

EL ROL DE LA CANCELLERÍA EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR: UN ANÁLISIS COMPARATIVO A LOS CASOS DE BRASIL Y CHILE*

*Pablo A. Valenzuela Gutiérrez***

Resumen

El objetivo del análisis de política exterior es estudiar la influencia que tienen los actores individuales en los procesos de formulación de la política exterior de los países con miras a explicar el comportamiento de los Estado en el escenario internacional. En el caso de los países latinoamericanos es usual asociar la política exterior a la agenda del presidente de la república y son escasas las evaluaciones que existen respecto al rol que juegan otros actores, tales como los partidos políticos, los Congresos Nacionales o los Ministerios de Relaciones Exteriores. Este trabajo evalúa el rol que juegan las Cancillerías de Brasil y Chile en la formulación de la política exterior y la influencia que pueden ejercer durante este proceso. La investigación concluye que los factores que permitirían explicar la influencia de los Ministerios de Relaciones Exteriores en la formulación de la política exterior son el nivel de aislamiento de la Cancillería dentro de la administración pública; y, segundo, su capacidad para centralizar la agenda de política exterior, reduciendo el rango de preferencias posibles para los otros actores que se involucran en la discusión.

Palabras clave: Ministerio de relaciones exteriores, Política Exterior, Análisis de Política Exterior, Brasil, Chile.

* La investigación corresponde al trabajo de tesis desarrollado para optar al grado de Magíster en Ciencia de la Universidad de Chile, dirigida por el profesor del Instituto de Asuntos Públicos Jaime Baeza Freer correo electrónico jbaezaf@u.uchile.cl.

Este trabajo ha sido preparado para ser presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

** Egresado del Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Investigador del Centro de Estudios de Opinión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile correo electrónico pavalenzuelag@u.uchile.cl

1. Introducción

Estudiar la política exterior de los estados implica considerar los procesos de formulación y toma de decisiones, los actores involucrados y las variables de carácter doméstico e internacional que influyen. Así definida, la formulación de la política exterior se transforma en un conjunto de actores con agendas en pugna que buscan que los líderes adopten sus preferencias de política pública.

El campo del análisis de política exterior busca explicar las razones por las que los Estados emprenden determinadas acciones en el sistema internacional usando como variables explicativas los actores domésticos, sus decisiones, comportamiento y la forma en la que perciben el mundo. La investigación se ha enfocado en el rol de los congresos y parlamentos en la formulación de la política exterior (Lindsay 1992; 1994a; 1994b; Kaarbo 1996; Kaarbo y Lantis 2003; Kaarbo y Kesgin 2010; Marshall y Prins 2011; Mack, DeRouen Jr y Lanoue 2013), de la burocracia y los ministerios de relaciones exteriores (Rosati 1981; Welch 1992; Kaarbo 1998; Preston y t'Hart 1999; Drezner 2000; Halperin, Clapp y Kanter 2006; Marsh 2013), del liderazgo de los presidentes o primeros ministros (Kaarbo 1997; Kaarbo y Hermann 1998; Keller y Foster 2012) y, en general, de los mecanismos que permiten explicar el proceso de formulación y toma de decisiones de la política exterior (Hermann y Hermann 1989; Hermann 2001; Beasley, Kaarbo, Hermann y Hermann 2001; Kaarbo 2001; Hudson 2005).

La pregunta que guía esta investigación es ¿Qué rol ha jugado el Ministerio de Relaciones Exterior de Chile y Brasil en los procesos de formulación de política exterior? Según la literatura (Pimenta de Faria, Belém Lopez y Casarões 2013; Stolle Paixão e Casarões 2012; Gomes Saraiva 2010a; Batista 2009) sabemos que el MRE de Brasil juega un papel relevante en la formulación e implementación de la agenda de política exterior, no obstante, es menos lo que conocemos respecto al resto de los ministerios de la región. La hipótesis planteada es que en la medida que el ministerio tenga mayores niveles de profesionalización, se encuentre más aislado dentro de la administración pública y sea capaz de centralizar las acciones de política exterior del Estado, podrá actuar con mayor autonomía en su relación con la Presidencia de la República y por lo tanto tendrá una capacidad mayor para plantear agendas sectoriales alternativas o complementarias a la del jefe del Estado, pudiendo jugar un rol relevante durante el procesos de toma de decisiones.

Se han seleccionado dos procesos de política exterior que permitirán acercarse a una decisión de similar naturaleza para analizar la configuración de los actores y el rol del MRE. El caso de Brasil se estudia a través de la posición adoptada frente a la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y en general la estrategia hacia Sudamérica y en el caso chileno se ha considerado el proceso de creación e incorporación a la Alianza del Pacífico y la estrategia comercial del país. Para estudiar estos procesos de formulación de política exterior, se utiliza el modelo de *bureaucratic politics* (Welch 1992; Graham y Zelikow 1999; Preston y 't Hart 1999; Drezner 2000; Halperin, Clapp y Kanter 2006; Carlsnaes 2012; Marsh 2013) que permite analizar el comportamiento de los actores en el marco de las organizaciones burocráticas a las que pertenecen, las agendas y los roles que asumen en la interacción con otros actores durante la formulación de la política exterior.

Luego de esta introducción este trabajo se estructura de la siguiente forma: La segunda sección presenta el marco teórico utilizado para el estudio: el análisis de política exterior y el marco de análisis del modelo de *bureaucratic politics*. La tercera sección presenta algunos aspectos metodológicos del trabajo y a continuación las estrategias de política exterior seleccionadas para los casos de Chile y Brasil, cómo las Cancillerías de ambos países han participado en la formulación de la misma y la interacción que han mantenido con otros actores. La sección cuatro presenta una breve discusión comparada en torno a la pregunta de investigación y los factores explicativos diferencian ambas Cancillerías estudiadas. La parte final presenta las conclusiones generales del estudio y las preguntas que pueden ser abordadas en investigaciones posteriores.

2. El análisis de política exterior como marco teórico

El análisis de política exterior (FPA, Foreign Policy Analysis) se sustenta en dos pilares y su campo de acción es un punto intermedio entre las relaciones internacionales y la política comparada. Para el primero lo más importante en política internacional son las decisiones que toman actores individuales o colectivos en el proceso de formulación de política exterior desde el ambiente doméstico (Breuning, 2007, 164). Y lo segundo es que los tomadores de decisiones deben enfrentar limitaciones institucionales y psicológica de carácter doméstico e internacional (Taliaferro, Lobell y Ripsman, 2009)

Siguiendo a Hudson (2005) el FPA busca explicar el proceso y los resultados de la toma de decisiones humanas con referencia a, o teniendo conocimiento de sus consecuencias en entidades

internacionales. Sin embargo, también el análisis de política exterior considera los factores que influyen en los tomadores de decisión y en la decisión escogida. Dos son las características más propias del análisis de política exterior: primero, se trata de un análisis multifactorial que considera variables en más de un nivel de análisis (Hudson, 2005, 2) y, segundo, el FPA permite construir una intersección entre los determinantes primarios del comportamiento del Estado (factores materiales e ideas) y su actuación en la arena internacional. La intersección no es el Estado, sino que son los tomadores de decisiones (Hudson, 2005: 3)

Desde esta perspectiva, el análisis de política exterior considera desde el tomador de decisiones a nivel individual, sus características personales, su liderazgo y su forma de ver el mundo (Hudson 2007; Keller y Foster 2012) hasta la forma en la que otros actores influyen en ese proceso de toma de decisiones, tales como la opinión pública, los medios de comunicación, el cuerpo legislativo, el gabinete, los asesores, el poder judicial, entre otros agentes gubernamentales que no solo limitan la toma de decisiones, sino que además tienen motivaciones para buscar instalar su propia agenda (Knecht y Weatherford 2006; Foyle 1997). Breuning (2007) señala que existe un interés creciente por actores que influyen en la política exterior pero que no han estado vinculados tradicionalmente con la diplomacia, como los ministros de comercio o de justicia, y eso sólo dentro del ejecutivo, pues aparecen también otros agentes dentro del Estado, así como también miembros de la sociedad civil. El Estado se reconoce aquí como una entidad heterogénea en la cual los tomadores de decisiones se ven sometidos a varios estímulos, incentivos y limitaciones que pueden provenir desde el marco institucional doméstico, internacional o incluso desde las percepciones y sesgos que emanan del propio proceso de toma de decisiones (Mintz & DeRouen Jr, 2010; Hudson, 2007).

En política exterior se podría sostener la existencia de “el modo canadiense¹” o “el modo australiano²” de inserción internacional. Lo que subyace a esa concepción es que la política exterior emana de fuentes difusas de poder, con partidos políticos dentro de una coalición, debate legislativo sobre la política exterior, opinión pública, grupos interesados, limitaciones judiciales y agencias burocráticas, etc. (Kaarbo y Beasley 2008; Mintz & DeRouen Jr, 2010: 6; Kaarbo y Keszgin 2010: 22-23). Asimismo, eventualmente es posible caracterizar un “modo brasileño” o un “modo chileno” de política internacional.

¹ Un trabajo reciente sobre la política exterior de Canadá se puede ver en Hynek y Bosold (2010)

² Sobre la política exterior de Australia y sus principales características se puede ver Gyngell y Wesley (2007)

Una de las aproximaciones para estudiar la interacción entre actores es la política burocrática, que para este trabajo resulta más útil pues considera a los individuos como integrantes de las agencias burocráticas que conforman el Estado. Dichas agencias tienen sus propias limitaciones, cultura organizacional y un rol definido dentro de la administración pública. Eso llevaría a que quienes actúan dentro del Estado lo hagan también a partir de la posición que ocupan (Alden y Aran 2012). Por ejemplo, Halperin, Clapp y Canter (2006) señalan que si bien puede compartirse una imagen general respecto de la política internacional, los actores tienden a ver el mundo de diferentes maneras y cada uno busca que el gobierno realice lo que piensan que es lo mejor, mientras que desde la perspectiva de Alden y Aran (2012) diferentes configuraciones institucionales dan como resultado diversas miradas respecto a las acciones y decisiones que se deben emprender en la política exterior.

De acuerdo a Alden y Aran (2012) el modelo de política burocrática no llega a ser una teoría de formulación de la política exterior, pero sí puede ser un marco analítico útil para explicar limitaciones generadas por la dinámica intra-gubernamental a los formuladores de la política exterior, lo que puede incluir fallos en la comunicación entre diferentes agencias del gobierno, la dificultad que tienen los líderes modernos para enfrentar y controlar el aparato burocrático y las limitaciones que emanan de la forma en la que las organizaciones procesan y almacenan la información (Alden y Aran 2012, 40)

Los actores burocráticos pueden ser los ministerios, las ramas de las fuerzas armadas, las instancias de comando conjunto de la defensa o aquellas formas de asesoría que estén a disposición del Presidente³ La oficina de la presidencia también se puede convertir en un actor burocrático. En un trabajo reciente, Marsh (2013) utiliza el modelo de política burocrática como marco de análisis para explicar la decisión de aumentar las tropas en Afganistán, tomada por el Presidente de los Estados Unidos en diciembre de 2009. En su estudio, Marsh incorpora a la oficina del secretario de defensa, el estado mayor conjunto, el comando central, el consejo de seguridad nacional, el departamento de Estado y la oficina de la presidencia (Marsh, 2013, 6-7)

La política burocrática cuestiona la concepción del rol nacional, pues explica la existencia de divergencia en el Estado sobre las acciones que debe seguir. Se trata de preguntarse dónde reside

³ Para los Estados Unidos es relativamente simple una aproximación mediante la política burocrática, pues existe el Consejo Nacional de Seguridad donde se enfrentan los principales actores en el tema. Es por ejemplo lo que revisa Allison y Zelikow (1999) para la crisis de los misiles en 1961.

la formulación de la política exterior, en los intereses parroquiales de cada una de las organizaciones o en el más importante interés nacional (Preston y 't Hart 1999, 53) Otras críticas a esta aproximación tienen que ver con sus implicancias normativas, la dificultad que presenta para testear hipótesis y especificar supuestos, la naturaleza mecanicista que ignora la dinámica de los procesos de política y su inaplicabilidad a configuraciones institucionales ajenas a los Estados Unidos (Kaarbo 1998, 70).

Los actores, desde la perspectiva de la política burocrática, eligen no a través de un set consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a varias concepciones respecto a la seguridad nacional, las características organizacionales, los intereses domésticos y personales. La decisión no es una simple elección racional, sino un proceso de *pulling and hauling* (Alden y Aran 2012). Se debe considerar también que los individuos tienen un rol dentro de la burocracia, basado en expectativas y responsabilidades derivadas de su empleo, sus derechos y su esfera de autoridad y esto implica que las estructuras burocráticas también puede formar preferencias en los actores (Hollis y Smith 1986, 285). De acuerdo a Alden y Aran (2012) los políticos y los burócratas son juzgados por el cargo que ostentan, más que por sus característica personales, por lo que es plausible señalar que el rol como titular de un cargo se sobreponga, aunque no totalmente, al rol individual. Además, un cargo ocupado por un individuo determina, al menos en parte, las relaciones con otros actores que ostentan también la titularidad en otras oficinas.

Buscando influir en el proceso de toma de decisiones, los actores pueden usar estrategias diversas dependiendo de los recursos de poder o las ventajas para la negociación con los que cuentan. Eventualmente podrían buscar formar coaliciones de actores dentro o fuera de la administración, generar presiones con los medios de comunicación o distorsionar la información mostrándola de una forma favorable a sus intereses (Kaarbo 1998, 88; Preston y 't Hart 1999, 55). En el caso de las minorías burocrática, por ejemplo, éstas puede ser verticales u horizontales (Kaarbo y Grunfeld 1998). Las verticales se encuentran subordinadas en la jerarquía de la administración pública y deben convencer a sus superiores; y las horizontales se encuentran en el mismo nivel que otros departamentos y para poder ejercer su influencia deben enfrentarse a ellos. Esa posición dentro de la administración determina las estrategias más útiles que pueden seguir. Si se trata de una minoría vertical la tendencia es usar estrategias intra-grupos, tales como *group-think*, *leadership-followership*, o *groups norms*. En cambio, si se trata de minorías horizontales es más probable usar estrategias tales como el conflicto, la negociación, la rendición de cuentas a los representados, la identidad o la unidad del grupo, entre otras.

Ministerios de relaciones exteriores más fuertes podrían determinar agendas de políticas exterior mucho más estables, dado que las ideas permanecen al interior de las organizaciones burocráticas más allá de la duración de un gobierno (Drezner 2000). Por el contrario, equipos de cancillería menos profesionales y más dependientes del poder político serían menos capaces de mantener agendas de política exterior, por lo que la misma sería más inestable. El mismo Rosati (1981) señala que no se trata de ver si el jefe de gobierno o la burocracia tiene una mayor influencia en la política exterior, sino que es mucho más útil reconocer las diferentes circunstancias a través de los cuales los actores pueden ejercer varios grados de influencia en la política exterior.

3. El rol de la Cancillería en la formulación de la política exterior

El modelo explicativo de este trabajo sería como sigue:

$$y = x_1 + x_2 + x_3$$

Donde la variable dependiente y es la capacidad del Ministerio de Relaciones Exteriores para influir en la formulación de la política exterior. La variable x_1 es la posición de la Cancillería al interior de la administración pública, definido como el grado de integración o aislamiento del Ministerio. Un MRE aislado podrá conservar valores organizacionales que se reflejen en las opciones de política exterior que éste proponga, mientras que si se encuentra integrado podrá ser influido por la agenda de otros actores y llegará a niveles mayores de compromiso con el resto de la administración (Drezner 2000, 734-736; Kaarbo 1998). La variable x_2 es la capacidad del ministerio para centralizar la agenda de política exterior, es decir, si ninguna otra agencia o actores mantiene agendas de política exterior y estas son formuladas solo por el MRE será menos probable una confrontación entre agencias y la cancillería tendría una opción mayor para influir en la política seleccionada. La variable x_3 es la profesionalización del servicio exterior. Un servicio exterior profesional tiende a tener rigurosas formas de selección y formación para los diplomáticos de carrera y la mayoría de los altos cargos en las embajadas relevantes para el país son ocupados por funcionarios de carrera, sin perjuicio a que algunas embajadas puedan ser ocupadas por funcionarios políticos, con el objetivo de cumplir algún objetivo específico (Gyngell y Wesley 2003, 125). Un servicio exterior profesionalizado se caracteriza también por poseer áreas encargadas de proponer opciones de política exterior, pudiendo así construir su propia agenda (Gyngell y Wesley 2003, 109).

La hipótesis resultante es que un ministerio aislado en la administración pública, con capacidad para centralizar la agenda de política exterior y que cuente con un servicio exterior

profesionalizado podrá influir de manera significativa en la en la formulación de la política exterior y servir como contrapeso a al rol que puede jugar el Presidente de la República. En consecuencia, una variable interviniente en el modelo sería el liderazgo presidencial, definido como el grado de involucramiento del Presidente en la política exterior.

La variable dependiente se define a partir de lo que propone Preston y t'Hart para el análisis de la política burocrática al interior del poder ejecutivo (Preston y 't Hart 1999, 57). La política burocrática se analiza a través de tres dimensiones normativas: *Reality testing*, *acceptability* y *efficiency*. Cada una de estas dimensiones está formada por tres categorías. *Reality testing* la conforman la sobre simplificación burocrática, la deliberación burocrática y la distorsión burocrática. En la primera, un actor o una coalición de actores emergen como dominante en el proceso de política y enmarca el problema dentro de sus propias preferencias, permitiendo solo un rango estrecho de información y argumentos entre la discusión. La distorsión burocrática, en cambio, se refiere a que las posiciones de los actores muy difíciles de cambiar, por lo que los argumentos de los demás actores son distorsionados impidiendo un adecuado análisis colectivo de la situación. El nivel óptimo es denominada *bureaupolitical deliberation*. De lo anterior se deriva una pregunta general para orienta el análisis: ¿Tiene el ministerio de relaciones exteriores la capacidad dominar el debate respecto de la agenda de política exterior?

La segunda dimensión –*acceptability*– está conformada por el aislacionismo burocrático, bajo el que un actor o una coalición de actores promueven su propia agenda sin considerar el apoyo de otros actores. El otro extremo es la parálisis burocrática, en la que todos los actores defienden sus propias agendas, pero ninguna alcanza el apoyo mínimo necesario como para imponerse. El punto óptimo es denominada por Preston y t'Hart como *bureaupolitical compromise formation*. La pregunta general que se deriva de esta dimensión es ¿puede el ministerio de relaciones exteriores impulsar su agenda sin el compromiso de otros actores?

La dimensión *efficiency* está conformada por la categoría *haste*, que ocurre cuando se produce un acuerdo rápido respecto al proceso de política exterior, pero el asunto debe regresar a los tomadores de decisiones en escenarios posteriores, renovando la controversia, o por problemas de implementación el asunto puede regresar a la agenda. La categoría opuesta es *waste*, bajo la cual el proceso político se mantiene circulando de manera indefinida en la agenda sin producir una acción concluyente. La tabla 1 resume las dimensiones del análisis.

Tabla 1 Dimensiones normativas del análisis burocrático de la política exterior

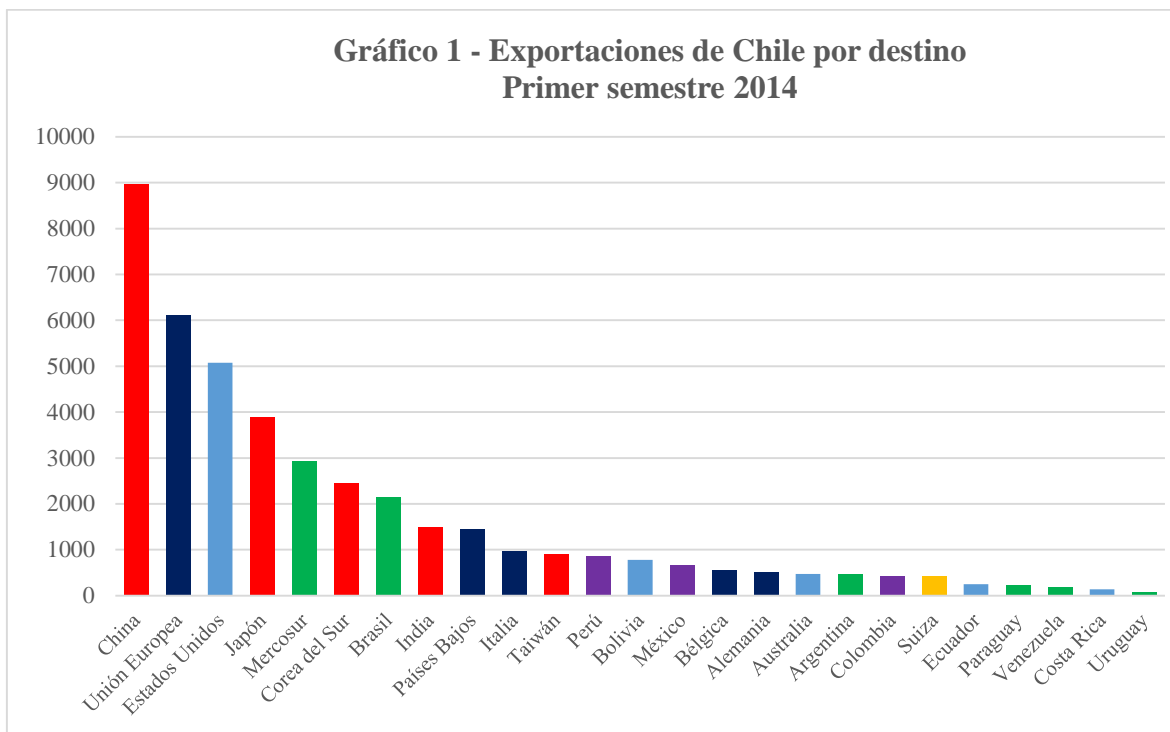
Búsqueda de consenso burocrático	Proceso óptimo	Confrontación burocrática
Sobre simplificación burocrática	Reality testing	Distorsión burocrática
	Deliberación burocrática	
Aislacionismo burocrático	Acceptability	Parálisis burocrática
	Formación de compromisos	
Prisa burocrática	Efficiency	Desperdicio burocrático
	Economía burocrática	

Fuente: Preston y t'Hart, 1999.

Con las dimensiones de Preston y t'Hart se puede construir un continuo respecto a la influencia de la cancillería en la política exterior que iría desde un total predominio del ministerio respecto a otros actores o bien una total irrelevancia dada la presencia de otros actores capaces de promover sus agendas, incluyendo al presidente de la república. La posición del ministerio en este continuo sería explicada por tres variables independientes que hemos definido.

a. La política exterior de Chile y el rol de la Cancillería

Desde el retorno a la democracia, la política exterior de Chile ha estado marcada por la búsqueda de acuerdos de libre comercio y la promoción de las exportaciones, lo que ha generado un alejamiento, al menos parcial, de las instituciones de la región que promueven valores diferentes, tales como el Mercosur o la CAN. Esta estrategia de regionalismo abierto en implica que América Latina está presente, pero no de forma exclusiva Por esa razón Chile busca insertarse también en otros contextos regionales como el tratado NAFTA, APEC y la Unión Europea o tratado bilaterales de libre comercio con México o Canadá (Wilhelmy y Durán 2003, 281-282).El gráfico 1 muestra los principales sociales comerciales de Chile durante el primer semestre de 2014. Como se puede apreciar, el destino del comercio chileno se encuentra diversificado en todo el mundo, pero con un gran énfasis en Asia y Europa. América Latina aparece en quinto lugar cuando se considera al Mercosur y Brasil aparece en el séptimo puesto.



Fuente: Indicadores de Comercio Exterior Banco Central de Chile segundo trimestre 2014.

Varios autores (Wilhelmy y Lazo 1997; Milet 2003; Wilhelmy y Durán 2003; Quezada 2010; Portales 2011) señalan que los intereses internacionales sostienen entre sus objetivos principales la inserción económica del país, el posicionamiento como plataforma de exportaciones de Sudamérica al Asia Pacífico, la atracción de inversión extranjera y la búsqueda de mercados para productos elaborados a partir de un estado más avanzado de industrialización, con objetivo particularmente en el cono sur y los países andinos.

Las prioridades de política exterior de Chile podrían resumirse en dos dimensiones. Primero la promoción del libre comercio y la inserción económica; y el multilateralismo; y, en segundo lugar, la promoción de la seguridad, la paz, la democracia y la protección a los derechos humanos (Fuentes, 2006). La coherencia de estos ejes de política exterior chilena desde 1990 hasta hoy es un rasgo destacado, pues los objetivos y las acciones de política se han mantenido consistentes. Sin embargo, pareciera ser que este hecho tiene su explicación en la continuidad de la misma coalición política durante 20 años más que en grandes consensos nacionales en torno al tema.

Para comprender el estado de la política exterior chilena a principios de los 90 no se puede ignorar el aislacionismo político que vivió el país durante la dictadura. De acuerdo a Fermandois (1991, 446) la inserción comercial, que era parte de la estrategia económica del régimen tiránico, fue un mecanismo que reemplazó la inserción política que había cobrado fuerza durante el gobierno del

Presidente Frei Montalva en la segunda mitad de la década de los 60. Dicha estrategia se complementó una vez restaurada la democracia con una mayor acción política, especialmente en América Latina y en temas relacionados con la promoción de la democracia y los derechos humanos (Vargas 2012; Van Klaveren 2012). El aislamiento político del país significó que se perdiera relacionamiento internacional y para lograr la reinserción que se había propuesto el nuevo gobierno se debió generar un equipo ajeno al cuerpo diplomático pero especializado para que asesorase al ministro, a la sazón Enrique Silva Cimma, carente también de experiencia internacional.

La transición a la democracia en Chile se caracteriza por la búsqueda del consenso, debido al sistema institucional heredado por la dictadura, así como por las características de la Concertación, que agrupaba desde la izquierda socialista que gobernó con Allende hasta la Democracia Cristiana. La política exterior no estuvo ajena a este fenómeno y de ahí que los objetivos que se trazaron al principio del gobierno se ajustaran a esos mismos acuerdos. Sin embargo, se produjeron discusiones respecto del rol que debería jugar la Cancillería en este nuevo escenario en el cual conviviría una apertura comercial creciente con la búsqueda de la inserción política. En 1992 el ministro de Economía, Carlos Ominami, propuso crear un Ministerio que se encargara exclusivamente de las relaciones económicas internacionales o bien era necesario reestructurar la Cancillería para que pudiese encargarse de mejor forma de los asuntos comerciales⁴, frente a esto se deben destacar dos elementos. El primero, es la forma de manejar los asuntos comerciales, a través de un comité de coordinación económica formado por la Cancillería, el ministerio de Economía y el ministerio de Hacienda, lo que es significativo pues revela que la actividad internacional no queda centralizada en Cancillería. Lo segundo, es la relevancia que dentro de la Cancillería va ganando Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), que empieza a actuar como una agencia de política comercial con sus propias misiones de promoción de las exportaciones: PROCHILE, integradas por funcionarios que no pertenecen a la carrera diplomática. Aunque el modelo de PROCHILE no es exactamente igual al de una misión diplomática, cumplen una misión esencial en el marco de la estrategia de política exterior del país.

⁴ El Mercurio, *Ominami planteó posibilidad de crear ministerio de comercio exterior*. Nota de prensa aparecida el 22 de julio de 1992.

El ministro Carlos Ominami⁵ señaló que “debido a que las relaciones internacionales tienen cada vez un mayor componente económico y a veces se enfrenta una lógica más política de la Cancillería con una lógica más económica de las carteras de Economía y Hacienda y se produce además descoordinación nuestra con el sector privado (...) tampoco está claro que el poder de decisión internacional esté radicado en un ministerio y [además] el sector privado busca influir en las distintas carteras y se cruzan las líneas”. La misma nota de prensa sostiene que la negociación de los acuerdos comerciales se encontraba parcelada: Hacienda encargándose del acuerdo con los Estados Unidos y México, mientras que Economía lideraba las negociaciones con Argentina, Bolivia, Venezuela y Europa. A lo que se sumaba la existencia de comités de ministros, de subsecretarios y la presencia de la DIRECON y sus oficinas de PROCHILE. Como señalamos antes, durante la dictadura Cancillería perdió relevancia debido al aislamiento político del país y a que Hacienda tomó las riendas de las relaciones económicas, por lo que eso explica la falta de experiencia dentro del MRE para enfrentarse a la política exterior planteada por el Presidente Aylwin.

Dentro de las críticas tradicionales a la Cancillería chilena se encuentran su nivel de profesionalización, lo que se nota especialmente en la proporción entre embajadores de carrera y embajadores nombrados por el Presidente. La propia ley que regula el Servicio Exterior indica que aquellos funcionarios con rango de embajador son de exclusiva confianza del Presidente. En una entrevista dada por la Canciller Soledad Alvear⁶ ella menciona que es necesario encontrar una justa combinación entre embajadores provenientes de la carrera diplomática y aquellos nombrados por el presidente, pues *además de entenderse con el embajador uno tiene que entenderse con un asesor del Presidente. Entonces se duplica el esfuerzo y no es tan eficiente*. Esto es otro indicador de la preminencia del Presidente en la formulación de la política exterior del país.

La Alianza del Pacífico permite ilustrar los rasgos del funcionamiento de la Cancillería chilena y la preminencia de la función comercial por sobre la política. Entre los elementos que han

⁵ El Mercurio, *Hacia la diplomacia económica*. Nota de prensa aparecida el 9 de agosto de 1992.

⁶ Raquel Correa, *La Soledad del poder. No me interesa ser candidata presidencial en 2005*. Entrevista aparecida en El Mercurio el 1 de octubre de 2000

<http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={567874c9-ac55-431a-bb66-6bb7ae004463}> último acceso 19 de enero de 2014. Sin embargo, el tema fue de extenso debate durante el gobierno del presidente Lagos, véase por ejemplo *Ruido de Embajadores* <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={33ad02d1-6752-4bed-8e57-d2ccd82c3b88}> aparecido en El Mercurio el 24 de marzo de 2002, último acceso el 19 de enero de 2014.

caracterizado a la acción de la Cancillería está la organización de seminarios para promocionar el acuerdo entre inversionistas interesados⁷. En ese sentido, DIRECON ha ganado especial protagonismo en cuanto a la implementación de los acuerdos, sin embargo, en el proceso de discusión de la política la Cancillería no ha centralizado la agenda.

Las dimensiones normativas sobre la política burocrática permiten enmarcar el funcionamiento del MRE chileno. En la dimensión *reality testing* la pregunta es si la Cancillería puede centralizar la agenda. Frente a esto, la evidencia sugiere que no. Si bien hoy, especialmente en cuanto a la Alianza del Pacífico, la Cancillería ha aumentado su capacidad de coordinar la política comercial frente a la concurrencia de otros actores en comparación a lo que ocurría a principios de los 90, la preminencia sigue siendo del Presidente y otros ministerios participan activamente en la discusión de la estrategia internacional: Hacienda, Economía o Trabajo. La figura presidencial, en este caso, permite evitar que ocurra algún tipo de confrontación burocrática mayor, especialmente cuando el Presidente se ha hecho parte activa de la política internacional. Es decir, si bien varios actores en el Estado confluyen en la formulación de la política exterior del país, es el Presidente el principal actor, por lo que el ministerio tiene una capacidad limitada para participar en la formulación de la política, lo que ocurre también con los otros actores interesados. Dicho de otra forma, en Chile la política exterior se piensa en La Moneda y es plausible suponer que la consistencia de la agenda de política exterior chilena se explique por la permanencia de la misma coalición política entre 1990 y 2010 y no por la capacidad del MRE para actuar como un continuador de las ideas. Se ha generado así la percepción de que en Chile el gobierno no es una variable relevante para explicar la estrategia de política exterior.

La segunda dimensión, *acceptability*, puede ser analizada también desde el rol del Presidente y del MRE y la pregunta si la Cancillería puede sacar adelante una agenda sin buscar el compromiso de otros actores. Si el primer mandatario es excluido del análisis el escenario es cercano a la formación de compromisos entre actores burocráticos, debido a la relación que la Cancillería debe emprender con otros actores en el poder ejecutivo, especialmente los ministerios del área económica. En el área comercial hoy la agenda tiende a converger y el MRE ha ganado experiencia en la materia lo que le permite actuar con mayor autoridad en comparación a lo que

⁷ El Mercurio, *Canciller Moreno inicia la última etapa de la ofensiva para promocionar la Alianza del Pacífico*, Nota de prensa aparecida el 8 de diciembre de 2013 <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={4973c7d0-1a30-4309-bd0c-eca377b4e9e4}> último acceso 19 de enero de 2014.

ocurría a principios de los 90. Sin embargo, al incorporar al análisis al presidente el escenario cambia. El presidente en Chile goza de una autoridad significativa para sacar adelante una agenda de política exterior sin buscar muchos compromisos con otros actores dentro de la burocracia²⁵. En ese sentido, el Presidente no solo actúa como un *Foreign Policy Executive*, decidiendo los cursos de acción, sino que además tiene gran influencia para formularlos y, además, se espera que eso ocurra así. En consecuencia, incluso si el MRE generase una agenda de política exterior el aval presidencial es esencial para llevarla a cabo.

La dimensión *efficiency* es probablemente en la que el MRE chileno está más cerca del punto óptimo, bajo el cual las decisiones se toman sin que se mantengan indefinidamente rotando entre diversos actores, pero tampoco sin apresurarse. Pero una vez más la alta influencia que tiene el Presidente permite explicar esta situación, pues el tomador de decisiones es claro y, además, ocurre que el desarrollo de la política exterior en los últimos años ha tendido a limitar las opciones entre los actores burocráticos y políticos. En el caso de la Alianza del Pacífico el tema resulta claro, ya que, como señalamos antes, los objetivos de este bloque están en la misma frecuencia que los que Chile sostenido desde 1990 y que fueron enfatizados por el gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

b. Política exterior de Brasil y el rol de Itamaraty hacia Sudamérica

Desde muy temprano en el siglo XX Brasil buscó posicionarse como un actor relevante en el escenario global, por lo que históricamente las acciones de política exterior brasileñas han estado orientadas por esta premisa de actuar como un gran país y por el deseo de influir en las relaciones políticas internacionales (Soares de Lima y Hirst 2006). Vigevani y Cepaluni (2012) señalan que desde el Estado Novo, implementado por Getulio Vargas a mediados de los años 30, es posible identificar tres estrategias de política exterior para Brasil⁸. La primera, denominada autonomía mediante distancia, se mantuvo hasta el segunda mitad de los 80, se basaba en la distancia de los grandes centros de poder y respondía a una forma de desarrollo autárquica, ambas derivadas tanto del estructuralismo como del modelo de importación por sustitución de importaciones.

La mayor apertura de Brasil después de la democratización iniciada en 1985 vino acompañada también de un mayor acercamiento hacia la región (Tickner 2012; Malamud 2012), específicamente hacia Paraguay, Argentina y, en menor grado Venezuela. El caso con Argentina

⁸ Un trabajo que analiza sistemáticamente la política exterior de Brasil después de la segunda mundial se puede encontrar en Hurrell (1986)

resulta interesante, pues tiene implicancias en la seguridad regional (Sotomayor 2004; Hurrell 1998), pues Brasil y Argentina rivalizaban por el liderazgo regional y basaban su relación en la desconfianza, lo cual se manifestó en las divergencias ocurridas por el uso de las aguas del río Paraná para fines hidroeléctricos, situación resuelta en 1979 con un tratado tripartito que incorporó a Paraguay; y en segundo lugar, la cuestión nuclear derivada de la capacidad que ambos países tenían para el desarrollo de energía atómica (Oelsner 2005, 134)

Progresivamente en la agenda de política exterior brasileña se fue consolidando una posición hacia los países del Mercosur, pero fue Cardoso quien promovió la profundización de las relaciones con otros países de América del Sur (Soares de Lima y Hirst 2006, 30; Gomes Saraiva 2010). El lanzamiento de la Iniciativa de Infraestructura Regional para Sudamérica (IIRSA) el año 2000, fue el puntapié inicial a proceso de integración regional que incorporase a todos los países sudamericanos⁹, pero cuyos fundamentos estaban en la relación construida previamente a través de Mercosur (Burgess 2008, 76).

La promoción de América del Sur como plataforma que incluye a Mercosur partió a mediados de los años 90 (Vigevani, De Oliveira y Cintra 2003) y buscaba construir una esfera de influencia en una región en la que la dependencia con los Estados Unidos es menor, a diferencia de lo que ocurre en los países centroamericanos y caribeños, y excluyendo también a México (Malamud 2012, 169).

Además de Mercosur e IIRSA¹⁰, Brasil impulsó para Sudamérica la creación de la UNASUR – primero Comunidad Sudamericana de Naciones– y del Consejo de Defensa Sudamericano con el objetivo de expandir su poder basado en la agregación de peso geopolítico de la región y su capacidad de negociación en el escenario internacional (Brands 2011, 34; Soares de Lima y Hirst 2006, 31) institucionalizando así sus aspiraciones de influencia a través de un mecanismo regional. Sin embargo, asumir el liderazgo regional no ha sido una tarea sencilla para Brasil. Por un lado, en el país los problemas regionales no son relevantes debido a la dimensión que adquieren los problemas domésticos dadas las características continentales de Brasil y, además, los asuntos globales, como medio ambiente y comercio han adquirido una creciente importancia,

⁹ El Mercurio, D10-D11. *El Sueño Verde-Amarelo: Liderazgo brasileño en Sudamérica*. Nota de prensa aparecida el domingo 3 de septiembre de 2000.

¹⁰ La creación de IIRSA y la cláusula democrática incorporada a Mercosur en 1996 son reflejos de dos pilares de la relación de Brasil con América del Sur: la estabilidad democrática y la promoción del desarrollo (Gomes Saraiva 2010)

especialmente durante los dos gobiernos de Lula (Vigevani y Cepaluni 2012) Esto conduce a que Brasil no actúe necesariamente como un *paymaster* en el proceso de integración en la región, algo particularmente necesario en contexto de alta asimetría entre los estados miembros (Mattli 1999)

Durante los gobiernos de Lula, Brasil empezó a adoptar una nueva estrategia denominada autonomía mediante diversificación, que consiste en profundizar relaciones con socios no tradicionales (Vigevani y Cepaluni 2012). Ahí aparecen los países africanos, especialmente los de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa²⁹, pero también con Sudáfrica³⁰ y Nigeria³¹. Aprovechando el apelativo de “BRIC” la política exterior buscó establecer lazos con países emergentes que tuviesen características compartidas con Brasil: dimensiones continentales, reconocida importancia regional, población, producto interno bruto, recursos naturales, así como también intereses en un reordenamiento del sistema internacional (Gomes Saraiva 2010b, 49). El objetivo de la autonomía mediante diversificación es funcionar como un puente entre el mundo en desarrollo –sin una pertenencia regional completamente definida– y el mundo desarrollado, construyendo lazos con países africanos y coaliciones con otros emergentes (Burges 2013).

Varias características hacen que Itamaraty sea una de las Cancillerías más influyentes del mundo tanto en la implementación como en la formulación de la agenda de política exterior. La racionalización y la burocratización de la carrera diplomática ha sido uno de los elementos principales de la evolución de Itamaraty. Cheibub (1989) sostiene que Itamaraty avanzó en un proceso de creciente institucionalización, comparable solo con lo ocurrido al interior del ejército, dando lugar a una conciencia institucional al interior del ministerio que le ha dotado de autonomía y lo ha tendido a aislar del resto de las agencias burocráticas. Esto genera ciertas ventajas: como la posibilidad de darle continuidad a la política exterior de Brasil; pero también con desventajas, como la posibilidad de que Itamaraty goce de cierta autonomía en su función administrativa y quede alejado del control social y la rendición de cuentas (Cheibub 1989, 126) Definido de esta forma, el MRE puede ser un actor político, ajustándose al modelo de política burocrática, y permitiendo analizar en qué medida las divergencias entre Planalto e Itamaraty pueden explicar los obstáculos en la implementación de cierta política exterior¹¹. No obstante, el propio Cheibub señala que si bien es necesario que Itamaraty conserve su centralidad en la política exterior, es

¹¹ Cheibub (1989) da como ejemplo de esta situación los conflictos ocurridos entre el presidente Jânio Quadros y el MRE, surgidos debido a las divergencias entre lo planteado por el jefe de Estado y la conciencia institucional del ministerio.

deseable que otros actores puedan contrabalancear su influencia, adquiriendo algún grado de institucionalización, de tal suerte que lleguen a ser grupos duraderos y estables (Cheibub 1989, 127)

Llegado los años 90 existe una visión respecto a que el presidente habría ganado relevancia en la política exterior, en detrimento de lo que hasta ese momento venía realizando el ministerio (Sallum 2011). El embajador Paulo Nogueira Batista, indica que Itamaraty no tuvo una participación activa en la formulación de la política exterior brasileña durante el gobierno de Collor de Mello, ni tampoco fue su principal ejecutor, a pesar que gracias al profesionalismo de sus cuadros diplomáticos pudo minimizar ciertas posturas presidenciales en aquellas políticas que debió implementar (Batista 2009, 211)

Sin embargo, contrariamente a lo que afirma Batista, Stolle Paixão e Casarões (2012) señala que hay dos razones por las cuales la Cancillería ha sido un actor central en la política exterior brasileña. En primer lugar, en un contexto democrático no son muchos los medios que se poseen para alejar a una burocracia del proceso decisorio y eso es particularmente difícil en la política exterior, pues su burocracia, responsable por su formulación e implementación se ha visto sometida a un proceso de aislamiento burocrático. Y, en segundo lugar, pues las instrucciones entregadas por el presidente no eran necesariamente incompatibles con las líneas maestras que la política internacional había sostenido históricamente (Stolle Paixão e Casarões 2012, 137).

Gomes Saraiva (2010) apunta a la existencia de dos grupos dentro de Itamaraty. Los institucionalistas pragmáticos o liberales y los autonomistas o nacionalistas. Los primeros se fortalecieron durante el gobierno de FHC, y favorecen una liberalización condicionada, priorizando el apoyo de Brasil a los regímenes internacionales desde una estrategia pragmática. Se trata de la defensa de ciertos valores universales, como la democracia y los derechos humanos, y la promoción de regímenes que permitan garantizarlos. El segundo grupo –los autonomistas– están ligados más a una visión desarrollista y si bien no son originarios del PT, establecieron una relación significativa con el Presidente Lula Da Silva. Este grupo le da mayor énfasis a la autonomía del país y al fortalecimiento de la presencia brasileña en la política mundial. En ese contexto es que cobra relevancia un esfuerzo sistemático para que Brasil adquiriese el liderazgo regional e incrementar así su ascenso como potencia global (Gomes Saraiva 2010b, 49)

En suma, un alto nivel de profesionalización en Brasil le ha entregado al cuerpo diplomático una serie de competencias y habilidades para actuar en el planteamiento de la política exterior. El

proceso de institucionalización ha aislado al ministerio del resto de la administración, generando una fuerte conciencia institucional respecto al rol del país y por mucho tiempo no hubo un contrapeso a la agenda alojada dentro del ministerio, lo que se traduce en una alta capacidad para excluir a otros actores del proceso de formulación de la política.

La agenda de integración con América del Sur venía siendo planteada desde el ministerio desde principios de los 90, principalmente hacia el Mercosur, y progresivamente cobró fuerza hacia fines del segundo gobierno de Cardoso, tomando relevancia la idea de la región sudamericana, pero principalmente con un carácter económico, enmarcado en Mercosur e IIRSA y en base a las ideas institucionalistas. Es durante el gobierno de Lula Da Silva que la región se consolida como una zona prioritaria para la política exterior de Brasil, ganando relevancia dentro del ministerio aquellos más cercanos a la posición autonomista, sostenida por el PT y por Marco Aurelio García. De esa forma se abrieron divergencias respecto a la estrategia de política adoptada y, especialmente, respecto al rol del asesor de relaciones internacionales de la presidencia.

A la hora de ubicar al MRE de Brasil en cada una de las dimensiones normativas de la política burocrática (Tabla 1) para el caso de UNASUR podemos decir que, respecto a la dimensión *reality testing*, el ministerio se encuentra más cerca de la sobresimplificación que de la deliberación, pues mantiene un poder significativo para enmarcar la política dentro de su propia agenda, sin embargo no es totalmente capaz de cerrar la discusión a argumentos de otros actores, especialmente de la Presidencia y la sociedad civil³⁸. En la dimensión *acceptability*, el ministerio está próximo al aislacionismo, pues Itamaraty es capaz de promover su agenda internacional sin buscar el apoyo de otros actores, sin embargo, el rol que ha venido jugando la presidencia puede generar presiones hacia una búsqueda mayor de compromisos, pero no parece haber todavía una presión generalizada para ello y la agenda de política externa sigue quedando en manos del MRE, a pesar del mayor rol que ha venido jugando, por el ejemplo, el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) o el ministerio de industria y comercio. Finalmente, en cuanto a la dimensión *efficiency*, es plausible señalar que respecto a UNASUR el MRE se encuentra más cerca de la economía burocrática que de los extremos y eso se podría explicar debido a la profesionalización del cuerpo burocrático, y también a la existencia de una estrategia subyacente de política exterior que permite canalizar las decisiones de política pública de una forma eficiente.

4. Discusión comparada

Una vez revisado los dos casos, es posible sostener que dos son los factores que permitirían explicar el rol que juega el MRE durante el proceso de formulación de política exterior y que diferencia lo que sucede en Brasil y Chile. Primero, el nivel de aislamiento de la Cancillería dentro de la administración pública; y, segundo, su capacidad para centralizar la agenda de política exterior, reduciendo el rango de preferencias posibles para los otros actores que se involucran en la discusión.

El MRE de Brasil ha ido consolidando a lo largo de los años no solo un Servicio Exterior profesional, sino además se ha ido diferenciando del resto de la administración federal brasileña en cuanto a su nivel de institucionalización. Eso lo ha aislado del resto de los actores burocráticos en el poder ejecutivo y gracias a ello puede actuar con mucha más autonomía durante la formulación de la política. En Chile ocurre algo diferente, pues otros actores se han venido involucrando en el proceso de formulación de la política exterior y se han generado instancias formales o informales a través de las cuales la Cancillería se relaciona con otros actores dentro del gobierno y los temas de política que se discuten terminan incluyendo las preferencias de varios actores.

La capacidad para centralizar la agenda de política exterior es otro elemento diferenciador y puede ser la variable más importante a la hora de explicar el rol de la Cancillería. El MRE de Brasil tiene la capacidad para centralizar la agenda de política exterior, reduciendo la información y las opciones disponibles dentro de su propio rango de preferencias. Eso no necesariamente tiene que ver con el grado de aislamiento, pues aun cuando puede existir relacionamiento con otros actores dentro del poder ejecutivo, la agenda la plantea el MRE y el resto de los actores debe sintonizar con ella. Solo en la última década la presidencia ha contrapesado la agenda que plantea Itamaraty, proponiendo nuevos temas debido a la presencia de Marco Aurelio García como asesor especial para asuntos internacionales del Presidente. En Chile ocurre algo distinto, primero pues son varios los ministerios con agendas internacionales, dada la dimensión comercial y política de las relaciones exteriores chilenas. Aparecen así, además de la Cancillería, los ministerios de Economía, Hacienda, Defensa e incluso el Ministerio del Trabajo. De esa forma la Cancillería no tiene preminencia sobre la agenda de política exterior y los temas que se discuten provienen de varios actores. En segundo lugar, la figura del Presidente de la República es preponderante durante el proceso de política pública y por lo tanto no solo juega un rol como tomador de decisiones, sino que se involucra activamente durante la formulación de la política exterior.

La profesionalización si bien es relevante, no es una variable suficiente para explicar un rol relevante del MRE. Sí puede ser una variable que cobra fuerza en presencia de las otras dos variables antedichas. Es decir, un ministerio aislado (X_1) y con una gran capacidad para centralizar la agenda de política exterior (X_2) se verá beneficiado si cuenta con un servicio exterior profesional (X_3), pero si X_1 y X_2 están ausentes, la variable profesionalización es menos significativa para explicar el rol de la Cancillería en la formulación de la política exterior.

De ahí entonces que en Brasil el MRE tenga una capacidad creciente para generar un consenso burocrático en torno a la política exterior, mientras que en Chile quien tiene esa capacidad es el Presidente. Dado el escenario que hemos analizado, resulta plausible señalar que en ausencia de un liderazgo presidencial fuerte en Chile, se tienda a una confrontación entre las agencias burocráticas involucradas en política exterior.

5. Conclusiones

El objetivo de este trabajo ha sido estudiar el rol que ha jugado el MRE en la formulación de las estrategias de política exterior que han seguido Chile y Brasil en las últimas décadas, especialmente después de la democratización. Ambos países han mantenido una estrategia internacional consistente y la literatura sugiere que la continuidad estaría dada por un rol preponderante de la burocracia del servicio exterior, capaz de conservar las ideas que sustentan la política internacional y de esa forma aislarla de los ciclos políticos. Es decir, una Cancillería que juegue un rol preponderante en la formulación de política exterior puede influenciar la agenda puede va desarrollando sus propias ideas respecto a la inserción internacional del país.

Para analizar cada ministerio se tomaron tres variables: la profesionalización, el nivel de aislamiento o inserción en la administración pública y la capacidad para centralizar la agenda de política exterior. Asimismo, se usaron tres dimensiones normativas para estudiar la confrontación, deliberación o consenso burocrático respecto a la agenda de política exterior al interior de la administración pública. En un escenario de consenso burocrático el MRE sería un actor suficiente para llevar adelante la política, sin necesidad de buscar compromisos ni aceptar otros argumentos, mientras que ocurre lo opuesto en un escenario de confrontación, pues ningún actor es capaz de desarrollar una agenda de política y por lo tanto deviene una parálisis en torno al tema de política.

La evidencia sugiere que la variable más relevante para explicar el rol del MRE sería la capacidad que tiene para centralizar la agenda de política exterior. Eso no quiere decir que otros actores se

han excluidos, sino que los temas de política exterior pasen por la Cancillería. En el caso brasileño es claro que los asuntos internacionales son manejados por Itamaraty, aun cuando otros actores también pueden ser relevantes, tales como el BNDES, el ministerio de comercio, Petrobras e incluso el Presidente. Sin embargo, las acciones internacionales de esos actores deben dialogar con la estrategia emanada desde la Cancillería. En Chile el MRE carece esa capacidad, a pesar que en los años recientes ha venido ganando experiencia en el manejo de los asuntos comerciales. Quien sí posee esa capacidad es el Presidente y por ende es el actor central del proceso de política.

La profesionalización del MRE sería una variable necesaria, pero no suficiente para explicar un rol preponderante en la formulación de la política. Un ministerio con alta capacidad para centralizar la agenda de política exterior puede ver reforzado su rol en la medida que cuente con un equipo profesional, eso ocurre en Brasil. En el caso chileno el MRE cuenta con niveles de profesionalización aún en proceso de consolidación, pero es plausible señalar que manteniendo un presidencialismo fuerte en la formulación de la agenda de política, se podría conseguir una implementación más prolija e incluso algún nivel de influencia durante ese proceso, pero no necesariamente un contrapeso al presidente durante el proceso de formulación, salvo que, por ejemplo, el Canciller provenga de la carrera diplomática, lo que ha ocurrido en Brasil la mayoría de las veces, pues en los últimos años el único Canciller ajeno a Itamaraty ha sido FHC.

El nivel de aislamiento o inserción en la administración puede ser un factor relevante para explicar el tipo de agendas de política que puede manejar el MRE. En el caso brasileño, el aislamiento del ministerio al interior de la administración le permite desarrollar agendas particulares y dado que pueden centralizar la discusión de política exterior los otros actores terminan actuando en sintonía o, al menos, sin divergir completamente, de lo que propone Itamaraty. Ello ocurre incluso en el ámbito de la defensa. En el caso chileno el MRE no está aislado, por el contrario, existen y han existido mecanismos institucionales formales o informales que lo han relacionado con otros ministerios y con el Presidente.

Es plausible concluir que la profesionalización del MRE es una variable que refuerza la posibilidad de la Cancillería para tener un rol relevante en la formulación de la agenda de política, pero solo si la Cancillería cuenta con la capacidad de centralizar la agenda de política exterior. Dicho de una forma más general, aquel actor que pueda centralizar la formación de la agenda de política exterior, sea la Cancillería, el Presidente u otro ministerio –por ejemplo, defensa– tendrá

una probabilidad mayor de jugar un rol más relevante durante la formulación de la política en detrimento de otros y eso porque podrá reducir los argumentos y la información a asuntos de su preferencia.

Algunas líneas que quedan pendientes a partir de este trabajo son, primero, analizar qué ocurre en otros casos de presidencialismo fuerte en la región, como Colombia o México, o allí donde se reconoce una influencia mayor del MRE, como Perú. En segundo lugar, analizar lo que ocurre dentro de los ministerios y como se organizan distintos grupos. En el caso de Brasil se ha visto la existencia de dos visiones sobre la estrategia internacional del país y en el caso de Chile una división entre el Servicio Exterior y DIRECON. En tercer lugar buscar las razones que explican la capacidad de un ministerio para centralizar la agenda. Pueden ser temas específicos, validación institucional o incluso podría explicarse por la propia formación del Estado y los procesos de racionalización y burocratización al interior de la administración de la pública. Finalmente, habría que analizar situaciones específicas de política a través de modelamiento de juegos, de manera tal que se puedan identificar la forma en la que se distribuyen las preferencias y la información entre los actores políticos, burocráticos, sociales; el rol que juega cada uno de ellos y cómo se alcanzan win sets favorables en determinados escenarios.

Referencias

- Alden, Cris y Amnon Aran. 2012. *Foreign policy analysis. New Approaches*. Abingdon: Routledge.
- Allison, Graham y Philip Zelikow. 1999. *The essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis*. Nueva York: Longman.
- Batista, Paulo Nogueira. 2009. "A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso?" En *Paulo Nogueira Batista. Pensando O Brasil. Ensaio e Palestras*, de Paulo Nogueira Batista Jr., 193-226. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Beasley, Ryan, Juliet Kaarbo, Charles Hermann y Margaret Hermann. 2001. "People and Processes in Foreign Policymaking: Insights from Comparative Case Studies." *International Studies Review* 217-250.
- Brands, Hal. 2011. "Evaluating Brazilian Grand Strategy under Lula." *Comparative Strategy* 28-49.
- Breuning, Marijke. 2007. *Foreign Policy Analysis: A comparative introduction*. Nueva York, NY: Palgrave MacMillan.
- Burges, Sean. 2008. "Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War." *International Relations* 65-84.
- Burges, Sean. 2013. "Brazil as a bridge between old and new powers?" *International Affairs* 577-594.
- Carlsnaes, Walter. 2012. "Actos, structures and foreign policy analysis." En *Foreign Policy: Theories, actors and cases*, de Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 113-129. Oxford: Oxford University Press.

- Cheibub, Zairo Borges. 1989. "A carreira diplomática no Brasil: O processo de burocratização do Itamarati." *Revista de Administração Pública* 97-128.
- Drezner, Daniel. 2000. "Ideas, bureaucratic politics and the crafting of foreign policy." *American Journal of Political Science* 733-749.
- Fernandois, Joaquín. 1991. "De una inserción a otra: Política exterior de Chile 1966-1991." *Estudios Internacionales* 433-455.
- Foyle, Douglas. 1997. "Public opinion and foreign policy: Elites beliefs as a mediating variable." *International Studies Quarterly* 141-169.
- Fuentes, Claudio. 2006. "La apuesta por el poder blando: Política exterior de la Concertación 2000-2006." En *El gobierno de Ricardo Lagos: La nueva vía chilena hacia el socialismo*, de Robert Funk, 105-122. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Gomes Saraiva, Miriam. 2010. "A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas." *International relations and security network*. Ultimo acceso 10 de enero de 2014. http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/122467/ipublicationdocument_singledocument/fd7c52e7-2b17-45cb-91b5-dbccd443ac04/pt/ARI46-2010_gomes_saraiva_diplomacia_brasileira_institucionalismo_pragmatico_autonomista.pdf
- Gomes Saraiva, Miriam. 2010b. "Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur." *Revista Brasileira de Política Internacional* 151-168.
- Gyngell, Alan y Michael Wesley. 2003. *Making Australian Foreign Policy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Halperin, Morton, Priscilla Clapp, y Arnold Kanter. 2006. *Bureaucratic politics and foreign policy*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Hermann, Margaret. 2001. "How decision units shape foreign policy: A theoretical framework." *International Studies Review* 47-81.
- Hermann, Margaret, and Charles Hermann. 1989. "Who makes foreign policy decisions and how: An empirical inquiry." *International Studies Quarterly* 361-387.
- Hynek, Nik y David Bosold. 2010. *Canada's Foreign and Security Policy. Soft and Hard Strategies of a Middle Power*. Oxford University Press Canada.
- Hollis, Martin y Steve Smith. 1986. "Roles and reasons in Foreign Policy Decision Making." *British Journal of Political Science* 269-286.
- Hudson, Valerie. 2005. "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations." *Foreign Policy Analysis* 1-30.
- Hudson, Valerie. 2007. *Foreign policy analysis: Classic and contemporary theory*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hurrell, Andrew. 1998. "Security in Latin America." *International Affairs* 529-546.
- Hurrell, Andrew 1986. *The quest for autonomy: The evolution of Brazil's role in international system, 1964-1985*. Tesis entregada para obtener el grado de doctor en relaciones internacionales: Facultad de Estudios Sociales, Universidad de Oxford.

- Kaarbo, Juliet. 1998. "Power Politics in Foreign Policy: The Influence of Bureaucratic Minorities." *European Journal of International Relations* 67-973.
- Kaarbo, Juliet. 1997. "Prime Minister Leadership Styles in Foreign Policy Decision-Making: A Framework for Research." *Political Psychology* 553-581.
- Kaarbo, Juliet. 1996. "Power and influence in foreign policy decision making: The role of junior coalition partners in German and Israeli foreign policy." *International Studies Quarterly* 501-503.
- Kaarbo, Juliet. 2001. "The domestic politics of international negotiations: The effects of states structures and policymaking process." *International Interactions* 169-205.
- Kaarbo, Juliet y Margaret Hermann. 1998. "Leadership styles of prime ministers: How individual differences affect the foreign policymaking process." *The Leadership Quarterly* 243-263.
- Kaarbo, Juliet y Deborah Grunfeld. 1998. "The social psychology of inter intra-group conflict in governmental politics." *Mershon International Studies Review* 226-233.
- Kaarbo, Juliet y Jeffrey Lantis. 2003. "The 'Greening' of German Foreign Policy in the Iraq Case: Conditions of Junior Party Influence in Governing Coalitions." *Acta Politica* 201-230.
- Kaarbo, Juliet y Ryan Beasley. 2008. "Taking It to the Extreme: The Effect of Coalition Cabinets on Foreign Policy". *Foreign Policy Analysis*. 67-81.
- Kaarbo, Juliet y Baris Kesgin. 2010. "When and How Parliaments Influence Foreign Policy: The Case of Turkey's Iraq Decision." *International Studies Perspectives* 19-36.
- Keller, Jonathan y Dennis Foster. 2012. "Presidential Leadership Style and the Political Use of Force." *Political Psychology* 581-598.
- Knecht, Thomas y Stephen Weatherford. 2006. "Public opinion and foreign policy: The stages of presidential decision making." *International Studies Quarterly* 705-727
- Mack, W, Karl DeRouen Jr, y David Lanoue. 2013. "Foreign Policy Votes and Presidential Support in Congress." *Foreign Policy Analysis* 79-102.
- Malamud, Andrés. 2012. "Moving regions: Brazil's global emergence and the redefinition of Latin American borders." En *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, Pía Ruggirozzi y Diana Tussie, 167-182. Nueva York: Springer.
- Mattli, Walter. 1999. *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Marsh, Kevin. 2013. "Obama's Surge: A bureaucratic politics analysis of the decision to order a troop surge in the Afghanistan War." *Foreign Policy Analysis* 1-24.
- Marshall, Bryan y Brandon Prins. 2011. "Power or posturing? Policy availability and congressional influence on U.S. Presidential decisions to use force." *Presidential Studies Quarterly* 521-545.
- Milet, Paz. 2003. "La política exterior de los gobiernos de la Concertación." *Colombia Internacional* 47-63.
- Mintz, Alex y Karl Jr DeRouen. 2010. *Understanding foreign policy decision making*. New York: Cambridge University Press.
- Lindsay, James. 1992. "Congress and foreign policy: Why the hill matters." *Political Science Quarterly* 607-628.
- Lindsay, James. 1994a. *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Lindsay, James. 1994b. "Congress, foreign policy and the new institutionalism." *International Studies Quarterly* 281-304.

Oelsner, Andres. 2005. *International Relations in Latin America. Peace and Security in the Southern Cone*. Nueva York: Routledge.

Pimenta de Faria, Carlos Aurélio, Dawisson Belém Lopez y Guilherme Casaroes. 2013. "Itamaraty on the move: Institutional and political change in Brazilian foreign service under Lula Da Silva's presidency (2003-2010)." *Bulletin of Latin American research* 468-482.

Portales, Carlos. 2011. "Desafíos para la política exterior en las próximas décadas: Chile y la región en el mundo global." *Estudios Internacionales* 171-193.

Preston, Thomas y Paul 't Hart. 1999. "Understanding and evaluating bureaucratic politics: The nexus between political leaders and advisory systems." *Political Psychology* 49-98.

Quezada, Abraham. 2010. "Inserción internacional de Chile en la post guerra fría: Concertación política e integración económica comercial; dos ejes conceptuales de la política exterior del gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)." *Enfoques* 119-134.

Rosati, Jerel. 1981. "Developing a systematic decision-making framework. Bureaucratic politics in perspective." *World Politics* 236-252.

Sallum, Brasilio Jr. 2011. "Governo Collor: O Reformismo Liberal e a Nova Orientação da Política Externa Brasileira." *DADOS – Revista de Ciências Sociais* 259-288.

Soares de Lima, Maria Regina y Monica Hirst. 2006. "Brazil as intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities." *International Affairs* 21-40.

Sotomayor, Arturo. 2004. "Civil-Military affairs and security in the southern cone: The sources of Argentine-Brazilian Nuclear cooperation." *Latin American politics and society* 29-60.

Stolle Paixão e Casarões, Guilherme. 2012. "O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello." *Revista Brasileira de Política Internacional* 135-153.

Taliaferro, Jeffrey, Steven Lobell y Norrin Ripsman. 2009. Introduction: Neoclassical realism, the state of the foreign policy. En: *Neoclassical realism, the state of the foreign policy*. Taliaferro, Jeffrey, Steven Lobell y Norrin Ripsman (Eds.) 1-41. Nueva York. Cambridge University Press.

Welch, David. 1992. "The organizational process and bureaucratic politics." *International Security* 112-146.

Tickner, Arlene. 2012. "Rising Brazil and South America." In *Foreign policy. Theories, actor, cases*. Steven Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 367-383. Oxford: Oxford University Press.

Van Klaveren, Alberto. 2012. "La promoción de la democracia como principio de la política exterior de Chile." En *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*, Mario Artaza y César Ross, 115-139. Santiago de Chile: RIL Editores.

Vargas, Edmundo. 2012. "La política exterior de Chile en derechos humanos." En *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. Mario Artaza y César Ross, 71-113. Santiago de Chile: RIL Editores.

Vigevani, Tullo y Gabriel Cepaluni. 2012. *Brazilian foreign policy in changing times. The quest for autonomy from Sarney to Lula*. Plymouth: Lexington Books.

Vigevani, Tullo, Marcelo De Oliveira y Rodrigo Cintra. 2003. "Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração." *Tempo Social* 31-61.

Wilhelmy, Manfred y Roberto Durán. 2003. "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y 2000." *Revista de Ciencia Política* 273-286.

Wilhelmy, Manfred y Rosa Lazo. 1997. "La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico." *Estudios Internacionales* 3-35.