio de Relaciones Exteriores, como una consecuencia del compromiso que el Gobierno asume en su programa político al presentarse a las elecciones presidenciales. La política no surge originalmente del ministerio, sino de los equipos técnicos de los comandos presidenciales, y una vez ganada la elección y ajustado el programa de gobierno, el lineamiento general baja a dicho ministerio, dentro del cual el peso lo tiene el gabinete del ministro y su entorno. Pero la política practicada ha sido el resultado de la interacción de más actores: Presidencia de la República, Congreso Nacional, Fuerzas Armadas y el empresariado.²⁸

La formación diplomática chilena sufrió dos situaciones que afectaron la calidad profesional de los diplomáticos. Durante la dictadura militar (1973-1989) y hasta un período posterior, una disposición permitía a la autoridad ministerial eximir a los postulantes para ingresar al servicio exterior del requisito de un título profesional previo, lo que permitió que una generación de aspirantes, sin formación académica, ingresaran a la Academia Diplomática (Ortiz, 2015; Ross, 2012). Por otra parte, no existía un equipo de profesores que guiaran en su formación a los nuevos cuadros del servicio exterior. Este déficit comenzó a modificarse a partir del año 1995, con la inclusión de académicos que participaron de la formación de los estudiantes del servicio exterior, que debía adecuarse al nuevo contexto sistémico (Ortiz, 2015).

²⁷ Para la redacción de este apartado se entrevistó a las siguientes personalidades: los académicos César Ross (Universidad de Santiago de Chile) y Walter Sánchez (Universidad de Chile); al ex diplomático, subsecretario, exministro de Relaciones Exteriores y académico, embajador Heraldo Muñoz; al ex subsecretario de Relaciones Exteriores, exembajador, académico y actual ministro de Relaciones Exteriores, Alberto van Klaveren, y a los exembajadores y académicos Jorge Heine y Luis Maira.

²⁸ César Ross, entrevista realizada el 9 de noviembre de 2022.

A partir del cambio de régimen y sistema político y la transición a la democracia (marzo de 1990), académicos han estado estrechamente involucrados en la formulación y praxis de la política exterior, sustituyendo a un sector de los diplomáticos de carrera e interactuando con la diplomacia.

Como no ocurrió en los restantes países de la región, la producción académica chilena fue afectada por el regreso a la democracia, debido a que gran parte de los académicos, que durante su exilio se habían formado en universidades europeas, estadounidenses y mexicanas, a su regreso asumieron funciones gubernamentales y diplomáticas (Maira, 2010). A diferencia de Argentina y Brasil, académicos chilenos han ocupado cargos dentro de la estructura burocrática del Ministerio de Relaciones Exteriores como directores generales de Política Exterior, directores de Planificación y directores de la Academia Diplomática. Las influencias académicas sobre la política exterior y, en general, sobre las relaciones internacionales de Chile, han sido a título personal, no institucional²⁹. La ausencia contemporánea de reflexión académica sobre asuntos internacionales, señalada por distintos autores (Bernal-Meza, 2005; 2015; Heine y Aguirre, 2019; Oyarzún-Serrano y Fuentes-Julio, 2023), pone de relevancia la influencia del pensamiento económico liberal (Ffrench-Davis, 2018) y la proveniente del mundo empresario (Wilhelmy, 2015). No hay un académico chileno que destaque por su influencia en la formulación de política exterior, sino distintos académicos y según el período de gobierno. Ideas dominantes han provenido del pensamiento económico, no del político, como sí ha sido el caso de Brasil y Argentina. Apoyándose en Ffrench-Davis (2018), se puede sostener que el pensamiento económico neoliberal ha sido la fuente inspiradora de la política pública, cuyo *ethos* es el llamado «modelo chileno» (Dingemans, 2015): apertura y desregulación.

Las influencias académicas se relacionan con el cambio de la *policy*, que fue necesario como consecuencia del cambio de régimen político y la coincidencia de la transición democrática con el fin de la Guerra Fría y la globalización capitalista. Según Ross, hubo dos tensiones durante los Gobiernos de la Concertación que se proyectaron a los Gobiernos siguientes, tanto de la centroizquierda —Nueva Mayoría—, como a los dos Gobiernos de centroderecha, de Sebastián Piñera. Sobre ellas influyó la academia. Estas tensiones

²⁹ Los académicos C. Ross, y W. Sánchez coinciden en esta opinión. J. Heine considera que la academia ha sido muy influyente, pero se trata más bien de casos individuales, Estos académicos, además de A. van Klaveren, opinan que el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile ha sido la institución más influyente. Pero en opinión de C. Ross, debe aclararse que siempre se ha tratado de casos individuales, donde pesaron más los académicos de las facultades de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad de Chile.

tuvieron como vencedora al pragmatismo de centroderecha. La presencia de esas tensiones ha demostrado que la política exterior chilena ha sido más variada.

Durante el Gobierno de Aylwin el énfasis estuvo en los derechos humanos, con la influencia de Vargas y Somavía, a los que se agregarían Maira, Flisfish e Insulza. Durante los Gobiernos siguientes el énfasis estuvo en la inserción económica internacional, con la adhesión a mecanismos multilaterales (OMC, OCDE, TPP11) y bilaterales (TLCs, ACEs). Junto a los anteriores estuvieron Foxley y Rosales, cuyo pensamiento económico liberal pasó a ser dominante. Finalmente, la agenda de los derechos humanos y temas como medioambiente, género y la «convergencia en la diversidad», fueron asociados a la estrategia de fortalecimiento de la inserción económica global. Aquí coincidieron los académicos Muñoz y van Klaveren³⁰. Los diplomáticos Mario Artaza y Juan Gabriel Valdés se consideran los más influyentes.

La proyección de los principios y valores de la política exterior señalados se advierten hoy bajo el Gobierno de Gabriel Boric, quien puso como prioridad la agenda de los derechos humanos. Boric introdujo dos temáticas que han inducido nuevas agendas: la «política exterior turquesa», cuya prioridad está puesta en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y en la Agenda 2030-2050 de Naciones Unidas, y la «política exterior feminista», que pone en práctica la relevancia del papel de la mujer en la política exterior y la diplomacia chilenas.

Interpretando la predominancia del pensamiento pragmático de centroderecha, como expresión del predominio de la visión de economía política neoliberal (Bernal-Meza, 2015; 2020), se puede confrontar la opinión de Wilhelmy (2015), que cree que las relaciones internacionales y la política exterior, desde los años de la dictadura militar, ha tenido a los empresarios como los actores más influyentes dentro de la agenda externa, situación que no se ha diferenciado de otros países. El estudio de Bottinelli y Serna (2018), que comparó ocho países, concluyó que las élites empresariales ejercían un poder fáctico sobre la política latinoamericana. Hubo un retorno importante del pensamiento liberal, impulsado por *think tanks* que renovaron el liberalismo tras la década de predominio de la neoizquierda y del neopopulismo posteriores a la crisis de los modelos neoliberales de los años 2000, que presentaron al liberalismo como una vía política transformadora, como muestra el trabajo de los grupos liberales en el CIDE de México, que promovieron la reinvención del liberalismo y que proyectaron su influencia hacia Sudamérica.

³⁰ Opinión de C. Ross en entrevistas.

Respecto de las *diplomacias paralelas*, ninguno de los ejemplos de Brasil y Argentina puede encontrarse en Chile, ya que el pensamiento económico dominante, que impuso su visión del mundo al ámbito político de la Cancillería, formaba parte del propio ministerio de Relaciones Exteriores³¹ y privilegió la economía sobre la política (Maira, 2010; Fuentes, 2010; Ross, 2012).

3.1. Aporte de académicos y sustentos teóricos que sostuvieron las tensiones de la política exterior

Si bien ha predominado el pensamiento económico neoliberal, ha habido una mezcla de pensamiento teórico de relaciones internacionales que en formas híbridas ha sido identificada por diversos autores, como van Klaveren (2012b), González Pizarro (2019) y Heine y Aguirre (2019).

A pesar del hecho que los Gobiernos de la Concertación (1990-2010) fueron resultado de la misma alianza de partidos políticos (centroizquierda) y el Gobierno de la Nueva Mayoría (2014-2018), que incorporó al partido Comunista, la política exterior no siguió siempre una misma línea. Hubo una tensión entre las tendencias que priorizaban los elementos políticos y principistas frente a la tendencia que priorizó una política pragmática que subordinó estos elementos a los beneficios de una lógica de economía política liberal. En sus análisis sobre las formulaciones teóricas que han sustentado la política exterior, Ross³² sostiene que el enfoque de la primera etapa (Gobierno de Aylwin) fue una mezcla de neorealismo y neoidealismo, bajo la influencia de académicos como E. Vargas y J. Somavía, cuyo énfasis fue centralizar las relaciones internacionales bajo el principio de la defensa de los derechos humanos, pero cuya praxis se ajustó a la realidad de la conveniencia (cuestionar a Cuba, pero no a China). Pero a partir de los Gobiernos siguientes —Frei Ruiz-Tagle, Lagos, Bachelet y primer gobierno de centroderecha de S. Piñera— el énfasis estuvo en la inserción económica internacional, con una mezcla de neorealismo y neoliberalismo, donde coexistieron visiones pragmáticas de economía neoliberal con los debilitados remanentes del pensamiento que priorizaba la agenda política. Según Ross, durante su segundo Gobierno (Nueva Mayoría), Bachelet intentó rearticular la agenda neoidealista (derechos humanos, medio ambiente, género, pueblos indígenas) con las visiones neoliberales, justificadas por los éxitos de la inserción económica. Su sucesor, el segundo Gobierno de Piñera, redujo el perfil multilateral, eliminó el neoidealismo y regresó a las

³¹ Cfr. Dingemans (2015); Wilhelmy (2015); Ffrench-Davis (2018), y Bernal-Meza (2020).

³² C. Ross en conversaciones personales (2 de marzo de 2023) y en entrevistas por *mail* (7 y 8 de marzo de 2023).

tendencias que habían sido dominantes bajo los Gobiernos de Frei Ruiz-Tagle y Lagos. Fueron las ideas del presidente las que dominaron.³³

Según Heine y Aguirre (2019), la falta de reflexión teórica fue sustituida por una práctica diplomática sin teoría. Dicha praxis siempre tuvo un sustento: fue la visión del mundo en el cual debía insertarse la economía chilena. La propuesta de Muñoz se fundamentó en una política exterior que no promovía la unidad regional bajo pensamientos económicos y políticos comunes, sino más bien aceptando las diferencias. Como ocurrió con Lafer en Brasil, en Chile un académico que ocupó diversos cargos en el ministerio de Relaciones Exteriores fue su formulador. El concepto de *convergencia en la diversidad*, que difundió la presidenta Bachelet como pensamiento doctrinario de su segundo Gobierno, provino de Muñoz, quien lo argumentó como guía de la gestión internacional de Bachelet antes de asumir el cargo como ministro de su Gobierno, sin una tendencia ideológica dominante, y que dio prioridad a las relaciones económicas y el pragmatismo de proponer que era posible construir una integración de partes diferentes y desiguales porque había espacio para proyectos subregionales de integración más plural. En los debates sobre política exterior regional, a partir del eventual dilema entre optar por mantener la estrecha relación con Washington u optar por profundizar los vínculos con la potencia mundial en ascenso (China), Fortín *et al.* (2020) formularon una propuesta de política exterior regional que denominaron *no alineamiento activo*: una pretensión doctrinaria que debía definir «las dimensiones de la globalización, que son bienes públicos globales y deben ser materia de disciplinas internacionales». Se trataría de «un no alineamiento genuino, que no se incline ante ninguna de las grandes potencias, sino que tome sus decisiones solo tomando en cuenta los intereses nacionales objetivos de los países latinoamericanos». La propuesta no ha tenido recepción en los Gobiernos.

Finalmente, debe señalarse el cambio radical de paradigma que introdujo el pensamiento académico que acompañó la transición de dictadura a democracia a través del abandono de las concepciones de Hobbes, dominante durante la dictadura, y su sustitución por las concepciones de Grocio (van Klaveren, 2012a).

Como puede advertirse por su procedencia, todas las formulaciones y propuestas de política han provenido de académicos que ingresaron a la política exterior por vía del sistema *in-and-outer*. Cambios significativos vinieron con el nuevo Gobierno, presidido por Boric. Sus propuestas de campaña formularon lo que serían los cuatro ejes de la política exterior:

³³ Ver, <https://is.gd/NKO11g>.

POLÍTICA EXTERIOR TURQUESA

En su programa de gobierno, Boric propuso un nuevo ciclo en la política exterior chilena, de cuyas ideas centrales participaron Sepúlveda, Bywaters y Villar. De las cuatro líneas de política exterior, dos se relacionan con la agenda de medio ambiente y biodiversidad: la política turquesa (PET), uno de los temas centrales, y el multilateralismo, como política instrumental. La PET hace alusión al ecologismo político en relaciones internacionales, teorías verdes o política exterior turquesa. La perspectiva verde proporciona herramientas para resistir la destrucción de la naturaleza y crear sociedades sostenibles. Esta política, conformada teóricamente por el ala verde (ecosistemas ambientales) y azul (océanos) exigía un cambio de paradigma en el modelo de desarrollo extractivista. En su programa de gobierno, la PET fue definida por Boric como transversalizar las agendas de lucha y mitigación contra la crisis climática y ecológica global (componente verde) y las agendas de protección y administración del océano (componente azul).

MULTILATERALISMO Y SEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL

La protección de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos mediante el multilateralismo, la cooperación internacional e implementación del desarrollo sustentable se materializaron como elementos centrales de la política exterior y en la PET, en un contexto territorial de alta vulnerabilidad frente al cambio climático por la deforestación, sequías, catástrofes naturales, zonas de baja altura costera y áreas de ecosistemas frágiles y contaminadas³⁴. Boric incluyó metas relativas al *multilateralismo* a través del fortalecimiento de las cadenas regionales de valor, la diplomacia subnacional (regiones y municipios) y la representación de la diversidad de culturas y naciones. La prioridad de ese multilateralismo económico, político y cultural ha estado puesta en América Latina bajo la idea de un futuro de prosperidad compartida.

ECONOMÍA EMPRENDEDORA Y SOSTENIBLE

Proponía una integración flexible que incluyera a todos los actores del sistema internacional: actores estatales, no estatales, organizaciones internacionales, sociedad civil, plataformas académicas y científicas, mundo empresarial, etc., dirigida especialmente a la APEC (Cooperación Económica

³⁴ Cfr. Ministerio de Relaciones Exteriores. «Prioridades de la política exterior». <https://is.gd/UKDbsI>.

Asia-Pacífico) y que busca formas de ayudar a aquellos sectores de la sociedad chilena que no se beneficiaron de las oportunidades del comercio internacional y los acuerdos de libre comercio: medianas empresas, mujeres y pueblos indígenas.

POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA

Ha sido uno de los objetivos fundamentales de la nueva política exterior, relacionado con la idea de establecer un cambio en el modelo de inserción internacional. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores, se trata de integrar la visión política de las mujeres en el desarrollo de estrategias de política exterior y el manejo de los desafíos globales. Propone un replanteamiento de las normas internacionales para la inclusión del enfoque de género, poniendo de relevancia el papel de la mujer en los asuntos internacionales.

Chile ha sido el primer gobierno de la región en poner el tema del feminismo como uno de los ejes principales de la política exterior.

IV. DEBATES

1. DIPLOMACIAS PARALELAS: ¿MÁS QUE DIPLOMÁTICOS Y ACADÉMICOS?

Una expresión de la diversificación de actores y la práctica de agendas y diplomacias propias ha sido la creciente presencia de otros ministerios que se involucran en temas de política exterior, representando otros intereses de los Estados y sus sociedades. No debe considerarse como el ejercicio de una *diplomacia paralela*, porque actualmente los ministerios de Relaciones Exteriores no tienen el monopolio de las relaciones internacionales. Existen vínculos de ministerio a ministerio o de institución estatal a su contraparte, tal como estudiaron Pinheiro y Milani (2012). Hablamos de diplomacias paralelas cuando hay otros actores que manejan agendas políticas que caben en el marco de las relaciones Estado a Estado. En el caso de Brasil, según Lima y Hirst (2006) y bajo los gobiernos de Lula, García llevó adelante una diplomacia paralela a la de Itamaraty. En el caso de la Argentina, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández hubo diplomacias paralelas³⁵, conducidas

³⁵ Ver, «Las siete facetas ocultas de la “diplomacia paralela” que desplegó Cristina Kirchner con Irán»; <https://is.gd/jfsRO6>; y «Días de intranquilidad para los Kirchner», <https://is.gd/xFgp6k>.

desde la Presidencia, a pesar del hecho que, paradojalmente, los presidentes mantuvieron un férreo control sobre la Cancillería. No encontramos ejemplos similares en Chile, ya que el pensamiento económico neoliberal dominante, presente en el ministerio (Dingemans, 2015; Wilhelmy, 2015; Ffrench-Davis, 2018; Bernal-Meza, 2020), impuso su visión del mundo al ámbito político de la Cancillería y privilegió la economía sobre la política (Maira, 2010; Fuentes, 2010; Ross, 2012).

2. ACADEMIA: REACCIÓN, CONTRADICCIÓN Y CONFLICTO FRENTE A LA POLÍTICA EXTERIOR

La academia ha sido un instrumento crítico de la política exterior cuando esta ha abandonado aquello que el Gobierno en ejercicio propuso hacer o cuando su praxis se alejó de tradiciones consideradas un acervo positivo. En Brasil, la academia señaló las contradicciones políticas internacionales seguidas por la conducción presidencial, cuando pasó de un Gobierno que promovió las mayores iniciativas regionales con Lula (Cervo, 2015) y luego se desinteresó de las agendas con la región con Rousseff (Cervo y Lessa, 2014; Saraiva, 2016, 2017), para después pasar a una abierta confrontación con la región, poniendo la división ideológica como el principal factor diferenciador bajo Bolsonaro (Guimarães e Silva, 2021; Leitão, 2021; Vidigal y Bernal-Meza, 2020). En Argentina, la academia no manifestó críticas contra las políticas de los gobiernos kirchneristas, de injerencia en los asuntos internos de otros países; críticas que provinieron de los sectores políticos de oposición. La principal diferencia de los Gobiernos kirchneristas con la tradición instaurada con la recuperación de la democracia fue su desvalorización, al apoyar a Gobiernos dictatoriales como los de Nicaragua, Venezuela y Cuba. El principio de defensa de la democracia fue relativizado al anteponer los Gobiernos de Cristina y Alberto Fernández la simpatía político-ideológica con aquellos otros. Académicos chilenos han sido críticos con las políticas de sus Gobiernos, aunque en el pasado formaron parte de ellos como funcionarios de Cancillería y ocupando cargos diplomáticos.

V. CONCLUSIONES

Cada caso nacional es distinto, aunque la academia no ha sido relevante, con la excepción de Chile gracias al sistema *in-and-outer*. Sí ha sido influyente el pensamiento de algunos académicos. Una síntesis podría señalarse en estos términos: Brasil, existencia de vínculos y aportes entre diplomacia y academia; Argentina, la influencia de un académico, Carlos Escudé, más que la academia; Chile, el mundo académico en el sistema *in-and-outer*.

En Brasil, el pensamiento del académico y ministro de Relaciones Exteriores, Celso Lafer, abrió paso a una política exterior adaptada a los nuevos tiempos de post-Guerra Fría, comparando las esencias entre el orden de la misma y el orden posterior: *polaridades definidas* y *polaridades indefinidas*. El hecho de que ya no existieran líneas infranqueables en el orden mundial permitía a países como Brasil desarrollar políticas exteriores más autónomas o independientes, reforzando las ideas de autonomía decisoria. Posteriormente, identificó las *identidades* que lo caracterizaban y diferenciaban del resto de países de la región. Sus ideas contribuyeron a la visión de un Brasil distinto, que debía vincularse a otros grandes Estados periféricos, ideas que fueron implementadas por Lula, por impulso del diplomático Guimarás y el académico García.

La interpretación de Lafer, acerca de las polaridades del orden mundial, superó el pensamiento de J.C. Puig sobre las dimensiones de la *autonomía*. Todos los debates en la política exterior argentina, referidos a la autonomía, parten de las argumentaciones de Puig, tanto las visiones que están a su favor, como las que están en contra; por ejemplo, Escudé. Justamente fue este teórico el único ejemplo de un académico que influyó decisivamente sobre las líneas fundamentales de la política exterior sin formar parte de la estructura diplomática. Su influencia marcó la política exterior de los dos Gobiernos de Carlos Menem (1989-1999). Fue abandonada después de la crisis económica del año 2001, pero ha regresado bajo el actual gobierno de Javier Milei, quien conduce una política exterior de confrontación regional y estrecha alianza con Estados Unidos.

En la experiencia de las relaciones internacionales de estos tres países, siguiendo los análisis de Pinheiro y Milani (2012) para Brasil, Cisneros (2021) para Argentina y Heine y Aguirre (2019) para Chile, podemos observar cómo ha cambiado la visión acerca de la diplomacia, desde la imagen de un ámbito cerrado, inmune a la influencia del pensamiento externo. Sin embargo, la influencia de los académicos en los procesos de formulación y toma de decisiones, muchas veces cuestionados desde la diplomacia al acusarles de pensar desde una torre de cristal que no se corresponde con la política real, sigue siendo muy relativa, a pesar de los ejemplos relevantes, como Escudé en Argentina, Lafer y García en Brasil o Vargas, Muñoz y van Klaveren en Chile. Estos ejemplos ponen en evidencia el papel que han jugado los académicos en la formulación de la política exterior. El trabajo de Heine y Aguirre (2019), poniendo de relevancia la práctica, que sustituyó a la teoría (por ausencia de una guía teórica para la formulación de la política exterior en el nuevo contexto global), se transformó a sí misma en una fuente teórica que se proyectó en la formación de nuevos diplomáticos, reflejando la ausencia de una vinculación entre academia y diplomacia. Este análisis puso

en el debate la discusión sobre los elementos básicos de la política exterior: la teoría versus la práctica.

La diplomacia de palacio, practicada por los asesores más cercanos al jefe de Estado, ha tendido a desarrollar agendas paralelas a las cancillerías, como se analizó en el caso brasileño (Lima y Hirst, 2006; Saraiva, 2010) y en el caso argentino. Los presidentes han delegado menos autoridad en los ministerios, debido a su creciente activismo y su falta de voluntad para nombrar ministros políticamente fuertes (Neto y Malamud, 2019).

La pregunta que debería sostener la continuidad de un análisis como el que nos propusimos es si existen ministerios de Relaciones Exteriores más débiles por la presencia de académicos y si los diplomáticos están siendo sustituidos en sus funciones por miembros de la academia. También ha quedado planteada la interrogante acerca de la existencia de otras diplomacias que están sustituyendo a la tradicional. Los casos nacionales analizados expresan la influencia y participación de académicos en la formulación del pensamiento sustentador de política exterior. Sus aportes y los de diplomáticos en la formulación y difusión de ideas, modificaron sustancialmente el rumbo seguido precedentemente por la política exterior en casos como en Argentina y Brasil; también en Chile gracias a la práctica del sistema *in-and-outer*. Sin embargo, la presencia e influencia de los académicos sigue siendo un tema de discusión, aunque, como argumentaron dos diplomáticos³⁶, las relaciones exteriores son actualmente tan complejas que requieren para su estudio y análisis de un diálogo entre diplomacia y academia. De lo que no quedan dudas es que la presencia de la academia en la formulación y toma de decisiones es un ejemplo de democratización y presencia de la sociedad civil en las decisiones políticas que afectan a toda la nación.

Bibliografía

- Aguilar Bustos, A. (2016). *El proceso de toma de decisiones en la política exterior del Gobierno de Ricardo Lagos, 2000-2006* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.
- Albuquerque, J. (1996). *Sessenta anos de politica externa brasileira 1930-1990* (vol. 2). *Diplomacia para o Desenvolvimento*. São Paulo: Cultura Editores Associados; Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP.
- Almeida, P. y Barbosa, R. (2006). *Relações Brasil-Estados Unidos. Assimetrias e convergências*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Álvarez, G., Deciencio, M., Molano Cruz, G. y Ovando, C. (ed.) (2021). *La disciplina de las relaciones internacionales en América Latina. Contribuciones, límites y particularidades*. Santiago: RIL.

³⁶ Cfr. P. de Almeida e R. Barbosa. (2006).

- Ardila, M. (2009). Actores no gubernamentales y política Exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana. *Colombia Internacional*, 69, 108-123. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint69.2009.06>.
- Artaza, M. y Ross, C. (2012). *La política exterior de Chile, 1990-2009* (vol. 1). Santiago: RIL Editores.
- Artaza, M. y Ross, C. (2015). *La política exterior de Chile, 1990-2009* (vol. 2). Santiago: RIL Editores.
- Bernal-Meza, R. (2005). *América Latina y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires: Nuevohacer.
- Bernal-Meza, R. (2015). Pensamiento chileno en la política exterior y en las teorías de relaciones internacionales. En M. Artaza y C. Ross (ed.). *La política exterior de Chile, 1990, 2009* (pp. 21-47). Santiago: RIL Editores.
- Bernal-Meza, R. (2018). Dos aportes teóricos latinoamericanos de relaciones internacionales y su utilización por el pensamiento chino contemporáneo: los casos de Prebisch y Escudé. *Revista Estudios Sociales*, 64, 75-87.
- Bernal-Meza, R. (2020). *Historia de las relaciones internacionales de Chile. 1810-2020*. Santiago: RIL Editores.
- Bernal-Meza, R. y Bizzozero, L. (2014). *La política internacional de Brasil: de la región al mundo*. Montevideo: Cruz del Sur.
- Bottinelli, E. y Serna, M. (2018). *El poder fáctico de las élites empresariales en la política latinoamericana: Un estudio comparado de ocho países*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Boulding, K. (1959). National Images and International Systems. *The Journal of Conflict Resolution*, 2 (3), 120-131. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/002200275900300204>.
- Briceno Ruiz, J. y Simonoff, A. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*, 49 (186), 39-89. Disponible: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.45218>.
- Bywaters, C., Sepúlveda, D. y Villar, A. (2021). *Nuevas voces de política exterior: alternativas y propuestas para Chile*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Carrasco, C. y Glatz, P. (2021). Our house is on fire, a turquoise foreign policy to respond to the climate crisis. En Bywaters *et al.* *Nuevas voces de política exterior: alternativas y propuestas para Chile*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Cepaluni, G. y Vigevani, T. (2007). A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29 (2), 273-335. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>.
- Cervo, A. (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46 (2), 5-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200001>.
- Cervo, A. (2008). *Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.
- Cervo, A. (2015). Do projeto desenvolvimentista à globalização. En A. Cervo y C. Bueno. *História da política exterior do Brasil. Parte III* (pp. 530-531). Brasilia: Editora UnB.
- Cervo, A. (2022). *O espírito das relações internacionais*. Brasilia: Editora UnB. Disponible en: <https://doi.org/10.7476/9786558461616>.

- Cervo, A. y Lessa, A. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57, 133-151. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308>.
- Cisneros, A. (2021). Los cambios que Carlos Escudé introdujo y que siguen vigentes para la Argentina. *Infobae*, 2-1-2021. Disponible en: <https://is.gd/lk2scb>.
- Clemente, A. (2024). *De Alfonsín a Kirchner: las interpretaciones de la autonomía en la agenda de política exterior argentina (1983-2007)* [tesis doctoral]. Universidad Nacional de Bahía Blanca, Argentina.
- Deciencio, M. (2017). La construcción del campo de las relaciones internacionales argentinas: Contribuciones desde la Geopolítica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12 (2), 179-205. Disponible en: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6106>.
- Dingemans, A. (2015). La política exportadora de Chile: el agotamiento de una estrategia exitosa. En M. Artaza y C. Ross (eds.). *La política exterior de Chile, 1990-2009* (vol. 2; pp. 299-326). Santiago: RIL Editores.
- Dyson, S. (2009). Cognitive Style and Foreign Policy: Margaret Thatcher's White-and-Black Thinking. *International Political Science Review*, 30 (1), 33-48. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0192512108097055>.
- Easton, D. (1953). *The Political System*. New York: Alfred Knopf.
- Escudé, C. (1992a). *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior*. Buenos Aires: Planeta.
- Escudé, C. (1992b). En R. Bouzas y R. Russell, *Estados Unidos y la transición argentina*. Buenos Aires: Legasa, 1989. Parte II. La aenda político-estratégica; pp. 243-272.
- Ffrench-Davis, R. (2018). *Reformas económicas en Chile, 1973-2017*. Santiago: Taurus.
- Fonseca, G. (1998). *A legitimidade e outras questões internacionais*. Sao Paulo: Paz e Terra.
- Fonseca, G. (2011). *Diplomacia e Academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Fortin, C., Heine, J., y Ominami, C. (2020). Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría. *Foreign Affairs: Latinoamérica*, 20 (3), 107-115.
- Fuentes, C. (2010). Balance crítico de la política exterior de Chile 1990-2008. En Y. Quiroga y J. Ensignia (ed.). *Chile en la Concertación (1990-2010). Tomo I* (pp. 123-158). Santiago: Friedrich Ebert.
- Fuentes-Julio, C. (2020). Norm entrepreneurs in foreign policy: How Chile became an international human rights promoter. *Journal of Human Rights*, 19 (2), 256-274. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14754835.2020.1720628>.
- García, M. (2013). Dez anos de política externa. En E. Sader (ed.). *Lula e Dilma* (pp. 53-67). São Paulo: Boitempo.
- Goldstein, J. y Keohane, R. (1993). Ideas and foreign policy; an analitical framework. En J. Goldstein y R. O. Keohane (ed.). *Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions and political change* (pp. 3-30). Ithaca, New York: Cornell University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7591/9781501724992>.
- González Pizarro, S. (2019). La política exterior de Chile y su ideología desde 1990. *Papel Político*, 24, 1-35. Disponible en: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-1.peci>.

- Guimarães, S. (2002). *Quinhentos anos de periferia: contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre: Editoria da Universidade.
- Guimarães, S. (2006). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292006000200014>.
- Guimarães, F. y Silva, I. (2021). Populismo de extrema derecha e identidad en política exterior: el ultraconservadurismo de Jair Bolsonaro y la nueva política del alineamiento. *Asuntos Internacionales*, 97 (2), 345-363. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ia/iiia220>.
- Heine, J. y Aguirre, D. (2019). La Escuela Chilena de Relaciones Internacionales ¿Práctica sin Teoría o Teoría de la Práctica? *Estudios Internacionales*, 51 (194), 167-194. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2019.55733>.
- Helmys, N. y Irawan, Y. (2024). Civil Society's Dual Role in Foreign Policy: A Comparative Analysis of Benefits and Risks. *Jurnal Hubungan Luar Negeri*, 9 (1), 122-138. Disponible en: <https://doi.org/10.70836/jh.v9i1.50>.
- Hill, C. (2003). *The changing politics of foreign policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hoffmann, S. (1991). Una ciencia social norteamericana: relaciones internacionales. En S. Hoffmann. *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz* (pp. 17-36). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- La Balze, F. M. de (1995). *Argentina y Brasil. Enfrentando el Siglo XXI*. Buenos Aires: CARI/ABRA.
- La Balze, F. A. M. de y Roca, E. (1997). *Argentina y Estados Unidos. Fundamentos de una nueva alianza*. Buenos Aires: CARI/ABRA.
- Lafer, C. (1996). Brasil y el nuevo orden mundial. *Archivos del Presente*, 1 (3), 61-80.
- Lafer, C. (2002). *La identidad internacional del Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 28 (111), 387-409. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1995.15322>.
- Leitão, M. (2021). *A democracia na armadilha*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- Lima, M. R. Soares de (1994). *Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- Lima, M. R. Soares de y Hirst, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 82 (1), 21-40. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>.
- Maira, L. (2010). La política Exterior de los Gobiernos de la Concertación. Contexto, raíces, formulación, logros y restricciones. En Y. Quiroga y J. Ensignia (ed.). *Chile en la Concertación [1990-2010]* (pp. 63-101). Santiago: Friedrich Ebert.
- Maira, L. (2013). La evolución de la diplomacia. En T. Legler, A. Santa Cruz y L. Zamudio (ed.). *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la Política Global* (pp. 110-122). México D. F.: Oxford University Press.
- Míguez, M. C. (2017). La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12 (2), 207-229.

- Muñoz, H. (1986). *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. Santiago: Ediciones del Ornitorrinco.
- Muñoz, H. (1995). El derecho a la democracia en las Américas. *Estudios Internacionales*, 109, 58-82.
- Neto, O. (2012). *De Dutra a Lula. A condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Neto, O. y Malamud, A. (2019). The Policy-Making Capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2015. *Latin American Research Review*, 54 (4), 812-834. Disponible en: <https://doi.org/10.25222/larr.273>.
- Ortiz, E. (2015). Formación de diplomáticos y política exterior. En M. Artaza y C. Ross (eds.). *La política exterior de Chile, 1990-2009* (vol. 2; pp. 49-56). Santiago: RIL Editores.
- Ovando, C. y Aranda, G. (2013). La autonomía en la política exterior latinoamericana. Evolución y debates actuales. *Papel Político*, 18 (2), 719-742. Disponible en: <https://is.gd/MIYOB0>.
- Oyarzún-Serrano, L. y Fuentes-Julio, C. (2023). The study of international relations in Chile. En *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.755>.
- Paterson, M. (2005). Green Politics. En S. Burchill y A. Linklater (ed.). *Theories of International Relations* (pp. 235-257). London: Palgrave Macmillan.
- Pinheiro, L. y Milani, C. (2012). *Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Pontes, L. y Pena, J. (2019). Globalismo: o discurso em política internacional sob a ideologia da nova extrema direita brasileira. *FRONTEIRA*, 18 (36), 371-386.
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- Puig, J. C. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas. Tomo I*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ricupero, R. (1989). A Diplomacia do Desenvolvimento. En J. H. Pereira, M. Azambuja y R. Ricupero (ed.). *Três Ensaios de Diplomacia Brasileira* (pp. 193-209). Brasilia: MRE.
- Ricupero, R. (2017). *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores.
- Ross, C. (2006). Chile: los desafíos de la política exterior de Michelle Bachelet. *Foreign Affairs en español*, 6 (2), 1-16.
- Ross, C. (2012). Los desafíos de la política exterior chilena. En M. Artaza y C. Ross (eds.). *La política exterior de Chile, 1990-2009* (vol. 1: pp. 853-880). Santiago: RIL Editores.
- Ross, C. (2014). Chile y Japón durante los mil días de Allende, 1970-1973: el camino lateral. *Universum*, 2 (29), 277-290. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-23762014000200018>.
- Russell, R. (1989). *Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina 1976-1979*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Russell, R. (1994). *Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Saraiva, F. (2015). El concepto de autonomía decisoria en la política exterior brasileña: una creación propia del lugar de Brasil en el mundo. En J. Briceño-Ruiz y A. Simonoff (ed.).

- Integración y cooperación Regional en América Latina* (pp. 221-242). Buenos Aires: Biblos.
- Saraiva, M. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. En A. Cervo y A. Lessa (ed.). *Emerging Brazil under Lula: An Assessment on International Relations (2003-2010)* (pp. 151-168). Brasilia: IBRI-RBPI. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300009>.
- Saraiva, M. (2016). Estancamiento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. En A. Serbin (ed.) *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos* (pp. 295-310). Buenos Aires: CRIES.
- Saraiva, M. (2017). Política externa brasileira 2016/2017: da reversão ao declínio. En L. Bizzozero y W. Fernández. *Anuario política internacional y política exterior 2016-2017: sacudones ciudadanos, rupturas del mundo anglo-sajón e incertidumbres globales* (pp. 283-289). Montevideo: Udelar. FCS. Disponible en: <https://is.gd/kjcYGI>.
- Saraiva, M. y Albuquerque, F. (2022). Como mudar uma política externa? *CEBRI-Revista*, 1 (1), 148-166. Disponible en: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/10/26>.
- Simonoff, A. (2012). *Teorías en movimientos. Los orígenes disciplinarios de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Rosario: Prohistoria.
- Simonoff, A. (2014). Analizando a Cristina Fernández: interpretaciones sobre la política exterior desde el segundo gobierno kirchnerista (2007-2013). En A. Bologna. *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato* (pp. 431-452). Rosario: UNR.
- Simonoff, A. (2023). La insoportable persistencia de la autonomía: esbozos de una mirada panorámica a cuarenta años de política exterior argentina y democracia (1983-2023). *Revista Relaciones Internacionales*, 32 (65), 169. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/23142766e169>.
- Skocpol, T. (2014). How the scholars strategy network helps academics gain public influence. *Perspectives on Politics*, 12 (3), 695-703. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1537592714001716>.
- Snyder, R., Bruck, H y Sapin, B. (1962). *Foreign policy Decision-Making: An Approach to the study of International Politics*. Los Ángeles: Free Press.
- Tomassini, L. (1989). *Teoría y práctica de la política internacional*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Van Klaveren, A. (2012a). Doscientos años de política exterior de Chile: de Hobbes a Grocio. En M. Artaza y C. Ross. *La política exterior de Chile, 1990-2009* (pp. 51-70). Santiago: RIL.
- Van Klaveren, A. (2012b) La promoción de la democracia como principio de la política exterior de Chile. En M. Artaza y C. Ross. *La política exterior de Chile, 1990-2009* (pp. 115-142). Santiago: RIL.
- Velázquez, R. (2007). *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México 1810-2010*. México D. F.: Plaza y Valdés.
- Velosa, E. (2013). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* (pp. 39-53). Bogotá: KAS.

- Vidigal, C. y Bernal-Meza, R. (2020). Bolsonaro versus Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15 (2), 11-26. Disponible en: <https://doi.org/10.18359/ries.4673>.
- Vigevani, T. e Cepaluni, G. (2007), A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29 (2), 273-335.
- Went, A. (1994). Collective identity formation and the international state. *American Political Science Review*, 88 (2), 384-396. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2944711>.
- Went, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilhelmy, M. (2015). Los empresarios y la política exterior. En M. Artaza y C. Ross (eds.). *La política exterior de Chile, 1990-2009* (vol. 2, pp. 57-78). Santiago: RIL Editores.

ANEXO. CUADRO DE SÍNTESIS TEMÁTICA Y DE INFLUENCIAS

		BRASIL	ARGENTINA	CHILE
<i>Aspectos y personalidades más destacadas</i>	<i>Dictadura</i>	Alta influencia de Itamaraty. Inexistencia de presencia académica. Dominio del pensamiento geopolítico con Desarrollismo.	Alta influencia de la Junta Militar de Gobierno. Inexistencia de presencia académica. Dominio del pensamiento geopolítico y del pensamiento económico neoliberal.	Alta influencia de Pinochet. Inexistencia de presencia académica. Dominio del pensamiento geopolítico y del pensamiento económico neoliberal. Influencia del pensamiento y los <i>think tanks</i> neoliberales.
	<i>Transición democrática</i>	Importancia de la integración y la cooperación. Alta influencia de Itamaraty. Comienza la influencia de la academia. Personalidades académicas influyentes: C. Lafer, A. Cervo Personalidades diplomáticas influyentes: G. Fonseca, R. Ricupero,	Importancia de la integración y la cooperación. Alta influencia de la Presidencia. Baja influencia de la Cancillería y la academia. Personalidad influyente: el canciller Dante Caputo. Los diplomáticos: Lucio García del Solar y Raúl Ricardes. Raúl Alconada Sempé (Secretario de Asuntos Latinamericanos).	Alta influencia de los académicos participantes del sistema <i>in-and outer</i> , que dominan las estructuras del Ministerio de Relaciones Exteriores. Se mantiene la influencia del pensamiento neoliberal de los <i>think tanks</i> económicos (Escuela de Chicago). Personalidades académicas influyentes: E. Vargas, J. Somavía, L. Maira, A. Flisfish, J.M. Inzulza, A. Foxley, O. Rosales. Personalidades diplomáticas influyentes: M. Artaza.

		BRASIL	ARGENTINA	CHILE
Aspectos y personalidades más destacadas	<i>Democracia</i>	<p>El pensamiento dominante en ambos espacios es el <i>desarrollismo</i>. Discusiones en torno a los contenidos del concepto <i>autonomía</i>.</p> <p>La academia comienza a influir crecientemente en la formulación de la política. Figuras como C. Lafer, M. A. García, influyen tanto como figuras históricas de Itamaraty, como Fonseca y Guimarães.</p> <p>Comienzan a surgir diferencias al interior de Itamaraty en relación con las vías y políticas más convenientes para las políticas desarrollistas.</p>	<p>Algunos académicos adquieren una alta influencia y relevancia, en particular Carlos Escudé. El pensamiento dominante es el <i>realismo periférico</i>.</p> <p>La diplomacia sigue las líneas formuladas por la presidencia. Se inicia el debate autonomía/realismo periférico.</p> <p>Personalidades académicas influyentes: C. Escudé, F. De la Balze, M. Rapoport.</p>	<p>Las principales figuras del sistema <i>in-and-outer</i>, mantienen la agenda de política exterior: democracia, derechos humanos, pensamiento grociano. Neorrealismo, neoidealismo, y neoliberalismo. Énfasis en la inserción económica internacional, con una mezcla de neorrealismo y neoliberalismo. Énfasis en el pensamiento de economía política (neo)liberal).</p> <p>Personalidades académicas influyentes: H. Muñoz, A. van Klaveren, L. Maira.</p> <p>Personalidades diplomáticas influyentes: M. Artaza, J.G. Valdés.</p>

	BRASIL	ARGENTINA	CHILE
Asignación de valor a la interacción academia/ diplomacia (débil/media/ intensa). Breve caracterización	<p><i>Período histórico completo con asignación de valor predominante</i></p> <p>La academia avanza progresivamente en los debates sobre la política exterior. Crece la interacción entre la diplomacia y la academia, aunque el tránsito es desde la diplomacia a la academia y no al revés. Sectores pertenecientes a la academia toman posiciones de poder y discuten a Itamaraty el monopolio de la conducción de la política exterior. Crece la diplomacia presidencial.</p> <p>Principales referentes académicos: C. Lafer, A. Cervo, R. S. de Lima.</p> <p>Principales referentes diplomáticos: R. Ricupero, G. Fonseca, S. Guimarães, C. Amorim.</p>	<p>No hay relaciones entre la diplomacia y la academia, por fuera de los casos personales de académicos que son incorporados al Instituto del Servicio Exterior. El proceso de toma de decisiones es una <i>caja negra</i>, con control del presidente sobre las decisiones de política.</p> <p>Personalidades académicas principales: C. Escudé, F. de La Balze, M. Rapoport.</p>	<p>La academia es mantenida al margen de los debates y toma de decisiones de política exterior. Aquellos académicos integrados al sistema <i>in-and outer</i> adoptan el tipo de conducta de la diplomacia tradicional. La toma de decisiones de política exterior se mantiene en una <i>caja negra</i>.</p> <p>Principales referentes académicos: E. Vargas, H. Muñoz, A. van Klaveren.</p> <p>Principales referentes diplomáticos: M. Artaza, J.G. Valdés.</p>

Fuente: elaboración propia.