

Historia reciente de la política exterior Latinoamericana: ¿una cuestión de élites?

História recente da política externa da América Latina uma questão de elites?

Recent history of Latin American foreign policy: a matter of elites?

*Mariana S. Leone**

<https://orcid.org/0000-0003-2211-2583>

*Diego S. Crescentino***

<https://orcid.org/0000-0002-0780-199X>

*Eduardo Tamayo Belda****

<https://orcid.org/0000-0003-0686-5729>

El estudio de la historia reciente de las relaciones internacionales latinoamericanas resulta fundamental para explicar una etapa histórica en la cual la convergencia y la integración globales se aceleraron en muchos aspectos, a pesar de los síntomas actuales de ruptura de la tendencia regionalista y desafección por el multilateralismo. La importancia de estos estudios reside, así, en el análisis de la multiplicidad de consecuencias que estos procesos suponen, tanto para los fenómenos domésticos, como para las transformaciones acaecidas en el escenario regional y global.

* Investigadora del Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI-UAM) de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctora en Relaciones Internacionales, Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos y Licenciada en Psicología. Sus líneas de investigación son el análisis de política exterior, el regionalismo latinoamericano, los estudios sobre identidad en Relaciones Internacionales y los estudios feministas de seguridad. E-mail: mariana.stella.leone@gmail.com.

** Investigador del Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI-UAM) y del Labmundo (IESP-UERJ), Doctor en Historia de las Relaciones Internacionales, Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos y Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública. Sus líneas de investigación son: teoría e historia de las relaciones internacionales, política exterior brasileña, cooperación para el desarrollo y estudios sobre la identidad y la resistencia. *Editor-in-chief* de *Relaciones Internacionales* (1699-3950). E-mail: diego.crescentino@gmail.com.

*** Investigador y candidato a Doctor en Historia Contemporánea por la Universidad Autónoma de Madrid, Magíster en Ciencia Política y Graduado en Historia; sus líneas de investigación son la diplomacia y las relaciones bilaterales hispanoparaguayas de la Guerra Fría y la política exterior latinoamericana del Franquismo; miembro de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (CEHRI). E-mail: tamayo.belda.eduardo@gmail.com.

El título de este dossier proponía una aproximación a los estudios sobre la historia de la política exterior latinoamericana que cuestionara su carácter o naturaleza elitista. Nuestra impresión es que resulta perentorio detener la mirada en los procesos y dinámicas históricas que han cimentado en las décadas pasadas el substrato que configuró los principales rasgos de las relaciones exteriores latinoamericanas. Consideramos que uno de esos rasgos principales se trató de un sistema de gestión del poder político y económico controlado y dirigido por las élites nacionales, con un significativo hermetismo. Esta situación devino en una patrimonialización —por parte de estas élites— de los espacios de decisión exteriores a las realidades nacionales. Frente a esta situación, el papel del conjunto de la sociedad civil ha quedado marginado, invisibilizado u olvidado, tanto por el control efectivo del fenómeno por parte de los grupos tradicionales de poder, como por una narrativa excesivamente proclive a concebir y representar la construcción de la política exterior y de la integración regional como un proceso jerárquico y vertical de un único sentido: de arriba hacia abajo.

A pesar de haber sido un dossier con un reducido número de aportes, las contribuciones que lo componen constituyen un importante reflejo de las múltiples dimensiones, actores o enfoques que pueden ser analizados en torno a la historia de la política exterior, asunto que precisamente nos habíamos propuesto profundizar en esta publicación. Así, cada uno de los trabajos aborda, de manera directa o accesoria, uno o varios de los aspectos que se sugerían o insinuaban en la llamada a contribuciones del dossier, dando como resultado un ejemplo claro de esa diversidad inherente al desarrollo y al ejercicio de la política exterior y que, en multitud de ocasiones, ha quedado invisibilizada por la presencia predominante de las élites en la configuración y práctica de la política exterior a lo largo de la historia.

Más aún, es perentorio considerar que esta idea ha sido reforzada por la actividad investigativa de la academia. Y es que, a lo largo de gran parte del siglo XX, las comunidades epistémicas fueron fundamentales a la hora de legitimar este proceso de invisibilización, al centrar su atención en el estudio de los grupos tradicionales de decisión de política exterior, descuidando otras aproximaciones que resaltarán su condición como política pública. No obstante, estas lecturas fueron problematizadas de la mano de la profesionalización del campo de estudios del análisis de política exterior, abriendo el abanico hacia una mejor comprensión de los actores y agendas que intervienen en las relaciones internacionales de los países. El debate ontológico en torno a la política exterior condujo, de esta manera, a múltiples lecturas del concepto, que variaron desde su comprensión —hasta hace poco tiempo dominante— como una política de estado separada de la política doméstica y de poco interés para los ciudadanos, a su plena incorporación al seno del debate epistemológico en torno a las políticas públicas.

Tal interpretación se vio enmarcada en un contexto en el cual los procesos de transición democrática en diversos países, los esfuerzos continuados por modernizar las instituciones encargadas de la planificación y ejecución de la política exterior, la mayor presencia de discursos sobre la necesidad de la rendición de cuentas y la incorporación de sectores sociales marginados en las organizaciones e instituciones políticas despertaron un renovado interés por lo que es la política exterior. Esto último fue abordado a través de la interpelación de la política exterior como resultado de un proceso de negociación entre una multitud de actores, estructurados de manera compleja por una red poliárquica de toma de decisiones (Salomón y Pinheiro 2013, 41). Por medio de ella, se articulan prácticas retóricas y conductuales basadas en la interacción entre los entornos internos y externos, configurando la única política pública que se centra principalmente en la generación y aplicación de directrices de actuación en el entorno internacional (Milani y Pinheiro 2013).

Sobre esta línea de trabajo, el objetivo de este número de LOCUS fue el de contribuir a la investigación y la discusión sobre la historia reciente de la política exterior latinoamericana, a través de la publicación de artículos de reflexión y análisis en torno a los procesos de democratización y elitización de la política exterior. Fueron priorizadas, con ello, aquellas contribuciones que abordan la historia de la política exterior latinoamericana, incluyendo sustento teórico-crítico con enfoque regional o transnacional, y que analizan, discuten y profundizan tanto acerca de los factores ideacionales e ideológicos de la política exterior, como en relación con la praxis entre las élites tradicionales, la sociedad civil, las fuerzas transnacionales y la influencia de otros actores y espacios alternativos de articulación. Tal problematización fue respondida por cuatro importantes contribuciones originales e inéditas.

En su artículo titulado “Eugenesia en países hermanos: proyectos y contratiempos”, João Italo Silva expone el movimiento científico y social que ganó fuerza entre 1920 y 1930 en el mundo y también en América Latina, con las redes establecidas por tres médicos de la región: el argentino Víctor Delfino, el brasileño Renato Kehl y el peruano Carlos Enrique Paz Soldán. Estos actores planificaron la formación de una sociedad regional eugenésica que tuviera impacto en las políticas públicas nacionales, pero también en el ámbito internacional y en esos esfuerzos para configurarse como actores internacionales, también se señalan los obstáculos que el movimiento eugenésico encontró. Este artículo es una invitación a conocer cómo una élite intelectual y científica buscó actuar en el ámbito suramericano e internacional en pro de una narrativa que refuerza la dinámica de dominación de unas élites étnicas y sociales.

Por su parte, Paulo Fagundes Visentini en su artículo “La Política Exterior del Régimen Militar: De la Ideología al Pragmatismo” analiza la política exterior de los gobiernos militares de Médici, Geisel y Figueiredo (1969-1985), que adoptaron una postura pragmática y autonomista, en

lugar de un énfasis ideológico y de alineamiento a Estados Unidos como los gobiernos de Castelo Branco y Costa e Silva (1964-1969). Este texto apunta a las relaciones entre la política exterior y los modelos de desarrollo, y resalta que la frontera trazada entre política nacional y la internacional se desdibuja cuando se observan casos como el analizado, en el que la política exterior del régimen fue usada como instrumento de apoyo al desarrollo económico industrial y, a su vez, fue este desarrollo el que contribuyó a que Brasil adoptase un estatus internacional de potencia media.

Hélder Gordim da Silva invita a tornar la mirada a otros actores con impacto en la política nacional e internacional como es la prensa, al ser esta una articuladora de imágenes y discursos con los que la opinión pública puede llegar a resonar. En el artículo “La prensa en las relaciones internacionales: el Golpe de 1964 en Brasil como construcción mediática en Argentina”, se examina la repercusión del golpe de estado de 1964 como noticia internacional en Argentina a la luz de los conceptos de ideología y construcción social de los acontecimientos. A través de los estudios de caso del diario Clarín y la revista Primera Plana, el autor pone a prueba la hipótesis de que la difusión de noticias desde la actuación político-institucional de la prensa informativa corporativa contribuyó a la legitimación de la solución autoritaria en la crisis política argentina, presentando el caso de Brasil como un ejemplo.

En el trabajo “Todo el mundo es un escenario: viajes internacionales de campaña en las elecciones presidenciales de 1989”, Guilherme Casarões invita a indagar sobre el uso de las conexiones internacionales para la formación de identidades políticas al interior de Brasil, en un contexto de crisis de referentes nacionales y en el ocaso de la Guerra Fría. Así como cierta prensa argentina buscó referentes en el exterior que ayudaron a legitimar una solución autoritaria, en las elecciones democráticas de 1989 los candidatos presidenciales brasileños también recurrieron a la esfera internacional en su búsqueda de ideas y personajes que legitimasen sus plataformas políticas. En su artículo, el autor reconstruye la narrativa de la carrera presidencial entre mayo y noviembre de 1989, mostrando cómo se incorporaron ideas, agendas y personajes al repertorio de las principales candidaturas a partir de cuestiones internacionales, ampliando la noción de configuración de la política exterior al ámbito de las campañas y precampañas electorales.

El dossier incluye tres entrevistas que giran en torno a cuestiones y a debates sobre la historia y presente de los estudios de política exterior y la diplomacia. En primer lugar, Mariana S. Leone entrevista a Adilia de las Mercedes, directora de la Asociación de Mujeres de Guatemala, sobre el papel de las mujeres migrantes, refugiadas y desplazadas latinoamericanas en la construcción de la política exterior y las transformaciones en la diplomacia pública por impulso de los movimientos feministas. A este importante aporte se suman dos entrevistas realizadas por Eduardo Tamayo Belda. Una primera, formulada al Embajador Ricardo Scavone Yegros, actual

Jefe de la Legación de la República del Paraguay en España e investigador sobre la historia de las relaciones internacionales latinoamericanas (particularmente de las relaciones bilaterales paraguayas con otros países de América Latina y con España). Y una segunda entrevista, realizada a Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla, investigador español del CSIC (Centro Superior de Investigaciones Científicas) y especialista en análisis de historia de la política exterior española.

En este dossier se ven incorporadas, además, cuatro reseñas recogidas en publicaciones de tres autores. En primer lugar, João Gabriel Rabello Sodré reseña la obra *The Mexican Heartland: How Communities Shaped Capitalism, a Nation, and World History, 1500-2000*, de John Tutino. La segunda de las reseñas corresponde a Jaime Caro Morente, quien revisa el libro *The Return of Cultural Heritage to Latin America Nationalism, Policy, and Politics in Colombia, Mexico, and Peru*, de Pierre Losson. Finalmente, la publicación *Diplomacia y paradiplomacia: actores, enfoques y desafíos de un campo de estudio en expansión* recoge dos reseñas realizadas por Eduardo Tamayo Belda: la primera corresponde a la monografía de Juan Luis Manfredi titulada *Diplomacia. Historia y presente* (2021); y la segunda aborda la obra colectiva *América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia* (2019), compilada por Mariano Alvarez, Mariana Luna Pont y Nahuel Oddone.

Presentar el valor de este dossier supone, también, reconocer que no logramos publicar a un mismo número de autoras que de autores. Esta reflexión se desprende tanto como parte de un compromiso personal que tenemos los coordinadores de contribuir a la paridad de género en la academia, como por el firme convencimiento de que una mayor participación de mujeres habría enriquecido aún más este número. Del mismo modo, admitimos que, pese a interrogar si la política exterior latinoamericana es una cuestión de élites, esta convocatoria no logró captar contribuciones académicas que indaguen sobre el impacto de las jerarquías de género en las ideas, identidades, decisiones y comportamientos de política exterior en la región. Este hecho nos pareció interesante, pues revela que la transversalidad del género en la política mundial defendida por perspectivas feministas es aún una tarea pendiente, y que los/as académicos/as únicamente respondemos a esta cuestión si hay una convocatoria explícita y específica en temas feministas, y no si se habla de economía global, seguridad o historia de la política exterior, como fue en este caso.

Es, quizás, por ello, que la entrevista que escucha la voz de un colectivo doblemente invisibilizado en los estudios de la política exterior, en su condición de mujeres y migrantes/refugiadas, no solo ha contribuido parcialmente a mitigar las limitaciones señaladas tanto en paridad como perspectiva de género, sino a mostrarnos que la sociedad civil, en algunos casos, va un paso por delante a la academia a la hora de aceptar dialogar de política exterior latinoamericana desde los márgenes.

Con estas limitaciones en mente, afirmamos que el presente dossier permite profundizar en la reflexión sobre la política exterior en la región latinoamericana desde nuevas miradas. Su contenido pone de manifiesto que la democratización y elitización de la política latinoamericana es una cuestión fecunda para el debate y la investigación. Por tanto, únicamente nos queda desearles una buena e inspiradora lectura.

Referências bibliográficas

Milani, Carlos R. S. y Letícia Pinheiro. “Política exterior brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública”. *Contexto internacional*, 35, n. 1 (2013): 11-41. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>

Salomón, Mónica y Letícia Pinheiro. “Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56, n. 1 (2013): 40-59. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000100003>