


Política Exterior, Relaciones Internacionales Y Políticas Públicas: Una Discusión Conceptual

Política Externa, Relações Internacionais e Políticas Públicas: Uma discussão conceitual

Marcelino T. Lisboa¹ 
Karen Bombón Pozo² 

DOI: [[10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.57298](https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.57298)]

Recibido em: 27/03/2021
Aprobado em: 10/09/2021

Resumen: el texto discute algunas definiciones de política exterior señalando similitudes y diferencias con las relaciones internacionales y las políticas públicas. Además, desarrolla la idea de qué es proceso decisorio y qué son directrices de política exterior. Se mostró que, por un lado, las relaciones internacionales y la política exterior tienen similitudes con relación a la forma como observan los fenómenos que ultrapasan las fronteras. Por otro lado, se diferencian porque la política exterior es necesariamente una actividad gubernamental y las relaciones internacionales pueden ser realizada por actores no estatales. Las políticas públicas y la política exterior se diferencian porque esta última posee el componente internacional, el cual puede estar ausente en otras políticas públicas. La política exterior es una política pública, su diferencia en comparación con las demás es el elemento internacional. Sin embargo, ambas son similares porque pasan por trámites político y administrativos, y son actividades de gobierno. El proceso decisorio es una etapa de la política exterior en donde se generan diferentes tomas de decisiones e implica la interacción entre diferentes actores. Las decisiones se guían por las directrices, por lo que los tomadores de decisiones deben considerarlas para decidir.

Palabras claves: proceso decisorio; directrices; concepto; actividad gubernamental.

Resumo: o texto discute algumas definições de política externa, apontando similaridades e diferenças com as relações internacionais e com as políticas públicas, além de desenvolver a ideia do que é processo decisório e o que são diretrizes de política externa. Verificou-se que as relações internacionais e a política externa têm a similaridade de abordar fenômenos que ocorrem através das fronteiras e diferenciam-se pelo fato de que a política externa é necessariamente uma atividade governamental, diferente das relações

¹Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) – E-mail: marcelino.lisboa@yahoo.com.br

²Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/FLACSO – E-mail: karen2_bp@hotmail.com

internacionais, que podem ser exercidas por atores não estatais. As políticas públicas e a política externa diferenciam-se pelo fato de que a política externa possui o elemento internacional, que pode não estar presente nas demais políticas públicas; a política externa é também uma política pública, tendo o elemento internacional como o que a diferencia das demais. Ambas se assimilam pelo fato de passarem por procedimentos político-administrativos e são atividades de governo. O processo decisório é uma etapa da política externa na qual ocorrem diversas tomadas de decisão, em um processo que envolve a interação entre diversificados atores. As decisões são guiadas por diretrizes, que são as linhas guia que os tomadores de decisão devem considerar no momento da tomada de decisão.

Palavras-clave: processo decisório; diretrizes; conceito; atividade de governo.

1. Introducción

Este texto discute los enfoques conceptuales del concepto de “política exterior” desde el diálogo entre las corrientes teóricas de las relaciones internacionales y las políticas públicas. Básicamente, se busca ofrecer un aporte didáctico al debate conceptual de estos tres elementos. Para ello, se señalan algunas similitudes y diferencias entre las definiciones de “política exterior” y “relaciones internacionales”, por un lado, y las conceptualizaciones entre “política exterior” y “política pública”, por otro lado. Además, se presentan definiciones sobre la “toma de decisiones y los lineamientos” de política exterior, pues son elementos que permiten que ésta suceda, así como ayudan a explicar por qué sucedió de una manera y no de otra. A manera de contribución didáctica para la comprensión de estos temas, también se discute la política exterior, las políticas públicas y las relaciones internacionales como áreas o subáreas específicas, pero que tienen superposiciones en sus campos de acción. El proceso de toma de decisiones y las directrices son elementos importantes de la política exterior, especialmente en lo que respecta al Análisis de Política Exterior (APE). Sin embargo, estos no son componentes exclusivos de la política exterior, ya que se aplican también a las políticas públicas.

La motivación que llevó a producir este artículo fueron las situaciones vividas en las experiencias de docencia y orientación de trabajos finales de carreras de grado y posgrado, así como la necesidad de ofrecer una discusión científica de estos conceptos en conjunto. Si bien, existe una extensa bibliografía que analiza la política exterior, las relaciones internacionales y las políticas públicas, en cada una de estas obras, ya sean libros o artículos, sus conceptualizaciones son sumamente específicas y útiles para alcanzar los objetivos específicos de dichas obras. Por lo tanto, los estudiantes buscan constantemente un texto publicado que condense esta información y proporcione

definiciones más amplias de estos conceptos. Este artículo tiene la intención de contribuir con este asunto presentando el concepto de “política exterior” en comparación con el de “relaciones internacionales” y “política pública”, como antes mencionado. El objetivo no es proporcionar una reflexión innovadora ni una discusión teórica profunda que contraste estos tres conceptos, sino de ofrecer una síntesis de los tres elementos examinando su diálogo frecuente. En este sentido, el texto está pensando y dirigido a investigadores que desean realizar una primera aproximación con esta temática.

La literatura sobre la toma de decisiones y los lineamientos cuenta con una amplia gama de trabajos que abordan estos temas, pero están concentrados generalmente en estudios de casos o enfoques históricos en su mayoría. Por una parte, los libros con la historia diplomática de un determinado país indican las directrices más generales de su política exterior en cada período. Por otra parte, investigaciones más específicas del proceso de la toma de decisiones traen casos de estudio que analizan en profundidad los momentos claves de la toma de decisiones en la política exterior. De todas formas, en la mayoría de estos casos no se proporcionan explicaciones objetivas de las pautas y de los procesos de toma de decisiones; dando a entender indirectamente que se tratan de elementos que no necesitan alineaciones más precisas. Sin embargo, estos son dos elementos cruciales en el estudio de la política exterior, por lo que es importante que sean tratados conceptualmente. Este artículo pretende realizar este aporte presentando esta discusión conceptual con la intención de ayudar a delimitar qué son lineamientos y qué es toma de decisiones en política exterior.

Otra motivación que impulsó la producción de este texto fue que la política exterior como política pública ha sido un tema cada vez más presente en la literatura de esta subárea. De esta forma, el texto se centra en analizar el proceso de la política pública y sus fases vinculando constantemente a la política exterior. La intención es acercar las discusiones sobre política pública a la política exterior y no al revés. Siendo así, no se trata de una discusión que problematiza la democratización de la política exterior o la necesidad de construir una política exterior más abierta a la participación pública.

Es importante señalar que la política exterior, así como las relaciones internacionales y las políticas públicas no son solamente conceptos como tal, también son fenómenos que forman parte de la dinámica de la sociedad. Por tanto, estos fenómenos al convertirse en objetos de estudio en sus respectivas áreas científicas, generan la necesidad de discutir sus definiciones y abordar conceptualmente estos temas. Esta tarea debe ser

realizada con mucho cuidado para no simplificar amplios campos de estudio, como los que se abordan en este texto. Además, el ejercicio didáctico que proporciona esta discusión es siempre necesario en estos estudios.

El texto está organizado en cuatro partes, además de la introducción y la conclusión. La primera analiza la política exterior y las relaciones internacionales. La segunda examina la política exterior y las políticas públicas. La tercera aborda el proceso de toma de decisiones y las directrices. La cuarta parte discute la política exterior como política pública desde el punto de vista de las cuestiones analíticas de esta última.

2. Política Exterior y Relaciones Internacionales

La política exterior puede entenderse como un conjunto de principios que orientan las acciones internacionales de un gobierno. Son principios que dan las bases a un país para interactuar con el entorno más allá de sus fronteras y que reflejan la totalidad de sus políticas. Es la suma de las relaciones externas oficiales, generalmente realizadas por el Estado en sus relaciones internacionales, las cuales atraviesan por una compleja interacción entre el ambiente interno y externo, por un lado, y de actores estatales y no estatales, por otro lado, para ser efectivas.

La política exterior, como objeto de estudio científico, está vinculada a fenómenos políticos, económicos, sociales y culturales dentro de los Estados y también en el ámbito del sistema internacional.³ Es un asunto de investigación vinculado principalmente a la Ciencia Política y a las Relaciones Internacionales, pero no exclusivamente. Esto muestra las dificultades que existen para conceptualizar este término. Tal como señala Marcel Merle (1984), el concepto de “política exterior” a menudo recibe el prejuicio de que es fácil de definirlo, pero que a la final está en la cumbre de las actividades políticas notoriamente difíciles de definir (Hill, 2016).

Después de la Segunda Guerra Mundial, paralelamente a la evolución de la APE como subárea específica de estudios y de las Relaciones Internacionales como disciplina

³ A partir del siglo XVIII, se pudo comprender mejor la semántica de la política exterior, tal como se describe comúnmente en términos conceptuales en la actualidad. Fahrmeir, Hellmann y Vec (2016) argumentan que el término de “política exterior” aparece en el idioma inglés como *foreign policy* a principios del siglo XVIII, cuando la expresión “diplomacia”, hasta entonces entendida como una experticia en diplomas, pasa a contribuir con la connotación actual. Para los autores, la invención del término de “política exterior” y su antecedente, las relaciones exteriores, es producto de la fase de transición de la sociedad de príncipes, cuando las disputas religiosas determinaban decisiones políticas, a la fase moderna del Estado racional.

de la ciencia, la visión de la política exterior también comenzó a cambiar. Como destaca Hill (2016), las visiones de la historia diplomática que retrataban la política exterior⁴ se reinventaron, prestando más atención a las herramientas de toma de decisión, al papel de la burocracia y a los grupos de interés en la política exterior. Esto se reflejó en la producción académica sobre el tema. En efecto, los trabajos de carácter histórico y descriptivo de la diplomacia continuaron, pero se comenzó a explorar la política exterior desde otras miradas. Según Carlsnaes (2013), se incluyeron nuevos compromisos metodológicos y nuevas preocupaciones empíricas sustantivas considerando a nuevos actores y procesos.

Tras el aumento de la complejidad de los estudios sobre política exterior. Es importante señalar que cuando un objeto de estudio comienza a recibir amplias percepciones y, por ende, a expandirse, la tendencia es que surjan algunas imprecisiones al discutirlo conceptualmente. Por ello, en el caso de la política exterior, es imprescindible definirlo, principalmente para diferenciarla de las relaciones internacionales. Las Relaciones Internacionales o RI (en mayúsculas) se refiere a una subárea de estudio de la ciencia. Es una disciplina académica vinculada a la Ciencia Política y que generalmente tiene a la política exterior como parte de su objeto de estudio. En este caso, existen variaciones en diferentes lugares y diferentes períodos de tiempo sobre la pertenencia de la Política Exterior como disciplina, en unos casos vinculada a las RI y en otros a la Ciencia Política. Este artículo se enfoca en discutir las relaciones internacionales (en minúsculas) como un fenómeno sujeto a análisis científico, y diferenciarlo conceptualmente de la política exterior.

Las relaciones internacionales pueden definirse ampliamente como un conjunto de eventos y fenómenos que involucran una amplia gama de actores que existen e interactúan en el sistema internacional, es decir, más allá de las fronteras internas de las sociedades (Pecequilo, 2004). Esta definición conserva dos elementos presentes en los recientes intentos de definir el concepto de relaciones internacionales, el Estado y los

⁴ Los estudios sobre política exterior tuvieron un fuerte enfoque en la historia diplomática hasta mediados del siglo XX (Carlsnaes, 2013) y estaban enfocados en el contenido político. Se observó principalmente los medios estratégicos y diplomáticos utilizados y los resultados obtenidos. En este tipo de abordaje, hasta la primera mitad del siglo XX, la política exterior fue tratada predominantemente como un producto, la sustancia y la efectividad se observaban a través de la comparación con otros productos, por ejemplo, las políticas exteriores de otros países o los actores de disputa en el tablero global. El tema de investigación privilegiado sobre la política exterior fue el ámbito internacional, y se prestó menos atención a los factores internos de la política exterior (Merle, 1984).

“otros” actores. Las definiciones de las relaciones internacionales más cercanas a la visión realista, ofrecidas a principios de la segunda mitad del siglo XX, colocan al Estado como principal agente de las relaciones internacionales y a la seguridad como tema prioritario de las acciones externas. En otros enfoques menos realistas, las relaciones internacionales son vistas como actividades desarrolladas entre individuos o colectividades - no exclusivamente del Estado - y que trascienden el espacio de su comunidad política, es decir, las fronteras del Estado. Así, como destaca Esther Barbé (1995), el concepto tiene dos criterios definitorios, la ubicación geográfica y los actores involucrados. Estos dos aspectos son útiles para diferenciar las relaciones internacionales de la política exterior.

Se puede considerar que el criterio de ubicación geográfica es lo que asemeja a ambos conceptos. En efecto, es posible mencionar un gran número de definiciones sobre “política exterior” que la caracterizan como un fenómeno que se desarrolla fuera de las fronteras, cada una con alguna especificidad. Por ejemplo, Morin⁵ (2013) define a la política exterior como el conjunto de preceptos o normas que rigen las acciones de una autoridad política en el entorno internacional. Esta conceptualización es útil para enfoques que consideran al Estado soberano como unidad de análisis. En esta misma lógica, Breuning (2007) menciona que la política exterior es la totalidad de las políticas de un país que sirven para interactuar con el medio ambiente más allá de sus fronteras. Además, se puede incluir la descripción clásica - y frecuentemente citada - de Merle (1984), quien la define desde una visión topográfica, afirmando que la política exterior es la parte de la actividad del Estado orientada hacia afuera. La conceptualiza como un proceso opuesto a la política interna o como problemas que surgen más allá de las fronteras.

La política exterior se observa comúnmente desde las acciones de un actor específico (Estado) en un contexto estructural (sistema internacional) que se caracteriza como anárquico (Hellmann, 2016), lo que implica una limitación operativa del concepto.⁶ Además, definir a la política exterior como una actividad que involucra, en cierta medida,

⁵ El libro de Jean-Frédéric Morin (2013) se publicó originalmente en francés. Posteriormente, se publicó en inglés en colaboración con Jonathan Paquin (2018). Hay pocas diferencias en las dos ediciones y ambas se utilizan en este artículo.

⁶ Esta definición está estrechamente vinculada a la escuela realista de las Relaciones Internacionales. Trata al Estado como agente unitario inmerso en una base estructuralista y racionalista. Estos factores muestran parte de la limitación operativa que existe para examinar la política exterior, ya que margina las estructuras institucionales y las acciones internas.

acciones más allá de las fronteras, no la diferencia de las relaciones internacionales. Sin embargo, el criterio geográfico señalado por Esther Barbé (1995) sigue siendo útil para diferenciar la política exterior de la política interior, así como para definir el carácter internacional, tanto de la política exterior como de las relaciones internacionales. Sin embargo, la utilidad se limita cuando estos procesos necesitan diferenciarse con el propósito de obtener una mejor comprensión. Esto debido a que la política exterior se desarrolla en una compleja interacción del entorno doméstico e internacional (Neack, 2018), siendo imposible separar objetivamente estas dos instancias.⁷

El otro criterio que corresponde a los actores involucrados se considera que tiene una mayor capacidad para diferenciar la política exterior de las relaciones internacionales. Las relaciones internacionales, como se mencionó anteriormente, involucran a actores que interactúan en fenómenos que van más allá de las fronteras estatales. Sin embargo, desde mediados de la década de 1970, las relaciones internacionales han sido identificadas como un fenómeno que engloba a actores estatales y no estatales (Keohane & Nye, 1977), que se involucran en procesos que antes eran [únicamente manejados por los Estados, tanto en el ámbito interno como externo (Mansani & Reis, 2014). Esta amplia participación de los actores, presente en las definiciones de relaciones internacionales, no se aplica necesariamente al concepto de política exterior.⁸

Hill (2016) presenta una definición de política exterior que ayuda a comprender esta lógica. Definiéndola como la suma de las relaciones exteriores oficiales llevadas a cabo por un actor independiente. Generalmente, se trata del Estado a través de sus relaciones internacionales, pero no exclusivamente. En esta definición, el actor independiente puede ser el Estado o un conjunto de Estados, el autor ejemplifica citando a la Unión Europea. Hill (2016) se refiere a todos los mecanismos de gobierno del Estado al referirse a las relaciones oficiales y no solamente a los departamentos relacionados con las relaciones exteriores. Esto no significa que todos los temas tratados por todas las instancias gubernamentales formen parte de la política exterior. Sin embargo, cuando se aplica el criterio de ubicación geográfica del tema más allá de las fronteras, se transforma

⁷ Putnam (2010) aborda esta cuestión identificando un nivel interno e internacional que ejercen presión sobre los tomadores de decisiones. Para el autor, se aplican diferentes lógicas en cada nivel y no tiene sentido intentar verificar si el nivel interno influye más que el externo o viceversa.

⁸ Figueira (2011) al delimitar el objeto de estudio de la política exterior, presenta esta discusión explicando cómo el debate entre tradicionalistas y pluralistas abarcó también a la política exterior y a las teorías de las Relaciones Internacionales.

a la temática en internacional y todos los actores involucrados son participantes de la política exterior.

En esta definición, se puede observar que existe un embudo que delimita a los actores y a los temas involucrados con la política exterior en comparación con las relaciones internacionales. En la política exterior debe existir necesariamente el elemento estatal en su proceso para que el tema se caracterice como un asunto de política exterior; en otras palabras, pasar por la entidad gubernamental. Esto no es obligatorio en el caso de las relaciones internacionales. Carlsnaes (2013) contribuye a esta discusión al definir a la política exterior como un conjunto de acciones perseguidas por representantes de un gobierno y expresadas en forma de metas explícitamente establecidas. El gobierno actúa en representación de una unidad soberana, dirige sus esfuerzos hacia objetivos y actores gubernamentales (o no) que se pretende afectar y que están más allá de su legitimidad territorial. Hill (2016) y Carlsnaes (2013) tratan a la política exterior como una acción de gobierno. Excluyen la visión del Estado que lo caracteriza como caja negra, enfoques más monolíticos y orientados al análisis sistémico.

Desde un punto de vista conceptual, las relaciones internacionales son más amplias y la política exterior más particular y específica. La diferencia esencial es que un fenómeno político, económico, social o cultural debe necesariamente estar vinculado a la política de gobierno para que sea caracterizado como política exterior. Inclusive, las relaciones no oficiales entre actores no estatales pueden caracterizarse como un objeto de las relaciones internacionales siempre que se desempeñen más allá de las fronteras.

3. Política Exterior y las Políticas Públicas

La política exterior es una actividad oficial de los gobiernos, como se discutió anteriormente. Así como otras políticas tiene un proceso que involucra varias etapas desde su inicio hasta su ejecución, pasando por fases de elaboración y negociación. Los líderes gubernamentales necesitan la aprobación institucional para tomar decisiones políticas en los países que poseen un modelo democrático liberal. Inclusive, se deben seguir los procedimientos constitucionales y reglamentarios para que las decisiones políticas sean efectivas y legítimas. En este sentido, existe la posibilidad de que estas políticas sean aprobadas, alteradas o vetadas por parte de los poderes responsables de actuar en dichos procesos.

La política pública es una actividad oficial de los gobiernos que también pasa por procesos que involucran una serie de etapas desde su inicio hasta su ejecución. Es un conjunto de programas y acciones del Estado que tienen como objetivo ayudar a enfrentar los desafíos de interés colectivo (Castro & Oliveira, 2014), y resolver problemas públicos. Reforzando esta definición, Amabile (2012) afirma que las políticas públicas son acciones del gobierno concretizadas a través de decisiones tomadas por el orden público y que están destinadas a satisfacer el interés de una colectividad. Al igual que en la política exterior, los líderes gubernamentales necesitan la aprobación institucional para llevar a cabo las políticas públicas. Se deben seguir los procedimientos institucionales y regulatorios para que las decisiones políticas sean efectivas y legítimas, las cuales dependen de la aprobación, alteración o veto por parte de los poderes habilitados a actuar en dichos procesos.

Considerando la lógica que condiciona la construcción de las políticas públicas, varios enfoques apuntan la existencia de diferentes fases y prácticas que forman parte del proceso político, tales como, identificación del problema, inserción del tema en la agenda política⁹, la negociación hasta la aprobación, implementación de las propuestas aprobadas, cambios de rumbo durante la ejecución y, finalmente el cierre de la política (Lisboa, 2017). La idea del proceso político pensado en etapas tuvo su génesis a partir de la década de 1950 con el trabajo de Harold Lasswell, quien inicialmente desarrolló la idea de ciclos de políticas como una forma sistemática de análisis político (Howlett & Giest, 2012).

Calduch (1993), entiende que la política exterior, como cualquier otra política, es un proceso que presenta una sucesión de decisiones y acciones. Para el autor, tres etapas son comunes en el proceso institucional de cualquier política: elaboración, ejecución y control. En la fase de elaboración, se recolecta información sobre la situación, se determinan los objetivos, se buscan alternativas viables y finalmente se eligen los medios para lograr las metas. La etapa de ejecución consiste en las acciones que se realizan para ejecutar lo que fue previamente decidido. En el caso de la política exterior es común que esta etapa se concentre en el ejecutivo y no en el legislativo. La etapa de control tiene dos fases, primero, el control legal que determina si las acciones son lícitas o ilícitas. Segundo,

⁹ Capella (2006) considera que los modelos analíticos de Flujos Múltiples (Kingdon, 2014), por un lado, y el Equilibrio Puntuado de Baumgarnter & Jones (1993), por otro lado, tienen mayor capacidad explicativa sobre cómo se formulan las agendas gubernamentales. El autor proporciona una explicación sobre los dos modelos.

el control político en donde los actores monitorean los éxitos y fracasos de los ejecutores de la política.

Se necesita realizar dos pequeñas observaciones cuando se realiza un análisis de estos fenómenos por etapas, ya sea de la política interna o externa, como se indicó anteriormente. La primera observación es que la secuencia de las etapas no es lineal. Examinar la política en etapas tiene el objetivo de simplificar la complejidad del proceso para conseguir desarrollar estudios sobre el tema (Howlett, 2000). La intención no es explicar la aprobación de una política en etapas cronológicamente observables, estáticas y predecibles. Estas fases no siempre ocurren en la misma secuencia o separadamente, ya que involucra cuestiones de procedimiento y negociaciones políticas.¹⁰ La segunda observación es que el proceso interno de aprobación de una política es diferente en cada país. Su dinámica varía según el sector de la sociedad afectado y debe tomar en cuenta los diferentes niveles de la administración pública involucrada.

En relación a las políticas públicas, a lo largo del tiempo, se sistematizaron varios modelos de análisis a partir de un ciclo formado por diferentes etapas. Independientemente del enfoque, la participación del ejecutivo y el legislativo es común en el proceso de toma de decisiones en la política, tanto por obligaciones procesales como por el juego político, así como la participación de los grupos de interés que buscan atender sus demandas. Para Milner (1997), los actores políticos – ejecutivos y legislativos – se interesan en satisfacer las demandas de los grupos de interés, ya que esto puede transformarse posteriormente en capital para obtener votos en las elecciones. Mientras que los grupos de interés presionan la aprobación de las preferencias específicas de sus sectores. Este proceso comienza con la presentación de un tema al poder legislativo, quienes lo analizan observando su legalidad, contenido e interés social mediante comisiones especializadas. El tema ingresa al Pleno para su aprobación y posteriormente es remitido al poder ejecutivo para su aprobación o veto. Dependiendo del tema tratado, este proceso puede variar, pero este es el modelo estándar de forma general. En este sentido, se puede observar que no existe una gran diferencia entre el proceso de toma de decisión de la política exterior y otras políticas, ya sean políticas internas o políticas públicas.

¹⁰ Jann y Wegrich (2007) presentan una discusión sobre las etapas de una política. Además, discuten los límites y la utilidad de esta perspectiva. Faria (2021, p. 22), destaca que el ciclo de las políticas es una representación de los procesos de producción de las políticas, los cuales son útiles y problemáticos.

A pesar de que la política exterior es una política pública y los procedimientos para su procesamiento institucional tener similitudes con cualquier otra política, esta mantiene ciertas especificidades. Según mencionan Salomon y Pinheiro (2013), estas diferencias pueden generar diferencias considerables en lo que respecta a los objetivos y resultados. Los autores señalan que tratar a la política exterior como una política pública implica comprender que en su proceso ocurren demandas y conflictos de diferentes grupos. El hecho de ser implementadas fuera de las fronteras causa incertezas de sus resultados, por una parte, y permite que se desarrollen diferentes pactos institucionales internos y articulaciones políticas domésticas de diversas dimensiones, por otra parte. Además, en el caso de la política exterior, los controles legales y políticos de las políticas implementadas pueden ser realizados por agentes internos, así como por actores transnacionales (Calduch, 1993).

El hecho de que la política exterior ultrapase las fronteras nacionales provoca una similitud con las relaciones internacionales desde un punto de vista conceptual. Sin embargo, al mismo tiempo, esta característica marca la diferencia de la política exterior con otras políticas públicas. Uno de los argumentos teóricos incluidos en esta discusión y que ejemplifica esta afirmación es la posición de Risse-Kappen (1995) quien problematiza la influencia de los factores externos en la formación de las políticas en el ámbito doméstico. Para el autor, las coaliciones y los actores transnacionales impactan en las políticas estatales de diferentes maneras dependiendo de las características de las estructuras políticas internas.¹¹ Estas estructuras están conformadas por: a) instituciones políticas del Estado representadas y perfiladas por el ejecutivo, legislativo y aparato burocrático; b) normas y condiciones que determinan la forma de estructurar las demandas de la sociedad en general; c) relaciones políticas entre el Estado y la sociedad, considerando especialmente las normas que regulan las actividades de los grupos de presión y los sistemas de formación de intereses.

Es cierto que los puntos planteados por Risse-Kappen (1995) con relación a los actores se pueden aplicar también a las políticas internas. Sin embargo, el autor señala que el nivel de impacto causado por los actores transnacionales en el proceso de toma de decisiones políticas es más fuerte cuando el tema que se aborda está regulado por tratados bilaterales, regímenes multilaterales u organizaciones internacionales. De esta forma, los

¹¹ En Faria (2018) hay una amplia discusión sobre coaliciones internacionales, actores transnacionales y otros elementos de las relaciones internacionales que actúan en las políticas públicas.

temas de política exterior que generan interés en actores que están más allá de las fronteras nacionales pueden ser influenciados por dichos actores, incluso en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional.

En el proceso de toma de decisiones relacionado con la estructura institucional interna, Wallace (1971) y Merle (1984) señalan las ventajas que tiene el ejecutivo en relación con el legislativo dentro de este proceso. En gran medida, esto debido a que el ejecutivo es visto como el representante oficial del Estado en el ámbito internacional, por un lado, y por tener un mayor control sobre las fuentes de información en materia de política exterior, por otro lado. Según Couto (2019), en el sistema presidencial y el parlamentario, se espera que el ejecutivo se interese en la mayor parte de la producción de las leyes, ya que es el principal responsable del éxito del gobierno ante los ojos de la sociedad. Wallace (1971) entiende que el ejecutivo es capaz de controlar y definir los temas de política exterior que llegarán al debate público, así como seleccionar el momento de presentarlos. El autor concluye que la política exterior es mucho más un asunto de negociación que de legislación y que el ejecutivo no tiene, en las políticas públicas internas, las ventajas que tiene en la política exterior. Esto no significa que guiar la política exterior sea tarea fácil para el ejecutivo, ya que las altas autoridades del ejecutivo son desafiadas en este espacio (Morin & Paquin, 2018). Más que nada, se trata de un entorno en donde las realidades no son inmutables y la información es escasa e imprecisa, lo que dificulta elegir un rumbo al interactuar con actores que no pueden ser coaccionados a través de una jerarquía.

Wallace (1971) enfatiza que el proceso doméstico de política exterior es un área distinta que sigue un patrón diferente y cuyos actores juegan diferentes roles. El autor considera que hay tres categorías de temas de política exterior que pasan por procesos internos. La primera categoría se refiere a temas relacionados con los valores que son relevantes para toda la sociedad, por un lado, y con la existencia de una unidad nacional de pensamiento, por otro lado. En esta categoría, el ejecutivo tiene bastante libertad de acción, pues mantiene un status de legitimidad para tratar el tema. La segunda categoría señala las cuestiones que involucran los intereses sectoriales y preferencias de los grupos sociales. En estos casos, la capacidad de influencia de los grupos sociales y de los agentes estatales varía según la situación. Cuando los conflictos y disputas de intereses entre los grupos internos llegan al límite dentro del proceso de toma de decisiones, estos temas adquieren un patrón similar a las disputas de las políticas internas. La tercera categoría

apunta a temas que involucran a países con los que tienen pocas o débiles relaciones, o inclusive temas que generan poco interés. Son menos relevantes porque no representan un riesgo para el país y despiertan poco interés en la sociedad. Conviene mencionar una última observación del autor, quien señala que las políticas públicas internas generan mucho más interés y están mucho más cercanas a los ciudadanos que conforman la base de apoyo de los partidos políticos. Así, los actores legislativos demuestran menos interés por la política exterior en cuanto tiempo y esfuerzo que la política interna. Mientras que el ejecutivo no puede privarse de esta tarea.

Está claro que la política exterior es más que el conjunto de acciones y comportamientos que un Estado adopta en sus relaciones con el entorno externo. Más bien, se compone de una variedad de áreas y dominios que forman un conjunto de preocupaciones de los tomadores de decisiones vinculadas a otros intereses (Breuning, 2007). Existen grandes similitudes en cuanto al proceso de toma de decisiones y procedimientos institucionales, así como los intereses políticos que configuran las etapas de una política pública, sea externa o interna. No obstante, en política exterior siempre se debe considerar el factor internacional que la compone. Si bien la política exterior es vista como una política pública por los trámites domésticos que demanda y por el impacto que tiene en la sociedad nacional, su carácter transnacional la diferencia de otras en términos de fondo, actores y presiones involucradas en su formulación.

4. Proceso Decisorio y Directrices

Existen otros términos que a menudo aparecen vinculados entre sí cuando se aborda conceptualmente la política exterior. No es raro que expresiones como toma de decisiones y directrices formen parte de las mismas discusiones que involucran a la política exterior.

El proceso de toma de decisiones puede ser visto como un conjunto de interacciones entre los órganos políticos administrativos y otros grupos sociales del Estado, mediante el cual se definen los objetivos y se seleccionan los medios necesarios para llevar a cabo una política exterior (Calduch, 1993, p. 6), es decir, la etapa de toma de decisiones. Una decisión es la elección de una opción entre varias. Es un proceso en el que siempre existe un cierto grado de incertidumbre (Neack, 2018). En este sentido, la toma de decisiones es el núcleo central de la etapa de la política exterior. Se denomina el proceso de toma de decisiones.

La política exterior de un país es un fenómeno que una parte se desarrolla en un espacio que está fuera de su control. Para Bedoya (2013), se trata de un terreno extraño y ajeno a las entidades que están bajo su soberanía, donde conviven los intereses nacionales de otros Estados. A pesar de esto, la toma de decisiones se desarrolla de manera objetiva dentro del círculo político gubernamental. En otras palabras, ocurre a partir de negociaciones entre el ejecutivo, legislativo y los grupos de interés (Milner, 1997). Complementando estos dos factores, Breuning (2007, p. 9) señala que el tomador de decisiones no puede controlar cómo reaccionará el otro país ante cualquiera de sus decisiones. Considerando estos elementos, es evidente que la política exterior opera en un tablero de dos niveles (Putnam, 2010) y el proceso de toma de decisiones no puede entenderse como una etapa separada que ocurre solo en el ámbito doméstico. Se debe prestar atención al hecho de que el comportamiento externo del Estado es el resultado de una interrelación entre estructuras externas y agentes internos, lo que conduce a una relación multicausal (Eun, 2012).

De acuerdo con Snyder, Bruck y Sapin (2002) al enfocarse en la toma de decisiones es posible organizar los factores que influyen en el proceso de toma de decisiones en torno a los agentes políticos que actúan en este proceso. Para los autores, los tomadores de decisiones de política exterior operan en escenarios donde sus acciones se relacionan con los factores internos y externos, aparentemente no concernientes. Stuart (2008) agrega que estudiar el proceso decisorio y la toma de decisiones demanda enfocarse en el comportamiento humano de decisión en toda su complejidad. A pesar de la importancia del individuo en este proceso, estas decisiones casi nunca son concisamente individuales, ya que la arena política está formada por una compleja red de disputas y coaliciones.

En este contexto, ¿cómo definir si un determinado fenómeno es parte del proceso de toma de decisiones de la política exterior? Para ello, se pueden recapitular algunas cuestiones que se destacaron en este texto. Primero, un determinado fenómeno puede considerarse como política exterior cuando está vinculado a la política gubernamental. Segundo, al igual que otras políticas públicas, la política exterior pasa por un proceso de aprobación institucional que generalmente incluye al ejecutivo, legislativo y otros actores, aunque no siempre. Tercero, la toma de decisiones es central en el proceso de política exterior.

Entendiendo el proceso de toma de decisiones como un conjunto de interacciones entre actores que definen objetivos y seleccionan los medios para llevar a cabo una política exterior. La participación de un país en un proceso de integración regional en donde ocurren negociaciones entre los países involucrados es un ejemplo. Dichas negociaciones pueden dar lugar a la firma de documentos como un acuerdo o una carta de intención. Sin embargo, antes de llegar a este momento, los actores gubernamentales interactúan internamente para tomar la decisión de firmar (o no) la carta de intención que establecerá relaciones con otros países. Por ejemplo, los actores que interactúan entre sí e influyen sobre un determinado gobierno a tomar la decisión de seguir (o no) un proceso son los profesionales de los ministerios involucrados en las relaciones exteriores, grupos políticos de apoyo u oposición al gobernante o grupos de interés que se verán afectados económicamente por las relaciones con otros países. Este momento previo a la firma de la carta de intenciones que da paso a la formación de un proceso de integración regional es un ejemplo que muestra la inmersión de la toma de decisiones que ocurre en la génesis del proceso.

Después de esta fase, la cual se desarrolla con gran centralidad por parte de los agentes políticos y profesionales del poder ejecutivo. El proceso debe someterse a la aprobación del poder legislativo, siguiendo los pasos procesales previstos en la legislación de cada país. Los procesos relacionados con la política exterior pueden ser aprobados, modificados o rechazados por órganos parlamentarios, tal como ocurre con otras políticas públicas. Esta es otra fase en donde los actores políticos pueden interactuar como una forma de movilizar los medios necesarios para llevar a cabo una política exterior. Por lo tanto, la aprobación legislativa también puede verse como un momento de toma de decisiones dentro del proceso decisorio de política exterior. Sin embargo, cabe señalar la advertencia que hacen Morin y Paquin (2018), en la etapa del proceso institucional de política exterior, el poder legislativo generalmente se involucra menos, los grupos de interés son menos activos y los debates son menos transparentes en comparación a otras áreas de la política pública.

La política exterior tiene la fase de ejecución aparte del proceso que precede el paso por la legislatura y los trámites parlamentarios. La decisión de emprender una acción externa depende de una serie de factores internos y sistémicos, así como de la evaluación de las otras partes involucradas. Siguiendo el mismo ejemplo antes mencionado, un proceso de integración puede generar gastos financieros a las partes involucradas. Siendo

el caso, puede suceder que el país entre en una crisis económica entre el momento inicial de la toma de decisiones de la política exterior y su implementación, y no pueda cumplir con estos compromisos. También puede acontecer que alguna de las otras partes involucradas se encuentre en una crisis financiera y exista desconfianza con relación a su capacidad de cumplir con lo pactado. Además del tema financiero, puede haber limitaciones políticas debido a cambios en el tipo de gobierno de una de las partes y grupos políticos con quienes no exista alineación ideológica asuman el poder. Todas estas cuestiones pueden provocar que se decida no llevar a cabo todo lo planificado, negociado y aprobado anteriormente. Así, definir si una política exterior se implementará (o no) es también un momento de toma de decisiones.

Para concluir, se consideran tres puntos centrales para discutir qué es el proceso decisorio en política exterior y qué fenómenos forman parte de este proceso. Primero, colocando como punto central la toma de decisiones concretas, se deben definir todos los hechos y actores que de alguna manera influyeron en la decisión. En este punto, concordamos con Stuart (2008) quien afirma que la toma de decisiones es la variable dependiente de un proceso decisorio.

Segundo, existen varios momentos dentro del proceso de política exterior que exigen tomar decisiones. Esto se demostró anteriormente con ejemplos sobre la toma de decisiones durante la fase inicial, dentro del legislativo y en la fase de ejecución. De cualquier forma, la intención fue mostrar que pueden ocurrir múltiples decisiones dentro de un mismo proceso decisorio de política exterior de un gobierno. Se concuerda con Snyder, Bruck y Sapin (2002) cuando defienden que el proceso decisorio es una combinación de interacciones y toma de decisiones, respuestas que los tomadores de decisiones proporcionan ante acciones de otros actores involucrados en el proceso.

Tercero, las etapas no son cronológicamente lineales y es común que se sobrepongan, como se mencionó anteriormente. Además, estos procesos ocurren a diferentes velocidades en cada país. Este es un factor que hace que muchas veces la aprobación de políticas exteriores sea más compleja en comparación con otras políticas públicas. Aquí se concuerda con Howlett (2000) quien menciona que el análisis de una política en fases tiene el objetivo de simplificar la complejidad del proceso y conseguir desarrollar estudios efectivos sobre el tema.

Definido el proceso decisorio como la etapa de la política exterior que envuelve a actores y hechos que conducen a una o varias decisiones, aún falta aclarar cuáles son los

lineamientos de la política exterior. Las directrices son orientaciones o instrucciones que guían acciones con la intención de alcanzar un objetivo. Siendo así, los lineamientos o directrices de la política exterior de un gobierno son las pautas que los tomadores de decisiones deben considerar al momento de tomar una decisión. Neack (2018) define como los principios que orientan las acciones en relación con otros actores internacionales. Así, los lineamientos de política exterior influyen directamente en el proceso de toma de decisiones, ya que pueden definir la elección de una opción en detrimento de otras. Entonces, ¿los lineamientos preceden al proceso decisorio? Esta pregunta puede responderse de forma positiva o negativa.

En países con regímenes democráticos y elecciones frecuentes es común que se anuncien los lineamientos de política exterior al inicio de un período de gobierno. Inclusive, existen casos en que las directrices se señalan en la fase de disputa electoral, cuando los candidatos presentan propuestas adversarias para ser elegidos por los votantes. Por lo tanto, para dar a conocer los lineamientos de la política exterior al inicio de un gobierno, se debió haber desarrollado previamente un proceso decisorio sobre cuáles serían estas directrices. En el caso de que los lineamientos no se anuncien durante el período electoral, estas se deciden a partir de la victoria en las elecciones o al comenzar el mandato. Aquí la respuesta a la pregunta del párrafo anterior es negativa, ya que se toma al menos una decisión antes de definir las directrices, que es la propia elección de estas pautas.

Hay otros casos que permiten afirmar que las directrices preceden el proceso decisorio. En varios países existen preceptos constitucionales que rigen las relaciones exteriores y que deben ser seguidos por los funcionarios de gobierno de todas las gestiones, siempre que estos principios estén previstos. En este caso, existe una orientación constitucional que está legalmente por encima de cualquier otra política gubernamental. Por ejemplo, en el caso de Brasil, la constitución establece que uno de los principios que orientan las relaciones internacionales del país es la independencia nacional. De esta manera, el proceso decisorio que establece los lineamientos de la política exterior de un gobierno específico debe guiarse por esta pauta. Este es un ejemplo de cómo un lineamiento puede preceder al proceso decisorio.

5. Política Exterior y Políticas Públicas: dos monedas con la misma cara

A partir de las definiciones presentadas hasta el momento sobre política exterior, relaciones internacionales y política pública, vale la pena preguntarse, ¿cómo definir si un determinado tema forma parte de las políticas públicas, la política exterior, las relaciones internacionales o más de uno de estos?, ¿cuándo se sobreponen estas áreas?, ¿cómo es posible tratar un tema de estudio de política exterior como política pública?, ¿cómo identificar si un tema de política exterior tiene características de política pública? Estas preguntas no se relacionan únicamente a la discusión propuesta en este artículo. Son interrogaciones de estudiantes, frecuentemente escuchadas por profesores que tratan estos temas en cursos introductorios de Relaciones Internacionales, Ciencias Políticas y Políticas Públicas. Existe una amplia gama de trabajos en la literatura nacional brasilera e internacional que tratan este tema. Sin embargo, el investigador que hace un primer acercamiento al tema puede sentir que está pisando terreno pantanoso hasta saber en qué campo se encuentra ubicado lo que está leyendo.

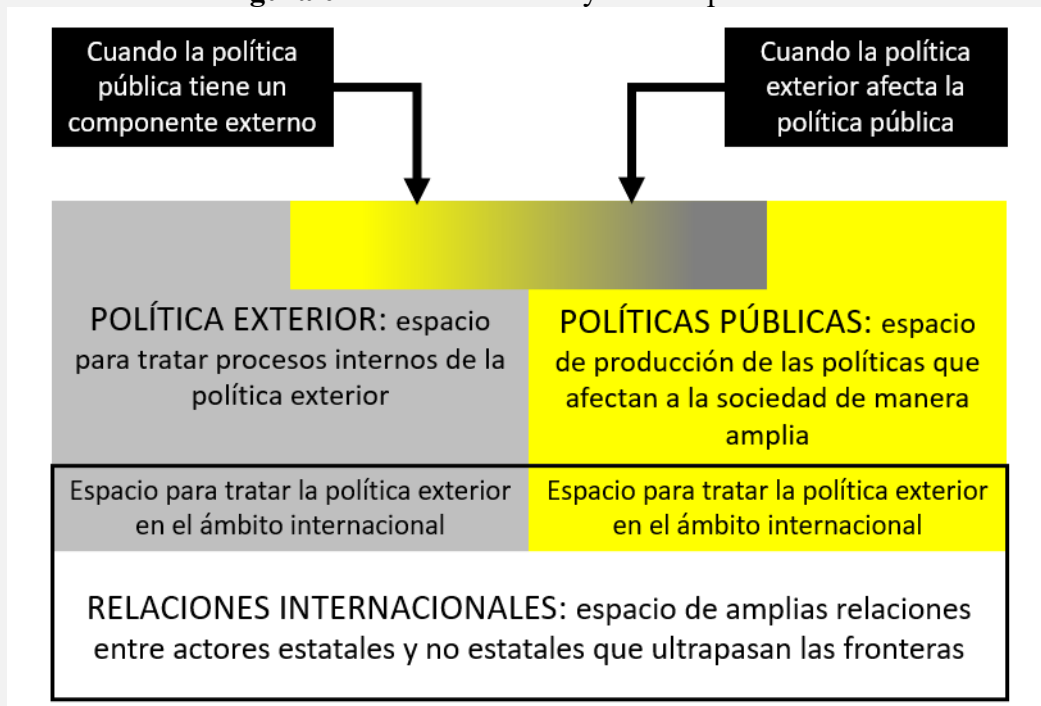
Esta sección presenta una leve discusión sobre estos asuntos, como una forma de contribuir con el debate fundamentalmente didáctico de estas cuestiones, por un lado, y con los estudios sobre la política exterior como política pública, por otro lado. La idea es brindar una noción inicial, esencialmente didáctica y básicamente introductoria de cómo los temas de política exterior y política pública tienen sus espacios específicos de acción y estudio, así como existen momentos que se solapan.

Se necesita realizar dos aclaraciones antes de seguir con esta discusión. Primero, la política exterior como política pública se entiende aquí como una política de gobierno que de alguna manera afecta al menos a una parte de la sociedad de un país y que tiene un componente internacional como condición necesaria mínima para concretizarse. Es una política que afecta al público en general y tiene al menos un elemento que ultrapasa las fronteras. Segundo, el modelo de análisis que se presenta a continuación es meramente didáctico, pues estas fases suelen desarrollarse al mismo tiempo y en múltiples dimensiones, como se mencionó anteriormente. Inclusive, provocando que en algunos casos sea imposible separar una fase de otra.

Considerado estos puntos aclaratorios, se puede pensar en las relaciones internacionales, la política exterior y las políticas públicas como áreas específicas de estudio, pero con superposiciones entre estas. En efecto, hay temas que pueden tratarse como política exterior y política pública al mismo tiempo. Mientras que existen otros temas que pueden considerarse políticas públicas viabilizadas por las vías de las

relaciones internacionales, pero sin que se caractericen necesariamente como política exterior (Figura 1).

Figura 01: áreas de estudio y sus solapamientos



Fuente de datos: Elaboración propia

Plantear la política exterior desde dos niveles de operación, el interno y externo, demanda la necesidad de citar, primero, el trabajo de Análisis de Política Exterior de Putnam (2010), que enfatiza el papel del negociador en el ámbito interno y externo. Segundo, cabe mencionar el aporte de Alisson (1971) quien analiza la toma de decisiones internas como una forma de apoyar las acciones externas. En el caso de tratar las políticas públicas de la misma manera, con dos niveles de acción, es importante destacar las siguientes obras. Existen modelos de análisis que analizan el ámbito interno como, por ejemplo, Lindblom (1991) que discute cómo un tema llega a la agenda de las políticas públicas a partir de lógicas presentes en el mercado. Weible y Sabatier¹² (2007) consideran a las políticas públicas como cuestiones discutidas por coaliciones de actores interesados en la temática. Mientras que Kingdom (2014) menciona que un tema llega a la agenda cuando hay consenso entre los problemas, soluciones y eventos políticos. Hudson y Day (2020), en su trabajo centrado en el análisis de la política exterior,

¹² Una síntesis didácticamente bien construida del modelo de coaliciones de defensa es presentada por Vicente (2015).

consideran que algunos elementos del enfoque de John Kingdon, específicamente la forma que el autor define el papel de los *policy entrepreneurs* en la toma de decisiones, puede contribuir fácilmente al campo de las políticas públicas.

Los modelos de análisis de las políticas públicas en el ámbito internacional, que no necesariamente pueden caracterizarse como política exterior, pueden generar otra discusión conceptual que involucra la definición de paradiplomacia. Tradicionalmente, la política exterior ha sido enfocada, por un lado, tratado a los Estados nacionales como unidades de análisis y, por otro lado, a los gobiernos centrales como actores principales. Sin embargo, las acciones diplomáticas de los actores subnacionales o las acciones de la paradiplomacia han sido más frecuentes.

A mediados de la primera década del siglo XXI, Salomón (2007) señaló que los gobiernos subnacionales reivindicaban la posibilidad de tener un rol institucionalizado en la política exterior y que estaban siendo creados los mecanismos articuladores entre los espacios centrales de decisión de política exterior y los entes subnacionales. Al mismo tiempo, Ribeiro (2009) mencionó que este fenómeno es calificado por algunos autores como una política exterior de segundo orden. Morin y Paquin (2018) afirman que algunos actores subnacionales son suficientemente independientes para desarrollar e implementar su propia política exterior. Inclusive, existen casos en donde estos actores se oponen a las acciones tomadas por sus gobiernos centrales en materia de política exterior. De todas formas, el término de “política exterior” de los gobiernos no centrales¹³ aún se utiliza retraídamente para hacer referencia a acciones que tienen características de política exterior, en el sentido tradicional, pero que son formuladas y ejecutadas por entidades subnacionales.

Es más común encontrar esta discusión en las relaciones internacionales y la política exterior que en las políticas públicas. Al mismo tiempo, estas temáticas no profundizan las discusiones teóricas específicas de las políticas públicas. Esto genera dificultades desde el punto de vista analítico, pues los estudios de la paradiplomacia enfrentan limitaciones derivadas del uso y elección de métodos de análisis (Mercher & Pereira, 2018). Esto se debe a que todavía hay limitantes con relación a la interacción

¹³ Se utiliza el término de “Gobiernos No Centrales” en el mismo sentido que lo describe Ribeiro (2009, p. 36): “son gobiernos locales más cercanos a la ciudadanía como municipios e intendencias, pero también gobiernos regionales con un nivel intermedio de poder como provincias, entidades federativas de Estados, comunidades autónomas y cantones.

entre la literatura sobre políticas públicas, por un lado, y sobre relaciones internacionales y política exterior, por otro lado, a pesar de existir fructíferas discusiones. La diferenciación que hacen las tres áreas con relación a la paradiplomacia se considera una disputa de términos más que una diferenciación profunda de su alcance científico¹⁴, por citar algunos ejemplos, la política exterior de los actores subnacionales, las relaciones internacionales de las ciudades y otras definiciones utilizadas para designar el desempeño externo de los actores no centrales. Inicialmente es más importante saber en qué parte de la discusión académica se ubica un determinado tema, que definir exactamente el término que se utilizará para tratarlo en los estudios. Posteriormente, esto ayudará a que se aclare cuál es el término correcto que debe usarse, incluso si es posible usar estos términos indistintamente.

Tomando en consideración los aspectos discutidos en esta sección, se destacan las observaciones de Lentner (2006), quien afirma existir una marcada división entre las cuestiones internas y externas en los estudios que tratan de políticas públicas y política exterior. Para el autor, existe la posibilidad de que las perspectivas teóricas de ambas áreas se solapen, pero los estudiosos de un campo ignoran los enfoques del otro. Existen vertientes en el Análisis de Política Exterior que explican el comportamiento de los Estados en el sistema internacional desde los paradigmas realista y liberal (Morin & Paquin, 2018). Sin embargo, hay otra que se enfocan exactamente en el mismo tipo de análisis que los estudiosos de las políticas públicas (Lentner, 2006). Inclusive, existen casos en donde se usa el modelo de un área para analizar otra. Por ejemplo, Česnakas e Jakštaitė (2019), aplica la idea del ciclo de políticas públicas para analizar la política exterior de Lituania, sin usar exactamente un modelo de análisis de política exterior como complemento.

Esto demuestra que aún queda un terreno fértil por explorar, así como grandes espacios para avanzar en este tipo de investigaciones, en el caso de que cada área comience a dialogar con los modelos analíticos de la otra.¹⁵ En este trabajo, se concuerda

¹⁴ Esta lucha terminológica va más allá de los “Gobiernos No Centrales”, que son actores gubernamentales. Hay otros actores que en algunas perspectivas son tratados como paradiplomáticos sin ser un GNC, como Itaipú Binacional (Manhães & Pinto, 2019). En otras perspectivas, la entidad Itaipú no es tratada con el término de actor paradiplomático, aunque hizo factible una política pública transnacional (Lisboa & Perón, 2019).

¹⁵ La colección de Faria (2021) presenta textos sobre la política exterior brasileña y se organiza en tres partes: Formulación, Implementación y Evaluación. No es un libro que utiliza perspectivas de políticas públicas para analizar la política exterior, más bien se aplica para organizar la obra. En palabras del

totalmente con el argumento de Lentner (2006), antes explicitado. En efecto, se considera que este puede ser el camino para desarrollar análisis consistentes de ciertos casos en donde la política pública posee un componente externo para efectivizarse o cuando la política exterior afecta directamente a una parte de la sociedad a la que se dirige una política pública.

Ferreira (2020) describe las bases fundamentales de esta área y sus principales aspectos. Siendo una obra que no solo presenta un enfoque histórico, sino que también actualiza la discusión sobre el desarrollo del Análisis de Política Exterior. Al discutir acerca de los debates contemporáneos, denominación utilizada por el autor, presenta cómo se han fortalecido nuevas fronteras en el debate sobre análisis de la política exterior con ayuda de estudios que se centran en el papel de la religión, la biología y el feminismo. Las políticas públicas se mencionan brevemente en las discusiones sobre la formación de preferencias, cogniciones y percepciones de los individuos en la política exterior. Esto muestra que aún existen pocos estudios sobre políticas públicas y política exterior que se preocupan en superar la división entre los aspectos internos y externos (Lentner, 2006). Hudson y Day (2020) refuerzan esta afirmación al afirmar que aún no se ha explorado lo suficiente la posible contribución que los enfoques teóricos de las políticas públicas podrían ofrecer al estudio de la política exterior.

Es importante mencionar la contribución de Mercher y Pereira (2018), considerando que la preocupación aquí son los modelos analíticos que respondan a las problemáticas que generalmente se analizan desde los modelos de análisis de política exterior o políticas públicas. Los autores consideran que la paradiplomacia puede ser analizada como política pública, pues examinan la política exterior como política pública y la paradiplomacia como política exterior desde una perspectiva interdisciplinar. Para ello, proponen el Análisis de la Paradiplomacia (APD), para afirmar que es necesario utilizar algunas pautas del análisis de políticas públicas para examinar la acción externa de una ciudad u otro gobierno local y subnacional en las relaciones internacionales. Este modelo ayuda a desarrollar los análisis que vinculan los factores externos e internos. Aporta en el análisis de la política exterior como política pública o viceversa, especialmente en la comprensión de la etapa de formulación y el proceso decisorio. Sin embargo, una política pública demanda procesos de implementación y ejecución (Souza,

organizador, los textos “se organizan siguiendo un ingenio tradicional de los analistas de políticas públicas, a saber: la imagen organizadora del llamado ciclo de políticas” (Faria, 2021, p. 22).

2006). En este sentido, el modelo APD proporciona algunas guías para observar estas fases, pero no profundiza.

Si la política se piensa como un ciclo o proceso que atraviesa una fase de toma de decisiones y, otra de implementación y ejecución, la propuesta de Mercher y Pereira (2018) se ubica en la etapa de toma de decisiones. En este mismo sentido, se encuentran Milani y Pinheiro (2013) y Lima (2013) quienes discuten la necesidad de expandir la política exterior para incorporar actores que tradicionalmente no participaban. Sorgine y Santos (2018) amplían este debate observando la participación de una gama más amplia de actores en la fase de toma de decisiones y su capacidad de influir en los tomadores de decisiones. La diferencia es que Mercher y Pereira (2018) incluyen el análisis de las políticas públicas al análisis de política exterior. Sin embargo, al igual que los otros autores, el trabajo se centra en el proceso decisorio y no en las fases posteriores.

Se considera que aún está vigente la propuesta de Lentner (2006), quien sugiere avanzar con el desarrollo de estudios interdisciplinarios de los modelos de análisis de política exterior y de política pública. Esto abre las posibilidades de realizar modelos de análisis que, por un lado, partan de los modelos de análisis de política exterior o, por otro lado, de los modelos de análisis de políticas públicas. Considerando la política como un proceso o como un ciclo, los trabajos que enfatizan en el proceso decisorio pueden servir de base para los modelos de análisis de política exterior y política pública, desde las etapas iniciales hasta llegar a la ejecución y evaluación.

6. Consideraciones Finales

A lo largo del texto, se pudo observar que la política exterior es un fenómeno más limitado que las relaciones internacionales. Esto debido a que un evento debe vincularse necesariamente a la política de gobierno, tener un carácter internacional y ultrapasar las fronteras para que pueda caracterizarse como política exterior. Las relaciones no oficiales entre actores no estatales pueden caracterizarse como un objeto de relaciones internacionales siempre que van más allá de las fronteras. No obstante, en el caso de la política exterior, el componente gubernamental es imprescindible.

Existen grandes similitudes entre las políticas públicas, ya sean externas o internas, en cuanto a los procedimientos institucionales y los intereses políticos que configuran las etapas de estas políticas. La particularidad que caracteriza a la política exterior es que siempre debe tomarse en cuenta el factor internacional que la compone.

La política exterior es una política pública, pues atraviesa por procedimientos domésticos y genera impacto en la sociedad nacional. Sin embargo, su carácter transnacional lo diferencia de las demás por su contenido, actores y presiones involucradas en su formulación.

Con base en los elementos acabados de mencionar, se concluyó que el elemento transnacional, el cual señala los fenómenos que se desarrollan fuera de las fronteras, une el concepto de “política exterior” con el de “relaciones internacionales”, por un lado, pero lo separa del de “políticas públicas internas”, por otro lado. Aunque la participación gubernamental y los procedimientos institucionales vinculan el concepto de “política exterior” con el de “política pública”, por una parte, genera semejanza de las “relaciones internacionales” en un sentido más amplio, por otra parte.

Se desarrolló la idea de que el proceso decisorio es una etapa en donde se generan distintas tomas de decisiones e involucra la interacción entre diferentes actores. En cada decisión de política exterior, los encargados de optar por un camino y no por otro deben considerar el ambiente interno y externo para tomar una decisión. Además, los lineamientos de política exterior definen qué opción elegir en el momento de tomar las decisiones. Estas directrices pueden ser específicas de un gobierno o provenir de cuestiones más amplias derivadas de preceptos constitucionales.

Se mostró la existencia de un espacio amplio de posibilidades para formular modelos de análisis que combinen la política exterior y la política pública para ampliar las cuestiones analíticas y las posibilidades de desarrollo de este campo. En este sentido, se evidenciaron algunos trabajos que han contribuido con esta discusión, los cuales se han enfocado en las fases de formulación y proceso decisorio, pero sin avanzar al análisis de las fases de implementación y ejecución.

Discutir conceptos significa entrar en un campo que tiene una parte de objetividad y otra de subjetividad. Esto implica necesariamente que la persona que decida adentrarse en esta discusión deba tomar decisiones con la finalidad de destacar algunos elementos y no otros; este artículo no fue diferente. De todas formas, se espera que el contenido presentado contribuya al desarrollo de los estudios en el área y, fomente nuevas discusiones teóricas y conceptuales imprescindibles en la actividad académica.

Referencias

- Alisson, G. T. (1971). *Essence of decision : explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Amabile, A. N. (2012). Políticas Públicas. In C. L. Castro, C. R. Gontijo, & A. E. Amabile, *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: EdUEMG, 390-391.
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Baumgarnter, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bedoya, C. G. (2013). *Política exterior peruana: teoría y práctica* (3 ed.). Lima: Fundación Académica Diplomática del Peru.
- Breuning, M. (2007). *Foreign policy analysis: a comparative introduction*. New York: Palgrave MacMillan.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: CEURA.
- Capella, A. N. (2006). Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais (BIB)*(61), 25-52.
- Carlsnaes, W. (2013). Foreign Policy. In W. Carlsnaes, T. Risse, & B. A. Simmons, *Handbook of International Relations*. Londres: SAGE, 298-325.
- Castro, J. A., & Oliveira, M. G. (2014). Políticas Públicas e Desenvolvimento. In L. M. Madeira, *Avaliação de Políticas Públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 20-49.
- Česnakas, G., & Jakštaitė, G. (2019). Lithuania's Foreign Policy in the Public Policy Cycle: efficient evaluation is still missing. *Public Policy and Administration*, 18(1), 22-35.
- Couto, C. G. (2019). *Sistema de governo e políticas públicas*. Brasília: ENAP.
- Eun, Y.-S. (2012). Why and how should we go for a multicausal analysis in the study of foreign policy? (Meta-)theoretical rationales and methodological rules. *Review of International Studies*(38), 763-783.
- Fahrmeir, A., Hellmann, G., & Vec, M. (2016). Introduction. Em G. Hellmann, A. Fahrmeir, & M. Vec, *The transformation of foreign policy: drawing and managing boundaries from antiquity to the present*. Oxford: Oxford University Press. 1-12.
- Faria, C. A. (2021). *Política externa brasileira: formulação, implementação e avaliação*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV.
- Faria, C. P. (2018). *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: ENAP.
- Ferreira, M. (2020). *Análise de Política Externa em Perspectiva: atores, instituições e novos temas*. João Pessoa: UFPB.

Lisboa & Pozo. *Política Exterior, Relaciones Internacionales y Políticas Públicas: Una discusión conceptual*

- Figueira, A. R. (2011). *Introdução à análise de política externa*. São Paulo: Saraiva.
- Hellmann, G. (2016). Concept, vocabulary and practice. Em G. Hellmann, A. Fahrmeir, & M. Vec, *The transformation of foreign policy: drawing and managing boundaries from antiquity to the present*. Oxford: Oxford University Press, 30-50.
- Hill, C. (2016). *Foreign Policy in the Twenty-First Century* (2 ed.). Londres: Palgrave MacMillan.
- Howlett, M. (out de 2000). A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. *Opinião Pública*, 6(2), 167-186.
- Howlett, M., & Giest, S. (2012). The policy-making process. Em E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu, *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 17-28). Londres: Routledge.
- Hudson, V., & Day, B. (2020). *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory* (3 ed.). Londres: Rowman and Littlefield.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. Em F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney, *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Londres: CRC Press, 43-62.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition* (2 ed ed.). Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2 ed.). Essex: Pearson.
- Lentner, H. H. (2006). Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. *Review of Policy Research*, 23(1), 169-181.
- Lima, M. S. (2013). Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. Em E. Marques, & C. P. Faria, *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: UNESP, 127-154.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. (E. Z. Goñi, Trad.) Ciudad del México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Lisboa, M. T. (jul de 2017). O Policy Cycle e o Programa “Luz para Todos”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 2(1), 157-183.
- Lisboa, M. T., & Peron, V. D. (2019). Cooperação Internacional e Políticas Públicas no GT-Itaipu/Saúde. *Estudios Sociales*(56), 179-202.
- Manhães, C., & Pinto, G. H. (2019). Itaipu Binacional como um ator paradiplomático na integração regional entre Brasil e Paraguai. *Anais do XVII Congresso Internacional FoMerco*.

Lisboa & Pozo. *Política Exterior, Relaciones Internacionales y Políticas Públicas: Una discusión conceptual*

Mansani, R. S., & Reis, R. P. (2014). As teorias de Relações Internacionais nos estudos de política externa: um breve olhar a partir das perspectivas realista e liberal. *Revista Andina de Estudios Políticos*, IV(1), 20-29.

Mercher, L., & Pereira, A. (2018). Paradiplomacia como Política Externa e Política Pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro. *Carta Internacional*, 13(2), 195-222.

Merle, M. (1984). *La politique étrangère*. Paris: PUF.

Milani, C. R., & Pinheiro, L. (janeiro de 2013). Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, 35(1), 11-41.

Milner, H. V. (1997). *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. New Jersey: Princeton University Press.

Morin, J. (2013). *La politique étrangère: théories, méthodes et références*. Paris: Armand Colin.

Morin, J.-F., & Paquin, J. (2018). *Foreign Policy Analysis: a toolbox*. Cham: Palgrave MacMillan.

Neack, L. (2018). *Studying foreign policy comparatively : cases and analysis* (4 ed.). Lanham: Rowman and Littlefield.

Pecequillo, C. S. (2004). *Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões*. Petrópolis: Vozes.

Putnam, R. (2010). Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política*, 36(18), 147 - 174.

Ribeiro, M. M. (2009). *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: EDUFBA.

Risse-Kappen, T. (1995). Bringing transnational relations back in: introduction. Em T. Risse-Kappen, *Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures, and international*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-36.

Salomón, M. (2007). La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores. Em A. B. Internacionais, *Anais do 1º Encontro Nacional da ABRI*. Brasília: ABRI, 1-17.

Salomón, M., & Pinheiro, L. (2013). Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 56(1), 40-59.

Snyder, R. C., Bruck, H. W., & Sapin, B. (2002). Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. In R. C. Snyder, H. W. Bruck, & B. Sapin, *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave Macmillan, 21-152.

Lisboa & Pozo. *Política Exterior, Relaciones Internacionales y Políticas Públicas: Una discusión conceptual*

Sorgine, G. F., & Santos, M. C. (2018). A política externa brasileira como política pública: elementos para análise e debate. *Meridiano* 47(19).

Souza, C. (12 de 2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*(16), 20-45.

Stuart, D. T. (2008). Foreign-Policy Decision-Making. Em C. Reus-Smit, & D. Snidal, *The Oxford handbook of international relations*. Oxford: Oxford University Press, 576-593.

Vicente, V. B. (2015). A análise de Políticas Públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. *Revista de Políticas Públicas*, 19(1), 77-90.

Wallace, W. (1971). *Foreign Policy and the political process*. Londres: Macmillan.

Weible, C., & Sabatier, P. (2007). Guide to the Advocacy Coalition Framework. Em F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney, *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Londres: CRC Press, 123-136.

Lisboa & Pozo. *Política Exterior, Relaciones Internacionales y Políticas Públicas: Una discusión conceptual*

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 6, n. 2, dez/2021, pp. 73-101.