

Laura Neack: *Estudiar la política exterior comparativa: casos y análisis*. CIDE - AMEI. México. 2022, 294 pp.

Guillermo Gutiérrez Nieto¹

Instrucciones iniciales

Es claro que el estudio sobre cómo los diferentes protagonistas internacionales conviven y desarrollan sus actividades a nivel global se inició formalmente después de la primera conflagración mundial. Aunque previamente disciplinas como la Historia, el Derecho Internacional y la Diplomacia se ocuparon de estudiar los fenómenos internacionales, definitivamente fue a partir de 1919 cuando las relaciones internacionales (RI) emergieron como una disciplina que solventó la necesidad científica de la sociedad internacional. Un siglo después, la realidad internacional cuenta con una disciplina integral que explica y analiza el complejo contexto global, sugiriendo tendencias y soluciones en distintos campos de análisis, aunque siempre reconociendo a los Estados como actores omnipresentes. En el conglomerado de teorías paradigmas y modelos de análisis que comprenden las RI, el referente a la política exterior de los países representa una trinchera desde la cual académicos y especialistas explican acontecimientos y tendencias del devenir internacional.

Todo lo anterior a propósito del libro *Estudiar la política exterior comparativa: casos y análisis*, de Laura Neack, traducido por Ricardo Villanueva y editado por la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Aunque se remarca que es un libro para los estudiantes de relaciones internacionales lo cierto es que su contenido es de notable relevancia para quienes están involucrados con las relaciones internacionales y la política exterior o para el público interesado en estas temáticas, de creciente relevancia en los últimos años. Es un libro con estudios de caso. Cada capítulo inicia con un acontecimiento central y posteriormente integra otros, interrelacionándolos con aspectos teórico-fácticos a fin de explicarlos. En términos generales, los modelos y las teorías mencionados señalan que cuando algunas condiciones están presentes, crece la factibilidad de que ciertos fenómenos ocurran, tanto en el país analizado como en otro Estado donde se observen las mismas condiciones. En conjunto, la obra remite trasladar la comprensión de un caso a otro, confirmando su valía como sumario de estudios comparativos que llevan a una comprensión plena del comportamiento de los Estados en su vinculación internacional.

1 Dr. en Administración Pública. Diplomático y promotor cultural mexicano. Actualmente está adscrito a la Embajada de México en Arabia Saudita. Es editor y coordinador de la revista electrónica *Cambiavías* y autor de numerosos artículos sobre temas culturales y diplomacia cultural y pública.

Voces sobre el sentido y el objeto de estudio

Es de destacar la referencia inicial a los aspectos fundamentales de la política exterior con el abordaje que la autora hace sobre la significación de su objeto de estudio. Primero determina que la Política Exterior es un subcampo de las Relaciones Internacionales que a su vez es una disciplina de las Ciencias Políticas. Así, en las relaciones internacionales la unidad primaria de análisis es el Estado, ya que es el principal actor en la política internacional con derechos, privilegios y una posición legal por encima de todos los demás agentes. Confirma que la soberanía es la máxima autoridad legítima que se utiliza para tomar decisiones y hacerlas cumplir dentro de un territorio. En ese sentido, en el sistema internacional sólo los Estados son soberanos y no responden a ninguna autoridad superior. Neack define la política exterior como “la acción discreta e intencional que resulta de la decisión a nivel político de un Estado grupo. [Es] el artefacto observable de una decisión en la arena política. No es la decisión, sino un producto de la decisión”. Posteriormente, rescata diversos autores para determinar qué es la política exterior. Nos recuerda que para Charles Hermann es un “concepto ignorado” ya que la mayoría de las personas que se ocupan del tema se han sentido seguras de saber lo que es la política exterior. Para decirlo de forma coloquial, se asume que las personas saben qué es este concepto tan pronto lo aprecian en los hechos de la realidad.

En otro sentido, nos recuerda lo planteado por Bruce Russett, Harvey Starr y David Kinsella: “podemos pensar en una política como un programa que sirve como guía para el comportamiento que se dirige a alcanzar los objetivos que una organización se ha fijado [...] la política exterior es, por lo tanto, una guía para las acciones tomadas más allá de las fronteras del Estado para promover los objetivos del Estado”. En coincidencia con ellos, subraya que el estudio de la política exterior debe involucrar el análisis tanto de su formulación como de su implementación. Por último, evoca a Deborah Gerner, quien define la política exterior como “las intenciones, declaraciones y acciones de un actor -a menudo, pero no siempre, un Estado- dirigidas hacia el mundo externo, así como la respuesta de otros actores -grupos de presión, empresas, agrupaciones religiosas, etc.- a estas intenciones, declaraciones y acciones”.

También sobre la política exterior, en otro apartado la autora menciona la compleja intersección entre los ambientes doméstico e internacional (denominado por Robert Putman como juego de dos niveles) señalando que ningún dirigente puede enfocarse solo en uno de ellos y debe considerar ambos en busca de alguna ventaja, es decir utilizar un problema en un nivel para buscar objetivos en el otro, lo cual se conoce como juego anidado. Igual de trascendente es el posicionamiento de Putman respecto a que la política exterior es resultado de políticas complejas que involucran a diversos actores y grupos nacionales e internacionales. No es resultado de objetivos y acciones de una sola persona o grupo, sino

de cálculos políticos complejos de muchos actores. Por ello, líderes y coaliciones nacionales no pueden ignorar a los líderes y coaliciones de la oposición y muchas veces trabajan para atraerlos o volverlos irrelevantes a través de iniciativas políticas particulares.

Al final Laura Neack remarca la dificultad para trazar una línea entre lo nacional y lo internacional. Cualquier lindero es borroso ya que distintos asuntos cruzan fronteras nacionales y las coaliciones que apoyan o se oponen a ciertas políticas se forman y actúan más allá de los límites domésticos. Esta imprecisión da sustento al concepto “interméstico”, que es una combinación entre los términos internacional y doméstico y sirve para indicar una amalgama de cuestiones e intereses. Al aplicar una política interméstica, nos dice, los líderes utilizan la política exterior para promover agendas domésticas o viceversa, y promueven objetivos de política exterior a través de acciones nacionales.

Conceptos, teorías y métodos de análisis

Asumir que la política exterior es un fenómeno complicado que desvanece los linderos interno-externos y donde múltiples actores nacionales e internacionales se unen o compiten para establecer políticas, implica estudiar todo lo que sucede alrededor de un acontecimiento para comprenderlo. Así, cuanto más completo sea el estudio, mayor será su entendimiento, empero tratar de abarcar todo genera frustración y parcialidad por la magnitud del cometido. Los académicos recurren a marcos con diferentes niveles de análisis, que en conjunto son herramientas o dispositivos para estudiar un caso/ acontecimiento de interés. Nuestro entendimiento puede ser completo para determinado nivel, pero inevitablemente excluirá información que solo puede obtenerse al considerar otros niveles de análisis. Así, si planteamos nuestras preguntas en un solo nivel, debemos reconocer que nuestra comprensión se limitará a éste; un análisis realizado en un solo nivel no brindará una imagen completa. Lo recomendable es el nivel de análisis sistémico a fin de explorar las relaciones bilaterales (de Estado a Estado), los problemas e interacciones regionales, así como las problemáticas globales y relaciones multilaterales entre los Estados. En este nivel también se considera el papel que desempeñan las organizaciones regionales e internacionales, así como los actores no estatales que tienen una influencia directa en la política exterior de los Estados. Es claro que al asumir una perspectiva amplia de investigación en la política exterior se deben considerar niveles particulares de análisis. Al respecto, la obra que nos ocupa incluye diversos niveles de estudio:

Actores racionales e intereses nacionales

El modelo racional de toma de decisiones está asociado con la perspectiva del realismo que conceptualiza al Estado como un actor unitario que persigue intereses nacionales a largo plazo. Desde este punto de vista, los Estados sólo se distinguen por el poder relativo que

poseen, no por sus características internas.

Un rasgo de este modelo es la fusión del líder y el Estado debido a la suposición de que todos los dirigentes actuarán de manera consistente con los intereses nacionales en el largo plazo. Como los intereses nacionales no varían, los cambios en el liderazgo son intrascendentes. Como ejemplo mencionado está la persistente ambivalencia nacional china en el largo plazo hacia el orden internacional, que moldea las políticas de todos sus líderes, haciendo predecibles sus líneas generales de política exterior. El referente fundamental de todos los internacionalistas en este ámbito es rescatado por Neack al referir lo establecido por Hans Morgenthau:

El concepto de interés nacional definido como poder impone disciplina intelectual al observador, infunde orden racional al tema de la política y, por lo tanto, hace posible la comprensión teórica de la política. En cuanto al actor, proporciona una disciplina racional en acción y crea esa sorprendente continuidad en la política exterior que hace que esta, ya sea estadounidense, británica o rusa, parezca un continuo racional e inteligible, en general consistente consigo misma, independientemente de los diferentes motivos, preferencias y cualidades intelectuales y morales de los políticos sucesivos.

Respecto a los intereses nacionales la autora subraya que se refieren a valores persistentes de largo plazo que están asociados con todo el país y que son identificables en su propia historia. Estos intereses no cambian, aunque los medios usados para conseguirlos pueden hacerlo. En todo caso, lo fundamental es asumir que, al promover y proteger los intereses nacionales, el régimen o el líder opera como un actor racional. El modelo del actor racional tiene sus raíces en la teoría de la toma de decisiones, que Dougherty y Pfaltzgraff refieren como “el acto de elegir entre alternativas disponibles sobre las cuales existe incertidumbre”. La riqueza del debate sobre este tema es evidente con el tiempo, aunque una de las principales discusiones sistemáticas del modelo sigue siendo la de Richard Snyder, H.W. Bruck y Burton Sapin, quienes en los años sesenta determinaron que debido a que todos los Estados persiguen intereses nacionales, todos toman sus determinaciones finales de la misma manera. Sobre este apartado, Neack concluye diciendo que, en la teoría de toma de decisiones moderna, el principio de la decisión racional se reduce a la simple cuestión de seleccionar entre varias alternativas, cada una de las cuales tiene un conjunto determinado de consecuencias: el agente selecciona la alternativa cuyas consecuencias brindan la mayor utilidad posible y también clasifica cada conjunto de consecuencias en el orden de su preferencia.

La cognición y la orientación del liderazgo

La autora menciona situaciones específicas alrededor de líderes como Donald Trump, Xi Jinping y Mijaíl Gorbachov para explicar variantes en la orientación de liderazgo. Posteriormente, retoma lo planteado por Margaret Hermann y Joe Hagan,

868

para señalar que los líderes definen las restricciones nacionales e internacionales de los Estados. Basados en sus percepciones e interpretaciones, crean expectativas, planifican estrategias e instan a que sus gobiernos adopten medidas que se ajusten a sus juicios sobre lo que es posible y probable que los mantenga en sus puestos. Tales percepciones ayudan a estructurar las orientaciones de los gobiernos hacia los asuntos internacionales. Las interpretaciones de los líderes surgen de sus experiencias, objetivos, creencias sobre el mundo y sensibilidad respecto al contexto político. Adicionalmente, la autora es tajante al recordarnos que la forma en que los líderes definen las situaciones que enfrentan tiene mucho que ver con sus características personales, incluidos sus antecedentes sociales y formativos, experiencias previas, ambiciones y visiones del mundo.

Sobre la cognición, el sostén conceptual proviene de Robert Jervis, a quien la autora considera el pionero en la vinculación entre el enfoque cognitivo y la política exterior: “Al determinar cómo se comportará, un actor debe intentar predecir cómo actuarán los demás y cómo las acciones de ellos afectarán sus valores, por lo tanto, el actor debe desarrollar una imagen de los demás y de sus intenciones. Sin embargo, esta imagen puede resultar inexacta; el actor puede, por diversas razones, percibir erróneamente las acciones e intenciones de los demás (...) De hecho, sus teorías e imágenes desempeñan un papel importante en la determinación de lo que ellos logran detectar. En otras palabras, los actores tienden a percibir lo que esperan”.

Otro aspecto fundamental en este apartado es el conjunto de creencias, que refiere un conglomerado más o menos integrado de imágenes que un individuo posee sobre un universo en particular que actúa como una pantalla, dejando entrar información que se ajusta a él y evitando la información que no lo hace. Las imágenes de otros actores internacionales pueden categorizarse según puntos de vista estereotipados sobre las motivaciones del sujeto y los comportamientos que resultan de ellas. Aunque, se debe recordar que si bien las creencias tienden a ser rígidas e inmutables, hay momentos en que las personas pueden cambiar lo que creen y aprender algo nuevo. Lo que parecería una fórmula de comprensión sencilla respecto de hechos o decisiones en realidad resulta lo opuesto debido a la complejidad misma del aspecto cognitivo. Implica un examen de las declaraciones públicas de los líderes. Los enunciados o declaraciones se califican en cuanto a si demuestran un procesamiento de información simple, un razonamiento más complicado basado en contingencias o un procesamiento de información multicausal altamente complejo. Los académicos han encontrado que los líderes que demuestran niveles más altos de complejidad tienden a ser más cooperativos en sus iniciativas internacionales que aquellos que demuestran niveles más bajos.

Unidades de decisión final

En los temas álgidos, la decisión difícilmente proviene de un solo líder o de una sola perspectiva, Neack lo ejemplifica con el tema nuclear y la postura de Irán en los años ochenta. Así recurre a Margaret Hermann y Charles Hermann para precisar:

Numerosos factores nacionales e internacionales pueden influir, y de hecho lo hacen, en el comportamiento de la política exterior, estas influencias deben canalizarse a través de la estructura política de un gobierno que identifica, decide e implementa la política exterior. Dentro de esta estructura hay un conjunto de autoridades con la capacidad de comprometer recursos de la sociedad y que, respecto a un problema particular, tienen la autoridad para tomar una decisión que no es revertida fácilmente. Llamamos a este conjunto de autoridades la “unidad de decisión final”, aunque en realidad esta unidad puede estar compuesta por múltiples cuerpos separados en lugar de ser una sola entidad.

Los individuos en este grupo deben ser capaces de “formar o cambiar sus posiciones sobre un problema sin requerir consultarlo externamente”, y no tienen que defender las decisiones del grupo único en otro lugar. (...) pueden estar expuestos a influencias externas, especialmente a información que es relevante para las decisiones de la colectividad. Sin embargo, también puede ser autónomo, es decir, no estar abierto a información externa, y llegar a consensos. En la vastedad de variantes de los grupos referidos, así como en la polémica acerca de la obtención de soluciones en su interior, Charles Hermann y otros académicos determinaron como mejor método de aproximación a estos grupos un árbol de decisión para explorar el rol de los líderes, los integrantes del grupo y las normas en las tomas de decisión, de donde se generaban cuatro posibles soluciones: dominante, de estancamiento, de punto muerto o de subconjunto.

Cultura nacional, roles e instituciones

Partiendo de la crisis de los migrantes en Europa en 2015 y de los plebiscitos en Gran Bretaña y Escocia, se deja de lado el nivel individual y se toman en consideración las fuentes de política exterior a escala estatal, incluyendo lo que se conoce como autoimagen y cultura nacional, aspectos no medibles, pero con resonancia en la política exterior de cualquier país. El estudio a partir del nivel de análisis estatal implica examinar diferentes características de un país para ver cuáles factores dan forma a su política exterior. En este nivel no se ignora el liderazgo, pero las élites son solo un factor para tomar en cuenta en el contexto específico del país. Este nivel de análisis es el que está más directamente influido por las ideas de los especialistas sobre la política estadounidense, la política comparada y los estudios regionales. En general, el enfoque asume que lo que sucede en los Estados tiene un efecto en lo que acontece entre los Estados.

En el nivel estatal de análisis se examinan dos categorías amplias, no excluyentes, de factores:

- I. Gubernamental, que comprende el tipo de sistema político y su marco constitucional, la clase de régimen por encima del gobierno, cómo se toman las decisiones en diferentes órdenes de gobierno desde los estratos más altos hasta el nivel burocrático, la división de poderes y la autoridad entre instituciones gubernamentales, las luchas burocráticas internas entre agencias gubernamentales y el tamaño e institucionalización de las burocracias.
- II. Social, que abarca el tipo de sistema económico, la historia del pueblo o los pueblos de un país, la mezcla étnica, racial y religiosa de las personas, la cantidad y actividades de grupos de interés y partidos políticos, y el papel de los medios de comunicación en el establecimiento de la agenda pública.

Del primer conglomerado, Neack entresaca un término aplicado a la ciencia política en los años 90 del siglo pasado por el teórico francés Jaques Attali, tribalismo o política tribal, que representa un sentimiento instintivo sobre el grupo que cada uno elige, que desafía los hechos o declara “hechos alternativos” sobre un tipo de realidad diferente y más insular. La autora nos recuerda que la tribu requiere lealtad incluso cuando su postura y sus políticas pueden dañar de forma real a las personas que la integran. Paradójicamente, como el grupalismo-tribalismo es emocional y amorfo y no es afín al canon hegemónico de la teorización y comprobación empírica de las ciencias sociales, en el campo de análisis de la política exterior tiende a marginarse debido a que se insiste en estudiar solo aquellos aspectos de la vida política que pueden medirse y probarse. En lugar de encontrar una manera de estudiar este importante tema, los expertos en el análisis de la política exterior descartan el tema como no científico y, por lo tanto, lo califican como algo no estudiable o que no vale la pena analizar, porque la cultura nacional no se ajusta a su ontología o metodología preferida.

Tal postura, de acuerdo con la autora, hizo que los observadores de la política exterior se equivocaran respecto a los resultados del Brexit. De aquí su convocatoria a los estudiosos de la política exterior para tomar en cuenta cómo las personas saben las cosas o sienten que las saben y encontrar una manera de incluir estos fenómenos en los estudios comparativos ya que en caso contrario se podrían perder grandes historias y no se podría comprender el mundo desde una perspectiva diferente. Acerca de la categorización de países a partir de sus políticas y comportamientos en el exterior, Neack destaca los 3 atributos que James Rosenau consideró que influyen en la elección y el comportamiento de la política exterior: tamaño (grande o pequeño, según la población), sistema económico (desarrollado o subdesarrollado, según el producto interno bruto) y el sistema político (abierto o cerrado, dependiendo si es o no un país democrático). Tomando en consideración estos parámetros, años después Maurice East y Charles Hermann asumieron señalaron que clasificar a un país en cierto tipo de Estado, beneficia investigaciones previas que hayan conectado ciertos tipos

de comportamiento de política exterior con ese tipo de Estado. Así, cuanto más evidencia se genere de que un país tipo A es más propenso a involucrarse en un comportamiento B en ciertas condiciones, habría más certeza de haber descubierto una “ley” de política exterior.

Política interna

Aunque el dilema del predominio de la política interna sobre la exterior, o viceversa, ya había sido codificado por Neack como juego dual, al referirse a la postura de la India sobre la suscripción del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), determina que los líderes pueden ubicarse en el nexo interno-internacional, pero difícilmente se encuentran por encima de la política nacional ya que están sumergidos en ésta en tanto que luchan con otras élites y sus partidarios por la supervivencia y el bienestar nacional.

De forma enfática, nos recuerda que “el tipo de gobierno de un país es importante. Cuando sabemos qué tipo de gobierno tiene un Estado, sabemos qué actores y recursos políticos son técnicamente legítimos, así como los procesos formales mediante los cuales se toman las decisiones políticas. Sin importar el tipo de gobierno, podemos esperar que los titulares de cargos traten de garantizar su propia supervivencia política doméstica -esto es, una vez en el cargo o en el poder, quieren permanecer en él- y quienes no están en el poder desean obtenerlo y luego conservarlo. Más allá de eso, los funcionarios desean promulgar algún tipo de agenda política que los satisfaga a ellos y a sus seguidores.

No obstante, los líderes nacionales no pueden centrarse simplemente en quien está en su gobierno, ya que la oposición sigue siendo parte del sistema político doméstico. Y es de este sector de donde emergen los principales desafíos a la autoridad y legitimidad del gobierno. En este contexto el desafío es básico: se cuestiona a los que están en el poder porque no protegen ni sirven a los intereses de la nación y, como no tienen derecho a estar en el poder, es necesario elegir a alguien que defienda al país. La forma como los líderes gubernamentales responden a este desafío lo resume la autora con las siguientes probabilidades: ejecutar conductas de política exterior riesgosa frente a un opositor doméstico para ganar el juego político local y socavar al oponente; comprometer fuerzas militares en el extranjero para distraer la atención de los problemas en la política doméstica (teoría de la guerra de distracción); intentar aislar la opción de política exterior preferida al ignorar o intentar suprimir a la oposición (estrategia de aislamiento); ajustar a la oposición utilizando su retórica a la vez que se intenta evitar la opción controvertida de política exterior (estrategia de acomodamiento o de ajuste), o movilizar a los propios partidarios para apoyar la opción de política exterior preferida (estrategia de movilización).

Opinión pública y medios de comunicación

Aunque es incierto su nivel de influencia en la formulación y el comportamiento de la política, la opinión pública es importante y los medios pueden manipular y movilizar al público, pero resulta difícil determinar su impacto real en las acciones de política exterior. Los tomadores de decisiones pueden hacer referencia a las encuestas de opinión pública y la presión de los medios; también pueden manipular o temer a ambos. Además, es claro que las élites pueden manipular tanto a la opinión pública como a los medios de comunicación y utilizar ambos como importantes recursos políticos en sus enfrentamientos con otras élites.

Hay esencialmente tres categorías de estudios sobre opinión pública y política exterior:

- I. Consenso de Almond-Lippmann, que sostiene que el público no tiene una visión estructurada o informada de la opinión pública y, por lo tanto, los tomadores de decisiones pueden despreocuparse de la misma.
- II. Público con puntos de vista estructurados y estables sobre la política exterior. Más allá de identificar la estructura y estabilidad en el tiempo de la opinión pública, estudios recientes están interesados en identificar a quién escucha el público cuando se forma opiniones sobre la política exterior.
- III. Influencia real de la opinión pública en la práctica de la política exterior. Una respuesta académica estándar es que el público tiene influencia porque los líderes toman en cuenta la opinión pública al realizar sus políticas.

Al final, la autora retoma lo planteado por Matthew Baum al respecto: “independientemente de sus estrategias retóricas, los presidentes no pueden controlar unilateralmente la opinión pública, incluyendo el alcance del interés público”. Así, puede esperarse que una política que requiere un fuerte apoyo público fracase porque, para empezar, dicho apoyo no se puede generar (...) Los líderes evitan tomar medidas de política exterior que puedan atraer la atención pública, incluso evitan hablar sobre el tema ...para mantener baja la atención pública sobre el mismo”. Neack complementa afirmando que los académicos no están de acuerdo sobre si la opinión pública influye en la formulación de la política exterior, pero se puede inferir con certeza que los ejecutores de la política piensan que la opinión pública es importante. Más aún, las élites hacen uso de la opinión pública para justificar sus acciones o incluso para amenazar a sus oponentes.

Teorías de las relaciones internacionales y política exterior

El estudio de la política exterior se deriva en gran parte de la disciplina de las RI. Los internacionalistas pasan mucho tiempo discutiendo sobre perspectivas o las grandes teorías que explican la política global. Una teoría es una explicación de cómo funcionan

las cosas y al mismo tiempo cómo un analista piensa que algún fenómeno/acontecimiento se desenvuelve. Aunque es importante recordar cómo algunas teorías de las RI ofrecen modelos para comprender las motivaciones y el comportamiento de la política exterior de los Estados, lo fundamental, como lo señala Neack, es admitir que estas teorías no brindan mucha luz para comprenderla. En el mejor de los casos, establecen parámetros sobre cómo pueden actuar los Estados. Son, en muchos aspectos, prescriptivas sobre lo que deberían hacer los Estados en ciertas condiciones y a menudo son descriptivas. La mayoría no son útiles en el estudio de la política exterior porque se centran en tendencias y patrones globales, culturales, sociológicos e históricos que no son reducibles a consideraciones de política exterior centradas en los Estados.

Cuando los analistas aplican sus teorías sobre el mundo al estudio de puntos particulares de la política exterior—por ejemplo, explicar por qué un país puede formar una alianza militar o abandonar un acuerdo comercial— ofrecen algo útil para los practicantes de la política. Las explicaciones del mundo que resultan de estudios enfocados en políticas o eventos particulares se denominan teorías de rango medio, las cuales no pretenden explicarlo todo, solo ciertas partes del tema de investigación. De hecho, este tipo de enfoques teóricos tienden a hacer un mejor trabajo que las grandes teorías en cuanto a analizar rasgos específicos del mundo, en lugar de intentar explicar el mundo entero. Las mejores teorías de rango medio explican el pasado y ayudan a predecir el futuro. En este rango teórico de amplitud-especificidad, las diferentes teorías de las RI nos permiten comprender la política exterior en el nivel sistémico. Al respecto, el libro hace énfasis en el neorrealismo y el liberalismo institucional, aunque también considera teorías alternativas (marxismo y otras basadas en su inspiración), a pesar de que la mayoría de estas últimas no tienen mucho que decir sobre cómo actuarán los Estados en particular, sino que los colocan en categorías amplias y estas sugieren los contornos de las políticas y las conductas. Al final lo que predomina en este amplio debate es que las teorías nos brindan distintas respuestas a los acertijos del mundo porque parten de diferentes supuestos, enfatizan diversas variables y tienen distintos finales ideales.

Conclusiones instructivas

Sin duda el contenido teórico del libro da sustento para ver desde otra óptica los acontecimientos, los episodios y las decisiones de los personajes internacionales que transitan en la obra de Neack. Este recuento de casos, que comprende líderes, países/regiones y episodios internacionales, representa un elemento narrativo adicional de notable relevancia ya que también permite al lector hacer un repaso de los hitos políticos que definen el contexto internacional contemporáneo. El libro constata que la labor de los académicos y analistas se trasluce en las acciones de los ejecutores de la política de

muchas formas, fundamentalmente por lo que dicen sobre el mundo y porque hacen contribuciones tangibles y prácticas. Además de ser una recopilación de hechos sobre la política exterior, es un estudio y una demostración de cómo el conocimiento de ésta puede ayudarnos a comprenderla. Su contenido ayuda a desarrollar una comprensión cabal de lo que ha sucedido en el mundo y de lo que podría acontecer. Desde un ámbito de interpretación, los elementos que se rescatan de esta obra son tres. En primer lugar, nos deja en claro que, si bien las teorías no se utilizan para explicar el futuro o predecir, sí son elementos fundamentales para entender el devenir internacional. En el mismo sentido, como la política exterior es un subcampo de la Ciencia Política, a través de ésta se pueden explicar decisiones políticas y comportamientos pasados, que en muchas ocasiones son útiles para predecir decisiones políticas y ulteriores comportamientos.

En segundo lugar, del conjunto de herramientas planteadas, es claro que cuando recurrimos al nivel de análisis sistémico, siempre estaremos refiriendo la política global como un sistema en movimiento permanente y con ajustes impredecibles. Desde esta perspectiva, plantear un orden internacional -que conjuga guías de acciones y comportamientos de política exterior de los Estados y apego a ciertos patrones establecidos para actuar de manera predecible- resulta una falacia ya que por naturaleza es difícil predecir las acciones y los comportamientos de los Estados. A pesar de ello, si se consideran los temas, los liderazgos y las posturas de los países con mayor influencia mundial en la actualidad y si se asume como misión arribar a un status quo global diferente, resulta conveniente recordar el planteamiento de Randall Schweller de que esto se podría lograr de 3 maneras: espontáneamente, como consecuencia de acciones involuntarias de los actores que solo buscan maximizar sus intereses y poder; voluntariamente, cuando los actores dejen de actuar con la misión de mantener su primacía sobre los demás y alcanzar la dominación global, o de forma negociada, que sería el resultado de un gran acuerdo alcanzado entre los principales actores globales que ven el orden como algo legítimo y beneficioso para todos.

Por último, si bien es cierto que hay arreglos institucionales que enmarcan las interacciones en los sistemas global y regionales -generando algunos elementos de gobernanza- los actores más importantes del sistema internacional son los Estados soberanos. No obstante, si algo caracteriza la dinámica internacional contemporánea es su multiplicidad y su diversidad de actores. En ese sentido, ninguna comparativa de Política Exterior es ajena a una tendencia cuya complejidad de valoración enriquece cualquier análisis y prospectiva internacional.❧