



92.2



REVISTA
RELACIONES
INTERNACIONALES

Julio-Diciembre de 2019

TABLA DE CONTENIDO

EDITORIAL.....	7
I. ARTÍCULOS.....	11
POLITICAL ECONOMY OF FAIR TRADE AND DEVELOPMENT THEORY: IMPLICATIONS IN THE COSTA RICAN COFFEE MARKET (1990-2017)	
La economía política del comercio justo y la teoría del desarrollo: implicaciones en el mercado del café costarricense (1990-2017)	
<i>Oscar Ugalde Hernández</i>	13
EL REGIONALISMO POSTLIBERAL EN SUDAMÉRICA: ¿EN FASE DE DESPOLITIZACIÓN? LOS CASOS DE ALBA, UNASUR Y MERCOSUR	
Post-liberal regionalism in South America: in a depoliticization phase? The cases of ALBA, UNASUR and MERCOSUR	
<i>María Victoria Alvarez</i>	33
POLÍTICA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS: UNA REVISIÓN DE LOS ALCANCES DE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP	
U. S. Trade Policy: A Review of the Scope of the Trump Administration	
<i>Gerald Solano Aguilar, Jorge Rivera Hernández, Geovanny A. Blanco Fonseca</i>	53
AVANCES DISCIPLINARIOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES: LA DEFINICIÓN DE ACTOR INTERNACIONAL EN EL ESTUDIO DE LA PARADIPLOMACIA	
Disciplinary Progress in International Relations: the Definition of International Actor in the Study of Paradiplomacy	
<i>Nahuel Oddone, Mariana Luna Pont</i>	77

DIFUSIÓN DEL ENFOQUE DE SEGURIDAD HUMANA EN
COSTA RICA: ENTRE LA ACEPTACIÓN Y LA RESISTENCIA DE
LA COMUNIDAD EPISTÉMICA DE DERECHOS HUMANOS
Diffusion of the human security approach in Costa Rica: between the
acceptance and resistance of the epistemic communities of human rights
Alexis Colmenares Zapata..... 109

EDITORIAL

El cambio de año permite reflexionar sobre la situación mundial de la actualidad, la cual pareciera ser más sencilla de diagnosticar en cuanto a sus problemas que en cuanto a las soluciones. En diversas regiones, se recrudecen las fracturas no solo en el ámbito de la política, sino en el nivel más sensible de la vida humana, la incapacidad de los Estados por garantizar condiciones mínimas de dignidad motivando el éxodo masivo de personas, quienes se topan en su camino con políticas de seguridad, en lo fronterizo, y nacionalistas, en lo identitario. El ámbito multilateral continúa en un franco deterioro; el frente comercial está marcado por pugnas entre las principales potencias y existe una grave falta de compromisos en materia ambiental, que se cristaliza en catástrofes climáticas y sanitarias cada vez más severas.

La llegada del 2020 también evidencia crispaciones en el sector geopolítico, con incremento de las hostilidades en el Medio Oriente, lo cual mantuvo a la mayor parte del mundo preocupado ante un escalamiento armado entre Estados Unidos e Irán, tras el asesinato extrajudicial de un alto funcionario gubernamental iraní en territorio de un tercer Estado (Irak). Esto reprodujo una práctica ya conocida en la estrategia norteamericana, mediante los ataques selectivos, como un fenómeno que expresa las formas de conducir la política y la diplomacia en los tiempos actuales.

Pareciera ser que la comunidad académica sigue afinando los lentes para comprender con mayor precisión la ontología del poder en el mundo actual. Si bien es cierto muchos fenómenos contemporáneos no se pueden entender sin una mirada histórica de las relaciones internacionales, también es verdad que la coyuntura se presenta como inédita por el creciente costo que conlleva el uso de fuerza, entre otras razones, por el avance tecnológico y su potencial altamente destructivo.

Este contexto internacional, además, está demarcado con la pugna por el liderazgo mundial, que empezó a tomar forma tras la crisis económica de 2008 y fue reconocida por la comunidad internacional, al comenzarse a hablar de un orden multipolar, con la proyección sostenida de China, las viejas aspiraciones de liderazgo rusas, la retirada temporal de la Unión Europea y actores regionales con mayor o menor activismo, dependiendo de la mayor o menor bonanza económica.

Este orden internacional en transición plantea al menos dos escenarios para las próximas décadas: una conflagración sistémica, como prevén los realistas, o

un acomodamiento pacífico, como proponen las corrientes institucionalistas y liberales. Aun así, se observan dinámicas de tensión en las zonas de interacción de estos liderazgos, especialmente, mediante terceros actores, sean estatales o no, dando sentido a lo híbrido como una nueva tendencia global.

Este carácter híbrido en los escenarios conflictivos puede ser comprendido, siguiendo, por lo menos, cuatro posibilidades. La primera es la necesidad que tienen los actores estatales retadores o emergentes por ejercer presión sobre sus competidores, mediante estrategias multidimensionales caracterizadas por ser opacas, diluyendo la capacidad de ser responsabilizados por los actos cometidos por terceros; por ejemplo, el entrenamiento y la proyección de milicias prorrusas que disputan la soberanía territorial en los Balcanes o el Báltico. La segunda alternativa consiste en la necesidad que tienen actores estatales de proyección estrictamente regional; ellos se ven impedidos de sostener una confrontación directa con la potencia hegemónica, por lo cual desarrollan redes con actores no estatales, para que ejecuten acciones que tampoco les puedan ser atribuidas, como las alianzas iraníes con milicias chiitas en Medio Oriente.

Una tercera posibilidad es el remozamiento de las doctrinas de guerra irregular llevadas a cabo por actores no estatales en contra de otros grupos no estatales o Estados, como ejemplifica la sofisticación táctica y operativa de los grupos narcotraficantes o también Hezbollah, al utilizar armamento convencional en contra de las fuerzas armadas israelíes, combinando con sus métodos no convencionales. Finalmente, el cuarto asunto lo conforma la adaptación que realizan las fuerzas armadas de las potencias preeminentes, para poder enfrentar estos nuevos escenarios de conflicto, reduciendo, significativamente, la exposición de su personal en el terreno o diluyendo las normas internacionales sobre la guerra, como la estrategia estadounidense en el uso ofensivo de drones en el Medio Oriente, los desarrollos rusos y chinos en el ámbito electrónico o la instauración, en la década precedente, de la doctrina del combatiente ilegal y los ataques preventivos.

Las relaciones internacionales, como disciplina académica, se adaptan conforme suceden los eventos internacionales, siguiendo las nuevas ideas de otras ciencias sociales o mediante su debate interno en el plano teórico. Así las cosas, las nuevas realidades se presentan no solo como un reto intelectual, sino también como una oportunidad para innovar, apoyar en el diseño de mejores políticas públicas y mantener informadas a las sociedades nacionales sobre los acontecimientos mundiales y sus repercusiones desde lo global hasta lo local. La Revista RI, como puente para el intercambio, la construcción y la difusión de ideas, invita a las personas investigadoras en estudios internacionales, comercio y negocios internacionales a postular sus trabajos y apoyar este esfuerzo tanto institucional como colectivo.

El número 92.2 de dicha revista ofrece a la comunidad académica cinco nuevos artículos. El primero de ellos, “La economía política del comercio justo y la teoría del desarrollo: implicaciones en el mercado del café costarricense (1990-2017)”, del autor Oscar Ugalde Hernández, indaga cómo el papel declinante del Estado a finales de 1980, la disolución de la Unión Soviética y la contrarrevolución neoliberal de los años noventa provocaron que la economía política del comercio justo asumiera un nuevo enfoque, uno bastante prometedor, pero, a su vez, amigable con filosofías de mercado.

Seguidamente, se encuentra el trabajo María Victoria Álvarez quien presenta los últimos desarrollos en torno a ALBA y UNASUR, así como al MERCOSUR, siguiendo la perspectiva de Dabène de ciclos de politización, en el artículo titulado “El regionalismo postliberal en Sudamérica: ¿en fase de despolitización? Los casos de ALBA, UNASUR y MERCOSUR”. El tercer artículo, “Política comercial de Estados Unidos: una revisión de los alcances de la administración Trump”, perteneciente a los autores Gerald Solano Aguilar, Jorge Rivera Hernández y Geovanny Blanco Fonseca, plantea una revisión sobre la política comercial de los Estados Unidos de América, así como los antecedentes de esta y las promesas llevadas a cabo por Trump a favor de su país, siendo que la política comercial estadounidense ha experimentado cambios significativos desde su llegada, producto de las medidas proteccionistas y de los ataques en contra del sistema multilateral de comercio.

El cuarto artículo, denominado “Avances disciplinarios en las Relaciones Internacionales: la definición de actor internacional en el estudio de la paradiplomacia”, de Nahuel Oddone y Mariana Luna Pont, esboza que las Relaciones Internacionales como disciplina científica se encuentran en una etapa de revisión y reinterpretación, especialmente, tras su centenario. En este marco, colocan a los gobiernos locales y regionales en el foco de análisis, indagando la forma en que la teoría de las Relaciones Internacionales ha investigado el desempeño internacional subnacional. Finalmente, el trabajo “Difusión del enfoque de seguridad humana en Costa Rica: entre la aceptación y la resistencia de la comunidad epistémica de derechos humanos”, de Alexis Colmenares Zapata, examina el rol de la comunidad epistémica costarricense de derechos humanos en la difusión del enfoque de seguridad humana, sugiriendo que aquella ha jugado un papel ambiguo en su difusión entre la aceptación y el rechazo, encontrando que los mecanismos de coerción, competencia y socialización pueden tener influencia en actores distintos al Estado o al Gobierno, como las organizaciones internacionales.

Dr. Marco Vinicio Méndez Coto

Director y Editor en Jefe
Revista Relaciones Internacionales



I. ARTÍCULOS

POLITICAL ECONOMY OF FAIR TRADE AND DEVELOPMENT THEORY: IMPLICATIONS IN THE COSTA RICAN COFFEE MARKET (1990-2017)

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL COMERCIO JUSTO Y LA TEORÍA DEL DESARROLLO: IMPLICACIONES EN EL MERCADO DEL CAFÉ COSTARRICENSE (1990-2017)

Oscar Ugalde Hernández¹

ORCID 0000-0001-8566-7821

ABSTRACT

With respect to the premises of fair trade, its initiatives experienced a metamorphosis between the 1940s and late 1980s. Through the iconic dependency and “development of underdevelopment” schools of thought, the evolution of the development theory has shaped fair trade premises and principles. Despite the fact that these schools of thought contended the premises of neoliberal markets, their intention to change the world trading system and its unequal exchange was the result of a limited application of social relations of production rather than economic exchange relations. These factors, in addition to the declining role of the State in development during the late 1980s, the collapse of the Soviet Union, and the counter-revolution of neoliberalism in the early 1990s, led to the redirection of the focus of fair trade initiatives.

The resurgence of neoliberal market forces starting in the 1990s led the fair trade network (what was left of the fair trade movement born in the 1940s) to implement market-friendly strategies to better position themselves in the international mainstream market. Despite the fact that the neoliberal counter-revolution led to the revival of the fair trade network, this does not mean that the network lost its original premises

RESUMEN

Con respecto de sus fundamentos, las iniciativas del comercio justo experimentaron una metamorfosis entre la década de 1940 y finales de la década de 1980. A través de las escuelas de pensamiento icónicas de la dependencia y del “desarrollo del subdesarrollo”, la evolución de la teoría del desarrollo ha formado los principios y supuestos del comercio justo. A pesar de que estas escuelas de pensamiento cuestionan los supuestos de los mercados neoliberales, su intención de cambiar el sistema de comercio mundial y su intercambio desigual fue el resultado de una aplicación limitada de las relaciones sociales de producción en lugar de las relaciones económicas de intercambio. Estos factores, además del papel declinante del Estado en el desarrollo a finales de la década de 1980, el colapso de la Unión Soviética, y la contrarrevolución neoliberal a inicios de la década de 1990, llevaron al movimiento del comercio justo a redireccionar su enfoque.

El resurgimiento de las fuerzas neoliberales a inicios de la década de 1990, llevó a la red del comercio justo (lo que quedó del movimiento originado en la década de 1940) a implementar estrategias amigables con la filosofía de mercado para posicionarse mejor dentro del mercado dominante internacionalmente. A pesar de que la

¹ Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, Costa Rica. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Correo electrónico: oscar.ugalde@liu.edu

of fair prices and fair exchange or its loyalty to its Southern partners. Its new reality is promising, but its new “dependency” on market-friendly approaches could also continue to shape its *raison d’être*.

Keywords: Development; Dependency; Theories; Fair Trade; Costa Rica; Coffee.

revolución neoliberal llevó al renacimiento de la red de comercio justo, esto no significa que la red haya perdido su sentido original de precios justos e intercambio justo, o su lealtad a los países del Sur Global. Su nueva realidad es prometedora, pero su nueva “dependencia” en enfoques amigables con el mercado puede también moldear su *raison d’être*.

Palabras clave: Desarrollo; Dependencia; Teorías; Comercio justo; Costa Rica; Café.

Introduction

The fair trade² (FT) movement, which originated in the Global South’s non-governmental organizations (NGOs), governments, and international organizations, is an alternative and parallel initiative that seeks to adjust the world trading system and international development scheme for the benefit of smallholders. Its primary aim is to eliminate “unfair” trade practices and “unequal” exchanges, as well as to establish international cooperative mechanisms to regulate the market economy and achieve “fair” prices and labor conditions. Between the 1940s and the 1980s, the movement expanded significantly due to the influence of “embedded liberalism”, which is understood as a post Second World War framework. According to Ruggie (1982), the movement’s main objective is explained as follows: “unlike the economic nationalism of the thirties, it would be multilateral in character; unlike the liberalism of the gold standard and free trade, its multilateralism would be predicated upon domestic interventionism” (p. 393). Its expected effect in the international economic system was to prevent crises.

However, by the late 1980s, the values that supported the movement’s premises and initiatives started to face rejection, and the movement began to experience a decline in the early 1990s when neoliberal globalization returned to the stage. By the early 1990s, it began to shift its focus from the ideas of “unfair” product prices and getting “trade not aid” (IFAT in Renard 2003, p. 89) to the need for a regulatory state that could support its principles. Market-friendly goals were applied as of the 1990s by drawing closer to mainstream neoliberal markets and to multinational corporations. Ever since, the network’s³ sales have flourished, and FT has been thriving in the times of market neoliberalism.

2 “Fair trade” refers to the premise of fair trade, as well as the fair trade movement and ideals. The term is used interchangeably with the word “Fairtrade,” which refers to the certification granted by the Fairtrade Labelling Organizations International (FLO), an association comprised of smallholder networks and marketing organizations around the world.

3 Between the 1940s and 1980s, the Alternative Trading Organizations (ATOs), NGOs, governments and international forums and conferences that supported the premise and ideals of fair trade were

Thesis statement: As development theories have evolved, influenced by macro-structures of power and their historical, social, and political-economic roots, the premises of fair trade have also adapted to changing market circumstances.

The main objectives are the following: 1. Develop a literary review of the most influential underdevelopment and dependency theories, in order to determine the manner in which they shaped the fundamentals of the FT movement between the 1940s and the 1980s; 2. Examine the factors that fostered the FT movement's shift from its original objectives towards a more market-friendly neoliberal approach in the late 1980s; 3. Conduct a comparative analysis of underdevelopment, dependency, and neoliberal theories with the FT and the fair trade network; 4. Analyze how international coffee prices and certified Fairtrade coffee prices have evolved recently as a means to understand how neoliberal globalization could be counterbalanced by the Fairtrade certification scheme.

1. Methods

In order to answer the research statement, as well as achieving the established objectives for this study, the following research methods have been applied.

A descriptive literature review is conducted in order to determine whether a series of theories and concepts in a specific research topic unveil "any interpretable pattern or trend with respect to pre-existing propositions, theories, methodologies or findings" (Paré et al., 2015, p. 186). The heterodox development theory is also assessed in order to determine the possible influence it may have had on the premise and fundamentals of the FT movement as well as its network's premise.

A historical materialist methodology approach is applied in order to identify macro-structures of power and their historical, social, and political-economic roots. Specific historical modes of production are crucial to determining the distribution of political-economic power and socially produced wealth in society. This methodology also allows for determining the manner in which different development theories and their macro-structures are shaped by the various modes of production, and how they may have influenced the premise of the FT movement and its network.

known as the fair trade movement. The remnants of these initiatives, especially labelling and marketing strategies, cooperative agreements between NGOs and multinational companies, as well as other trading options, have been referred to as the fair trade network since the 1990s.

2. Theoretical foundations and their connection to fair trade

The heterodox development theory and its influence on the fair trade movement

After World War II, development was analyzed mainly through conventional orthodox models, which used the European path as benchmark. Therefore, any other development model that did not follow this path -modernization, industrial growth, economic growth, etc.-, was not development. This is also known as Eurocentricity as proposed by Samir Amin (1974).

However, disillusion with orthodox development theories became evident in the 1960s due to the use of the development concept as an ideological weapon during the Cold War as well as increasing international and national poverty and inequality gaps. This led Paul Baran (1957) and Cardoso and Faletto (1979) to analyze the international economic system from a Marxist perspective, in which an economic surplus (Baran, 1957, p. 21) originated from the exploitation and domination of rich capitalist nations of the core on the “backward” less developed nations of the periphery. Such critique created a rupture with conventional development models. This is how the heterodox theories of development started and how an opportunity emerged for a new critical alternative to the mainstream beliefs: the FT movement. Does the FT movement evolve as development theory develops?

Heterodox economists believe that very profound changes must occur in the Global South for development to take place (Cypher, J. and Dietz, J., 1997, p. 178). From the perspective of this essay, heterodoxy is subject to the analysis of the dependency theory, which includes the three most important schools of thought: structuralism (Prebisch, 1950), the Marxist dependency theory (Baran, 1957), and the associated non-Marxist dependency theory (Cardoso, 1972). Each school is discussed based on a historical materialist approach, while the alternative market proposed by fair traders is addressed from a comparative perspective.

Structuralism is a very influential heterodox theory, whose key pillar is its criticism of mainstream international trade based on comparative advantage. The most important advocate of structuralism in Latin America was Raul Prebisch (1950), who, beginning in the 1920s, studied the theory based on the experience of Argentina, which was a successful example of trade openness and specialization. The Latin American country's export-led growth focused on a few

primary commodities that drove its overall successful development. However, Argentina's success story took an important turn during the late 1920s and 1930s as export prices with its primary industrial trade partner, England, began to fall. Argentina was also strongly impacted by the Great Depression as well as the growing power of the hegemonic United States in the global economy. These effects continued to be felt over the following decades, further worsening Argentina's and peripheral countries economic development and trade balance, especially when compared to the late 1890s and early 1900s.

Prebisch's argument was based on a United Nations (1949) study entitled *Relative Prices of Exports and Imports of Underdeveloped Countries*, which reveals that the ratio of prices of primary commodities to those of manufactured goods analyzed moved from .100 during the 1876-1880 period to .68 during the 1931-1935 period (Prebisch, 1950, p. 8). In Prebisch's (1950) own words: "The enormous benefits that derive from increased productivity have not reached the periphery in a measure comparable to that obtained by the peoples of the great industrial countries" (p. 1).

Considering possible policy solutions to counterbalance the weakening trade balance of countries in the Global South, Prebisch (1950) advocated for 'development from within', also known as Import Substitution Industrialization (ISI). Along similar lines, Cypher and Dietz (1997) analyzed some of the most important arguments in favor of industrialization in the Global South: a. in order to change the export production structure, the Global South nation could adopt a development strategy such as the productive structure of the Global North; b. if more industrialization took place, more economic success could be obtained; and c. technological spillovers in agriculture could lead to greater productivity and a larger manufacturing base.

Together with Raul Prebisch, Hans Singer proposed the Prebisch-Singer hypothesis, (Prebisch, 1950; Singer, 1950; Singer, 1984) according to which the Global North could benefit from international trade and economic transactions by taking advantage of the Global South. Such relationships could lead Northern countries to obtain higher levels of development at a high cost for the Global South. Technological advances in traded goods could also increase workers' productivity and wages. As a result, the center nations would be able to buy the periphery's cheaper imported primary products using the profit obtained from their manufacturing exports, while providing workers with higher wages. On the other hand, periphery nations would lower export prices due to new technology, forcing them to export more products in order to be able to purchase the same quantity of manufactured products from the center (Cypher, J. and Dietz, J., 1997, p. 178).

The evolution of the FT movement, its principles and premises, may have been shaped by the influence of structuralist theory as stated in this study's thesis statement. Such analysis is included in a later section of this study.

With respect to the Marxist dependency theory, it is important to highlight the ideas considered as premises by this school of thought. Paul Baran and Paul Sweezy (Baran and Sweezy, 1966), the theory's primary advocates, considered that monopoly capitalism had an antagonistic effect since it sought to preserve backwardness and a dependence on the Global South.

Baran's argument revolved around the concept of economic surplus. The Global North had focused on extracting surplus from the Global South. Baran (1957) studied the history of colonialism in great detail and determined that it blocked the potential for change. He concluded that "the peoples who came into the orbit of Western capitalist expansion found themselves in the twilight of feudalism and capitalism, enduring the worst features of both worlds" (Baran, 1957, p. 144). Although the surplus extracted from the South afforded an opportunity for reinvestment in productive uses, it was misused. The stagnation and backwardness of less-developed regions was a result of the surplus being sent to the North. If the Global North had invested more in the Global South, its level of development today would likely be better.

He emphasized the elements that could propel economic development through economic surplus in less-developed regions: national capital, foreign investment and the State. Based on the ideas championed by Prebisch and Singer (Prebisch, 1950; Singer, 1950; Singer, 1984), Baran considered that some less-developed regions could benefit from ISI and transform their productive structure. However, Baran also stated that the presence of unscrupulous monopolies and oligopolies could result in a national economy that was neither functional nor articulated. Moreover, foreign investment faced limitations in achieving development in less-developed regions.

According to Baran (1957), the purported advantages of the international trading system and international capital were only enjoyed by a few exporting enclaves, such as staple crops and mining, within the national economic system. Generally, the enclaves were owned and controlled by foreign enterprises. He stated that "the principal impact of foreign enterprise on the development of the underdeveloped countries lies in hardening and strengthening the sway of merchant capitalism, in slowing down and indeed preventing its transformation into industrial capitalism" (Baran, 1957, p. 194).

However, the State in the foreign investment recipient countries could also break the deadlock on unequal exchange by implementing new programs which could make “development from within” more dynamic and prosperous. Overall, Baran argues that “the development of a socialist planned economy is an essential, indeed indispensable, condition for the attainment of economy and social progress in underdeveloped countries” (Baran, 1957, p. 261). To what extent did Marxist dependency theory penetrate in the FT movement’s beliefs and premises? This is analyzed in a later section of this study.

Another noteworthy dependency theory is associated dependent development, known as the non-Marxist dependency theory. The most important intellectual advocate of associated dependent development was Fernando Cardoso (Cardoso and Faletto, 1979). He had an optimistic perspective regarding the progress of Global South countries given that they had continued their development and, consequently, this trend could continue.

To support this argument, Cardoso developed a 3-phase development route for Global South regions. First, colonial times were characterized by a dual rural-urban economy in which the agricultural sector attempted to export to the international market. The most relevant part of the economic activity was carried out at the artisanal level, involving peasants and petty producers. Moreover, other modern semi-capitalist sectors of the local economy were integrated into the global economy. Secondly, a “developmentalist alliance” (Cypher, J. and Dietz, J., 1997, p. 193) evolved around ISI, which led to a new social structure of accumulation involving industrial workers, merchant capitalists, governmental employees and other economically buoyant individuals in society. It resulted in the transition from an agro-export economy to ISI. Thirdly, an authoritarian-corporatist regime replaced the ISI strategy of development.

The weakening of states during the ISI period led to a loss of influence with respect to public spending in society. This, in turn, afforded an opportunity for multinational corporations to settle in the Global South (Cypher, J. and Dietz, J., 1997, p. 193). Multinational companies became key players in society as catalysts of change in the various economic sectors and played a fundamental role in the achievement of higher development stages by the Global South. Did the associated dependent development theory permeate the original FT movement’s beliefs and premises? Has the FT movement been influenced by the development of development theory? The next section makes a comparative analysis to approach these questions.

Relation between dependency and underdevelopment theories and the evolution of the fair trade movement (Phase I:1940s-1980s)

The period from 1940 to 1980 represents the origin of what is known as the modern FT movement. During this period, FT initiatives focused on achieving two relevant outcomes: a. reducing trade barriers in the Global North, given that, according to fair traders, they prevented smallholders from developing value-added production (Barratt Brown, 1993, p. 92); b. establishing an international cooperative system to regulate the world market through a statist approach.

The structuralist arguments developed by Prebisch and Singer (Prebisch, 1950; Singer, 1950; Singer, 1984) viewed trade as a tool that served the interests of the Global North, which could reap the benefits of product exchange and investment. The disillusion experienced by development theorists with respect to unequal terms of trade in the Global South was associated with the Ricardian model of comparative advantage. This channeled the discussion towards the creation of alternative trade markets, which could contest the premise of neoliberal trade theories.

The structuralist objective to reduce unequal terms of trade and transform the center-periphery relationship for the benefit of poor farmers in the Global South, by means of an alternative world trading system, required the support of strong international regulations. The statist emphasis of this theory was relevant, given that capitalist market development considered that exchange relations were privileged compared to social production relations. According to structuralists, North-South terms of trade were unequal; therefore, they envisaged a policy solution based on the idea of ISI as well as market regulations to support development efforts in the Global South.

The origins of alternative trade and parallel markets can be traced back to NGOs in the Global North in the 1940s, which imported products from smallholders in the Global South (Redfern and Snedker, 2002, p. 5), as well as in Europe in the 1950s (Giovannucci and Koekoek, 2003, p. 38). By 1964, this alternative form of trade became more organized in the form of Alternative Trade Organizations (ATOs), the first of which was founded by Oxfam UK. ATOs shifted the premise of alternative trade, emphasizing trade reform as an engine for development under the motto “trade not aid” (Renard, 2003, p. 89). Through this re-expressed alternative value chain, ATOs could push for improved distribution of income and fairer terms of trade. As indicated by the International Federation of Alternative Trade (IFAT) (currently known as the World Fair Trade Organization), “alternative trade operates under a different set of values and objectives than traditional trade, putting people and their well-

being and preservation of the natural environment before the pursuit of profit” (IFAT in Renard 2003: p. 89).

As part of the dependency theory, the Marxist dependency school of thought made a very important and radical contribution to the development of FT as an alternative market. Paul Baran (1957) was a radical thinker who opposed the world’s capitalist system and asserted that it was useless in facilitating developmental benefits for the Global South and its inhabitants. His approach toward FT aimed to promote radical reforms to the existing trade system, while also seeking to lay the foundation for an alternative trade system that could provide new opportunities for the Global South and their products.

Marxist dependency theorists focused on combating unfair commodity prices, achieving “trade not aid” and fostering national and international market regulation to support its efforts. Moreover, Paul Baran developed a critique that stated that the outcome of world capitalism was reflected in unequal exchange; therefore, he proposed the idea of a new economic order. These ideas permeated deeply among fair traders in the 1950s, 1960s, and 1970s. (Baran and Sweezy, 1966).

Baran’s school of thought, though radical, did not prevail. Despite its sound argument and the support that it received from important development circles, the deeply embedded liberal framework allowed for a degree of restrictive practices to maintain the stability of the world trading system (Helleiner, 1994), with support from international commodity control schemes such as those of the 1948 Havana Charter, as well as the interventional use of buffer stocks and compensatory funds for some commodities. Northern countries also firmly opposed providing the conditions for the trading system to undergo a radical change. Consequently, the mechanisms promoted by embedded capitalism did not set adequate conditions for the Marxist dependency theory to become a reality.

The United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) in 1964 and 1976 was an opportunity for fair traders to push forward their agenda, which proposed an Integrated Program for Commodities. The program consisted of international commodity stocks to control price fluctuations, funding from a common pool of resources, a compensatory finance mechanism for primary commodities, and the elimination of unfair Global North protectionist barriers. The single aspect that was able to withstand the pressure from the Global North was the idea to develop common funds to provide financial support for producers in the Global South.

Associated dependent development, also known as the neo-structuralist school of thought, was very critical of the world trading system, in which unequal

exchange was permitted. However, Cardoso shared his perspective on multinational corporations (MNCs), thereby playing a key role in finding a pathway to development (Cardoso and Faletto, 1979). Through his stages of development approach à la Rostow, Cardoso developed a scenario in which certain economic sectors of the Global South could develop promising linkages that could not only push ISI, but also take development to a higher level. The decline of embedded capitalism and the establishment of an authoritarian-corporatist regime provide an important argument in favor of the emergence of MNCs.

Local elites could also play a very relevant role in setting the stage for changes that could propel development in the Global South. Cardoso developed and supported the Prebisch-Singer argument that surplus extracted primarily for the Global North's advantage was detrimental to the Global South. He also described the key role that local elites could play in the local economy while pursuing more favorable terms of trade.

Despite the possibility of the State losing some of its influence during the third phase of an authoritarian-corporatist regime, it could play a relevant role in the distributional effect of the wealth generated by MNCs. Either through new development programs, a fair distribution of wealth, or a progressive corporate taxation system, the State could promote development.

Another prominent theory that focuses on a historical materialistic analysis and is critical of the unequal exchange between the Global North and the Global South, as well as the extraction of economic surplus for the benefit of the center is "development of underdevelopment" (Frank, 1969, p. 3).

Despite the general notion that the Global South's history, as well as its present, simulates the historical path of the Global North today, recent research has demonstrated that "contemporary underdevelopment is in large part the historical product of past and continuing economic and other relations between the satellite underdeveloped and the now developed metropolitan countries" (Frank, 1969, p. 4). Therefore, instead of merely analyzing the Global South's stages of economic development, Frank (1969) underscored the relevance of "the economic, political, social, and cultural relations" that emerge and develop "as a result of the development of the capitalist system" (Frank, 1969, p. 4). The potential impact of North-South relations on international trade, trade agreements, and the development agenda shape important exchange relations that could eventually determine the amount of economic surplus derived from these exchange relations. Trade and economic relations play a crucial role in bringing forth the modern capitalist system, but exchange relations are also critical in

the analysis of the ways in which the national metropolises of the Global South are intertwined with the metropolises of the developed North (Frank, 1969, p. 4).

Frank stated that “each of the satellites... serves as an instrument to suck capital or economic surplus out of its own satellites and to channel part of this surplus to the world metropolis of which all are satellites” (Frank, 1969, p. 6). The metropolises of the Global North receive the economic surplus extracted from the metropolises of the Global South. They themselves are the satellites of the Global North with their powerful metropolises. However, the metropolises of the Global South, though producers, also receive the surplus produced in other satellite cities or productive agricultural areas within the Global South region. The economic surplus would accumulate in these metropolises of a colonial background, which would, in turn, transfer this accumulation of surplus to the powerful metropolises of the Global North.

According to Frank (p. 5),

“the economic, political, social, and cultural institutions and relations we now observe are the products of the historical development of the capitalist system no less than are the seemingly more modern or capitalist features of the national metropolises of these underdeveloped countries.”

This led Frank (1969) to argue that the “present underdevelopment of Latin America is the result of its centuries-long participation in the process of world capitalist development” (Frank, 1969, p. 6).

The FT movement tends to degrade the fundamentals of the capitalist market, by considering that they are primarily the result of commercial exchanges rather than a social exchange. Moreover, the FT movement does not radically challenge the social relations of production behind the market economy imperatives of competition, accumulation and profit making. Instead, exploitation is viewed as the result of actions by immoral market actors (Fridell, 2007).

During this period, fair traders had two primary demands: a. to eliminate “unfair” trade practices and “unequal” exchange, and b. to establish international cooperative mechanisms to regulate the world market and achieve “fair” prices and labor conditions for small-scale commodity producers and workers in the Global South (Fridell, 2007). The FT movement experienced a rude awakening during the 1970s and 1980s in particular. The powerful Global North and their monopolistic and oligopolistic trading power and macro structures presented a strong opposition to the above-mentioned demands; this has been politically criticized by international forums and organizations such as UNCTAD. On the other hand, the

weakening of embedded capitalism by the late 1980s, the Soviet Union's political and economic debacle in the early 1990s, as well as the failure of commodity agreements, put the FT movement in a very fragile and weak position.

Fair traders began to confront these constraints head-on and to consider that NGOs, rather than the State, represented the primary means for development. NGOs' "role is generally viewed as subsidiary, not central, to the fair trade network" (VanderHoff Boersma 2001, p. 44). During this period, fair traders also shifted their focus from creating an alternative market to changing the world trading system. This set the stage for the rechanneling of FT objectives in the decades to come.

Resurgence of neoliberalism in the development theory and its influence on the fair trade network. A return to orthodoxy? (Phase 2: Late 1980s to present)

As the State lost predominance as a central development actor by the end of the 1980s, along with the weakening of the abovementioned dependency theories, the FT movement abandoned its original objective of implementing an alternative trade system, aiming instead to access mainstream capitalist markets. This would facilitate efforts aimed at meeting the needs of smallholders in the Global South.

"Over the past two decades, the fair trade vision has changed from an alternative trading network composed of Alternative Trading Organizations dealing exclusively in fair trade products, to a market niche driven by the interests of giant conventional corporations with minor commitments to fair trade given their overall size" (Fridell, 2007, p.6).

In order to achieve this objective, fair traders organized themselves in a network that promoted labelling initiatives, but they also "stepped up their efforts in consumer research, marketing strategies, and quality control" (Fridell, 2007 p. 45)

Additionally, the shift in the objectives of fair traders resulted from "the dramatically altered political-economic and ideological conditions ushered by the rise of neoliberal globalization" (Fridell, 2007, p. 45). Thanks to neoliberal reforms in the 1990s and the deterioration of the State's influence at the global level, the political-economic realities under which the fair trade network had to operate changed significantly.

Forces more powerful than the fair trade network have proven capable of pulling the network away from its more radical vision influenced by the heterodox

dependency and development of underdevelopment theories, towards one with an increasingly neoliberal essence. Such forces can be better depicted by studying the Fairtrade coffee market prices in its recent past.

3. Analysis of the evolution of Fairtrade coffee market: from 1990 to 2017

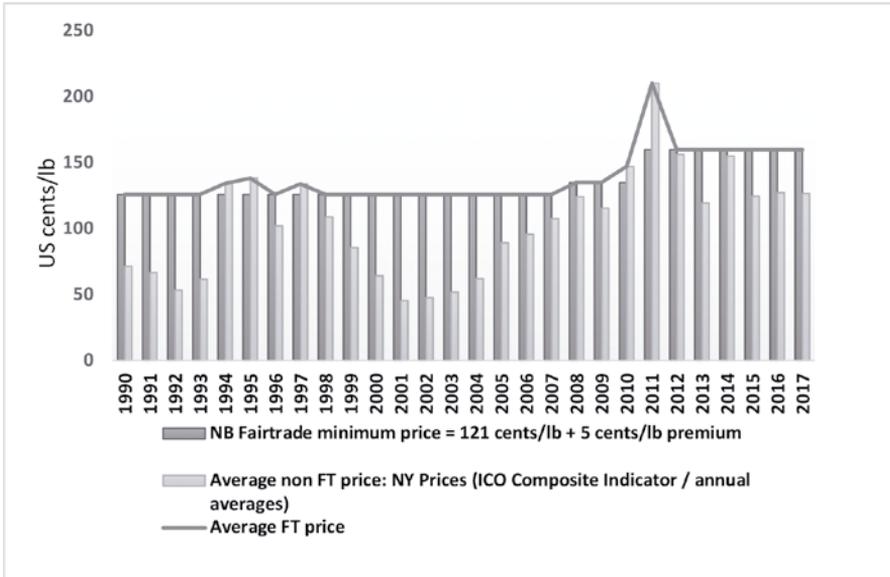
This shift in focus towards market-affirming fair trade initiatives extended the scope of the fair trade network, drawing closer to mainstream value chains during the 1990s. As a result, it had to satisfy the demands of corporate buyers, articulating an increasingly buyer-driven value chain. Despite the expansionary logic that has propelled fair trade's mainstreaming efforts, the contradiction between criticizing conventional market forces and still relying on them is fundamentally problematic. For better or for worse, fair trade has moved away from its roots, and the division between "free" and "fair" trade is shifting.

In order to gain a better understanding of the manner in which market forces and globalization have rechanneled the premise of fair trade towards the neoliberal school of thought, a market price analysis was conducted as a means to understand the implications for the fair trade network.

Following the collapse of the International Coffee Agreement (ICA) in 1989, the New York coffee price, which is used as the international reference price, has experienced a very variable path over the past 27 years, as depicted in Graph 1. The price is determined based on the daily settlement price of the 2nd position Coffee C Futures contract at ICE Futures US for Arabica coffee (ICO, 2018).

Different phenomena such as the frost experienced by Brazil in 1994, as well as the 1997 and 1999 droughts, led to significant reductions in supply, which exerted growing pressure on the New York price. Afterwards, a global overproduction of coffee led the New York price to reach its lowest point in 30 years, even lower than production costs.

Graph 1: Coffee market (1990-2017): Comparison of NB Fairtrade minimum price, Average non FT price, and Average FT price



Source: FLO annual reports (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017) and ICO (2018)

Subsequently, the recovery of prices lasted until the fall of 2008, when world commodity prices were affected by the global financial crisis. Thereafter, prices continued to exhibit an upward trend, which made the New York price reach a 30-year high in 2011. The global demand for coffee continued to increase during those years, and producers responded by continuously increasing their productive capacity (FLO, 2009).

At a certain point in 2011, the price surge reached an inflection point due to a surplus in production, which lasted until 2013. Producers continued to increase their capacity beyond what the market was able to absorb. Additionally, hot and dry weather in Brazil led to an additional downward pressure on prices. By 2014 and 2015, the entry of new and smaller coffee-producing countries into the world coffee market led to an increase in output and a recovery of the New York prices. Between 2016 and 2017, the New York price for Arabica coffee ranged between 124.67 and 127.31 cents per pound (FLO, 2016-2017).

How does the Fairtrade coffee initiative provide an alternative for Costa Rican smallholders to counterbalance volatility of New York prices? The following

discussion provides a reasonable scenario to understand the possible benefits of Fairtrade coffee schemes for producing organizations and farmers.

Fairtrade average price and minimum price: a highly synchronized duet

As a result of the abovementioned volatility of New York Arabica prices, there is unequal bargaining power between producers and consumers (Reinecke, 2012, p. 567). This is one of the reasons why producers seek to obtain the Fairtrade certification.

The goal of sustaining a minimum price floor system is to ensure that producers are able to cover the cost of their sustainable production (Reinecke, 2010, p. 571). It allows producers to receive a minimum revenue that cannot fall below what FLO considers to be the average cost incurred by farmers when world markets fall below a sustainable level. Has this minimum price floor system proven effective in preserving and protecting the revenues and sales of Fairtrade coffee smallholders in Costa Rica? Graph 2, which indicates the farmgate price paid to Costa Rican smallholders, sheds light on this question.

The Fairtrade minimum price is estimated by the Standards Unit at FLO. Fairtrade standards, in turn, are guided by the ISEAL Code of Good Practice for Social and Environmental Labelling (FLO, 2013/2014), in which producers, traders, social actors, and other relevant stakeholders participate in the research, consultation and final decision-making processes.

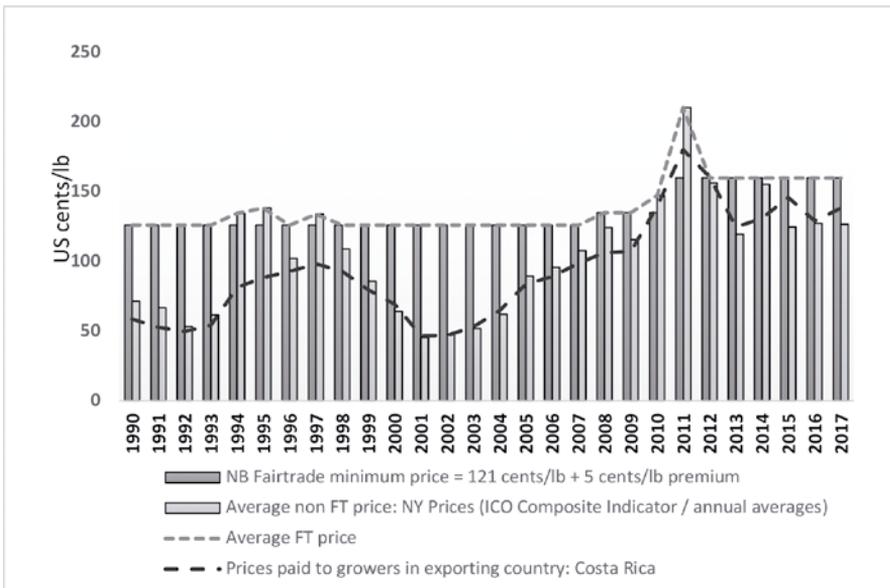
The Fairtrade average price tends to match the Fairtrade minimum price. However, the Fairtrade average price has a very distinguishing feature, given that, when the New York coffee price is higher than the Fairtrade minimum price, the buyer pays the higher price (Raynolds, 2000, p. 301). In this case, the higher price becomes the Fairtrade average price as well the temporary minimum price. This provides a degree of flexibility that is advantageous for producers and workers in certified organizations, given that they will always benefit from market conditions.

Graph 2 depicts the Arabica Coffee market from 1990 until 2017. The Fairtrade minimum price is compared to New York normal market prices. As indicated in Graph 2, the international market price has always been characterized by its high volatility (Lewin et al., 2004, p. 104), and the Fairtrade coffee minimum price and the Fairtrade coffee average price represent a very attractive safety net for Fairtrade coffee producers.

Overall, based on Graph 2, it is possible to deduce that producers without the benefit of the Fairtrade minimum price would be adversely impacted by decreases in the New York coffee price. Participation in fair trade networks helps to reduce the vulnerability of farmers' livelihoods (Bacon, 2004, p. 498).

In a thought-provoking way, Graph 2 illustrates how the price paid to Costa Rican producers relates to the Fairtrade minimum price and the NY price. This corresponds to the average prices paid to growers in the exporting country (in this case, Costa Rica at the farmgate level), or the minimum price guaranteed by the government to growers, by form and weight reported in the national currency in which the coffee is purchased, and converted into U.S. cents per pound.

Graph 2: Coffee market: 1990-2017: Comparison of average Fairtrade price, NY prices, Fairtrade minimum prices, and prices paid to Costa Rican coffee growers



Source: FLO annual reports (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017) and ICO (2018)

The price paid to Costa Rican coffee growers at the farmgate level has always been below the Fairtrade average and the Fairtrade minimum price during the period analyzed (1990 to 2017). Costa Rican traditional coffee producers have

been vulnerable to the volatility of the New York price, as well as the adverse market conditions.

The consequences can be disastrous for Costa Rican coffee growers, especially during difficult periods such as in 2001, when the New York coffee price reached the lowest point in the period analyzed, dropping to .46 cents a pound.

Final remarks

With respect to their premise, fair trade initiatives experienced a metamorphosis between the 1940s and late 1980s. Through its iconic dependency and underdevelopment schools of thought, the development of an underdevelopment theory has shaped fair trade premises and principles. Despite the fact that these schools of thought contended the premise of neoliberal markets, their intention to change the world trading system and its unequal exchange was a result of the limited application of social relations of production instead of economic exchange relations. Additionally, there was a certain level of confrontation between fair traders and the conventional market forces represented in relevant development circles such as the UNCTAD conferences. These factors, in addition to the declining role of the State in development during the late 1980s, the collapse of the Soviet Union, and the counter-revolution of neoliberalism in the early 1990s, led the fair trade initiatives to redirect their focus.

The resurgence of neoliberal market forces starting in the 1990s led the fair trade network to implement market-friendly strategies to better position themselves in the international mainstream market. For instance, fair trade average network's price, as well as its minimum price, has provided smallholders with economic sustainability. New labelling initiatives and the market forces of globalization have provided the fair trade network with an opportunity to achieve economic sustainability as a result of this positive symbiotic relationship. Despite the fact that the neoliberal counter-revolution led to the revival of the fair trade network, this does not mean that the network lost its original premise of fair prices and fair exchange or its loyalty to its Southern partners. Its new reality is promising, but its new "dependency" on market-friendly approaches could also continue to shape its *raison d'être*.

References

- Amin, S. (1974). Accumulation on a world scale: a critique of the theory of underdevelopment. *Monthly Review Press*, vol. 2. Retrieved from https://monthlyreview.org/product/accumulation_on_a_world_scale/
- Bacon, C. (2004). Confronting the coffee crisis: can fair trade, organic and specialty coffees reduce small-scale farmer vulnerability in Northern Nicaragua? *Science Direct*, 33:497511.
- Baran, P. (1957). *The political economy of growth*. United States: Monthly Review Press. New York: John Calder Publishers.
- Baran, P. & Sweezy, P. (1966). *Monopoly capital: an essay on the American economic and social order*. New York: Monthly Review Press.
- Barratt Brown, M. (1993). *Fair trade: reform and realities in the international trading system*. London, England: Zed Books.
- Cardoso, F. (July- August 1972). Dependent capitalist development in Latin America, *New Left Review*. London. Retrieved from <https://newleftreview.org/issues/I74>
- Cardoso, F. & Faletto, E. (1979). *Dependency and development in Latin America*. Los Angeles, United States: University of California Press.
- Cypher, J. & Dietz, J. (1997). *The Process of economic development*. London, England: Routledge, p. 169-197.
- Ehrlich, S. (2018). *The Politics of fair trade: moving beyond free trade and protection*. New York, United States: Oxford University Press.
- Fairtrade Labelling Organizations International -FLO- (reports from 2009, 2010, 2011, 2012, 2013,2014, 2015, 2016 and 2017). *The Benefits of Fairtrade: A Monitoring and Evaluation Report of Fairtrade Certified Producer Organisations for 2008* (2nd ed.). Bonn, Germany. Retrieved from <https://monitoringreport2016.fairtrade.net/en/>
- Frank, A. G. (1969). *Latin America: underdevelopment or revolution. Essays on the development of underdevelopment and the immediate enemy*. New York, United States: Monthly Review Press.
- Fridell, G. (2007). *Fair trade coffee: The prospects and pitfalls of market-driven social justice*. Toronto, Canada: University of Toronto Press.
- Giovannucci, D. & Koekoek, F. (2003). *The state of sustainable coffee: a study of the northern twelve major markets*. London, England: International Coffee Organization.

- Helleiner, E. (1994). *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*. New York, United States: Cornell University Press.
- International Coffee Organization (2018). NY coffee prices Database. Retrieved from <http://www.ico.org/>
- International Coffee Organization. *ICO annual reviews 2011/2012, 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015, 2016/2017 retrospective*. Retrieved from <http://www.ico.org/documents/cy2012-13/annual-review-2011-12e.pdf>
- Lewin, B.; Giovannuci, D.; & Varangis, P. (2004). Coffee markets: new paradigms in global supply and demand. (The International Bank for Reconstruction and Development, Agriculture and Rural Development, Discussion Paper 3), Washington: World Bank. Retrieved from [https://www.scirp.org/\(S\(1z5mqp453edsnp55rrgjt55\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=2039966](https://www.scirp.org/(S(1z5mqp453edsnp55rrgjt55))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=2039966)
- Paré, G.; Trudel, M.C.; Jaana, M.; & Kitsiou, S. (2015). Synthesizing information systems knowledge: a typology of literature reviews. *Information & Management*, 52 (2): 183–199. Retrieved from https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4126344/mod_resource/content/2/2.4.Pare%20et%20al.%202015%20-%20literature%20review.pdf
- Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. New York: Economic Commission for Latin America. Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29973/002_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Raynolds, L. T. (2000). Re-embedding global agriculture: the international organic and fair trade movements. *Agriculture and Human Values*, 17(3), 297-309. Retrieved from <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1007608805843>
- Redfern, A. & Snedker, P. (2002). *Creating market opportunities for small enterprises: experiences of the fair trade movement*. Geneva, Switzerland: International Labor Organization. Retrieved from http://www.oit.org/wcms-sp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/ifp_seed/documents/publication/wcms_117707.pdf
- Reinecke, J. (2010). Beyond a subjective theory of value and towards a ‘fair price’: an organizational perspective on Fairtrade minimum price setting. *Organization*, 17(5), 563–581. Retrieved from http://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-3384_en.html
- Reinecke, J.; Manning, S.; & von Hagen, O. (2012). The emergence of a standards market: multiplicity of sustainability standards in the global coffee industry. *organization studies*, 33(5), 6, 789-812. Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=1970343>

- Renard, M. (January 2003). Fair trade: quality, market and conventions. *Journal of Rural Studies* 19(1):87-96.
- Ruggie, J. (1982). International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order, international organization. Volume 36, Issue 2, International Regimes, p. 379-415. Retrieved from http://ftp.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/rug_ocr.pdf
- Singer, H. (1950). The distribution of gains between investing and borrowing Countries, *American Economic Review* 40: 473-85.
- Singer, H. (1984). "The terms of trade controversy and the evolution of soft financing: early years and the UN", pp. 275-303 in Gerald Meier and Dudley Seers (eds), *Pioneers in Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Singer, H. (1989). Terms of trade and economic development, pp. 323-8 in John Eatwell *et al.* *The New Palgrave: Economic Development*. New York: W. W. Norton.
- United Nations (1949). *Relative prices of exports and imports of underdeveloped countries*. New York: United Nations. Retrieved from www.questia.com
- VanderHoff Boersma, F. (2001). "Economía y Reino de Dios: neoliberalismo y dignidad opuestos que viven juntos". *Christus* 723.

EL REGIONALISMO POSTLIBERAL EN SUDAMÉRICA: ¿EN FASE DE DESPOLITIZACIÓN? LOS CASOS DE ALBA, UNASUR Y MERCOSUR

POST-LIBERAL REGIONALISM IN SOUTH AMERICA: IN A DEPOLITICIZATION PHASE? THE CASES OF ALBA, UNASUR AND MERCOSUR

María Victoria Alvarez¹

ORCID: 0000-0002-2203-5082

RESUMEN

Luego de cinco décadas de olas de auge y decadencia, el regionalismo en Sudamérica, en los primeros años del siglo XXI, fue repensado en un diseño postliberal: en particular, una iniciativa tanto de complementación como de cooperación materializada en el ALBA, al igual que un esquema de diálogo intersectorial y cooperación política, la UNASUR. Por su parte, el MERCOSUR, un sistema resiliente de la anterior ola de regionalismo sudamericano, también se renovó en clave postliberal.

Una década después del surgimiento del regionalismo postliberal, se asiste a una fase de pérdida de dinamismo. En este trabajo, describimos los últimos desarrollos en torno a ALBA y UNASUR, así como el MERCOSUR, siguiendo la perspectiva de Dabène de ciclos de politización. El interrogante es si estos esquemas se encuentran en una fase de despolitización. Si esto es así, nos preguntamos si serán lo suficientemente resilientes como para superar dicha fase y transitar hacia una de repolitización.

Palabras clave: Sudamérica; regionalismo postliberal; ciclos de politización; ALBA; UNASUR; MERCOSUR.

ABSTRACT

After five decades of waves of boom and decline of regionalism, in the early years of the 21st century, South American regionalism was reconsidered in a post-liberal design: in particular, an initiative of complementarity and cooperation materialized in ALBA, as well as a scheme of cross-sectoral dialogue and political cooperation, UNASUR. Meanwhile, MERCOSUR, a resilient regionalist system, was also renovated in post-liberal terms. A decade after the rise of post-liberal regionalism, we attend to a phase of less dynamism. In this paper we describe the latest developments of ALBA and UNASUR, as well as MERCOSUR, following the perspective of Dabène of cycles of politicization. The question is whether these schemes are in a phase of depoliticization. If this is so, this development raises the question of whether they will be the sufficiently resilient as to overcome this phase and move toward one of deeply repoliticization.

Keywords: South America; post-liberal regionalism; cycles of politicization; ALBA; UNASUR; MERCOSUR.

1 Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctora en Relaciones Internacionales. Rosario, Argentina. Profesora en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Correo electrónico: maria.alvarez@fcpolit.unr.edu.ar



Introducción

Luego de cinco décadas de subsecuentes olas de auge y decadencia del regionalismo en América Latina, en los primeros años del siglo XXI, sobre todo en Sudamérica, gobiernos de izquierda recuperaron el espacio político y pusieron en debate los intereses, la racionalidad y los objetivos de la integración regional, como se había aceptado hasta ese momento (Sanahuja, 2012, p. 26). Así, se dio el contexto propicio para el advenimiento de una nueva ola regionalista, caracterizada por la aparición de estructuras inéditas que se yuxtapusieron con esquemas preexistentes como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina (CAN).

El regionalismo fue repensado en un diseño postliberal (Da Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2010, 2012), que también recibió otros calificativos como posthegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012)² y que intentaba ir más allá del regionalismo abierto de la década anterior: en particular, una iniciativa innovadora de complementación y de cooperación materializada en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), más un esquema de diálogo intersectorial y cooperación política, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

En el nivel regional, se configuró la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como un instrumento de diálogo político y cooperación en ámbitos como “el desarrollo social, la educación, el desarme nuclear, la agricultura familiar, la cultura, las finanzas, la energía y el medio ambiente”, entre otros (SELA, n. d.). La CELAC buscaba tener un alto perfil político, reflejando la herencia histórica del Grupo de Río (Sanahuja, 2012, p. 57), aunque en los últimos tiempos ha perdido vigor y relevancia.³

En este punto, se vuelve fundamental esclarecer las nociones de regionalismo e integración regional, dado que no constituyen conceptos intercambiables. Seguimos a Hurrell (1995), quien distingue entre cinco categorías de regionalismo: regionalización, identidad regional, conciencia regional, cooperación regional interestatal (en la cual se halla la integración regional) y cohesión regional. En particular, la noción de cooperación regional implica la negociación y construcción de acuerdos o regímenes interestatales o intergubernamentales, donde la estructura institucional puede ser formal, pero también laxa. Podría involucrar

2 Además de las ya mencionadas, surgieron otras categorizaciones para adjetivar al período posterior a la crisis del regionalismo abierto: regionalismo social y productivo (Briceño Ruiz, 2011), regionalismo postneoliberal (Bizzozero, 2011), regionalismo heterodoxo (Van Klaveren, 2012).

3 La CELAC constituye un mecanismo de cooperación y concertación política regional y no un esquema subregional; por lo tanto, no será abordada en este trabajo.

la organización de reuniones regulares con algunas reglas de funcionamiento y el diseño de mecanismos tanto para la preparación como para el seguimiento de los acuerdos forjados (Hurrell, 1995, p. 42).⁴ La integración regional, por su parte, involucra decisiones de los gobiernos sobre políticas específicas, con el propósito de remover las barreras a la circulación de bienes, servicios, capitales y personas (Hurrell, 1995, p. 43).

La distinción entre esas dos categorías resulta vital a la hora de diferenciar esquemas subregionales como UNASUR y ALBA; por un lado, ninguno de los ellos “puede ser considerado una iniciativa de integración en el significado estándar de este término, ya sea por su contenido económico, político o legal” (Sanahuja, 2012, p. 31-32), y MERCOSUR o CAN, por otro.

Lo que se evidencia claramente en los últimos tiempos, en Sudamérica, es la proliferación y el solapamiento de esquemas de cooperación e integración. Lejos de ser una contradicción, creemos que “es necesario ajustar los lentes conceptuales a la realidad de la región y olvidar los modelos teleológicos de integración” (Soares de Lima, 2016, p. 79).

Pero más allá del debate en torno a la dicotomía divergencia-convergencia y al hecho de que los esquemas regionales latinoamericanos puedan entenderse como proyectos ideologizados que conducen a la fragmentación (Malamud y Gardini, 2012) o “como expresiones de una heterogeneidad que es propia de la región, y que no hay que ocultar bajo pretensiones de homogeneidad” (Vivares y Dolcetti-Marcolini, 2016, p. 31); la posibilidad de encontrarse frente a una fase de despolitización del regionalismo postliberal es una interpelación.

Una década después del surgimiento o de la renovación de esquemas regionales y subregionales de cooperación e integración en clave postliberal, éstos concurren en una fase de pérdida de dinamismo, en el mejor de los casos, o de desaparición, en el peor. Ello conduce a preguntarnos: ¿la etapa de regionalismo postliberal está agotada?, es decir, nos preguntamos si nos encontramos “frente a un ‘fin de ciclo’ en la región” (Racovschik y Raimundi, 2016, p. 17). Para poder responder a este interrogante, se utilizará la noción de ciclos de politización de Dabène, que puede explicar las irregularidades observadas en la mayoría de los procesos de integración y evita las interpretaciones teleológicas respecto del éxito o fracaso del regionalismo (Dabène, 2012, p. 42).

4 Estos acuerdos cooperativos sirven para responder a desafíos externos y coordinar posiciones regionales en instituciones o foros internacionales. También pueden servir para asegurar ganancias de bienestar, promover valores comunes o resolver problemas habituales, especialmente, los derivados de un creciente nivel de interdependencia (Hurrell, 1995, p. 42).

El objetivo del trabajo es analizar si ALBA y UNASUR se encuentran en una fase de despolitización, teniendo en cuenta dos elementos que se derivan del esquema teórico-conceptual de Dabène: la concepción de intereses comunes y la construcción de arreglos institucionales. Eventualmente, si esto es así, se plantea la pregunta de si serán lo suficientemente resilientes como para superar dicha fase y transitar hacia una de repolitización. Del mismo modo, se aplica este marco para analizar el estado del MERCOSUR, que ha sufrido anteriores etapas de politización y despolitización.⁵

El trabajo se organiza de la siguiente manera: luego de esta introducción, se esbozan los lineamientos teórico-conceptuales y metodológicos de la investigación, incluyendo, en forma sucinta, las argumentaciones principales del pensamiento de Dabène respecto a las fases de politización de los procesos de integración. Posteriormente, se realiza el análisis en tres etapas de las dinámicas en torno a los esquemas de ALBA, UNASUR y MERCOSUR.

Se considera que este artículo puede aportar, aunque modestamente, a la literatura sobre regionalismo en América Latina, en general, y en Sudamérica, en particular, al aplicar el marco teórico-conceptual de ciclos de politización de Dabène a un fenómeno reciente, cual es la pérdida de dinamismo de los esquemas de cooperación e integración instituidos o reformados bajo las premisas del regionalismo postliberal.

1. Lineamientos teórico-conceptuales y metodológicos

Evitando conceptualizaciones sustentadas en la experiencia europea, Dabène brinda una definición de politización de los procesos de integración regional que se centra en la voluntad de los actores en alcanzar una meta política colectiva (por ejemplo, la resolución de crisis o la consolidación de la democracia), a través de la integración económica, y argumenta que el grado de politización constituye un valioso factor para determinar la vitalidad de esos procesos o su ausencia (Dabène, 2012).

Su hipótesis principal para el caso latinoamericano es que la manera en la cual se concatenan las secuencias y el nivel de politización en un proceso de integra-

5 La elección de estos tres esquemas se relaciona con el hecho de que “las transformaciones en la cooperación subregional con la formación de la UNASUR, los cambios en el Mercosur, con su mayor énfasis en la dimensión política [...] así como la constitución de la ALBA, bajo liderazgo venezolano” condujeron a “lo que la literatura denominó regionalismo postliberal” (Soares de Lima, 2016, p. 86).

ción permite explicar su resiliencia, a pesar de las crisis repetidas y de sus resultados limitados (Dabène, 2012; Dubé, 2015).⁶ El autor modifica ligeramente su teorización en el tiempo y mientras en su obra más antigua el énfasis está colocado en el compromiso por parte de los principales actores políticos por compartir *intereses* comunes, el nivel de *institucionalización* y el rango de *temas* factibles de ser discutidos en el ámbito regional (Dabène, 2009, p. 30, cursivas de la autora), en su obra más reciente, la construcción de *intereses* comunes y la de *instituciones* regionales siguen siendo dimensiones importantes, pero la tercera dimensión está constituida por la participación de *actores no-estatales* (Dabène, 2012, p. 42).

Se puede, así, abordar la “operacionalización” de los conceptos presentes en la argumentación de Dabène sobre politización y, de tal manera, es posible deducir unos indicadores que faciliten la contrastación empírica del concepto por analizar (Cea D’Ancona, 1996, p. 123). En un ejercicio de sobresimplificación, se utilizan dos elementos comunes en sus teorizaciones —la construcción de *intereses comunes* y la de *instituciones regionales*—, esenciales (aunque no exclusivos) para analizar el paso de una fase de politización a otra.

Cabe aclarar que la agenda de investigación de Dabène generó trabajos diversos; por ejemplo, el de Ribeiro Hoffmann (2015), que explora el vínculo entre politización y legitimidad en el MERCOSUR, identificando “picos” de politización en años recientes y los principales actores que promovieron dicha politización. Por su parte, Dubé (2015) retoma la explicación de Dabène sobre la resiliencia del regionalismo en América Latina, para contraponer una diferente, basada en el cálculo costos-beneficios; mientras que Rivarola Puntigliano y Briceno Ruiz (2013) intentan resolver el “misterio Dabène” (Dabène, 2009, p. 5), explicando la resiliencia de los proyectos de integración por tres factores (desarrollo socioeconómico, autonomía regional e identidad común). Otro ejemplo es el trabajo de Quiliconi y Rivera (2019), quienes conectan la definición de politización de Dabène con el concepto de ideología, para analizar de qué manera la convergencia/divergencia ideológica de los ejecutivos nacionales repercute en la cooperación regional sudamericana.

6 El nivel de politización alcanzado durante la secuencia 1 (politización) es suficiente para prevenir el colapso del proceso durante la secuencia 2 (despolitización), porque hay cierta consistencia en el compromiso de los actores o porque las instituciones proporcionan un mínimo de resiliencia. La secuencia 3 (repolitización) implica la construcción de un nuevo proyecto y una renovada concepción de intereses en común en el nivel regional, e incluso nuevas metas políticas luego de una crisis. Esta secuencia no necesariamente es lineal ni progresiva; tampoco existe una variable independiente que explique, de manera exclusiva, el paso de una fase a la otra (Dabène, 2012, p. 44).

La estrategia de investigación de este trabajo es el estudio de casos, en especial, el de aquellos múltiples (Cea D'Ancona, 1996), con foco en ALBA, UNASUR y MERCOSUR, a través de estrategias cualitativas de recogida de información (revisión de fuentes de observación secundaria mediante bibliografía y documentos) y el uso de la técnica documental de análisis de datos (Cea D'Ancona, 1996, pp. 88-89).

2. La etapa de (re)politización: el regionalismo postliberal

En los primeros años del siglo XXI, se evidenció una renovación política en Sudamérica, donde gobiernos de izquierda recuperaron el espacio político para redefinir prioridades en relación con la distribución de ingresos y el rol del Estado. Tanto los intereses, la racionalidad y los objetivos de la integración regional como las estrategias internacionales de inserción y las políticas de desarrollo fueron puestos en debate (Sanahuja, 2012).

De esta manera, se dio el contexto propicio para el advenimiento de una nueva ola de regionalismo, caracterizada por la aparición de estructuras que se superpusieron a esquemas preexistentes. El ciclo de politización se manifestaba en nuevas y enriquecidas agendas, que iban más allá de las cuestiones centradas en el comercio, agregando compromisos gubernamentales en pos de profundizar la integración en una “secuencia repolitizada post-comercial del regionalismo” (Dabène, 2012, pp. 42 y 61).⁷

A pesar de que existen diferencias entre ALBA y UNASUR, en términos generales, estos esquemas se caracterizan por la convergencia de temas y áreas de acción en torno a un “retorno de la agenda de desarrollo”, “retorno de la política” y “retorno del Estado” (Serbin, 2012, p. 79). La ola de regionalismo postliberal fue una opción más política que económica para los países sudamericanos y, en todo caso, claramente no eliminó la opción clásica de libre comercio (Dabène, 2014, p. 70), como se reflejó con la conformación de la Alianza del Pacífico.

⁷ El autor, sin embargo, desconfiaba de las contribuciones efectivas de UNASUR o ALBA, si se tenía en cuenta la larga historia de secuencias de politización seguidas de despolitización que se produjeron en la trayectoria del regionalismo latinoamericano (Dabène, 2012, p. 63).

2.1. ALBA

Conformada en el 2004, a partir de una alianza entre la Venezuela de Hugo Chávez y la Cuba de Fidel Castro, como un esquema de asistencia y de cooperación sur-sur, el ALBA presenta un fuerte contenido ideológico antiestadounidense (Briceño Ruiz, 2014), que, con la inclusión del programa Petrocaribe,⁸ reforzaba el contrapunto con el regionalismo abierto. Fue sumando gobiernos estrechamente aliados a Chávez, como Bolivia, Nicaragua y Dominica; posteriormente, Ecuador y algunos países del Caribe.⁹

El ALBA representa un intento sin precedentes en el regionalismo latinoamericano por promover una agenda no basada exclusivamente en la liberalización comercial, sino en la cooperación interestatal, el intercambio de recursos humanos y la solidaridad (Riggiozzi, 2012, p. 140). En efecto, encarna un proyecto radical de transformación ideológica para extender el socialismo del siglo XXI a un esquema de cooperación regional directamente opuesto al neoliberalismo.

El bloque se dotó de una estructura institucional laxa, fundamentada en órganos intergubernamentales: consejos, comités y grupos de trabajo, incluyendo, como novedad, un Consejo de Movimientos Sociales.¹⁰ Sin embargo, hacia 2012, en pleno auge del ALBA, ya existían dudas sobre su capacidad para construir los consensos en torno a intereses comunes que requería un proyecto viable. En todos los Estados miembros menos en Cuba, el ALBA era sólo una de las diversas formas de integración regional que se perseguían en paralelo, y no necesariamente la que se priorizaba (Cusack, 2019, p. 107).¹¹

8 Petrocaribe es un mecanismo mediante el cual Venezuela vende petróleo en condiciones especiales a sus vecinos de la Cuenca del Caribe y Centroamérica (Briceño Ruiz, 2014, p. 169).

9 Adhesiones al ALBA: Bolivia (2006); Nicaragua (2007); Dominica y Honduras (2008); Antigua y Barbuda, Ecuador, San Vicente y las Granadinas (2009); Santa Lucía (2013); San Cristóbal y Nieves y Granada (2014) (SELA, 2015). Honduras se retiró del bloque en el 2010, mientras que Ecuador lo hizo en el 2018.

10 El ALBA-TCP se estructura a partir del Consejo Presidencial, los consejos ministeriales político, económico y social, más un Consejo de Movimientos Sociales. Asimismo, cuenta con un Comité de la mujer e igualdad de oportunidades, una Comisión Política, un Comité de Defensa de la Naturaleza y una Secretaría Ejecutiva, entre otros órganos (MRE, 2009).

11 Algunos integrantes del ALBA son, al mismo tiempo, parte de UNASUR, MERCOSUR, la CAN o la Comunidad del Caribe (CARICOM).

2.2 UNASUR

Desde el 2008, UNASUR constituye una construcción regional diseñada por Brasil, a partir de la anterior iniciativa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que se edificó sobre la base de intereses comunes en establecer una estructura institucional sudamericana en temas más allá del comercio, mientras buscaba, al mismo tiempo, una posición autónoma en relación con actores extraregionales.

La creación e institucionalización de UNASUR pueden ser explicadas por la convergencia ideológica entre los gobiernos de los Estados participantes, de tinte progresista (Quiliconi y Rivera, 2019). Si bien los Estados miembros se decantaron por una institucionalización ligera, el Tratado Constitutivo preveía la creación de consejos ministeriales sectoriales y un parlamento, que se regularía mediante un protocolo adicional a dicho Tratado.

Las contribuciones de UNASUR incluyeron la construcción de un espacio eficaz para la solución de conflictos presentados en la región,¹² la creación del Consejo Suramericano de Defensa, en el cual se discutieron temas tradicionalmente sensibles para los Estados sudamericanos, y, más aún, la delimitación de un espacio institucional que logró ofrecer una variedad de políticas públicas a la región,¹³ gracias a la actuación de los consejos sudamericanos, a través de redes intergubernamentales, independientemente de los ciclos y procesos políticos (Hoffmann, 2019).

2.3 MERCOSUR

A partir del 2003, con la firma del Consenso de Buenos Aires por los entonces presidentes de Argentina y Brasil (Néstor Kirchner y Lula da Silva), el MERCOSUR intentó renovarse, al introducir una serie de cambios para complementar la dimensión comercial del bloque con políticas en los ámbitos sociales y

12 Entre ellos, se puede mencionar la crisis política en Bolivia, en el 2008, por las iniciativas separatistas de las provincias de la Media Luna; el golpe de Estado contra el presidente Zelaya en Honduras en junio de 2009, o el intento de golpe de Estado en Ecuador en septiembre de 2010.

13 Se destaca la cooperación en materia de infraestructura, a través del Consejo de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), que absorbió los proyectos desarrollados en la Iniciativa para la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). También se crearon consejos para discutir temas de energía, salud, desarrollo social, finanzas, cultura, educación, ciencia, tecnología e innovación, entre otros (portal UNASUR www.unasursg.org)

productivos. La visión común de los presidentes contribuyó a la generación de consensos en torno a ciertos intereses comunes, que podían ser alcanzados en un marco subregional renovado.

En términos prácticos, la financiación de proyectos con el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), así como las iniciativas institucionales del MERCOSUR Social, para los derechos laborales, y la creación del Tribunal Permanente de Revisión fueron elementos de politización que marcaron ciertas transformaciones en el contexto de las formas de regionalismo postliberales.

En concordancia con la etapa de un nuevo regionalismo, comenzó a tener mayor preeminencia no solo la dimensión social, sino también la ciudadana (Porcelli, 2013, p. 3). Avanzando en este sentido, en diciembre de 2005, los países miembros aprobaron la constitución de un parlamento para el bloque, que entró en pleno funcionamiento en mayo de 2007.

La novedad principal de ese parlamento residía en el hecho de que sus integrantes debían ser elegidos en forma directa por la ciudadanía, lo que lo convertía en la única institución con representación democrática.¹⁴ Más allá de que algunos países elegían a los parlamentarios y el resto enviaba delegados de sus congresos nacionales, la elección directa constituía una señal clara en favor de la politización del bloque. Mallmann y Dri, en esta línea, argumentan que con la creación del Parlamento del MERCOSUR, el proceso de integración alcanzó “su nivel más elevado de politización” (2011, p. 221).

En este periodo de politización, Venezuela fue admitida, aprovechando la suspensión de Paraguay. El tratado de incorporación de Venezuela al bloque se firmó en el 2006, pero la ratificación dependía de los congresos nacionales y estuvo bloqueada por el senado paraguayo hasta el 2013. Venezuela fue finalmente admitida cuando, a su vez, Paraguay fue suspendido, debido al juicio político que llevó a la destitución del presidente Fernando Lugo (Ribeiro Hoffmann, 2015, p. 65; Van Klaveren, 2018, p. 68).

14 El único país que cumplió con el plazo fue Paraguay, el cual eligió a sus representantes en las elecciones de 2008 y luego en el 2013. Lo siguió Argentina, en el 2015.

3. La etapa de despolitización: el declive del regionalismo postliberal

América Latina (y Sudamérica) cuentan con una extensa trayectoria de etapas de politización continuadas de fases de despolitización. Una década después del surgimiento de esquemas subregionales de cooperación e integración con tono progresista, como ALBA y UNASUR, desde los últimos años, se asiste a fuertes movimientos en detrimento de su dinamismo y supervivencia. Especialmente, una nueva concepción de intereses comunes suscitada en los gobiernos conservadores de varios países sudamericanos y una débil institucionalización predispusieron a la creciente fragilidad de los esquemas postliberales.

3.1 ALBA

Hace unos años, Serbin sostenía que el ALBA califica para ser identificado “con un regionalismo que aspira a ser post-hegemónico y que se presenta como post-liberal” solo si logra “una institucionalidad más estructurada y una sostenibilidad independiente de los precios internacionales del petróleo y de los avatares de la política doméstica en Venezuela” (Serbin, 2012, p. 107).

Los hechos han confirmado que ALBA no logró ser independiente de esos factores —porque en realidad nunca fue preparada para serlo— y, consecuentemente, con el descalabro político, económico y social de Venezuela, más un descenso abrupto en la renta petrolera de ese país, el esquema se debilitó. Manifiestamente, la sostenibilidad y la solidaridad no se garantizan, si dependen de la renta petrolera o de cualquier otro producto. A falta de incentivos económicos, un mayor involucramiento en los propósitos generales del proyecto se dificulta.

En el plano institucional, la sobreabundancia de propuestas poco viables, los recursos humanos limitados e inestables, la existencia de múltiples órganos con responsabilidades escasamente claras, la supervisión infrecuente e irregular, la débil rendición de cuentas y la limitada planificación resultaron en una combinación negativa que llevó a que las iniciativas de ALBA comenzaran a fallar (Cusack, 2019, pp. 38-39).

Inclusive, aunque ALBA aparecía como un esquema natural y esencialmente proclive a abrazar los planteamientos de los movimientos sociales, “en la práctica no deja de ser [...] básicamente una iniciativa inter-estatal y, más pre-

cisamente, inter-presidencial, de cooperación donde persisten las mismas limitaciones y un similar déficit democrático señalado para otros procesos de integración” (Serbin, 2012, p. 104). El Consejo de Movimientos Sociales, por ejemplo, no posee poder real en la toma de decisiones del bloque (Serbin, 2012, p. 103; Cusack, 2019, p. 39).

Desde el 2012, el ALBA muestra una agenda menos activa y, especialmente desde la muerte de Chávez en marzo de 2013, no se vislumbra una coincidencia evidente en torno a los intereses comunes que organizaron al esquema. A su vez, fue perdiendo integrantes: el gobierno ecuatoriano anunció su retiro del ALBA como consecuencia de la crisis migratoria.¹⁵

En la actualidad, los arreglos institucionales y los intereses comunes se mantienen de manera frágil: las reuniones de algunos de sus consejos y la celebración de encuentros cumbres entre Venezuela y sus viejos aliados ideológicos, como Cuba, Bolivia, Nicaragua y El Salvador, no logran disimular cierto retroceso del bloque en términos concretos de integración y cooperación, que intentan ser compensadas con una retórica antiestadounidense cada vez más exaltada.

3.2 UNASUR

El bloque fue perdiendo fuelle gradualmente. A medida que el signo político de las presidencias de los países sudamericanos fue girando a la derecha, lo hicieron también sus intereses en política exterior. UNASUR dejó de ser importante y, para muchos, se transformó en una forma de mantener el legado de una izquierda que había sido derrotada en las urnas y, en el caso de Venezuela, había iniciado un camino de ruina.

Se comenzó un claro proceso de despolitización, especialmente en términos institucionales, a partir de enero de 2017, cuando la organización quedó acéfala y su funcionamiento prácticamente se redujo a lo elemental, al menos en contraste con el protagonismo político que tuvo desde su fundación hasta finales de 2016.

15 No sólo se retiró Ecuador de ALBA en el 2018. De Petrocaribe, se retiró Guatemala en el 2014 y Belice en el 2017. En junio de 2018, Venezuela anunció la suspensión de sus envíos a Antigua y Barbuda, Dominica, El Salvador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves y Haití (Antonin, 2018).

Incluso el Parlamento de UNASUR nunca se creó. Paradójicamente, sin contar siquiera con un instrumento jurídico de creación, se construyó el edificio que albergaría su sede.¹⁶ El establecimiento de este parlamento regional parecía más un negocio para las empresas constructoras y el gobierno boliviano que un paso hacia la democratización del proceso (Alvarez, 2017).

En abril de 2018, los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú tomaron la decisión de suspender temporalmente su membresía, hasta que no se garantizase “el funcionamiento adecuado de la organización” (France24, 2019). Posteriormente, a lo largo del 2019, esos mismos gobiernos, junto con el de Ecuador, formalizaron su salida del bloque. Inclusive Ecuador desalojó a UNASUR de su sede en Quito. Con estas desvinculaciones, los únicos integrantes de UNASUR que siguen activos son Uruguay, Guyana, Bolivia, Surinam y Venezuela.

Hoy, el colapso de la UNASUR, impensable hace diez años en muchos círculos que promovieron la institucionalización de este organismo, parece inevitable. Sin embargo, y mientras siga presente una mayoría de gobiernos liberales-conservadores, la desaparición de UNASUR intenta ser disimulada con la creación de la iniciativa denominada Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur).

3.3 MERCOSUR

Una vez que terminaron sus mandatos, los gobiernos de izquierda de los países miembros, y fallecido Chávez, el presidente Maduro no pudo evitar la suspensión de Venezuela del MERCOSUR por tiempo indefinido, con el argumento de que el orden democrático en ese país se había interrumpido.

La despolitización se evidencia, además, en la decisión de abril de 2019, adoptada por Paraguay y secundada por Argentina y Brasil, de suspender la elección de los parlamentarios a través de sufragio directo y universal. El Parlamento funcionará, entonces, integrado por legisladores provenientes de los congresos nacionales, como lo hizo en sus orígenes.

Las elecciones directas de los parlamentarios regionales formaron parte de las reformas de (re)politización del bloque en clave postliberal y se percibían como un medio para la promoción de la participación ciudadana en el proceso de inte-

¹⁶ El edificio demandó una inversión de 61 700 000 dólares. Evo Morales, al inaugurarlo, lo ofreció para actos escolares, asambleas sindicales y bodas (El Universo, 2018).

gración, el aumento de la legitimidad democrática y la (eventual) construcción de una ciudadanía e identidad *mercosureñas* (Alvarez, 2017). El abandono del sistema de elección directa denota la voluntad explícita de los Estados parte por despolitizar el proyecto.

La impronta que dieron a MERCOSUR los gobiernos de izquierda durante la década pasada se veía como un lastre al desarrollo económico por parte de los gobiernos que accedieron al poder en Brasil y Argentina, a partir de 2015. Consecuentemente, con este argumento, los gobiernos de Bolsonaro y Macri deseaban “actualizar” al MERCOSUR, es decir, disminuir sus costos y flexibilizar sus reglas.

4. La etapa de repolitización?: el futuro del regionalismo postliberal

Luego de una secuencia de despolitización, es posible que el regionalismo logre ser resiliente, a partir del establecimiento de nuevos objetivos, siempre que sea coherente con una representación de intereses comunes (Dabène, 2012, pp. 60-61). Ante una arquitectura regional “compleja, a ratos contradictoria y hasta caótica” (Van Klaveren, 2018, p. 71), surgieron iniciativas y esfuerzos para “renovar” los esquemas postliberales. En sustitución de UNASUR, emergió Prosur, de la mano de gobiernos conservadores, en un intento por construir una gobernanza regional más “pragmática”, “desideologizada” y “eficaz” (Sanahuja, 2019, p. 115). El MERCOSUR, mientras tanto, recuperó vitalidad y actualidad, al alcanzar ciertos logros (más simbólicos que tangibles) en su agenda comercial externa. ALBA, por su parte, se debate entre la inercia y el ocaso prematuro.

4.1 ALBA

Las severas limitaciones de la “diplomacia petrolera” de Venezuela, la pérdida de integrantes y las deficiencias institucionales atentan contra cualquier intento de profundización o repolitización del bloque. El ALBA consigue, sin embargo, cierto grado de resiliencia más debido a la obstinación de Maduro y a algunos resultados positivos en términos sociales (obtenidos en los primeros años) que al desempeño de las instituciones del bloque o la coincidencia de intereses.

Es dudoso que este esquema tome el camino de la repolitización; probablemente, se debata entre dos opciones: mantenerse en estado inercial o iniciar un lento proceso de desaparición. En todo caso,

el ALBA dista mucho de haberse consolidado y, probablemente, como propuesta radical, la alianza está destinada a un ocaso prematuro pero exitoso, ya que en el corto plazo casi todos los actores han conseguido los objetivos mínimos que impulsaron su adhesión (Benzi, 2016, p. 90).

4.2 Prosur

El 22 de marzo de 2019, ocho países sudamericanos crearon el Prosur.¹⁷ Tal como ha sido mencionado, la implementación de un nuevo esquema regional puede considerarse una fase de (re)politización desde la perspectiva de Dabène, en la cual aparecen nuevos objetivos políticos luego de una crisis (Dabène, 2012, p. 47). Sin embargo, en el caso de Prosur, la crisis fue autoinfligida, en el sentido de que estaba vinculada al “vaciamiento” de UNASUR, a partir de la desvinculación de la mayoría de sus integrantes. El Prosur, entonces, se erige en torno a intereses comunes en pos de objetivos políticos concretos de los gobiernos de derecha: aislar a Venezuela y hacer desaparecer la UNASUR.

En términos institucionales, se visualiza la voluntad unívoca de los jefes de Estado de evitar estructuras burocráticas, lentas y rígidas. En este sentido, la Declaración de Santiago enuncia que el Prosur deberá “tener una estructura flexible, liviana, no costosa, con reglas de funcionamiento claras y con un mecanismo ágil de toma de decisiones [...]” (Casa Rosada, 2019).

La creación de Prosur, un esquema supuestamente “desideologizado”, está, contrariamente, repleto de razones ideológicas. Los gobiernos firmantes de la Declaración de Santiago comparten el interés de sustituir el gobierno de Maduro —por otro de diferente signo político— y la UNASUR, organismo paradigmático de los gobiernos progresistas de Lula, Kirchner y Chávez. Más allá de estas metas, no queda claro qué tipo de cooperación o integración se quiere llevar adelante.

17 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay y Guyana.

4.3 MERCOSUR

Pese a los llamados a la flexibilización de las reglas del bloque para que los Estados parte puedan acordar con terceros países, la firma de un acuerdo preliminar en el ámbito comercial, con miras a la creación de una Asociación Birregional con la Unión Europea en junio de 2019, hizo resurgir intereses y objetivos comunes, lejos de la agenda política postliberal, más bien, en torno a la agenda comercial.

La firma del acuerdo, a su vez, impulsó el cierre de las negociaciones con la Asociación Europea de Libre Comercio.¹⁸ Tal como enunciaba el comunicado conjunto, el cierre de esta negociación "...sumada a la reciente conclusión de la negociación con la UE, es una nueva muestra de los logros que el MERCOSUR puede obtener cuando sus Estados Partes trabajan con coincidencia de objetivos" (MREC, 2019).

El MERCOSUR mantiene negociaciones para alcanzar acuerdos comerciales también con Canadá, Singapur y la República de Corea. En este sentido, el bloque se estaría (re)politizando parcialmente, a través de la concordancia de intereses en torno a la apertura de mercados y la promoción de negocios e inversiones, mientras que su estructura institucional persiste en la inercia, con signos preocupantes para la democratización del proceso.

Reflexiones finales

El objetivo del trabajo ha sido analizar si ALBA, UNASUR y MERCOSUR se encuentran en una fase de despolitización y posible (re)politización, teniendo en cuenta, simplícidamente, dos elementos que se derivan del esquema teórico-conceptual de Dabène: la concepción de intereses comunes y la construcción de arreglos institucionales. Siguiendo esta lógica, se considera que en los últimos años los esquemas regionales en Sudamérica se despolitizaron y, posteriormente, (re)politizaron, condenando y negando el regionalismo postliberal: la herencia "ideologizada" de los gobiernos populares.

Obviamente, el énfasis en los intereses comunes y los arreglos institucionales no significa que otros elementos no sean parte de la explicación. Claramente, se

18 Bloque integrado por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

abre una interesante agenda de investigación a futuro, en especial, si se complementa con variables externas como el vínculo de la región con Estados Unidos, el impacto del sistema internacional en los órdenes domésticos o el papel de los liderazgos regionales, entre otras.

Si el grado de politización constituye un valioso factor para determinar la vitalidad del regionalismo o su ausencia, entonces, UNASUR y ALBA se encuentran en una fase de debilidad. Para el MERCOSUR, no obstante, el panorama es mixto. En efecto, la UNASUR se desintegra y una nueva fase de “repolitización” pretende su sustitución a través del Prosur, como resultado del rechazo a los esquemas basados en la agenda política y en la convergencia ideológica progresista, aunque en realidad la convergencia ahora exista, solo que con signo opuesto (Sanahuja, 2019, p. 122).

En este ciclo político, el ALBA encuentra sus propios límites internos y no logra erigirse como “otra integración posible” o como una “integración alternativa”. Probablemente, se mantenga en un estado inercial o, antes de haberse consolidado, ya esté iniciando su final. Por su parte, el MERCOSUR heredado de los gobiernos de izquierda, considerado un anacronismo, toma nuevo impulso con la convergencia de intereses comunes, esta vez, en torno a una remozada agenda comercial externa, mientras retrocede en el grado de institucionalidad democrática alcanzada.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que estas instancias, especialmente ALBA y UNASUR, están paralizadas, pero no disueltas. Podrían reactivarse, si las circunstancias políticas lo permiten (Sanahuja, 2019, p. 145). La probable reelección de Evo Morales en Bolivia, el posible triunfo de la centro-izquierda en Argentina y Uruguay, así como la presencia de López Obrador en México facilitarían “recrear un polo progresista en América Latina como primer paso para regenerar la integración regional” (Sued, 2019). De esa manera, se habilitaría la posibilidad de hablar simplemente de un “paréntesis” en la región (Racovschik y Raimundi 2016), en un conocido ciclo cambiante de proyectos regionales, nuevamente dependiente del signo ideológico de los líderes regionales.

Referencias

- Alvarez, M. V. (2017). La representación política en espacios transnacionales: una comparación de los parlamentos regionales en América Latina. *Cuadernos del CIESAL*, 14(16), 49-76.
- Antonin, A. (2018). ¿Dónde está el dinero de Petrocaribe? Las protestas anticorrupción que acorralan al gobierno haitiano. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/haiti-corrupcion-petrocaribe-venezuela/>
- Benzi, D. (2016). El exitoso ocaso del ALBA. Réquiem para el último vals tercermundista. *Nueva Sociedad*, 261, 77-91.
- Bizzozero, L. (2011). Aportes del MERCOSUR al regionalismo y a la teoría política de la integración regional. Una mirada desde los veinte años del proceso, *Boletim Meridiano* 47, 12(125), 4-10.
- Briceño Ruiz, J. (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el MERCOSUR, en J. Briceño Ruiz (ed.), *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional* (pp. 121-162). Buenos Aires: TESEO.
- Briceño-Ruiz, J. (2014). El ALBA: una discusión de su modelo, sus resultados y sus perspectivas. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe* (pp. 151-178). Buenos Aires: CRIES.
- Casa Rosada. (2019). Declaración Presidencial sobre la Renovación y Fortalecimiento de la Integración de América del Sur. Recuperado de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/45052-declaracion-presidencial-sobre-la-renovacion-y-fortalecimiento-de-la-integracion-de-america-del-sur>
- Cea D'ancona, M. A. (1996). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Cusack, A. K. (2019). *Venezuela, ALBA, and the Limits of Post-neoliberal Regionalism in Latin America and the Caribbean*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Dabène, O. (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Dabène, O. (2012). Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization. En P. Ruggirozzi Y D. Tussie (eds.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America* (pp. 41-64). Londres: Springer.
- Dabène, O. (2014). La quatrième vague de régionalisme. En S. Quenan, C. y S. Velut (eds.), *Les enjeux du développement en Amérique latine. Dynamiques*

- socioéconomiques et politiques publiques* (pp. 64-95), Deuxième édition. París: Institut des Amériques.
- Da Motta, P. y Ríos, S. (2007). O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Serie Comercio Internacional*, 62. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dubé, S. (2015). *Lo racional es invisible a los ojos: cálculos estratégicos y resiliencia de la agenda integracionista latinoamericana*. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política - ALACIP, Lima.
- France24. (22 de abril de 2018). *Seis países suramericanos anunciaron suspender su participación en UNASUR*. Recuperado de <https://www.france24.com/es/20180421-unasur-paises-miembros-retiran-bloque>
- El Universo. (20 de septiembre de 2018). *Flamante y costoso edificio del Parlamento de UNASUR en Bolivia, sin uso*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/09/20/nota/6962429/flamante-costoso-edificio-parlamento-unasur-bolivia-queda-uso>
- Hoffmann, A. M. (2019). *Regional Governance and Policy-Making in South America*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Hurrell, A. (1995). Regionalism in Theoretical Perspective. En L. Fawcett y A. Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order* (pp. 37-73). Nueva York: Oxford University Press.
- Malamud, A. y Gardini, G. L. (2012). Has regionalism peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1), 116-33.
- Mallmann, M. I. y Dri, C. (2011). Institucionalización y politización de la integración. En J. Briceño Ruiz (ed.), *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional* (pp. 203-223). Buenos Aires: TESEO.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. (2009). *ALBA-TCP El Amanecer de los Pueblos. La Alianza Antiimperialista de los Pueblos de Nuestra América*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gob.bo/webmre/sites/default/files/libros/Alba-tcp%20el%20amanecer%20de%20los%20pueblos.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. (2019). *Comunicado conjunto: cierre de las negociaciones Mercosur EFTA. Información para la Prensa N°: 334/19*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/comunicado-conjunto-cierre-de-las-negociaciones-mercursosur-efta>

- Porcelli, E. (2013). *Parlamento del MERCOSUR: un proceso de instalación en distintas velocidades*. Ponencia presentada en el VI Encuentro del CeRPI y IV Jornada del Censud, Democracia y Relaciones Internacionales en América Latina.
- Quiliconi, C. y Rivera, R. (2019). Ideología y liderazgo en la cooperación regional: los casos del Consejo Suramericano de Defensa y el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas en UNASUR. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 219-248.
- Racovschik, M. A. y Raimundi, C. (2016). *¿Fin de ciclo o paréntesis en la región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR*. Documento de Trabajo no. 4. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Ribeiro-Hoffmann, A. (2015). Politicization and Legitimacy in MERCOSUR. En A. Hurrelmann y S. Schneider, *The Legitimacy of Regional Integration in Europe and the Americas* (pp. 57-72). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Riggirozzi, P. (2012). Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (coord.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* (pp. 129-151). Buenos Aires: CRIES.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (eds.). (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Londres: Springer.
- Rivarola-Puntigliano, A. y Briceño-Ruiz, J. (2013). *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja (coord.), *Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur* (pp. 87-134), Barcelona: CIDOB.
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (coord.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* (pp. 19-71). Buenos Aires: CRIES.
- Sanahuja, J. A. (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento Propio*, 44 (21), 29-75.
- Sanahuja, J. A. (2019). La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En M. Mesa (coord.), *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional Anuario 2018-2019* (pp. 107-126). Madrid: CEIPAZ.

- SELA. (n. d.). *¿Qué es la CELAC?* Recuperado de <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>
- Serbin, A. (2012). Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (coord.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* (pp. 73-127). Buenos Aires: CRIES.
- Soares De Lima, M. R. (2016). Heterogeneidad en Sudamérica y el papel de Brasil. En B. Ayllón (ed.), *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur* (pp. 75-97). Quito: Editorial IAEN.
- Sued, G. (2019, 16 de septiembre). Alberto Fernández imagina una reedición de la UNASUR con gobiernos progresistas de la región, *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-candidato-imagina-una-reedicion-de-la-unasur-con-gobiernos-progresistas-de-la-region-nid2288114>
- Van Klaveren, A. (2012). América Latina en un nuevo mundo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 100, 131-150.
- Van Klaveren, A. (2018). El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Nueva Sociedad*, 275, 62-72.
- Vivares, E. y Dolcetti-Marcolini, M. (2016). Dos regionalismos, dos Latinoaméricas o después de Latinoamérica. En B. Ayllón (ed.), *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur* (pp. 23-49). Quito: Editorial IAEN.

POLÍTICA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS: UNA REVISIÓN DE LOS ALCANCES DE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP

U. S. TRADE POLICY: A REVIEW OF THE SCOPE OF THE TRUMP ADMINISTRATION

Gerald Solano Aguilar¹

ORCID: 0000-0002-7415-6003

Jorge Rivera Hernández²

ORCID: 0000-0003-4631-4091

Geovanny A. Blanco Fonseca³

ORCID: 0000-0002-9167-2720

RESUMEN:

Los parámetros de la política comercial de los Estados Unidos han experimentado una serie de cambios drásticos con la llegada del presidente Donald Trump a la Casa Blanca. Sus posturas proteccionistas, así como sus ataques en contra de los sistemas multilaterales que regulan el comercio internacional, han terminado por provocar un cambio sistemático en las relaciones comerciales de los EE. UU. El siguiente artículo recopila las posturas que antecedieron a la administración vigente, así como las prioridades y promesas realizadas por el presidente norteamericano debido a proteger los intereses nacionales de los EE. UU. De la misma forma, se realiza un

análisis sobre los efectos y alcances de la política comercial llevada a cabo por Donald Trump en el inicio de su gestión.

Palabras clave: Donald Trump; efectos y alcances comerciales; Estados Unidos; política comercial.

ABSTRACT:

The parameters of United States trade policy have undergone a series of drastic changes upon the arrival of President Donald Trump to the White House. Trump's protectionist positions, as well as his attacks against the multilateral systems have caused a systematic

- 1 Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, Costa Rica. Académico-investigador, consultor y analista internacional. Responsable del Proyecto: Pulso de la Política Comercial de los Estados Unidos de América hacia América Latina. Colaborador en la Red Mexicana de Relaciones Internacionales y Desarrollo Global. Correo electrónico: gerald.solano.aguilar@una.cr
- 2 Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, Costa Rica. Profesor investigador y académico. Máster y especialista en Relaciones Internacionales, política internacional y negocios internacionales. Correo electrónico: jorge.rivera.hernandez@una.cr
- 3 Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, Costa Rica. Licenciado en Relaciones Internacionales con énfasis en Comercio Internacional y Egresado de la Licenciatura de Relaciones Internacionales con énfasis en Política Exterior y Diplomacia. Correo electrónico: giovannialexb23@gmail.com

Gerald Solano Aguilar - Jorge Rivera Hernández -
Geovanny A. Blanco Fonseca



change in the commercial relations of the North American nation. The following research paper compiles the positions that preceded the Trump Administration, as well as the priorities and promises made by the current US president in order to protect the national interest of the

United States. In the same way, the article reviews the effects and scope of the commercial policy carried out by Donald Trump during the beginning of his administration.

Keywords: Donald Trump; commercial effects and scope; United States; trade policy.

Introducción

Transcurría el 2015, cuando el afamado magnate Donald John Trump manifestaba sus intenciones de competir por la silla presidencial de los Estados Unidos de América (EE. UU.), en la campaña que iniciaría el año siguiente; no obstante, la llegada de este hombre tan mediático en un terreno tan volátil como la política, ya vislumbraba un panorama complejo, y el desarrollo de una campaña electoral atípica, y puede afirmarse que no decepcionó a nadie en este sentido. Es así, como después de un proceso marcado por hostilidades, y caracterizado por la polémica, terminaría siendo electo como el cuadragésimo quinto presidente de los EE. UU., el 8 de noviembre de 2016, al alcanzar la candidatura.

Este tema es de relevancia para las relaciones internacionales, en particular para las económicas, dado que al ser los EE. UU. la potencia hegemónica y principal fuente de economía global, las decisiones y acciones en materia de política internacionales, específicamente de política comercial, tienen impacto en el resto de los países. En este escenario es que, se busca responder: ¿cuáles han sido los alcances de la política comercial de los EE. UU. durante la era Trump?

Para responder a la incógnita, se realiza un análisis documental acerca de la política comercial de los EE. UU. durante las últimas administraciones (George W. Bush y Barak Obama), la evolución de los mecanismos que otorgan al presidente de los EE. UU. potestad para la toma de decisiones en materia de negociación internacional; así como lo alcanzado hasta el 2019. Para apoyar el estudio, se utilizan los postulados teóricos de Heckscher-Ohlin y la del neoliberalismo como forma de contextualizar y explicar las acciones del mandatario estadounidense en términos de política comercial. El presente trabajo pretende exponer los principales alcances de los EE. UU., el artículo se divide en tres partes: la primera aborda los antecedentes de la política comercial de los EE. UU., en una segunda parte se expone las críticas que esta ha recibido durante la administración Trump; la tercera y última, analiza los alcances logrados.

1. Antecedentes

Las administraciones que antecedieron al presidente Donald Trump representan la antítesis de la posición del polémico mandatario. Hoy día, el proteccionismo marca el compás de la política comercial estadounidense, lo que fija un contraste con las posturas otrora liberales que, posicionaban a los EE. UU. como un socio comercial potencial para otras naciones. El autor Michael Wolff recopila en su libro *Fire and Fury inside the Trump White House* parte de lo que fue el discurso de inauguración del 20 de enero de 2017, en el que el nuevo presidente de los EE. UU. señala lo que será su posición, al anteponer su postura proteccionista, ya mostrada en campaña, y muestra su interés en proteger las fronteras estadounidenses de lo que él mismo denominó como: “estragos de otros países que fabrican sus productos, roban sus empresas y destruyen puestos de trabajo” (2018, p. 27). Para este autor, Trump ratificaba al pueblo norteamericano su vocación por patrocinar prosperidad y fuerza a través de una visión de protección que terminó por ofrecer un “triunfo para América”, al manifestar su clara intención de recuperar el empleo y la riqueza para sus connacionales.

Por su parte, Robert Pollin (2005) expresa que, uno de los ejemplos de la postura de liberalización comercial recae en la apertura profesada por parte de George W. Bush, y cuya postura mostró una clara fidelidad a la doctrina de libre comercio, característica que siguió una línea similar a la posición asumida por el gobierno de Bill Clinton. Sin embargo, desde la perspectiva de Pollin, este paradigma le generó a Bush múltiples críticas, por cuanto se cuestionó su verdadera vocación liberal cuando impuso restricciones comerciales que respondían a intereses que tendían a favorecer su agenda política (2005, p. 127-128).

Es de esta forma que EE. UU. optó entonces, por promover la liberalización, y enfocar cada vez más sus esfuerzos en la búsqueda de iniciativas comerciales tanto de índole regional como bilateral. De allí que Crook (2003) también recalca el afán de fortalecer, por parte de la nación norteamericana, en instrumentos tales como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), además de acuerdos comerciales con Chile y Singapur.

Con esta liberalización, EE. UU. logró evadir la necesidad de consenso que convoca cualquier tipo de gestión a través de la Organización Mundial de Comercio (OMC); con lo cual el país norteamericano, era capaz de formular acuerdos con condiciones acatadas únicamente por las partes involucradas. Pero pronto se empezó a percibir un efecto adverso con esta postura liberal.

En el nivel de América Latina, también se obtuvieron una serie de resultados importantes para la política comercial durante la era Bush. El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile fue el primero concluido bajo la nueva Autoridad de Promoción Comercial (TPA) en 2002. Desde que el acuerdo entró en vigor en 2004, las exportaciones de bienes a Chile experimentaron un aumento contabilizado en USD 5.2 miles de millones y en tanto que las importaciones con este socio comercial aumentaron en USD 5.3 billones en 2008 (Direcon, 2015). De igual manera, concluir el CAFTA-DR, significó una acción clave de la política comercial de los EE. UU. dado que, posterior a su aprobación por parte del Congreso, dicho instrumento no solo terminó por regular el comercio de manera bidireccional, sino que también constituyó una herramienta para el fomento del comercio intrarregional, al consolidar la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) en un marco jurídico, negociado en forma bilateral. Asimismo, se llevó a cabo un importante avance en torno a los acuerdos con Panamá, Perú y Colombia, en tanto que en el nivel de la región del Caribe se expandieron las posibilidades económicas a través de la ampliación de la ICC (USTR, 2008, p. 6).

La administración que antecede a Trump tuvo como protagonista a Barack Obama, quien durante la campaña electoral de 2008 en sus discursos no realiza ninguna mención importante al tema de política comercial o bien al término comercio, lo que generó una expectativa negativa en cuanto a las probabilidades de que el gobierno invirtiese gran cantidad de recursos en ello (SELA, 2009, p. 25). La agenda comercial del presidente Obama no solo se presentaba muy rígida, sino que incluso dio la impresión de que el comercio no era su prioridad. No obstante, la necesidad de apertura en una agenda como la estadounidense, determinó la pauta a seguir por el país, lo que responde a la trayectoria histórica de los EE. UU. por promulgar con la globalización, neoliberalismo e intercambio comercial. Al respecto, primeramente, y en cuanto a la TPA y los tratados pendientes, cabe decir que la propuesta de Barack Obama se centró en consultas exhaustivas al Congreso, para establecer las limitaciones que tendría.

En este sentido, se procedió a diseñar un plan de acción, que permitiese que el acuerdo comercial con Panamá avanzara, y al mismo tiempo trabajara, en los términos correspondientes, para los tratados con Colombia y Corea del Sur (SELA, 2009, p. 27). La ruta de esta política comercial en el segundo periodo presidencial de Obama, se evidenció en cuatro ejes específicos, los cuales se detallan a continuación:



Figura 1. Ejes de la Política Comercial de la Administración Obama. Elaboración propia con base en Froman (2017).

Por otra parte, de acuerdo con Michael Froman (2017), todos estos ejes terminaron repercutiendo en el plano comercial, dado que Obama procedió con la formulación de una estrategia de carácter multifacético frente a la crisis económica, misma que estuvo constituida por un estímulo fiscal, así como por programas de rescate de la industria automotriz estadounidense, y reformas al sistema financiero; por lo que los EE. UU. reportaron una baja de USD 259 miles de millones en sus exportaciones, “siendo esto la mayor pérdida en términos monetarios desde 1938” (p. 3).

Por lo anterior, en 2009 los EE. UU. en su capacidad de hegemonía logró, a través del G-20 desalentar posturas con carácter proteccionista, que evitó recrudecer la situación, y contribuir a conservar empleos mientras se apoyaba el crecimiento; que conscientes o no, según Méndez “lo que hacía falta para el reconocimiento mundial de estas economías emergentes *era una crisis que hiciera ver que el cambio institucional era necesario —y en 2008 esa crisis arribó—*” (2016, p. 25). De acuerdo con el especialista en relaciones internacionales:

esta pugna o hegemonía material e ideacional se refleja en las instituciones internacionales que son, en buena medida herramientas para asegurar, estabilizar e incluso — como se indicó— absorber los cuestionamientos que enfrenta un orden mundial determinado y ensanchar la capacidad del hegemón para gestionar sus desafíos. (Méndez, 2016, 18)

Estas medidas permitieron que EE. UU. lograra revertir los efectos de la crisis y posicionar su economía hacia un panorama de crecimiento y un estado más próspero al lograr que las empresas estadounidenses generaran 15.6 millones de nuevos empleos desde principios de 2010, en tanto que la generación de valor agregado manufacturero real aumentó 12.6 % desde el punto más bajo de la recesión en el primer trimestre de 2009, tendencia que se mantuvo hasta el segundo trimestre de 2016; además de crear 807 000 nuevos puestos de trabajo en el sector manufacturero, desde su punto más bajo a principios de 2010. (Froman, 2017, p. 3)

Por lo anterior, puede decirse que la siguiente administración encontraría una economía más fuerte y robusta, acompañada además de un panorama comercial positivo, con respecto al que debió afrontar el expresidente Barack Obama en su primer año de gobierno. No obstante, la entrada en escena de Donald Trump como candidato a la Presidencia por el Partido Republicano, y su retórica marcada por el aborrecimiento a la gestión de su predecesor, forjaban sendas dudas respecto a asumir posturas liberales en el ámbito comercial; en especial, las aseveraciones de la campaña presidencial de 2016, cuando le dice a los votantes, que terminaría con la participación de EE. UU. en la Asociación Transpacífico, al aducir que su país no tiene la necesidad de suscribir ningún acuerdo internacional masivo.

De igual forma, se propuso la renegociación del NAFTA, con la amenaza incluso de retirar a EE. UU. en caso de ser necesario (USTR, 2018). En fin, Donald Trump ha impuesto un sello propio en lo que parece representar una nueva etapa de la política comercial estadounidense, centrándose en participar en un mercado global más justo en favor de los trabajadores estadounidenses, detalles que se abordarán en el siguiente apartado.

2. Política comercial de la Administración Trump

Como se ha señalado en líneas anteriores, el presidente Trump ha ejecutado acciones que conllevan implicaciones en la política comercial de los EE. UU.; por ello, es preciso indicar que se entiende la política comercial como:

una de las políticas económicas de mayor difusión entre las aplicadas por los gobiernos centrales de toda nación. Además de las tradicionales políticas fiscales y monetarias, los gestores de la política económica cuentan con la posibilidad de inducir comportamientos comerciales internacionales a través de la política comercial externa. La misma permite entrelazar el sistema productivo con los mercados foráneos a través de la apertura

de la economía, los acuerdos comerciales y/o los procesos de integración económica regional. Existe un cierto consenso acerca de que una política comercial tendiente a la inserción de la economía nacional en los mercados internacionales constituye uno de los motores impulsores del crecimiento y desarrollo económico. (Bellina y Frontons, 2012)

Ahora bien, el presidente Donald Trump durante su campaña presidencial, planteó en sus discursos que los esfuerzos de su gobierno se mantendrían enfocados en la protección de los derechos comerciales de los EE. UU., así como de los trabajadores estadounidenses. Desde la rama republicana se ha manifestado que la política comercial llevada a cabo por el país antes de la llegada del actual presidente no era saludable, según se aducía, no porque no se crea en el libre comercio y en los mercados abiertos, sino porque no todos ven claros beneficios de los acuerdos comerciales; por lo que Trump terminó por adoptar un nuevo enfoque, y así cumplir con las promesas proteccionistas de campaña (O'Grady, 2018).

Por lo anterior, se procedió con formular una política comercial cuyo precepto principal se enfocaba en expandir el comercio más justo para todos los estadounidenses. Según la USTR de los EE. UU., esta postura comercial fue diseñada con el fin de aumentar el crecimiento económico, crear empleos, suscitar la reciprocidad con los socios, fortalecer la base de industria estadounidense, así como vigorizar la capacidad para defender y expandir las exportaciones de la industria agrícola y de servicios. Una de las diferencias con las políticas comerciales ejercidas por parte de las administraciones anteriores, yace en la creencia de que los objetivos propuestos pueden ser alcanzados a través de negociaciones bilaterales en lugar de multilaterales, al igual que al renegociar los acuerdos comerciales cuando las metas no se están cumpliendo (USTR, 2017, p. 13).

Es entonces que la administración Trump, propone los siguientes objetivos de política comercial, los cuales se enumeran a continuación:

- Asegurar que los trabajadores y las empresas de EE. UU. tengan una oportunidad justa de competir por negocios, tanto en el mercado doméstico, como en otros mercados claves de todo el mundo.
- Derribar las barreras comerciales injustas que bloquean las exportaciones estadounidenses en otros mercados, incluyendo las exportaciones de bienes agrícolas.
- Mantener una política equilibrada que defiende los intereses de todos los segmentos de la economía incluida la fabricación, la agricultura y los servicios, así como las pequeñas empresas y los empresarios.

- Garantizar que los propietarios de propiedad intelectual en EE. UU. tengan una oportunidad plena y justa de usar y sacar provecho de esta.
- Hacer cumplir estrictamente las leyes comerciales de los Estados Unidos para evitar que el mercado doméstico se distorsione por dumping o importaciones subvencionadas que perjudican a las industrias y a los trabajadores nacionales.
- Hacer cumplir las disposiciones laborales en los acuerdos existentes, y la prohibición contra la importación y venta de bienes hechos con trabajo forzoso.
- Resistir los esfuerzos de otros países o miembros de organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio de avanzar en interpretaciones que debiliten los derechos y beneficios, o bien, aumentar las obligaciones en virtud de los diversos acuerdos comerciales en que Estados Unidos es parte.
- Actualizar los acuerdos comerciales actuales según sea necesario para reflejar los tiempos cambiantes y las condiciones del mercado.
- Asegurar que la política comercial de los Estados Unidos contribuya al fortalecimiento económico y a la fabricación base necesaria para mantener y desarrollar la seguridad nacional.
- Abogar enérgicamente por todos los trabajadores, granjeros, rancheros, proveedores de servicios y empresas de los Estados Unidos, grandes y pequeños: para garantizar el tratamiento más justo posible de los intereses estadounidenses en el mercado doméstico y en todo el mundo (USTR, 2017, p. 14).

Por lo anterior, se han identificado dos desafíos principales con respecto a las dinámicas comerciales que se perciben en el mercado global. El primero estriba en que las reglas de la OMC, así como de algunos acuerdos, tanto bilaterales como multilaterales, a menudo se formulan con un sentido implícito de que los países que efectúan dichos reglamentos siguen los principios del libre mercado. Adicionalmente, se abordan aspectos como la redacción, la implementación y la aplicación de las reglas, que deben encontrar formas de ajustarse a los principales temas comerciales de interés para los EE. UU.

Por otra parte, el segundo desafío resalta que las reglas de la OMC y de los acuerdos comerciales, a menudo son formulados con la idea de que los países que las implementan gocen de sistemas legales y regulatorios funcionales y transparentes. No obstante, la transparencia en los sistemas es de suma importancia para el funcionamiento de las normas, dado que permite a las partes interesadas y a los gobiernos encarar los desafíos de índole diplomática y legales relativos a dichos reglamentos, que anticipen el momento en que no respondan a las obligaciones internacionales.

En este sentido, la administración Trump determina la necesidad de un enfoque más agresivo, echando mano de toda la influencia posible para alentar a otras naciones a otorgar a los productores estadounidenses la posibilidad de accesos equitativos y recíprocos en sus mercados, por ejemplo, la Unión Europea o el caso de China. Con este esfuerzo, se pretende garantizar la apertura de los mercados de bienes y servicios domésticos, reservándose la posibilidad de restringir el comercio y la competencia mundial, al tiempo que contribuye con el crecimiento de la economía al romper barreras comerciales (USTR, 2017, p. 17).

Otro frente de acción en materia comercial tenía como escenario los programas de trabajo de la Agenda de Doha para el Desarrollo. En lo referente al grupo de trabajo sobre comercio, deuda y finanzas, EE. UU. mantuvo un enfoque centrado en los aspectos de financiamiento comercial. En otro punto, con respecto al grupo de trabajo sobre comercio y transferencia de tecnología, la no calendarización de reuniones de este durante el primer año de la Administración dejó un panorama incierto tanto sobre la agenda de dicho grupo, así como por la postura asumida por los EE. UU.

En cuanto al programa de trabajo sobre comercio electrónico, EE. UU. manifestó su interés de trabajar junto con otros miembros con el fin de mantener un entorno comercial liberal para los productos y servicios que se comercializan electrónicamente, buscando garantizar que las normas sean apropiadas y justas con respecto a la economía digital. No obstante, esto dependerá del Consejo General, el cual continuará evaluando el progreso del programa de trabajo y considerará cualquier recomendación, incluso aquellas relacionadas con el estado de la moratoria de los derechos de aduana en las transmisiones electrónicas (USTR, 2017, pp. 33-35).

3. Promesas de Trump en su política comercial

Desde la campaña electoral, Donald Trump se encargó de proponer una serie de medidas enfocadas a proteger los derechos comerciales de los EE. UU. Para efectos de este trabajo, se revisaron los discursos de campaña, ideales, y los prolegómenos de la política comercial, elementos que fueron analizados en el marco de la campaña del presidente y que se considera que lo colocaron en la Casa Blanca. De lo anterior, se han identificado al menos siete promesas que resultan puntos estratégicos de la agenda de la actual administración.

La primera, la intención del presidente norteamericano de retirar a los EE. UU. del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés). Trump procedió con el retiro de su país en su primer día en el cargo, dado que el acuerdo aún estaba pendiente de ratificar. Este hecho marca un hito, ya que es la primera vez en que EE. UU. se retira de un acuerdo comercial que previamente había defendido, a lo que, de acuerdo con la BBC, el presidente Trump manifestó: “(El TPP) es un desastre potencial para nuestro país, . . . En cambio, negociaremos acuerdos comerciales bilaterales que generen empleos e industria en EE. UU. otra vez” (BBC, 2017, párr. 4).

Por otro lado, la intención de Trump residía en aumentar su influencia sobre ciertos países del TPP con los que carecía de algún acuerdo de libre comercio preexistente. La semana posterior a la salida del TPP, el presidente norteamericano manifestó su deseo de iniciar conversaciones bilaterales con Japón, al tiempo que de manera paradójica repitió sus quejas sobre las prácticas desleales llevadas a cabo por el país asiático debido a las importaciones de automóviles de los EE. UU. (France24, 2018). Los temas arancelarios entre EE. UU. y Japón fueron objeto de intensas negociaciones durante el proceso del TPP, algunos de los cuales se resolvieron en un anexo especial del acuerdo, aún y pese a no estar claro si EE. UU. esperaba que dicho anexo pudiera llevar a un acuerdo bilateral (DIIS, 2017, pp. 15-16).

Cabe resaltar que previo a la cumbre del presidente Trump con el primer ministro Japonés Shinzo Abe, el 10 de febrero de 2017, los funcionarios japoneses sugirieron que las negociaciones bilaterales eran poco probables, aunque en la cumbre, decidieron poner en marcha un diálogo intersectorial en torno al comercio y a la política, la cual fue dirigida por el vicepresidente de los EE. UU., Mike Pence, y el viceprimer ministro de Japón, Taro Aso (EFE, 2017). En los casos de Malasia y Vietnam, en lugar de presionar por acuerdos de libre comercio, EE. UU. únicamente se limitó a generar reclamos en el área comercial; no obstante, en una reunión realizada en septiembre de 2017, el Ministro de Comercio e Industria de Malasia, Mustapa Mohamed fue presionado para revisar

la gestión con respecto a las exportaciones estadounidenses de productos agrícolas y otros bienes, así como el acceso de empresas estadounidenses a Malasia, mercados de seguros y servicios financieros, además de proteger la propiedad intelectual estadounidense, al cubrir de manera total los temas contenidos en el TPP (VOA, 2017).

En lo referente a Vietnam, se procedió con una reunión para presionar por eliminar la cuarentena en los destiladores de granos secos de los EE. UU., así como restaurar las normas del “Codex Maximum Residue Level” para medicamentos veterinarios utilizados por la industria ganadera estadounidense. Vietnam procedió con la realización de dichos cambios en septiembre de 2017 (DIIS, 2017, pp. 16-17).

La segunda promesa en materia comercial tiene que ver con el nombramiento de negociadores comerciales y de reconstruir la política comercial. Muy pocas cosas parecían seguras con la puesta en marcha de la política comercial de esta administración, entre esto, cabe mencionar la incertidumbre que provocaba la ausencia del Congreso en algunos de los detalles de su formulación, así como la carencia de liderazgo de los Republicanos y Demócratas de cualquier rol importante al respecto desde enero de 2017 (La Nación, 2017). Lo anterior, por cuanto el Partido Republicano demostró una postura contraria a la manifiesta por el presidente Trump, en particular sobre el descenso desde la campaña presidencial del comercio.

No obstante, cuando el nombramiento de Robert Lighthizer, como representante en materia de comercio para la renegociación de acuerdos comerciales, llegó al Senado en mayo de 2017, solamente tres senadores republicanos votaron en contra de él. En julio de 2017 los líderes demócratas en el Congreso procedieron con el lanzamiento de un nuevo programa político, denominado “a better deal”, sobre comercio y empleos, el cual aborda las medidas enérgicas propuestas contra los países que manipulan las reglas comerciales, además de las penalizaciones a las empresas que subcontratan trabajos estadounidenses (DIIS, 2017, p. 19).

La tercera promesa de Donald Trump recae en identificar violaciones a los acuerdos comerciales con el fin de finalizar con los abusos. En términos más exactos, se trata de abordar las violaciones comerciales percibidas, abusos y lesiones llevadas a cabo por parte de socios comerciales, mediante la aplicación de una serie de herramientas bien establecidas que estarían disponibles para el ejecutivo.

Para ello, algunas de estas herramientas son los derechos *antidumping*, los derechos compensatorios, las salvaguardias, los aranceles, la suspensión de

preferencias comerciales de los socios (en el caso de los programas de preferencias comerciales), el uso de consultas de un país a otro para resolver disputas bilaterales, enmendar acuerdos bilaterales, o bien, forjar otros más ventajosos; que aboguen por el inicio de un procedimiento de solución de diferencias en los acuerdos comerciales en los que están previstos, al mantener la excepción en los procedimientos de solución de diferencias de la OMC, sobre los cuales la agenda comercial de la administración Trump ya tenía reservas. Cabe decir que un aumento de la gestión de los EE. UU. en estas áreas podría haberse esperado; sin embargo, esta recae en la revisión de cada herramienta, con el fin de tutelar su debido cumplimiento (DIIS, 2017, p. 21).

De conformidad con la legislación comercial de los EE. UU., se puede inferir que las investigaciones y medidas *antidumping*, compensatorias y de salvaguarda pueden iniciarse por medio de peticiones de empresas estadounidenses, organismos comerciales o sindicatos al Departamento de Comercio o la Comisión de Comercio Internacional. El Departamento de Comercio lleva a cabo el elemento externo de las investigaciones relacionadas con las denuncias de *dumping* y de los exportadores que se benefician de los subsidios de gobiernos extranjeros. La Comisión de Comercio Internacional se encarga de investigar a lo interno de los EE. UU. para determinar si una industria estadounidense ha sufrido daños importantes por las mismas distorsiones presentes en el comercio. Por tanto, las definiciones de *dumping*, subvención y daño complementan la legislación comercial de los EE. UU., de conformidad con lo establecido en los artículos pertinentes de la OMC (DIIS, 2017, pp. 21-22).

En lo referente a la suspensión de las preferencias comerciales, EE. UU. mantiene tres programas en virtud de los cuales, los países en desarrollo reciben acceso libre de aranceles y contingentes al mercado estadounidense. Por lo general, a los países menos adelantados se les otorgan preferencias más generosas que a los países en desarrollo. El más grande de estos programas es el Sistema de Preferencias Generalizadas de Estados Unidos, el cual acoge alrededor de 120 países. Otros programas son la Ley de Crecimiento y Oportunidad para África (AGOA) y la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (CBERA), los cuales cubren alrededor de cuarenta y once países, respectivamente.

El mayor beneficio comercial otorgado por la elegibilidad para estos programas se refiere a la vestimenta y los textiles de los países menos adelantados, que de otro modo se enfrentan a considerables barreras arancelarias y no arancelarias en los EE. UU., así como a las reglas de origen. Por lo general, los criterios de elegibilidad para estos programas, incluyen niveles de desarrollo económico, gobernanza, y los derechos de propiedad intelectual, además de los derechos humanos, los derechos de los trabajadores, la apertura a las exportaciones de

los EE. UU. (aunque no necesariamente la provisión de acceso recíproco); y el empleo de sistemas que permitan monitorear las exportaciones de los países beneficiarios con las condiciones del programa, en especial en cuanto al origen (Steinberg, 2018).

Sobre el inicio de un procedimiento de solución de diferencias en los acuerdos comerciales, los países utilizan estos con el fin de remediar lo que consideran un trato injusto de sus exportaciones. Una de las promesas más importantes a considerar, es el tema de la renegociación del NAFTA, o bien, el retiro de este en caso de no llegar a un acuerdo con Canadá y México. En ese momento, Robert Lighthizer informó a la prensa que el deseo de los EE. UU. era renegociar el NAFTA sobre una base trilateral, aunque también se considerarían las negociaciones bilaterales si las negociaciones trilaterales fracasaban (New York Times, 2018).

Otra de las promesas de Trump se basaba en etiquetar a China como manipulador de divisas y tomar las contramedidas correspondientes. La intervención del Gobierno en los mercados de divisas para evitar que las divisas suban frente al dólar estadounidense ha sido vista por una amplia gama de economistas y formuladores de políticas estadounidenses como la manipulación de divisas (CNN, 2019). Se considera que responder a dicha acción requiere una postura firme, ya que una tasa de cambio subvaluada puede ser considerada tanto un impuesto a la importación, como un subsidio a la exportación, por lo que se convierte en una política más mercantilista.

La sexta promesa tiene que ver con el abordaje de los casos de comercio en contra de China. Con la manipulación de divisas en un segundo plano, EE. UU. procedió a actuar en tres frentes de política comercial. Al menos uno de ellos puede verse como una forma de presionar, que también se está intensificando en la OMC, el cual apunta hacia las investigaciones *antidumping*, y en materia de derechos compensatorios, así como aplicar derechos para determinar los márgenes de *dumping*. Dieciocho de las treinta y ocho investigaciones *antidumping* y sobre derechos compensatorios iniciadas por la Comisión de Comercio Internacional en los primeros ocho meses de gobierno, han sido dirigidas a las exportaciones chinas, en tanto que catorce de las cuarenta y dos órdenes emitidas por la Comisión durante el mismo periodo van dirigidas contra los exportadores chinos; por lo que, se decidió cambiar las cosas con respecto a los aranceles, presentándolas como respuesta a infracciones de propiedad intelectual en China, las cuales serían investigadas por medio de una solicitud contenida en la Ley de Comercio de 1974, este sería el tercer frente abierto sobre las relaciones comerciales entre la nación norteamericana y China (DIIS, 2017, pp. 37-39).

Finalmente, la última promesa en la agenda comercial de Trump radica en el uso del poder presidencial para remediar las disputas comerciales, el cual consiste en la capacidad del presidente de los EE. UU. de imponer medidas o sanciones a países u organizaciones extranjeras, y que se considere hayan realizado prácticas comerciales injustificables, este privilegio se ha conocido como la sección 301 de la Ley de Comercio de 1974.

Por ello, en agosto de 2017, se informó que se estaba considerando iniciar una investigación de la Sección 301, por iniciativa propia, sobre las consecuencias comerciales de las leyes de propiedad intelectual infringidas por China. El 14 de agosto de 2017, el mandatario instruyó a la USTR a tomar en cuenta el uso del artículo 301 en concordancia con este tema, una solicitud acordada por Robert Lighthizer tiempo después. Esto puso en marcha un proceso, que incluía consultas con el Congreso, las cuales se esperaba que llevaran a una pesquisa formal sobre el tema.

Por todo lo anterior, puede decirse que la política comercial de Donald Trump representa una ruptura frente a la corriente principal de EE. UU. durante los últimos veinte años o más. Esta consiste no solo en su unilateralismo y las recias posturas mercantilistas, sino también en la naturaleza sistémica de sus intenciones (Porter, 2017). Esto implica desafiar en un grado u otro, la mayoría de los acuerdos comerciales en los que ha tomado parte, al forjar nuevos acuerdos con países que en otrora eran esquivos a la suscripción de dichos acuerdos, y ha intensificado el uso de correcciones en la gestión comercial del país.

4. Críticas a la política comercial de Donald Trump

Para el autor Mathias Koch, debido a la retórica de Trump, discernir una estrategia coherente sobre el comercio ha sido una tarea difícil. En su propuesta comercial, el mandatario estadounidense amenazó con aplicar un arancel del 45 % a las importaciones procedentes de China, así como un arancel del 35 % a las procedentes de México, al manifestar que los ingresos obtenidos por dicho accionar serían utilizados para pagar el muro fronterizo. Asimismo, entre los comentarios del mandatario, resalta que la OMC es un desastre, y sugirió que estaba dispuesto a retirar al país norteamericano de la organización en caso de que esta rechazara un curso más proteccionista para los EE. UU. bajo su dirección (Koch, 2017, p. 14).

La crítica a los déficits comerciales de EE. UU. ha sido una de las características recurrentes de Donald Trump, por ello, resulta necesario recordar que este hombre entró en la escena política en 1987 con ideas que ya planteaban en su

momento un ataque a Japón por sus superávits comerciales (Koch, 2017, 15). Nada distante a realidades recientes, cuando para la campaña electoral de 2016, el ahora mandatario había manifestado su crítica abierta de las relaciones comerciales del país asiático con la nación norteamericana, al mencionar lo que él mismo reconocía como fallos, entre los cuales destacaba el no haber vencido a China en el comercio, a Japón con sus millones de automóviles importados, o bien, a México en la frontera y en el comercio (Rosales, 2018a).

La retórica del actual presidente implicaba que otras naciones usaban el comercio para explotar a los EE. UU., llegando a aducir que Europa se unió para vencer al país cuando se trataba de ganar dinero, pero en las negociaciones, resulta siempre ser necesario unificar a los aliados y dividir a los adversarios; y en esto Trump hace lo contrario: se sale del TPP; se sale del Acuerdo de París; golpea a la Unión Europea, México, Canadá y Japón. Si bien podría haber buscado una estrategia conjunta con la UE, NAFTA y Japón para abordar la sobre oferta china de acero, tema sobre el que existe preocupación a nivel mundial, resaltó que el país asiático “estafaba” a su nación, por lo que lo denominó un enemigo económico, por cuanto las acciones de este país han terminado por destruir industrias enteras por medio del pago de bajos salarios a los trabajadores, derivando la pérdida de miles de empleos (Summers, 2018).

Es decir, aunque el hecho de que el principio de ventaja comparativa de Ricardo postule que el libre comercio entre las naciones aumenta el bienestar para ambas partes, no implica que el comercio sea neutral para la distribución interna del bienestar en cada país, sino que es capaz de causar graves perturbaciones en el equilibrio nacional. No obstante, el modelo ricardiano resulta en una ortodoxia económica, por lo que economistas contemporáneos tienden a inclinarse por apoyar el libre comercio entre naciones, y en esto Trump ha dado cátedra de hacer lo contrario. El supuesto de dicho pensamiento radica en que el comercio es un juego de suma cero, en el que los beneficios para algunos países se combinan con perjuicios en otros países (Koch, 2017, p. 15).

Una de las teorías que puede complementar lo señalado, es el modelo Heckscher-Ohlin, el cual presupone que los factores de producción son móviles entre sectores, o de una manera más exacta, se puede decir que el capital y el trabajo pueden moverse sin costo alguno entre los diferentes segmentos de la economía, por lo que si un país aboga por la apertura hacia el comercio internacional, dicha teoría implica que los propietarios de recursos escasos son perjudicados mientras que los propietarios de recursos abundantes ganan, independiente de en qué sector de la economía se exploten los recursos. Si se traslada dicho precepto a la realidad estadounidense es posible inferir que los trabajadores poco calificados se ven perjudicados por el libre comercio, sin importar la industria específica en la que trabajan, mientras que los altamente calificados se benefician.

Por otra parte, de acuerdo con Rosales:

Una estrategia negociadora errática, con amenazas estridentes, proclamación triunfalista de concesiones obtenidas e imposición de plazos breves y perentorios so pena de nuevas amenazas, es exactamente lo que jamás recomendaría cualquier serio estudioso de las experiencias de negociación con China. La estrategia de Trump es audaz y contradice radicalmente lo que propone Kissinger, por ejemplo. En la medida que esta audacia empieza a afectar los resultados de Wall Street, de las exportaciones agrícolas y las ventas automotrices, el espacio de dicha audacia se irá reduciendo. (2018b, p. 13)

Bajo las perspectivas planteadas, Mathias Koch (2017) considera que la agenda proteccionista de Trump puede obtener legitimidad económica al considerarse no solo en términos de sus efectos en la estadounidense, sino al abordar la perspectiva de los trabajadores poco calificados y las industrias que compiten con las importaciones. Por lo tanto, mientras la teoría económica contemporánea afirma que la economía estadounidense obtendría beneficios del libre comercio, no significa que este sea neutral con respecto a las maneras de distribuir el bienestar dentro del sistema. Por consiguiente, considerándose el modelo Heckscher-Ohlin, es posible pensar que el comercio tiene fuertes efectos al distribuir, al tiempo que predice que un sistema de libre comercio daña a los trabajadores poco calificados.

Por su parte, de acuerdo con Méndez-Coto:

Reconociendo la existencia de una estructura económica internacional caracterizada —siguiendo el método de conceptualización de Waltz— por la disposición de las unidades (que se deriva de sus distintas capacidades relativas), cabe pensar que los cambios en esas capacidades relativas deberían traducirse en transformaciones, cuestionamientos o consolidación de las instituciones y los regímenes internacionales prevalecientes en el ámbito de la economía política internacional. (2016, p. 16)

Por lo que, de acuerdo con ello, se observa que las acciones del presidente Trump no buscan fortalecer las instituciones y regímenes internacionales, propias de la economía, sino que como se ha expuesto hasta este punto, su interés y búsqueda de resultados se basa en “Make American Great Again”, como lo esbozaba su eslogan de campaña. Además, sin duda las relaciones internacionales han tenido un remesón con el desarrollo de la política exterior (comercial) de los EE. UU.

De acuerdo con Susan Strange, citada por Marco Méndez (2016), no se puede perder de vista el cuestionamiento de la Escuela Inglesa de la Economía Política Internacional, que por una parte, señala el carácter legitimador de la irresponsabilidad económica y financiera de los EE. UU. (p. 17); y por otra parte que, gracias a la estructura y composición de la normativa estadounidense el presidente Trump puede tomar una serie de medidas que contrastan, como se ha señalado, con la dinámica de su predecesor.

Según Porter (2017), la postura comercial de Trump se relaciona con la existencia de varias leyes en los EE. UU. que otorgan al presidente una autoridad muy amplia para regular el comercio internacional sin necesitar alguna legislación nueva o especial del Congreso. Primero, el artículo 125 de la Ley Arancelaria de 1974 brinda al mandatario autoridad para terminar un acuerdo de libre comercio, al tiempo que le otorga la potestad para aumentar los aranceles por medio de proclamaciones presidenciales que reducen los niveles arancelarios (de conformidad con el Tratado de Libre Comercio) con el fin de ejercer los derechos de EE. UU.

Otro ejemplo, recae en la Ley de Emergencia Internacional de Poderes Económicos de 1977 (IEEPA, por sus siglas en inglés), la cual autoriza al presidente a regular todas las formas de comercio internacional (y congelar activos) cada vez que el mandatario encuentre que hay alguna inusual o extraordinaria amenaza a la economía. Igualmente, la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, provee al presidente de amplia autoridad para responder al comercio desleal, así como a prácticas que pueden incluir una violación del acuerdo comercial o cualquier acto, política, o práctica de un país extranjero que resulte irrazonable, o bien, llegue a gravar el comercio estadounidense (Porter, 2017).

En la actualidad, este país constituye el mercado único más grande del mundo, en el que los ciudadanos estadounidenses obtienen, según el Banco Mundial, uno de los mayores ingresos per cápita, el cual ronda los USD 59.531. Asimismo, debido a su tamaño económico, las medidas de política económica, en particular las comerciales, tienen un gran impacto. Las consecuencias de una política comercial proteccionista en los EE. UU. pueden, no solamente limitarse a las dimensiones económicas, sino que también tener implicaciones políticas y sociales importantes (Felbermayr, Steininger y Yalcin, 2017, p. 28).

Asimismo, en términos de sus aranceles, EE. UU. se puede considerar una economía muy abierta debido a que estos son bajos; este los ha reducido tanto dentro del NAFTA como dentro de la OMC, en comparación con sus respectivos socios comerciales. No obstante, si se toman en cuenta las barreras no arancelarias, esta afirmación debe ser calificada. Por ello, al examinar la protección

comercial no arancelaria, EE. UU. demuestra ser cada vez más proteccionista, en particular en los últimos años (Felbermayr, Steininger y Yalcin, 2017, p. 29).

Según Pelkmans (2018), desde que Trump llegó al poder, la Unión Europea ha sabido que el liderazgo global en comercio e inversión debe ser perseguido por los principales comerciantes como la propia Unión Europea y China, a la vez que es probable que se les unan los once signatarios restantes del Acuerdo de Asociación Transpacífico. Lo que ha cambiado ahora es que, ya no es posible ignorar la naturaleza proteccionista e impulsiva de la nueva política comercial de los Estados Unidos. Por lo tanto, el liderazgo de la Unión Europea tendrá que combinarse con una firme valentía de oponerse y contener las inclinaciones proteccionistas del mandatario estadounidense (Pelkmans, 2018, p. 3).

5. Primeros años de la Administración

Una de las principales preocupaciones acerca de la política comercial, era el temor de su interés por imponer barreras comerciales, pero, aunque estas acciones podrían afectar de manera notable la economía estadounidense, parece que el verdadero objetivo del presidente consistía en buscar la forma de aumentar los empleos al tiempo que mantenía los niveles elevados de los mercados de valores actuales, por lo que tiene sentido usar las recurrentes amenazas proteccionistas para presionar a las compañías extranjeras a que inviertan en el país.

Ahora bien, de acuerdo con O'Grady (2018) hay dos riesgos potenciales para la estrategia proteccionista de Donald Trump. En primer lugar, los actos proteccionistas pueden influenciar a las naciones pequeñas para cooperar con los EE. UU., y alentar a sus empresas a invertir en el país, incluso si se reduce el empleo en el país extranjero. Sin embargo, este efecto se amplificará si se depende de EE. UU. para la seguridad, aunque sin ser tan efectivo en alguno como por ejemplo China, que es suficiente, y que por su tamaño puede rechazar el proteccionismo estadounidense. Esto podría afectar las cadenas de suministro, o bien, amenazar a los mercados financieros estadounidenses al reducir las compras de bonos del Tesoro.

Para Steinberg (2018), esto recae en el perfil mercantilista de Donald Trump. Tiene impulsos e instintos proteccionistas, ve el comercio internacional como un juego de suma cero y considera que los enemigos del déficit comercial son derrotados. En resumen, él es la antítesis de lo que durante las últimas décadas ha marcado a los líderes estadounidenses, es decir, defensores de un orden económico global basado en reglas, e inclinados a cooperar con otros gobiernos para promover los intereses mutuos a largo plazo, incluso se ven al mismo

tiempo las ventajas para las empresas estadounidenses. No obstante, durante su primer año, sus ambiciones se han topado con la realidad de que el poder del presidente de los EE. UU., es más limitado de lo que había creído. Esto, por cuanto el sistema de controles y equilibrios del país ha llevado al mandatario a adoptar una postura más cautelosa, ejemplo de esto sería la forma en que el presidente Trump desea resolver el tema con México, mediante la imposición de un arancel o cuota de importación (Nájar, 2017).

Por otra parte, las cifras de las actividades comerciales durante el primer año de gobierno de Donald Trump distan mucho de las predicciones catastróficas que se escuchaban desde la campaña electoral. Sin embargo, un considerable aumento en las importaciones ha acarreado una serie de manifestaciones debido al déficit que esto representa, se considera como un bálsamo la notable alza que experimentaron las exportaciones durante el 2017, que alcanzaron los 1.5 billones de dólares, mientras que sus importaciones registraron los 2.4 billones de dólares (Trade Map, 2018).

Pero los efectos reales de la gestión de Trump se ponen de manifiesto al confrontar las cifras que conllevan al cálculo de la balanza comercial; que se traducen en un saldo positivo o negativo. Los siguientes datos ilustran el contraste mencionado:

Tabla 1
Saldo comercial entre los años 2015 y 2017 (valor en USD)

Gobierno	Administración Obama		Administración Trump
	2015	2016	2017
Años			
Importaciones	2 313 424 569	2 275 391 150	2 409 480 182
Exportaciones	1 501 845 864	1 451 010 702	1 546 732 881
Saldo comercial	- 811.578.705	- 824 380 448	- 862 747 301

Elaboración propia con base en Trade Map – International Trade Statistics (2018).

Los datos anteriormente resaltados, permiten comprobar una situación negativa con respecto al saldo comercial de los EE. UU. durante tres años consecutivos lo cual deja clara la existencia de un déficit comercial palpable y cuantificable que tendrá que ser revertido por parte del gobierno actual. No obstante, tam-

bién podría acrecentar la tendencia al déficit, si mantiene su postura proteccionista y la recurrente retórica.

Por último, el inicio de la administración Trump, con respecto al comercio internacional, ha sido menos dañino para el Sistema de Comercio Multilateral de lo que se temía, aunque mucho de esto se debe a las barreras que el presidente norteamericano no puede pasar por alto, y al hecho de que sus constantes declaraciones de guerras comerciales y amenazas de abandono de los acuerdos comerciales no han fructificado, al menos durante su primer año al frente de la Casa Blanca. Además, esto ha permitido observar que se empleará una estrategia cada vez más agresiva y confrontativa para obtener ventajas comerciales, sin violar las reglas de la OMC, pero al mismo tiempo influir en el sistema de gobernanza basado en normas concretas, especialmente por el tipo de liderazgo de Donald Trump.

Conclusiones

La política comercial de la administración Trump se enmarca en una visión mercantilista, y no comulga con las dinámicas actuales del comercio, marcadas por posturas de libre mercado y suscripción de acuerdos comerciales administrados por las partes involucradas. Sin embargo, las tendencias mencionadas, funcionan como amenazas constantes para las industrias estadounidenses, así como para la clase trabajadora, desde la perspectiva del mandatario norteamericano, por lo que su renuencia a propuestas que sugieran una apertura descuidada, no parecen ser parte de la agenda comercial. Por el contrario, es muy posible que los discursos de guerra comercial y de medidas agresivas ante otras potencias sean una constante.

Por otra parte, resulta muy claro que la agenda de los EE. UU. no contempla a América Latina en términos de prioridad. Algunas de las acciones del gobierno de Trump se avocaron al análisis de ciertos tratados comerciales suscritos con algunos de los socios hemisféricos, pero se termina por abordar tópicos relacionados con lo laboral y el medio ambiente. De igual forma, el otro acuerdo, de carácter multilateral, el CAFTA-DR, tampoco ocupa un estatus de prioridad dentro de la hoja de ruta del actual gobierno, por lo que es posible pensar que EE. UU. se limitará a la tutela y administración del acuerdo mientras no se lesionen los intereses propios, ni se comprometan las condiciones de los países firmantes. Una realidad muy diferente a las relaciones comerciales que mantiene los EE. UU. con otras potencias y países de otras latitudes, de las que se espera sus interacciones sean mucho más hostiles.

En este tema es posible pensar en China –país al cual le declaró la guerra comercial–, Japón, y la misma Unión Europea, cuya postura de Trump los coloca como entes capaces de socavar la economía de los EE. UU., así como de provocar efectos negativos sobre los exportadores, la clase trabajadora, la industria, las divisas, además de imponer barreras comerciales que limitan el ámbito de actividad comercial para el país desde la visión del presidente norteamericano. Por todo esto, se puede decir que las relaciones terminarán por acarrear más tensiones en el plano comercial, en tanto que los procesos en las instancias supranacionales también terminarán por acaparar la agenda de las instituciones en aras de buscar la mejor salida a las potenciales controversias, así como consecuencias y sanciones que esta situación presupone.

El seguimiento de las reglas y las normas internacionales relacionadas con el comercio es otra de las encrucijadas que presupone la gestión de Trump. Resulta necesario recordar que la postura del presidente norteamericano no es la más afable con la OMC, por cuanto ha sido capaz de arremeter en su contra, al amenazar incluso, con abandonarla bajo el supuesto de contribuir a los intereses de otras naciones para imponer condiciones desleales a los EE. UU. Por tanto, es claro que la gobernanza global en términos de procesos supranacionales no responde a los intereses inmediatos de Donald Trump, por lo que su postura no cambiará en el corto plazo.

La gestión de Trump termina con un déficit en su saldo comercial durante su primer año de gobierno. En este sentido, lo que cabe decir, por ahora, es que la postura proteccionista asumida por el mandatario y su agenda comercial debe empezar a revertir las estadísticas actuales, o bien, terminará consolidando, no solo una posición impopular, sino que, en el caso de no lograr cambiar las condiciones de déficit, podría terminar por alentar su incremento, hasta generar el escenario desastroso que la mayoría de sus detractores han tratado de anticipar. Ante esto, es muy importante considerar que el primer año de gobierno de Trump no marca por sí mismo la ruta que puede seguir, pero en un escenario en el cual la guerra económica con China tome un rumbo desfavorable, y en el que Estados Unidos continúe aislándose de sus socios comerciales, será posible pensar en escenarios que implican una peligrosa propensión a la crisis.

Finalmente, pese a que la gestión comercial llevada a cabo por parte del presidente Trump no ha comprometido la dinámica del comercio internacional, resulta evidente su intención de influir de manera directa en la forma en que estos intercambios se realizan. No obstante, suficiente tiempo habrá para determinar, ya sea por asimilar las decisiones tomadas por el mandatario norteamericano, o bien, por comprobar si la estrategia del actual gobierno logrará salvaguardar de la mejor forma los intereses nacionales de los EE. UU. La carrera de Trump por cambiar el comercio internacional apenas comienza.

Referencias

- BBC. (2017). *¿Por qué la decisión de Trump de retirar a EE.UU. del Acuerdo Transpacífico (TPP) es una gran noticia para China?* Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38063522>
- Bellina, J. y Frontons, G. (2012). Política comercial, acuerdos y negociaciones externas: La Argentina y el MERCOSUR. INVENIO. Recuperado de: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4208250.pdf&ved=2ahUKEwiw8vmvzr_1AhUDuHEKHV-LD6E4ChAWMAJ6BAgGEAI&usg=AOvVaw2l0lPhNJLbZJA90sm4QTO
- Castorena, C.; Gandásegui, M. y Morgenfeld, L. (2018). *Estados Unidos contra el mundo Trump y la nueva geopolítica*. Buenos Aires: CLACSO.
- Chorev, N. (2012). International trade policy under George W. Bush. En *A. Wroe y J. Herbert. Assessing the George W. Bush Presidency: A tale of two terms*, (pp. 129-146). Edinburgo: University Press.
- CINPE. (2009). *La política comercial en los primeros 100 días de Obama. Puentes entre el comercio y el desarrollo sostenible*, 10(2). Recuperado de: http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/COLECCION_UNPAN/BOL_JULIO_2013_64/CINPE/2009/puentes10_2_1.pdf
- CNN. (2019). *Gobierno de Trump califica a China de manipulador de divisas*. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/08/05/gobierno-de-trump-califica-a-china-de-manipulador-de-divisas>
- Crook, C. (2003). *George W. Bush's biggest failure is trade policy. The Atlantic*. Recuperado de: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2003/12/george-bushs-biggest-failure-is-trade-policy/377248/>
- Danish Institute for International Studies (DIIS). (2017). *U. S. trade policy under Trump: Assessing the unilateralist turn*. Copenhagen: DIIS.
- DIRECON. (2015). *Análisis de las relaciones comerciales entre Chile y Estados Unidos en el marco del tratado de libre comercio*. Recuperado de: http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_USA/Studies/00-INFORME-EEUU-Mayo-2015.pdf
- EFE. (2017). *Abe y Trump preparan su primera cumbre en Washington para febrero*. Recuperado de: <https://www.efc.com/efe/espana/portada/abe-y-trump-preparan-su-primera-cumbre-en-washington-para-febrero/10010-3160048>
- Felbermayr, G.; Steininger, M. y Yalcin, E. (2017). Quantifying Trump: The costs of a protectionist US. *Cesifo Forum*, 18(4), 28-36.

- France24. (2018). *Japón y Estados Unidos formalizan negociaciones para acuerdos comerciales*. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/20180927-economia-japon-estados-unidos-acuerdo>
- Froman, M. (2017). *Trade, growth and jobs: U.S. trade policy in the Obama Administration*. Recuperado de: <http://americatradepolicy.com/trade-growth-and-jobs-u-s-trade-policy-in-the-obama-administration/#.XYEB5C3SHOQ>
- Gerwin, E. (2015). *The Obama trade agenda: Five things for progressives to like*. Recuperado de: https://www.progressivepolicy.org/wp-content/uploads/2015/02/2015.02-Gerwin_The-Obama-Free-Trade-Agenda.pdf
- Gordon, N. (2017). *Trump's trade policy: Separating the normal from the dangerous*. Recuperado de: https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_NG_10.11.17.pdf
- Koch, M. (2017). *Trump-trade in historical perspective: Three lessons from the history of U. S. trade policy* (Tesis de maestría). Universiteit Utrecht, Países Bajos.
- La Nación. (2017). *La antilógica comercial de Trump*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/opinion/foros/la-antilogica-comercial-de-trump/6LCO3LCU6JAGLLZIBJ236XZUAA/story/>
- Méndez, M. (2016). Multilateralismo, gobernanza y hegemonía en la estructura económica internacional: del G7 al G20. *Relaciones Internacionales*, 31: 13-32.
- Nájar, A. (16 de agosto de 2017). *5 propuestas de Trump para renegociar el NAFTA... que México difícilmente aceptará*. BBC. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40833540>
- New York Times. (2018). *Los negociadores que intentan rescatar el TLCAN*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2018/09/22/tlcan-freeland-lighthizer-trump>
- O'Grady, B. (2018). *Trump and trade: The first year. Advisor perspectives*. Recuperado de: <https://www.advisorperspectives.com/commentaries/2018/02/06/trump-trade-the-first-year>
- Oficina Económica y Comercial de España en Washington. (2015). *Informe Económico y Comercial de los Estados Unidos*. Recuperado de: <http://www.comercio.gob.es/tmpDocsCanalPais/9F547F8FFC045F68EE18DD8C51EDE861.pdf>
- OMC. (2018). *Examen de las políticas comerciales. Informe de los Estados Unidos*. WT/TPR/G/382. 12 de noviembre.
- Pelkmans, J. (2018). *Trade Policy-Making Under Irrationality*. Bruselas: CEPS.
- Pollin, R. (2005). *Los contornos del declive*. Madrid: Ediciones Akal S. A.

- Porter, D. (2017). *A new era for U.S. trade policy: what to expect from Trump Trade*. Recuperado de: <https://www.iccmex.mx/uploads/Curtis%20PPT%20for%20Mexico%20City%20Meetings.pdf>
- Rosales, O. (2018a). *Las claves del conflicto económico China-Estados Unidos*. Flasco Chile. Recuperado de: <http://www.flascochile.org/slider/las-claves-del-conflicto-economico-china-estados-unidos>
- Rosales, O. (2018b). Guerra Comercial. *Economía y Administración*, Especial (173), 6-14. Recuperado de: [http://www.fen.uchile.cl/uploads/images/files/revista_173\(2\).pdf](http://www.fen.uchile.cl/uploads/images/files/revista_173(2).pdf)
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2009). *Aspectos de la política económica y comercial bajo la Administración Obama y sus implicaciones para América Latina y el Caribe*. Seminario regional sobre las relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe en un contexto de crisis global. Caracas, Venezuela.
- Steinberg, F. (2018). *A year of Trump and trade policy*. Recuperado de: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/f135bae0-eb4c-47d2-b130-9f893b8ea917/Commentary-Steinberg-Year-Trump-trade-policy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f135bae0-eb4c-47d2-b130-9f893b8ea917>
- Summers, L. (2018). *Donald Trump's trade policy violates every rule of strategy*, *Financial times*. Recuperado de: <https://www.ft.com/content/4eda86ec-67da-11e8-aeel-39f3459514fd>
- USTR. (2008). *The President's trade agenda*. Recuperado de: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/archives/2008/2008-trade-policy-agenda-and-2007-annua>
- USTR. (2017). *U. S. President's 2017 trade policy agenda and 2016 annual report of the President of United States on the Trade Agreements Program*. Recuperado de: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2017/2017-trade-policy-agenda-and-2016>
- USTR. (2018). *U. S. President's 2018 trade policy agenda and 2017 annual report of the President of United States on the Trade Agreements Program*. Recuperado de: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017>
- VOA. (2017). *Trump elogia a Malasia por inversiones en EE. UU.* Recuperado de: <https://www.voanoticias.com/a/trump-elogia-primer-ministro-malasia/4025911.html>
- Wolff, M. (2018). *Fire and fury. Inside the Trump White House*. New York: Henry Holt and Company.

AVANCES DISCIPLINARIOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES: LA DEFINICIÓN DE ACTOR INTERNACIONAL EN EL ESTUDIO DE LA PARADIPLOMACIA

DISCIPLINARY PROGRESS IN INTERNATIONAL RELATIONS: THE DEFINITION OF INTERNATIONAL ACTOR IN THE STUDY OF PARADIPLOMACY

Nahuel Oddone¹

ORCID: 0000-0002-3120-3914

Mariana Luna Pont²

ORCID: 0000-0002-8806-6471

RESUMEN:

El aniversario del nacimiento como disciplina encuentra al estudio de las Relaciones Internacionales en una etapa de revisión y reinterpretación de su trayectoria. La revisión en curso aborda la epistemología, teorías, debates y agendas de investigación, al tiempo que se coloca el foco en la influencia de contextos y actores en el desarrollo de la disciplina, entre ellos de los gobiernos locales y regionales. En este trabajo se estudian textos y contextos referidos a la forma en que la teoría de las relaciones internacionales ha investigado el desempeño internacional subnacional. En particular, se analiza la forma en que tales desempeños han ingresado al campo de estudio desde su etapa fundacional, para concentrar la atención en la revisión de la categoría actor internacional en el estudio de la paradiplomacia.

Palabras clave: Relaciones Internacionales; actor internacional; paradiplomacia; gobiernos locales.

ABSTRACT:

The commemoration of the foundation of International Relations as a scientific discipline, finds the analysis of International Relations in a stage of review and reinterpretation of its trajectory. The ongoing assessment addresses issues such as epistemology, theories, debates, and research agendas focusing on the influence of contexts and stakeholders in the development of the discipline, including local and regional governments. This article alludes to texts and contexts appraising the way in which the theory of International Relations has analyzed subnational international performance. In particular, the way in which such activities have entered this field of study since its founding stage, paying attention to the revision of the category of international actor in the study of paradiplomacy.

Keywords: International Relations; International Actor; Paradiplomacy; Local Governments.

- 1 Instituto Social del Mercado Común del Sur, Departamento de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales, Paraguay. Jefe del Departamento y Doctor en Estudios Internacionales. Las opiniones aquí reflejadas son de estricto carácter personal y pueden no coincidir con su institución de pertenencia. Correo electrónico: oddone.nahuel@gmail.com
- 2 Universidad Nacional Tres de Febrero, Departamento de Maestría en Integración Latinoamericana, Argentina. Licenciada en Relaciones Internacionales. Coordinadora Académica y Licenciada en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: mulunapont@gmail.com

Nahuel Oddone - Mariana Luna Pont

Fecha de recepción: 28 de agosto del 2019

Aceptado: 02 de diciembre de 2019

Publicado: 31 de diciembre de 2019



Introducción

El aniversario del nacimiento como disciplina encuentra al estudio de las relaciones internacionales en una etapa de revisión y reinterpretación de su trayectoria. La revisión en curso aborda la epistemología, teorías, debates y agendas de investigación, al tiempo que se coloca el foco en la influencia de contextos y actores en el desarrollo de la disciplina, entre ellos de los gobiernos locales y regionales.

En la literatura especializada se suele asumir que, si bien la proyección internacional subnacional -la denominada paradiplomacia-, no es fenómeno novedoso, ingresa tardíamente al campo de estudio de las relaciones internacionales. Una lectura más atenta, fundada en desarrollos recientes, permite reparar en que tal proyección internacional cuenta con una extensa tradición e influencia, ya que desde inicios del siglo XX se asiste a la conformación de las primeras asociaciones internacionales de ciudades y municipios; así como a la institucionalización de conferencias y mecanismos de cooperación intermunicipal -en los que la reflexión y movilización en torno de lo internacional está presente- que coinciden, en el tiempo, con el surgimiento de las Relaciones Internacionales como campo de estudio (Luna Pont, 2019).

Por otra parte, los estudios sobre paradiplomacia, durante largo tiempo, han concentrado su atención en el análisis de casos por países y, particularmente, en el marco de Estados federales. Mucho se ha discutido acerca de si tales proyecciones constituyen políticas exteriores o manifestaciones de políticas internas que se internacionalizan o, más recientemente, en particular a partir de la década de 1990, como un tipo de respuesta a los desafíos del proceso de globalización en curso y a los dilemas de la gobernanza global.

En este trabajo se abordan textos y contextos en los que la paradiplomacia ingresa al campo de estudio de las relaciones internacionales y la forma en que la teoría de las Relaciones Internacionales da cuenta de ello. En particular, se concentra la atención en las perspectivas que abordan la paradiplomacia desde la categoría actor internacional. Para ello la exposición está organizada en tres partes.

En primer lugar -valiéndose de la introducción de perspectivas críticas en la historia de la disciplina y de la difusión de enfoques de historia intelectual que proponen una revisión del contexto, ideas, referentes e instituciones que han operado en la conformación del campo y el itinerario recorrido- se investigan dinámicas de proyección internacional subnacional en el contexto de la conformación de las relaciones internacionales como campo de estudio en

tanto voces y prácticas que, por largo tiempo, han quedado en los “márgenes” de la disciplina.

En una segunda parte se aborda el debate propio de la paradiplomacia en la entrada del siglo XX y su impacto en la disciplina de las relaciones internacionales en cuanto corpus teórico que ha estudiado especialmente el accionar internacional de los Estados centrales de base soberana. Finalmente, en la tercera sección, se analiza la forma en que la teoría de las relaciones internacionales da cuenta del fenómeno de la paradiplomacia desde la perspectiva del “actor internacional”. Definir y comprender dicha categoría –quién es considerado actor internacional, o quién reúne las cualidades necesarias para ser considerado como tal– ha sido una constante preocupación para la evolución teórica de la disciplina y la ampliación de su capacidad de dar cuenta de la complejidad de la política mundial (García Segura, 1993), y la paradiplomacia introduce, en este sentido, nuevos desafíos para la comprensión y manejo de los asuntos globales.

1. Un rescate de las narrativas sobre la paradiplomacia en el siglo XIX

La identidad de las Relaciones Internacionales como disciplina es portadora de una autoimagen y un conjunto de mitos fundacionales que marcaron su trayectoria y se han mantenido *relativamente* incuestionados por largo tiempo. La primera imagen o interpretación remite, esencialmente, al contexto temporal y geográfico del surgimiento como campo de estudio, al lugar central otorgado a las relaciones interestatales y a la evolución a partir de una sucesión de grandes debates teóricos.

Ha sido ampliamente aceptado que tiene su génesis como reacción a los horrores de la Primera Guerra Mundial y a la necesidad de prevenir futuras conflagraciones. Una segunda interpretación identifica como primer espacio académico de estudio a la cátedra de Política Internacional –con la dirección de Alfred Zimmern– creada en la Universidad de Gales (hoy Aberystwyth) en el año 1919³, y el debate entre aproximaciones idealistas y realistas durante el período de entreguerras. Este debate constituyó el primero de una serie de debates interparadigmáticos que marcarían la trayectoria y evolución de la disciplina.

La conmemoración del centenario de su nacimiento encuentra al estudio de las relaciones internacionales en una etapa de revisión y reinterpretación de las imágenes y de aquellos mitos fundacionales. La introducción de perspectivas críticas en la historia de la disciplina y la difusión de enfoques de historia intelectual

3 En 1920 se creó en Londres el *Royal Institute of International Affairs* y al año siguiente en Nueva York el *Council of Foreign Relations*.

proponen una revisión del contexto, ideas, referentes e instituciones que han operado en la conformación del campo y el itinerario recorrido. Podría afirmarse que entre las revisiones en curso se encuentran dos abordajes predominantes. Por un lado, aquel centrado en la influencia de factores ideacionales: epistemología, teorías, enfoques, ideas, debates y agendas de investigación; y, por el otro, el de quienes colocan el foco en la influencia de contextos y actores en el desarrollo de la disciplina, vale decir, en las denominadas fuerzas materiales que incluyen a los gobiernos locales y regionales. En este texto se hace hincapié en la categoría de actor en el estudio de la internacionalización de los gobiernos subnacionales o subestatales, comúnmente conocida como paradiplomacia.

Ejemplo del primer tipo de aproximación es el cuestionamiento de la pretensión universal, en el espacio y en el tiempo, de los marcos conceptuales de referencia y enfoques teóricos dominantes, fundamentalmente aquellos de origen occidental. Tal como sostiene Rubiolo (2019), la demanda de pluralismo y diversidad –enarbolada por Acharya y Buzan (2010 y 2019)– ha adquirido centralidad y pone en cuestión la capacidad explicativa de los enfoques tradicionales. Manifiesta la necesidad de apartarse de la arraigada perspectiva anglosajona dominante, para dar lugar a una revalorización de las trayectorias locales y al reconocimiento de las diferentes expresiones de los fenómenos globales en distintas latitudes, que dan lugar a historias, narrativas y conceptualizaciones diversas, no reconocidas por el *mainstream* que ha dominado los saberes (Rubiolo, 2019).

Estos autores invitan a indagar sobre aquellas voces, problemáticas y perspectivas que han quedado en los “márgenes” de la disciplina, en las ausencias y exclusiones temáticas. Tussie (2019) ha puesto de relieve que la ampliación de la *deliberación cognitiva* en el debate de las relaciones internacionales ha recorrido un largo camino con una creciente incorporación de nuevos temas, en donde la *problematización del desarrollo* ganó espacio a partir de la resonancia de algunas voces periféricas. Estas modificaciones epistemológicas impulsaron la *investigación* y enseñanza prospectiva (Batta Fonseca, 2013). Los alcances propios de esta revisión aún están abiertos.

Reflejo de la segunda perspectiva es la reinterpretación de las circunstancias propias del surgimiento de la disciplina, rastreándolo hasta el último tramo del siglo XIX, contexto asociado a las consecuencias de complejos procesos económicos, sociales, políticos y culturales que venían operando desde la Revolución Industrial, y a la reacción a la expansión económica –asociada a cambios científicos y tecnológicos, la revolución en los medios de comunicación y la mayor interconexión global– y a la competencia interestatal que caracterizó el fin de siglo como el nacionalismo, la expansión imperialista, el creciente militarismo

y belicismo, los cambios en el balance de poder y los nuevos poderes emergentes, entre otros factores.

La identificación de una “generación perdida de internacionalistas” que abordó las relaciones internacionales en las décadas precedentes a la Gran Guerra (Knutsen, 2008), cuyos aportes no fueron reconocidos por los paradigmas dominantes hasta *muy recientemente*, no solo afecta el marco temporal de surgimiento del campo de estudio, sino también al conjunto de temáticas y problemáticas que quedaron, en muchos casos, silenciadas en los desarrollos posteriores. Tales son los siguientes ejemplos: la administración colonial, la cooperación y el conflicto con las colonias y las relaciones de dependencia; la dimensión local de la expansión imperial y las empresas imperialistas de ciudades (hoy abordados como expresión de imperialismo municipal), la emergencia de la cooperación intermunicipal; la proliferación de asociaciones internacionales de carácter municipal y las otrora denominadas uniones internacionales y su articulación a través de redes, ferias y exposiciones universales; la incidencia de concepciones raciales en las relaciones internacionales; la relación entre nacionalismo, imperio y raza; la influencia del concepto de civilización; el papel de la ciencia y de las comunidades de expertos en la cooperación internacional y la búsqueda de la paz; entre otros temas.

No es casual que en esos años se desarrollara un cuerpo significativo de literatura que reclamaba conformar una “ciencia del internacionalismo” (Fied, 1909), en muchos casos reaccionando a la proliferación de asociaciones y uniones internacionales cuya proyección internacional era percibida como un indicador más de un mundo crecientemente interconectado e interdependiente:

La vida internacional conduce cada vez más la vida de las naciones. Todos los dominios manifiestan una constante interpenetración de ideas, necesidades e intereses, e interminables actividades intelectuales y materiales trascienden las fronteras. El siglo XX se anuncia como aquel que debe proporcionar a la comunidad civilizada una nueva estructura general, mejor adaptada a nuevas condiciones (...) A su vez, esta estructura tendrá en cuenta las relaciones entre las naciones y entre los intereses cada vez más especializados. Multiplicará las fuerzas de las colectividades y hará que el internacionalismo sea un factor de civilización. (Speeckaert, 1970, p. 22)

Progresivamente, a ambos lados del Atlántico, fue emergiendo una nueva representación de la cuestión social. La ciudad aparecía como causa de problemas sociales y también como origen de soluciones a través de su reorganización, para lo que se requirieron nuevos métodos de intervención y un papel más activo de los gobiernos locales. Las ciudades, las autoridades municipales y sus

trayectorias de gobierno comenzaron a ser objeto de estudios comparativos, sobre la base de la observación e intercambios de conocimiento y de las experiencias de gestión. Las ferias, exposiciones y congresos internacionales fueron escenarios privilegiados para el intercambio y transferencia de ideas, prácticas e innovaciones donde los problemas locales y nacionales adquirirían una dimensión internacional. Así, la *cuestión urbana* se fue internacionalizando.

Producto de esta dinámica, se asistió a la conformación de una comunidad epistémica de reformadores sociales cuyos miembros estaban interconectados a través de viajes, comunicaciones y la traducción y circulación de publicaciones. Este flujo de ideas y prácticas facilitó la emergencia de un discurso transnacional sobre las pautas de modernización urbana a escala europea y trasatlántica, y la conformación de redes de intercambio y asociaciones a un ritmo desconocido hasta entonces. Fue forjándose, así, un denso “movimiento municipalista” con conexiones internacionales –inicialmente europeas, luego noratlánticas y más tarde globales– constituido por una constelación de equipos políticos, técnicos, funcionarios, administradores, planificadores, reformistas urbanos y activistas políticos de diversas nacionalidades, culturas y afiliaciones políticas (Luna Pont, 2019).

Tal como se afirmaba en el Primer Congreso Internacional y Exposición de Ciudades realizado en Ghent, Bélgica, en el año 1913:

El progreso general de la civilización, el avance logrado por las naciones más atrasadas, significan que las mismas cuestiones son enfrentadas hoy por las autoridades gobernantes de todo el mundo. Las soluciones halladas por algunas de ellas pueden ser usadas por las demás, si no exactamente de la misma forma, al menos después de algunas adaptaciones necesarias. En consecuencia, es cada vez más probable que todos los interesados en el mejoramiento de los pueblos y sus servicios municipales, de la vida municipal, se beneficien del agrupamiento de su experiencia y del análisis de las posibles soluciones a la luz de amplias comparaciones. (Premier Congrès International et Exposition Comparée des Villes, 1914: p.viii)

Este intercambio generó una cantidad creciente de profesionales e instituciones que aspiraban a organizarlo y en ocasiones monopolizarlo. Se destacán tres organizaciones de alcance mundial: la *Union Internationale des Villes* (UIV) conocida como *International Union of Local Authorities* (IULA) desde 1928, creada en el año 1913 y orientada hacia la cooperación intermunicipal y el conocimiento científico de la administración local; la *International Garden Cities and Town Planning Association*, fundada ese mismo año, cuya principal línea de trabajo fue la planificación espacial urbana; y el *International Institute of*

Administrative Sciences (IIAS), instaurado en 1910, focalizado en la difusión del conocimiento sobre las teorías, los métodos y las técnicas administrativas (Luna Pont, 2019).

Uno de los rasgos de este movimiento municipalista internacional fue, justamente, su orientación internacionalista. En su interior convivían diversas tendencias, si bien se destacaban dos grandes corrientes: la primera era portadora de un discurso esencialmente político que vinculaba el ideal de cooperación universal con el propósito político de transformación social y buscaba modelos ideales de aplicación universal como soluciones alternativas a los problemas de la sociedad contemporánea; y la segunda, más pragmática y técnica, enfocaba los vínculos intermunicipales y su proyección internacional, esencialmente como alternativas para el intercambio de información profesional, técnica y científica (Couperus, 2011, Luna Pont, 2019).

De esta manera, el gobierno local era percibido cada vez más como una institución crucial para la promoción no solo de modernización y progreso social, sino también como vehículo de cooperación internacional y de paz. En algunos casos se apelaba a la imagen de un mundo en el cual las ciudades serían “las celdas básicas de un orden democrático más dispuesto a la paz, el conocimiento mutuo y la resolución de los problemas sociales” más allá de las fronteras nacionales que separaban a los diferentes países (Fried, 1909, p. 36).

Una mirada atenta a estos desarrollos propone no solo una nutrida “agenda de reflexión” sobre temas internacionales desde el último cuarto del siglo XIX, sino también sobre la incidencia del desempeño internacional de actores no estatales y subnacionales desde la etapa fundacional de la disciplina, que ha permanecido oculta bajo la hegemonía de una concepción profundamente etnocéntrica de los estudios internacionales. Con el correr del siglo XX, la proyección internacional de ciudades y municipios fue adquiriendo otro carácter. Su mayor visibilidad se observa, sobre todo, desde la década del noventa del siglo pasado. Sin embargo, vale la pena reconocer que las principales asociaciones internacionales, lideradas por IULA, encontraron, al inicio, en la Sociedad de Naciones y, luego, en el sistema de las Naciones Unidas, escenarios relativamente complementarios para su desempeño; al tiempo que los acuerdos de hermanamiento de ciudades, la inserción en espacios de integración regional, la cooperación descentralizada y el trabajo en red crearon condiciones para que tales prácticas comenzaran a ser concebidas como políticas públicas.

Indudablemente, estas dinámicas de manera progresiva comenzaron a cambiar la fisonomía de las relaciones internacionales, al punto de comenzar a ser percibidas y estudiadas en el marco de la teoría de las relaciones internacionales

como expresión de la emergencia de *nuevos actores internacionales* con capacidad de impacto en la dinámica de la política mundial y en el manejo de los asuntos globales, cuestiones que serán abordadas en las próximas secciones.

2. Camino al multiparadigmatismo: La diversidad teoría de las relaciones internacionales y la diplomacia como objeto de estudio

Lo que hoy se reconoce como Relaciones Internacionales ha recorrido un largo camino para su definición teórica.

Lo que hoy denominamos la disciplina de las relaciones internacionales ha recorrido un largo trayecto histórico, antes de su consideración como disciplina científica en el marco de las ciencias sociales. Tan largo que empieza con las primeras consideraciones e interpretaciones de la realidad internacional. Interpretaciones teóricas de una práctica internacional que se remonta en el tiempo más allá de la aparición del Estado soberano y de la constitución del sistema europeo de Estados. (Del Arenal, 1981, p. 852)

En las relaciones internacionales se han desarrollado muchos esfuerzos por sintetizar numerosas disciplinas tradicionales, como la historia o el derecho, cada una con un punto de vista especializado dentro de la “unidad” que constituye la sociedad internacional.

Lo que caracteriza las relaciones internacionales es, de un lado, su globalidad, en cuanto que pretende dar cuenta de la sociedad internacional en su totalidad y no sólo de alguno de los elementos y fenómenos que en ella se producen, y, de otro, aunque ello no siempre esté presente en todas las teorías de las relaciones internacionales, el énfasis que pone en el punto de vista propiamente internacional o, si se prefiere, de la sociedad internacional, frente al punto de vista que parte del Estado y de su proyección exterior como actor de las relaciones internacionales. (Del Arenal, 1981, p. 853)

De acuerdo con Holsti (2005), esta disciplina ha sido un campo de estudio donde “se combinan ideas, conceptos y metodologías procedentes de distintas fuentes. Por lo tanto, las verdades y las interpretaciones de las relaciones internacionales necesariamente difieren en función de las perspectivas teóricas y epistemológicas que se apliquen a determinado problema” (Holsti, 2005, p. 25). Fred Halliday (2002) sostiene que “los elementos constitutivos de las relaciones internacionales dan lugar a muchas especificidades y enfoques teóricos variados. Lo que provoca que la diversidad teoría de esta disciplina sea uno de sus puntos fuertes” (Halliday, 2002, p. 26).

No es objeto de este artículo hacer un repaso de la historia de las escuelas que conforman los debates en los estudios de las relaciones internacionales. Sin embargo, es necesario poner de relieve que hasta mediados de los años sesenta existía un *extendido consenso* en sostener que el Estado era el único actor del sistema internacional. En palabras de Krippendorff (1993): “Hablar de ‘política internacional’ significa hablar de Estado. Parece una verdad sobreentendida que el Estado constituye el verdadero objeto de las relaciones internacionales, su ‘actor’ y ‘autor de las acciones’” (Krippendorff, 1993, p. 65). Desde una perspectiva similar, Renouvin y Duroselle (2000) afirmaban:

El estudio de las relaciones internacionales se ocupa sobre todo de analizar y de explicar los tratos entre las comunidades políticas organizadas dentro de un territorio, es decir, entre los Estados. ... debe tenerse en consideración los vínculos establecidos entre los pueblos y entre los individuos ...: el intercambio de productos y de servicios, las comunicaciones de ideas, el juego de las influencias recíprocas ..., las manifestaciones de simpatía o antipatía. Pero reconoce que rara vez estas relaciones pueden disociarse de las que se han establecido entre los Estados Reguladas por los Estados, se convierten en un elemento de negociación o de conflictos entre los gobiernos. Por tanto, es la acción de los Estados la que se encuentra en el centro de las relaciones internacionales (Renouvin y Duroselle, 2000, p. 9).

Las visiones estatocéntricas comenzaron a fragmentarse parcialmente, a partir de los años sesenta, cuando las unidades subnacionales quedan:

asumidas como actores relevantes de la política mundial y las relaciones internacionales generadas desde esa escala comienzan a recibir un tratamiento específico y pormenorizado, favorecido por la emergencia de una nueva retórica acerca de lo local y de perspectivas que revisan las concepciones tradicionales de espacialidad y territorialidad que habían limitado la perspectiva disciplinaria de las relaciones internacionales y de las ciencias sociales en general. (Luna Pont, 2010, p. 56)

Por ello, en los enfoques posteriores al transnacionalismo, esta justificación es de tipo funcional, a partir del proceso por el cual la entidad subnacional reúne la capacidad de movilizar recursos para alcanzar objetivos y ejercer influencia en el sistema internacional (Russell, 2010).

El grado de autonomía del actor subestatal frente al gobierno central será una de las características principales que será analizada por el transnacionalismo. Desde esta lógica funcional, la valorización del actor internacional se da a partir de la “habilidad de una entidad para provocar consecuencias en la política internacional sin que su comportamiento sea predecible a partir de la referencia

a otros actores” (García Segura, 1993, p. 18). La autonomía de los gobiernos subnacionales “no implica una atomización del poder del Estado sino, por el contrario, una mayor potestad en la coordinación y gestión de los recursos, bajo una idea de poder compartido” (Oddone, 2008, p. 30).

Existe, por tanto, cierto consenso en la academia especializada en identificar la perspectiva de la definición del actor internacional como uno de los encuadres teóricos privilegiados para estudiar la paradiplomacia (García Segura, 1992 y 1993; Luna Pont, 2010 y 2011; Oddone, 2016 y 2019; Lara, 2019). Como ha sostenido Luna Pont, “el predominio de visiones estatocéntricas, fundamentalmente jurídicas y formales, centradas en el modelo westfaliano de vinculaciones externas de los Estados, ha contribuido a brindar un encuadre limitado de la naturaleza y orientaciones de la política mundial” (2010, p. 51). García Segura (1993) hace hincapié en el papel del transnacionalismo como un parteaguas en la interpretación del actor internacional. Esta etapa de enfoque russelliano se corresponde con la etapa del pluralismo en la disciplina, también conocida como “tercer debate” o “debate interparadigmático”. Tal como sostiene Waever: “No sólo había más actores que el Estado, el Estado ya no era el Estado, sino que tenía que ser descompuesto en redes de burocracias, grupos de interés e individuos en una perspectiva pluralista” (1996, p. 350).

Tal como resalta Díaz Abraham (2005), es importante establecer algunas condiciones comunes a las distintas líneas de pensamiento dentro de las principales corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales con respecto a la concepción de la naturaleza y la definición de objetivos dentro de su teoría a lo largo de sus distintas etapas, comúnmente conocidas como debates interparadigmáticos. La evolución de esta “condición ha derivado en que el debate inter-paradigmático ha dado paso al multiparadigmatismo, como una forma menos constreñida de dar sentido a la realidad internacional, ya que concilia de manera poco dogmática algunos elementos teóricos de las diferentes corrientes de pensamiento” (Díaz Abraham, 2005, p. 27), incluyendo en esta conciliación de perspectivas “la evolución del transnacionalismo hacia posiciones compatibles con el neorealismo” (Sodupe, 2003, p. 52).

En las últimas décadas, se han replanteado los esquemas clásicos ante “la mayor complejidad de las relaciones internacionales ante la emergencia de nuevos y más plurales actores, la generalización de procesos democráticos y descentralizadores en el mundo, el renacimiento de las dinámicas políticas y sociales de base territorial, y la generación de nuevas visiones sobre el desarrollo” (Romero, 2004, p. 19). Esta complejidad se correspondió con modificaciones sustantivas dentro de la disciplina que perseguían el análisis y la comprensión de la nueva realidad. Estas modificaciones incluyeron el acercamiento con otras disciplinas,

sobre todo, aquellas centradas en el análisis de las administraciones públicas locales, sus procesos de negociación interna y de toma de decisiones. Las disciplinas que estudiaban los “aspectos internos” de los gobiernos, la funcionalidad de sus burocracias, fueron pronto incluidas en el análisis internacional.

El enfoque transnacionalista desarrollado a inicios de la década de 1970 (Keohane y Nye, 1974, Kaiser, 1969; Rosenau, 1969; Young, 1971) introdujo un cuestionamiento a tres supuestos fundamentales de la escuela realista, que dominaba la teoría de las Relaciones Internacionales hasta entonces: en primer lugar, que los Estados centrales son los únicos actores del sistema de relaciones internacionales; en segundo lugar, que estos se proyectan sobre la esfera internacional de manera integrada y monolítica sin fisuras internas en la representación del interés nacional, y en tercer lugar, que su actuación internacional siempre se corresponde con un modo de actuar racional (Rolandi y Merello, 2016; Russell, 2010). Desde la perspectiva de Díaz Abraham “hay que señalar que el transnacionalismo busca más la explicación de los acontecimientos mundiales en sí mismos que la respuesta a las causas que los originaron” (2005, p. 33).

Desde la corriente realista, la política exterior es una prerrogativa de los gobiernos centrales y expresa el interés nacional, incluso el enfoque de la política del poder considera las acciones de otras naciones como los principales factores condicionantes de las decisiones en materia de política exterior de un determinado país (Aron, 1985; Morgenthau, 1986). Los primeros estudios que se apartaron de este modelo tradicional de actor racional unificado se dirigieron hacia los modelos burocráticos y organizacionales (Allison, 1988) que tendieron a fragmentar la unicidad de la política exterior diseñada por el Estado central.

Estos avances contribuyeron a reafirmar que “el estudio de lo ‘internacional’, debe necesariamente reconstruirse según criterios transdisciplinarios. Esta reconstrucción permite dar cuenta de las nuevas configuraciones o contornos flexibles de ‘orden mundial’, en tanto ubicables a lo largo del eje local-global” (Petráš, 1998, p. 110). La “reconstrucción de las relaciones internacionales como transdisciplina a lo largo del eje teórico interpretativo local-global (local-internacional-transnacional-global), y su reinserción como área de cruces disciplinarios de las ciencias sociales y de otras áreas del conocimiento científico” (Petráš, 1998, p. 106). Para esta autora, uno de los retos principales de las relaciones internacionales para convertirse en transdisciplina radica en lo siguiente:

Estimular a las comunidades académicas ubicadas en el campo más amplio de las ciencias sociales para que coadyuven de manera consciente y comprometida a producir conocimiento pertinente al eje teórico interpretativo local-(inter/trans)nacional-global y a la construcción de las relaciones

internacionales como disciplina de cruce o transdisciplina socio-céntrica. (Petrásh, 1998, p. 125)

Más recientemente ha comenzado a señalarse que “a final de cuentas la importancia reside en situar la agencia del sujeto de investigación, entendiendo su situación dentro de la complejidad de la estructura internacional. Así pues, existen múltiples escalas para explicar el medio internacional” (Lara, 2019, p. 24). “En la medida en que aceptemos que las escalas son constituidas y reconstituidas en la dualidad agencia-estructura, la partición entre los niveles local, regional, nacional e internacional es simplemente una herramienta heurística” (Del Cerro, 2004, p. 206-207). En este sentido, Díaz Abraham concluye:

Hay que reconocer que en términos generales el transnacionalismo señala de forma acertada la importancia de la interdependencia en cuanto elemento dinámico que ha transformado al sistema internacional en un ámbito más abierto en términos de participación de distintos agentes. (2005, p. 58)

De igual forma, el transnacionalismo no pretende sustituir en sus análisis al Estado como actor internacional, pero niega la supremacía o exclusividad concedida por el realismo. El transnacionalismo no acepta la excesiva compartimentación realizada por el análisis sistémico y rechaza las concepciones más radicales de las teorías de la dependencia; proponen, como alternativa, un estudio de la *interdependencia*. En un anterior trabajo, Luna Pont reafirmaba:

En términos generales, el transnacionalismo aspira a recuperar el estudio de los flujos relacionales que rebasan las fronteras estatales y que se desarrollan entre grupos sociales distintos de los Estados. Estiman que los cambios acaecidos en la sociedad internacional, tales como las mejoras de los medios de comunicación y de transporte, la expansión mundial de la economía de mercado, etcétera, potencian el protagonismo internacional de las personas a través de grupos u organizaciones intermedias que, en gran medida, escapan al control centralizado de los gobiernos, configurando un entramado de relaciones con contornos de alta complejidad. (2011, pp. 70-71)

De acuerdo con García Segura:

[El transnacionalismo permitió] incluir toda una amplia gama de entidades bajo el concepto de actor internacional, son todas aquellas que a lo largo de los años setenta se manifestaron activas sobre la escena internacional: empresas multinacionales, grupos de presión, organizaciones no gubernamentales, ministerios o agencias gubernamentales, etc. A partir de los años ochenta y con un enfoque diferente del transnacionalismo, aparecen una

serie de trabajos teóricos sobre actores internacionales que han centrado su atención en un fenómeno que se ha extendido notoriamente en la última década: el fenómeno subestatal. (1992, p. 21)

El alemán Karl Kaiser, considerado uno de los padres del transnacionalismo junto con Robert Keohane y Joseph Nye, indicó que nunca el modelo estatocéntrico había existido en estado puro en la historia (salvo en los siglos XVIII y XIX en los que la situación internacional se aproximó a tal esquema) y criticó el olvido que especialistas habían tenido respecto a la multiplicidad de interacciones a través de las fronteras, los grados de interpenetración e interdependencia y la importancia de los actores no estatales (Kaiser, 1969). Desde esta perspectiva, el concepto de política internacional de basamento realista no refleja la complejidad del sistema internacional. El modelo que mejor explica las relaciones y dinámicas de la sociedad internacional es el de la política multinacional, el que comprende los procesos en los cuales las burocracias públicas reparten valores en los marcos de toma de decisiones que están en interpenetración a través de las fronteras nacionales (Kaiser, 1969). A partir de esta interpretación, el autor estructura tres modelos: la toma de decisión multiburocrática, la integración y la política transnacional (Del Arenal, 1990).

Por aquel entonces, los estudios internacionales empezaron a considerar los denominados nuevos actores internacionales, principalmente a partir de la gravitación de las empresas multinacionales, el surgimiento de nuevas organizaciones internacionales, la conformación de organizaciones no gubernamentales y la emergencia de movimientos sociales transnacionales (Mansbach, Ferguson y Lampert, 1976). La complejidad era tal que las concepciones más tradicionales ya no lograban explicar el surgimiento, desarrollo e intensidad de las relaciones internacionales solo desde la óptica de las relaciones interestatales.

La teoría de la interdependencia compleja comienza a cuestionar el modelo del Estado-Nación como actor unitario de la *realpolitik*; se genera un incremento en el número y tipo de actores internacionales, una agenda internacional sin jerarquías o con una jerarquía más difusa en la *política mundial* de la que emergían múltiples canales de relacionamiento que podían *ser interestatales, transgubernamentales o transnacionales*; y en la que tendía –por un lado– a devaluarse, de manera creciente, el uso de la fuerza militar y –por el otro lado– a aumentar la importancia de los factores económicos en el sistema internacional (Keohane y Nye, 1988).

Tras la crítica al actor principal de la *realpolitik* y la fragmentación de su imagen, emergieron los análisis que se vinculaban con los “múltiples canales” de

relacionamiento que podían ser interestatales, transgubernamentales o transnacionales (Keohane y Nye, 1988).

[Los] canales múltiples conectan las sociedades; los mismos incluyen tanto nexos informales entre elites gubernamentales como acuerdos formales entre agencias de servicio exterior, nexos informales entre elites no gubernamentales (cara a cara y mediante telecomunicaciones) y organizaciones transnacionales (tales como bancos o corporaciones multinacionales). Estos canales comprenden relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Las relaciones interestatales son los canales normales supuestos por los realistas. Las relaciones transgubernamentales aparecen cuando se flexibiliza el supuesto realista de que los Estados actúan coherentemente como unidades; las relaciones transnacionales surgen cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las únicas unidades. (Keohane y Nye, 1988, p. 41)

Si bien estos autores nunca escribieron sobre paradiplomacia, contribuyeron a comprender que existe una parte importante de relaciones que se desarrollan entre los Estados que no son decididas o ejecutadas por los órganos centrales de sus respectivas administraciones sino por “subunidades” del Estado que operan en el exterior, sin una intervención directa del gobierno central. Para Luna Pont estas relaciones pueden implicar la *coordinación política*, es decir, “actividad orientada a facilitar la implementación o ajustes de políticas en ausencia de directivas precisas provenientes de la esfera nacional”, llevada a cabo entre oficiales de distintas burocracias, que una vez “regularizada tiene la capacidad de afectar las expectativas y preferencias de los actores involucrados y de dar lugar a la formación de redes transnacionales de elites” (2011, p. 73):

[Por ello] la *construcción de coaliciones transgubernamentales* tiene lugar cuando las subunidades construyen coaliciones con agencias de otros gobiernos contra elementos de sus propias estructuras administrativas a los fines de influir en las decisiones gubernamentales. Para que esto pueda suceder los autores identifican una serie de prerequisites: los contactos frecuentes, la existencia de intereses comunes entre las subunidades mayor que aquella con agencias de sus propios Estados y un bajo control por parte del Ejecutivo central para permitir tales contactos. (Luna Pont, 2011, p. 73)

En síntesis, Keohane y Nye (1988) nos permiten entender que: “la disponibilidad de socios en las coaliciones políticas no se encuentra necesariamente limitada por las fronteras nacionales, tal como supone el análisis tradicional” (Keohane y Nye, 1988, p. 52). De igual forma es importante considerar lo siguiente:

Los canales múltiples de contacto de la interdependencia compleja no se encuentran limitados a los actores no gubernamentales. Los contactos entre las burocracias gubernamentales encargadas de tareas similares pueden no sólo alterar sus perspectivas, sino también llevar a coaliciones transgubernamentales sobre cuestiones políticas específicas. Para mejorar sus oportunidades de éxito, los organismos gubernamentales procuran atraer como aliados a actores de otros gobiernos a sus propios procesos de toma de decisiones. (Keohane y Nye, 1988, pp. 52-53)

Junto a la concepción de burocracias públicas de Kaiser (1969) y el reconocimiento de los canales transgubernamentales de Keohane y Nye (1977), se introdujeron las líneas de análisis sobre los actores gubernamentales domésticos a partir de las cuales, en gran parte, se comenzarían los estudios sobre la acción internacional de los gobiernos subnacionales. Si bien Keohane y Nye no abordaron esta última cuestión como tal, contribuyeron con sus estudios a la apertura de una nueva perspectiva en el campo disciplinar de las Relaciones Internacionales en donde se pondría *nuevamente* de relieve la capacidad del actor por sobre la calificación de entidad soberana (Oddone, 2016).

Se destacaba, así, la importancia de la capacidad o de la habilidad versus la definición o calificación de entidad soberana: “cuando entidades no estatales son capaces de afectar el curso de los acontecimientos internacionales se convierten en actores y, por tanto, entran en competencia con el Estado-nación” (García Segura, 1993, p. 16). Los primeros estudios tendieron a suponer que el accionar internacional subnacional entraba en competencia con el Estado. La relación de competencia o colaboración entre gobierno central y unidades subnacionales comenzaría a ser estudiada tiempo después, particularmente a partir de los estudios de paradiplomacia a mediados de los años ochenta.

Si en los enfoques más tradicionales la categoría de actor se define a partir de un criterio jurídico-formal, que la asocia a la de sujeto de derecho internacional público, en los enfoques posteriores al transnacionalismo, la justificación empieza a incorporar criterios de tipo funcional que marcarán fuertemente los debates acerca de la definición del actor y sus capacidades de agencia para la actividad paradiplomática. Vale decir, la *autonomía* sucederá a la soberanía como categoría de análisis y se valorará la habilidad de los actores para provocar consecuencias en la política mundial (Alvarez, Luna Pont y Oddone, 2019).

En cuanto a su clasificación como actores internacionales, las unidades subnacionales han sido abordadas como actores internacionales mixtos (Hocking, 1996). Especialmente en los Estados federados, las unidades subnacionales constituyen *polities* genuinas, en el sentido de que son mucho más que una di-

visión administrativa del gobierno central y disponen de una serie de atributos (capacidad normativa, territorio, sistema de partidos, identidad colectiva, etc.) cercanos a los de los Estados soberanos. También pueden adoptar estrategias internacionales con mayor libertad que estos, pueden escoger en qué ámbitos quieren estar presentes, colaborar con acciones, combinar instrumentos y crear alianzas propias del mundo gubernamental y del no gubernamental de forma continua o discontinua (Sánchez Cano, 2015).

Siguiendo la conocida distinción de Rosenau (1990) entre actores *sovereignty-bound* y *sovereignty-free*, se trataría de actores híbridos, parcialmente libres de los rasgos propios de la soberanía y de sus diversas implicaciones. Esta condición le aporta una calidad única a su acción exterior; ya que estos actores híbridos exploran los límites entre las distinciones convencionales –pero a menudo engañosas– entre actores estatales y no estatales y han podido desempeñar una variedad de roles en distintos ámbitos políticos. La capacidad de combinar estrategias, alianzas e instrumentos de uno u otro de los dos mundos de la política mundial –el estatocéntrico del Estado nacional y el policéntrico de los actores no estatales– les provee un carácter único (Rosenau, 1988).

3. Fragmentación de agenda, poderes de agencia de Estado central y surgimiento de los *nuevos actores*

No siempre el término utilizado para analizar la complejidad del nuevo escenario internacional fue el de interdependencia. Al mismo tiempo que escribían Keohane y Nye (1977), lo hacía Manning (1977), denominando a la nueva realidad como interméstica (*intermestic*). Se resumía en un único término a las características de los nuevos temas emergentes en la política internacional que, si bien se trataban a nivel internacional, afectaban directamente los intereses políticos y económicos locales.

De acuerdo con Manning: “La naturaleza de los asuntos internacionales contemporáneos está marcada por ser simultánea, profunda e inseparablemente internacional cuanto doméstica” (Manning, 1977, p. 309). A su vez, este concepto de interméstico se vincula con anteriores estudios como la segunda imagen invertida de Peter Gourevitch. “El sistema internacional no es sólo una consecuencia de la política y estructuras domésticas, sino una causa de las mismas” (1996, pp. 23-24); por ello, “las relaciones internacionales y la política doméstica están tan interrelacionadas que deberían ser analizadas simultáneamente, como un todo” (1996, p.v67). Cohn y Smith plantean:

El alcance de las relaciones internacionales se ha expandido dramáticamente a medida que ha aumentado la interdependencia global, abarcando áreas

políticas ‘nuevas’ como la contaminación ambiental, los derechos humanos, la inmigración, la inestabilidad monetaria y comercial y el desarrollo sostenible. A diferencia de los asuntos estratégicos/de seguridad tradicionales, estos nuevos problemas son de naturaleza interméstica; es decir, son ‘a la vez profundos e inseparables tanto a nivel nacional como internacional’.

(1996, p. 25)

Existe consenso en afirmar que, probablemente, haya sido James Rosenau uno de los primeros y principales autores en valorar la aplicación del concepto interméstico en su relación con las dimensiones subnacionales.

En resumen, una gran cantidad de dinámicas han aumentado enormemente los flujos transfronterizos y las fronteras entre el exterior y el nacional se han vuelto más porosas. Si el colapso del tiempo y la distancia, las organizaciones subnacionales y los gobiernos que una vez operaron dentro de los límites de las fronteras nacionales están ahora tan inextricablemente conectados a partes del mundo lejanas, las jurisdicciones legales y geográficas en las que están ubicadas son cada vez menos importantes. (Rosenau, 2003, p. 227)

De acuerdo con Rosenau, las capacidades analíticas están arraigadas en el territorialismo metodológico, cuestión que lleva a delimitar cada problema en un espacio geográfico o espacial dado, ocasionando dificultades en la comprensión realidades intermésticas. Para este autor, el personal funcionario no es libre de pensar en contextos alternativos porque está “atrapado por la territorialidad de su poder” (2003, pp. 226-227).

Vilma Petráš (1998) remarca que ante el surgimiento del concepto de interméstico se profundizan las categorías híbridas de análisis y conceptualización. Los análisis híbridos impactaron así sobre la interpretación del desempeño de actores-agentes, estructuras, fenómenos y procesos. Según la autora, esto se evidencia en la interpretación de la “nueva frontera” de James Rosenau y del “espacio social transnacional” de Ulrich Beck. Petráš también incluye el término de glocalización acuñado por Roland Robertson dentro de este proceso de hibridación. Sin embargo, tal como alertaba Putnam (1988), la política interna y las relaciones internacionales a menudo están enredadas y las teorías propuestas no logran resolver esa complicada maraña.

Chadwick Alger (1977) fue, probablemente, quien primero hizo un llamado para orientar las investigaciones internacionales desde lo local y, luego, a las ciencias sociales para abordar los nexos locales-globales en las relaciones internacionales contemporáneas (Martín López y Oddone, 2010). En el primer caso, centran las ciudades –de perfil industrial principalmente– como unidades de

aproximación de la política mundial (Alger, 1977; 1988 y 1990). Advertía que las ciudades desempeñaban un papel importante en la política global, debido a que son núcleos creadores de nuevas tecnologías y cultura que se expanden a partir de ellas; son como nodos de los sistemas internacionales que facilitan la interconexión y cuarteles generales desde donde se ejerce la idea del control tanto gubernamental como no gubernamental.

En el caso de los nexos locales-globales, advierte la necesidad de que las ciencias sociales incorporen, en forma sistemática, el análisis del impacto de fenómenos globales en las sociedades:

Impedir el estudio y hasta la percepción de las relaciones entre los asentamientos humanos y los fenómenos mundiales corresponde a una concepción del mundo como un sistema de Estados ... que ha impedido también a los especialistas seguir el curso de las actividades locales que atraviesan las fronteras de los Estados. (Alger, 1988, p. 339)

Luego de identificar las limitadas perspectivas de análisis existentes sobre dicho nexo y las variadas formas en que cuestiones internacionales influyen en los escenarios locales –denominadas por el autor como “formas de intrusión”–, concentra su atención en las respuestas locales a problemas internacionales con impacto local y en la intervención de las autoridades locales sobre problemas relacionados con la política exterior de los Estados (Alger, 1988). En la década de 1990 se profundizaría esta línea de trabajo en el marco de los estudios sobre la globalización y del fenómeno de la glocalización, término acuñado por Roland Robertson.

Según el Oxford Dictionary of New Words, el término glocal y el término glocalización se “forman combinando global y local hasta realizar el término compuesto” (Tulloch, 1991, p. 134). Como sintetiza el propio Robertson (2000):

La necesidad de introducir con firmeza en la teoría social el concepto de glocalización surge de diferentes consideraciones. Gran parte del discurso sobre la globalización ha tendido a asumir que se trata de un proceso superador de lo local, incluyendo aquí a lo local a gran escala ... como se ha manifestado en los diversos nacionalismos Tal interpretación descuida dos cosas. Primero, que la extensión de lo que se tiene por local se ha construido en gran parte sobre una base que va más allá de lo local... o que lo supera En segundo lugar, mientras que se ha prestado en estos asuntos creciente interés a las consideraciones espaciales y se ha dado una mayor atención a los estrechos vínculos entre las dimensiones espaciales y temporales de la vida humana, esas consideraciones apenas han tenido impacto, ..., en el debate acerca de la globalización ..., se ha hecho poco esfuerzo en conectar la

discusión en tiempo-espacio con el ... universalismo-particularismo. (2000, pp. 214-215)

En los ochenta, Ivo Duchacek intervendría en el debate, centrando su análisis en los Estados federales, proponiendo analizar las múltiples voces que se escuchan en el ámbito internacional, entre las que prestaba particular atención a los actores gubernamentales subnacionales, los que posteriormente serían considerados entre los “perforadores” de la soberanía estatal. Esto llevó a considerar los tipos de régimen como condicionantes en la elaboración y gestión de políticas exteriores. De la mano de los enfoques del neofederalismo, comienzan a abordarse la dimensión interna –disposiciones constitucionales, el reparto de competencias, las modalidades de relaciones intergubernamentales, etc.– en los distintos modelos de federalismo, como así también los cambios operados en su dimensión externa: atribuciones, capacidades y recursos que disponen los distintos niveles de gobierno para el desarrollo de relaciones internacionales, el marco legal y las formas de articulación entre los distintos niveles gobierno en esta materia (Forsyth, 1996; Levi, 1987, Pinder, 1993).

Los estudios de Ivo Duchacek, Hans Michelmann y Panayotis Soldatos desarrollados a lo largo de las décadas de 1980 y 1990 cuestionan el presupuesto de que el gobierno nacional debe tener una sola voz en la arena internacional y una política exterior unificada que refleje la diversidad interna. Para explicar tal fenómeno de penetración de las fronteras nacionales, Duchacek, Latouche y Stevenson (1988) las entienden como tamicas (*sieves*), frente a la imagen realista de las fronteras como caparazones (*hard shells*) impenetrables. La interdependencia acaba con los compartimentos estáticos, los que empiezan a ser interferidos y penetrados (*marbled*) por otros actores que incluyen a los gobiernos subnacionales. Los estudios clasifican los diferentes perforadores; incluso identifica como categoría de análisis a los perforadores subnacionales, entre los que se destacan los gobiernos locales, municipales o regionales, y las comunidades territoriales o etnoterritoriales. Los otros perforadores son la oposición; los grupos de intereses privados y los inmigrantes.

De acuerdo con Michel Acuto (2013) y Ray Freddy Lara (2019), el concepto de paradiplomacia, desde la interpretación de Duchacek, fortalece los poderes de agencia de las unidades subestatales en el sistema internacional.

Ivo Duchacek (1986) revivió la idea de paradiplomacia como una forma de agencia política de las entidades subnacionales. Donde estas perforan la soberanía (Duchacek, Latouche y Stevenson, 1988) de los Estados, priorizando sus intereses particulares a través de conexiones transfronterizas, transregionales y globales. (Acuto, 2013, p. 8)

La fragmentación de la agenda global impacta, por tanto, en los poderes de agencia de los diferentes actores, incluyendo especialmente los gobiernos subnacionales. Y, desde esta perspectiva, sus comportamientos internacionales comienzan a ser abordados como expresión de paradiplomacia.

Ya no se trata de comprender el fenómeno meramente como expresión de una “acción” (establecimiento de contactos, relaciones entre burocracias, reacción a la influencia de factores externos o frente a la complejidad del escenario internacional), sino de un tipo de “política pública” definida como “las entradas directas e indirectas de los gobiernos no centrales al campo de las relaciones internacionales y de su vinculación con la política exterior” (Duchacek, 1990, p. 15). El autor ponía énfasis en la palabra “para” ya que entendía que esta capacidad de los gobiernos locales era “paralela”, es decir, “subsidiaria o accesoria” (Duchacek, 1990, p. 25) respecto a los gobiernos centrales. Duchacek (1988) distingue diferentes tipos de paradiplomacia:

La regional, a través de las fronteras entre gobiernos no-centrales vecinos; la transregional, que refiere a contactos usualmente institucionalizados entre gobiernos no centrales que no son vecinos geográficamente, pero cuyos gobiernos centrales si lo son; y la global, que involucra contactos directos entre gobiernos no centrales de una nación con contrapartes subnacionales en otras naciones distantes. (1988, pp. 12-13)

Diferentes estrategias que podrían enmarcarse en el concepto de paradiplomacia han sido llevadas a cabo con el objetivo de aumentar los márgenes de acción y autonomía de los gobiernos subnacionales; y han generado, de esta manera, una serie de modificaciones en las concepciones diplomáticas más tradicionales, que legitiman su propio accionar y los intereses manifiestos en dinámicas multinivel y multiactor.

No debe pensarse el ascenso de la paradiplomacia como el declive de la diplomacia estatal, sino que se trata de un conjunto de prácticas de interrelación transnacionales que se superponen parcialmente a aquella y complejizan el escenario político mundial. Asimismo, estas prácticas no constituyen una (re) producción mimética de los procesos tradicionales de la política exterior, sino que los estilos y estrategias de actuación están marcados por objetivos y motivaciones mucho más concretas y delimitadas. (Ferrero, 2006, p. 7)

Dentro de las dimensiones propuestas para el análisis de la paradiplomacia desde la perspectiva del actor internacional, vale la pena también relevar la aproximación vinculada con la dimensión organizacional-administrativa que es aquella que se enfoca en la unidad geográfico-política que permite canalizar un proyecto

político local que incluye la internacionalización. Esta dimensión incluye el análisis de la organización interna del gobierno local o regional en relación con la política internacional subnacional a partir del estudio de los organigramas institucionales, las funciones de las oficinas de relaciones internacionales, los recursos humanos que las conforman, los recursos presupuestarios y la infraestructura de servicios que la caracteriza (Vigevani, 2006; Calvento, 2015).

La fragmentación del Estado central se convirtió, así, en un tema abordado desde múltiples corrientes dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, dada la dispersión geográfica de las actividades económicas, característica de la globalización; y de forma derivada, las unidades subnacionales se transformaron en objeto de estudio como actores relevantes de la política mundial. Los procesos de descentralización y la delegación de parte de la soberanía hacia instituciones supranacionales profundizaron los debates acerca del papel del Estado central como único actor de las relaciones internacionales, y su automática vinculación con un territorio.

Es en este contexto, las diferentes aproximaciones fueron confrontándose con teorías que abordaban la territorialidad desde una perspectiva moderna vinculada a la economía no territorial. Por ello, algunos autores propugnaron por el abandono del término de relaciones internacionales sustituyéndolo por el de políticas post-soberanas (MacCormick, 1993) o simplemente el de política global (Ferguson y Mansbach, 1996), en la que todos los Estados deben compartir autoridad e influencia con “otras entidades políticas” (Ferguson y Mansbach, 2002, p. 103), y a partir de ello, entender el rompecabezas global (Mansbach, 1997).

Tal como sostiene Sánchez Cano (2015), las ciudades y las regiones quedan en el centro de la escena, estudiadas como lugar privilegiado de la territorialización de las dinámicas globales y como actores en términos de constituir el entorno territorial, humano y productivo en el que operan los procesos globales; en lo económico como espacios de acumulación que aspiran a transformarse en un nodo insertado en la nueva economía global –con un alto componente tecnológico e informacional, y en un mundo crecientemente urbanizado– y en el mercado global, a partir de las pujas por atraer los factores de competitividad: inversiones, negocios, sedes corporativas, etc. (Sánchez Cano, 2015). La nueva competitividad entre ciudades mundiales, internacionales o globales se proyecta al escenario internacional, y comienza a ocupar un lugar central en la forma de concebir y abordar la gestión internacional subnacional (Sassen, 1994).

[De todas maneras, el territorio nunca perdió] una función central en el vínculo sociedad-mercado global, explicando los cambios generados por el Estado, los procesos de descentralización, y las capacidades de respues-

ta desde lo subestatal y sus posibles articulaciones; tanto a nivel nacional como transnacional, interregional e internacional, para dar una respuesta a la complejidad de esos escenarios. (Oddone y Álvarez, 2019, p. 54)

Las entidades subnacionales se han visto así “obligadas a improvisar y desarrollar formas híbridas de diplomacia, la fusión de prácticas diplomáticas tradicionales y alternativas ha permitido el establecimiento de relaciones exteriores, siendo el aspecto territorial, su distintivo frente a otros actores no estatales” (Duran, 2012, p. 5). De igual modo, la proliferación en la bibliografía especializada del análisis de redes de gobiernos locales y regionales generó importantes análisis de casos sobre redes territoriales como estrategia clave en la articulación de actores subnacionales entre ellos y de vinculación global con el sistema internacional. Los enfoques de la gobernanza global y la gobernanza multinivel dan cuenta de ello, e introducen las redes de ciudades como actores clave en la “hechura” de la política mundial.

Desde el campo del reflexivismo se introducen nuevos matices al análisis de la subjetividad internacional de estos actores subestatales. Desde el constructivismo, por ejemplo, se abordan los procesos comunicativos entre los actores estatales y los no estatales a partir de los cuales se producen las interpretaciones dominantes de las realidades, las orientaciones de políticas e ideas acerca de cómo gobernar la política mundial. Desde el supuesto de que ideas, identidades e intereses son socialmente construidos y endógenos al proceso de interacción, se analizan los procesos comunicativos que crean y transforman la relación entre los actores y, en particular, las pujas por las interpretaciones dominantes (Lara Pacheco y Cerqueira Torres, 2017; Simmerl, 2011). Desde esta perspectiva, la subjetividad sociológica y jurídica de los actores subestatales es la resultante de un proceso de formación y lucha discursiva que los actores deben rearticular para participar exitosamente (Lara Pacheco y Cerqueira Torres, 2017).

Como se ha señalado, algunos analistas encuentran en la paradiplomacia el fortalecimiento de los poderes de agencia de las unidades subestatales en el sistema internacional (Acuto, 2013; Duchacek, 1986; Lara, 2019). Esta cuestión introduce al análisis una dimensión de tales desempeños que no ocupó, hasta años recientes, un lugar importante en la reflexión: la capacidad de agencia o, en otros términos, su *actorness* o ponderación de la entidad como actor a partir de la gravitación en el plano internacional.

Esta aproximación remite a una discusión de base ontológica sobre la ponderación de los agentes y las estructuras en la teoría de las relaciones internacionales. Por un lado, quienes sostienen que las explicaciones científicas deberían ser reducibles a las propiedades e interacciones de los individuos, otorgando un

status ontológico secundario a las estructuras al afirmar que estas solo tienen efecto sobre el comportamiento y constriñen las opciones de los actores; y por otro lado, quienes entienden que los efectos de las estructuras contribuyen a la construcción de los agentes, tienen efectos sobre sus propiedades, es decir, sobre las identidades e intereses de los propios agentes. Este tipo de abordaje, entre otras cosas, da lugar a la ponderación de los actores en términos de su cualidad, entidad y capacidad/habilidad de impacto en la política mundial a partir de su capacidad de agencia.

El concepto de *actorness* se entiende como la “capacidad de comportarse de manera activa y deliberada -esfuerzo conciente y voluntario- en relación con otros actores en el ámbito internacional” y de producir impacto⁴. La capacidad de agencia puede ser entendida como el resultado de un proceso de dinámico entre por lo menos tres elementos: *actorness*, presencia y *purposive actorness* (*actorness* intencional); en donde presencia expresa un sentido de autoafirmación y la forma en que se es percibido, reconocido y legitimado por otros actores; y *purposive actorness*, la intención conciente de producir impactos en el orden mundial desde los propios valores e intereses (Groen y Niemann, 2011).

Por lo demás, la perspectiva de *actorness* se complementa con aquellas que trabajan la efectividad, esto es, la consideración del logro de resultados (Wunderlich, 2008). Ello supone abordar la paradiplomacia no simplemente como “reactiva” frente a presiones o intrusiones del entorno internacional, sino también como expresión de empoderamiento de estos actores a partir de su voluntad de realizar reivindicaciones y de influir en la gobernanza global promoviendo cambios en las reglas de juego o en la agenda global desde la mirada local. La evaluación de los requerimientos para dotar de efectividad la acción queda en el centro del estudio de las características propias (autopercebidas) y percibidas por pares y demás actores del sistema internacional.

Conclusiones

Desde la mirada del *mainstream*, la heterogeneidad de los casos de paradiplomacia dificulta todavía la elaboración de una teoría global sobre la acción internacional de los gobiernos locales (Gely, 2016). Sin embargo, es dable destacar que “los cambios en las asunciones e interpretaciones epistemológicas que ayudan a formular y estructurar el entendimiento y la acción colectiva constituyen la noción más significativa de aprendizaje en relaciones internacionales” (Adler y Haas, 2009, p. 164). Los procesos de aprendizaje institucionales, especial-

4 Sjöstedt (1977) definía esta categoría con relación a actores como la Comunidad Europea.

mente en materia de paradiplomacia, pueden caracterizarse desde la perspectiva del isomorfismo, en el sentido de que las instituciones tienden a moldearse siguiendo instituciones similares, se desempeñan en su mismo campo de acción o son percibidas como legítimas o exitosas (Di Maggio y Powell, 1983).

La inexistencia de una única vía para el desarrollo de la paradiplomacia implica que su diseño dependerá de la capacidad de concertación de las autoridades locales, la movilización de otros actores socios, los recursos disponibles, sus trayectorias de gobierno y la acumulación de otras experiencias, así como la posibilidad de imitar estructuras parecidas. La exultante conformación de redes de ciudades a lo largo de los últimos años y a partir de ejes temáticos específicos es fiel prueba de ello.

El creciente interés por el estudio de la paradiplomacia y por construir argumentos teóricos de peso que contribuyan a entender que los gobiernos locales y regionales son actores importantes del sistema internacional ha encontrado, a lo largo de los últimos años, múltiples apoyos y exponentes a escala global. Sin duda, la construcción holística de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con la participación de gobiernos municipales e intermedios, ayudó a consolidar los aportes surgidos desde una perspectiva *bottom up* en la gobernanza global.

De acuerdo con los diferentes análisis realizados por varias redes globales de ciudades, se estima que de las 169 metas fijadas en los ODS los gobiernos locales tienen un rol que cumplir en —al menos— 93 de ellas. Este espacio global ofrece la oportunidad de fortalecer las capacidades internas, así como los recursos técnicos y financieros para consolidar los mecanismos de intercambio de buenas prácticas; y, de esta manera, visibilizar los aportes sustantivos que permitan avanzar en el proceso interméstico descrito como un legítimo reclamo para obtener una “silla local en la mesa de las decisiones globales”.

En este proceso de mayor internacionalización y de aporte subnacional/subestatal a la gobernanza global, sin lugar a duda, quienes plantean teorías y estudian la disciplina de las relaciones internacionales tienen mucho que decir. De igual manera, es oportuno que aquellos investigadores e investigadoras que sostienen el accionar paradiplomático se constituyan como una sólida y legítima comunidad epistémica (Haas, 1992), para ejercer una influencia en la renovación de las políticas públicas, y permitan fortalecer y encausar los aportes de la paradiplomacia a la gobernanza global.

La implementación de las nuevas capacidades de agencia de los gobiernos subnacionales, la difusión del análisis de experiencias del tipo local-central/global-

local, la coordinación de políticas transnacionales y, en general, toda la difusión de estudios comparados y prospectivos desarrollados por comunidades y redes de personas expertas, juegan un papel fundamental en demostrar no solo las características del ejercicio legítimo de presión intelectual (*lobby*) al interior de la disciplina, sino también sobre los entes decisores políticos para la difusión de las “innovaciones intelectuales [que] ayudan a los gobiernos a redefinir sus expectativas, a alcanzar comprensiones comunes y a coordinar sus acciones de acuerdo con estas categorías” (Adler y Haas, 2009, p. 157).

En este sentido, la comunidad epistémica de internacionalistas, que estudia y se siente comprometida con estos temas, necesita consolidar su agenda transnacional y persistir en los vínculos políticos con esta agenda a partir de la difusión y socialización de sus estudios, su asesoramiento y asistencia técnica en los procesos de negociación y toma de decisiones de los gobiernos locales y regionales. Además, vale la pena mencionar que la paradiplomacia se ha convertido en un campo de acción profesional para gran cantidad de recientes personas graduadas de la carrera de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas.

Hoy, más que nunca, la diversidad teórica de las relaciones internacionales es una de sus fortalezas como campo disciplinar, y los avances realizados hacia un multiparadigmatismo ponen de relieve que las relaciones internacionales constituyen una globalidad que jamás podrá ser analizada como tal; por lo que siempre es oportuno recordar que más allá de “nuestra sofisticación metodológica, probablemente no comprendemos la política internacional contemporánea como debiéramos; debido a que el desarrollo teórico de nuestra disciplina va actualmente por detrás de la cambiante realidad de la práctica diaria de los asuntos internacionales” (Puchala y Fagan, 1974, p. 247). De igual manera sucede en muchas disciplinas.

Referencias

- Aaron, R. (1985). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Acharya, A. y Buzan, B. (Eds.). (2010). *Non-Western International Relations Theory. Perspectives on and beyond Asia*. London: Routledge.
- Acharya, A. y Buzan, B. (2019). *The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR at its Centenary*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Acuto, M. (2013). *Global Cities, Governance and Diplomacy. The Urban Link*. London-New York: Routledge.

- Adler, E. y Haas, P. (2009). Conclusión: Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo. *Relaciones Internacionales*, (12), 145-169.
- Alger, C. (1977). The impact of Cities on International System. *Eukistics*, 44 (264), 243-253.
- Alger, C. (1988). Las nexos locales-mundiales: Su percepción, análisis y enfoques. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (117), 339-360.
- Alger, C. (1990). The World Relations of Cities: Closing the Gap between Social Science Paradigms and Everyday Experience. *International Studies Quarterly*, 34 (3), 493-518.
- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Batta Fonseca, V. (2013). Impulso a la enseñanza de la prospectiva en Relaciones Internacionales. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (116), 43-73.
- Bueno, I. (2012). *Paradiplomacia econômica: Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos*. Brasília: Verdana.
- Caballero, S. (2009). Comunidades epistémicas en el proceso de integración regional sudamericana. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 4 (8), 11-26.
- Calvento, M. (2015). Hacia un concepto multidimensional de la política y la gestión internacional subestatal. En Calvento, M. (Comp.), *Procesos y actores en la gestión de la política internacional subestatal* (pp.15-40). Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Cohn, T. y Smith, P. (1996). Subnational Governments as International Actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest. BC Studies. *The British Columbia Quarterly*, (110), 25-59.
- Couperus, S. (2011). Between Vague Theory and Sound Practical Lines: Transnational Municipalism in Interwar Europa. En Laqua, D (Ed.), *Internationalism reconfigured. Transnational ideas and movements between the world wars* (pp. 67-89). London: IB Tauris.
- Del Arenal, C. (1981). La génesis de la relaciones internacionales como disciplina científica. *Revista de Estudios Internacionales*, 2 (4), 849-892.
- Del Cerro, G. (2004). Ciudades y globalización: Un enfoque teórico. *Revista Española de Sociología*, (4), 199-218.

- Díaz Abraham, L. (2005). *La cooperación oficial descentralizada para el desarrollo: Perfil de su desempeño en los años noventa*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Di Maggio, P. y Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2), 147-160.
- Duchacek, I. (1970). *Comparative Federalism: the territorial dimension of politics*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Duchacek I. (1986). *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*. London: Westview Press.
- Duchacek, I., Latouche, D. y Stevenson, G. (1988). *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press.
- Duran, M. (2012). *Bridging the gap between Self and Other? Mediterranean Paradiplomacy as Homo-diplomacy*. ECPR Antwerp Joint Research Sessions.
- Ferrero, M. (2006). La glocalización en acción: Regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur Latinoamericano. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (11), 1-22.
- Fried, A. (1909). La science de l'internationalisme. En *Office Central des Institutions Internationales. Annuaire de la Vie Internationale, 1908-1909*, (pp. 23-28). Brussels: Office Central des Institutions Internationales..
- Forsyth, M. (1996). The political theory of federalism: the relevance of classical approaches. En Hesse, J. y Wright, V. (Eds.), *Federalizing Europe? Costs, benefits, and preconditions of federal political systems*. Oxford: Oxford University Press
- García Segura, C. (1993). La evolución del concepto de actor internacional en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers: Revista de Sociología*, (41), 13-31.
- García Segura, C. (1992). *La presència de les entitats polítiques subestatals a les Relacions Internacionals*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Gely, M. (2016). Hacia una mejor conceptualización teórica de la proyección internacional de los gobiernos locales. En González, S., Cornago, N. y Ovando, C. (Eds.), *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina. Aspectos teóricos y estudios de casos* (pp. 161-176). Santiago: RIL Editores y Universidad Arturo Prat.

- Gourevitch, P. (1996). La segunda imagen invertida: Los orígenes internacionales de las políticas domésticas. En Gil, O. y Sanz, L. (Comp.), *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*. Madrid: Zona Abierta.
- Groen, L. y Niemann, A. (2011). EU actorness and effectiveness under political pressure at the Copenhagen climate change negotiations. *Twelfth European Union Studies Association Conference Boston*. Massachusetts.
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46 (1), 1-35.
- Halliday, F. (2002). *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Madrid: La Catarata.
- Hocking, B. (1996). Bridging boundaries: creating linkages. Non-central governments and multilayered policy environments. *WeltTrends*, (11), 36-51.
- Holsti, K. (2005). Obstáculos para el entendimiento en las relaciones internacionales. En Adams, J. (Comp.), *Política mundial: Cambio y conflicto. Ensayos escogidos de Kal Holsti*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencias Económicas.
- Kaiser, K. (1969). Transnationale Politik: Zu einer Theorie multinationaler Politik. En Czempiel, Ernest Otto (Hrsg.), *Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik*. Köln: Westdeutscher Verlag.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. y Nye, J. (1974). Transgovernmental Relations and International Organizations. *World Politics*, 27 (1), 39-62.
- Knutsen, T. (2008). A lost generation? IR scholarship before World War I. *International Politics*, 45 (6), 650-674.
- Krippendorff, E. (1993). *Las relaciones internacionales como ciencia. Una introducción*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lara Pacheco, R. (2019). *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Lara Pacheco, R. y Cerqueira Torres, O. (2017). Las ciudades en la gobernanza global multinivel: Una aproximación teórica. *Si Somos Americanos*, 17 (2), 43-75.
- Levi, L. (1987). Recent developments in federalist theory. *Il Federalista*, 29 (2), 97-136.

- Luna Pont, M. (2010). Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales. En Martín López, M. y Oddone, N. (Comps.), *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 49-82). Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Luna Pont, M. (2011). Las relaciones internacionales subnacionales desde la teoría de las relaciones internacionales. *TIP – Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1 (1), 64-83.
- Luna Pont, M. (2019). De IULA A CGLU: Municipalismo internacional, narrativas y momentos. En Alvarez, M., Luna Pont, M. y Oddone, N. (Eds.), *AMÉRICA LATINA GLOBAL. Estudios regionales sobre paradiplomacia*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional Tres de Febrero (en imprenta).
- Mansbach, R., Ferguson, Y. y Lampert, D. (1976). *The web of world politics. Non-state actors in the global system*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Martín López, M. y Oddone, N. (Comps.). (2010). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Marx, V. (2010). Las ciudades y su inserción política en las relaciones internacionales. En Martín López, M. y Oddone, N. (Comps.), *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 25-48). Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Manning, B. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs*, 55 (2), 306-324.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Oddone, N. (2008). *La red de mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Oddone, N. (2016). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: Reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales*, 89 (2) 47-81.
- Oddone, N. (2019). Estudios sobre paradiplomacia: Su encuadre teórico desde cinco perspectivas. En Bermeo, F. (Coord.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial* (pp. 67-104). Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Oddone, N. y Alvarez, M. (2019). El lugar del territorio en los estudios paradiplomáticos. En Villarruel, D., et. al. (Coord.), *Actores e intereses para la internacionalización del Estado de Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

- Petráš, V. (1998). *De lo internacional a lo global. Reconstruyendo los estudios internacionales en los tiempos de post-internacionalización: Aportes para el tercer debate*. Disponible en http://www.iaeal.usb.ve/documentos/nro_91/petrashv.pdf
- Pinder, J. (1993). The New European Federalism: The Idea and the Achievements. In Michael B. and Alain-G. G. (Eds.), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions* (pp. 45-66). Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Puchala, D. y Fagan, S. (1974). International Politics in the 1970: The Search for a Perspective. *International Organization*, 28 (2), 247-266.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42 (3), 427-460.
- Premier Congrès International et Exposition Comparée des Villes (1914). *Construction des villes et Organisation de la vie communale*. Bruselas.
- Renouvin, P. y Duroselle, J. (2000). *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Robertson, R. (2000). Glocalización: Tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad. *Revista Zona Abierta*, (92-93), 213-242.
- Romero, M. (2004). Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada. En Romero, M. y Godínez, V. (Eds.), *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina* (pp. 19-54). Valparaíso: Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.
- Rubiolo, F. (2019). Cien años de relaciones internacionales. *La Voz*, 8 de mayo, disponible en <https://www.lavoz.com.ar/opinion/cien-anos-de-relaciones-internacionales>
- Rosenau, J. (2003). Governance in a new global order. En Held, D.; McGrew, A. (Eds.), *The global transformations reader: an introduction to the globalization debat* (pp. 223-234). Cambridge: Polity Press.
- Rosenau, J. (1988). Patterned chaos in global life: structure and process in the two worlds of World Politics. *International Political Science Review*, 9 (4), 327-364.
- Russell, R. (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: Una relación complementaria. En Maira, L. (Ed.), *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 83-106). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

- Sánchez Cano, J. (2015). *Los gobiernos no centrales y sus redes. Análisis de su rol como actores en la gobernanza mundial* (Tesis doctoral). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Sassen, S. (1994). *Cities in a world economy*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Simmerl, G. (2011). *A Critical Constructivist Perspective on Global Multi-Level Governance. Discursive Struggles among Multiple Actors in a Globalized Political Space* (Manuscrito inédito). Berlín: Freie Universität Berlin.
- Sjöstedt, G. (1977). *The External Role of the European Community*. Saxon House, Swedish Institute of International Affairs.
- Sodupe, K. (2003). *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*. Zarautz: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Speeckaert, G. (1970). *Ojeada sobre sesenta años de actividades de la Unión de Asociaciones Internacionales* (Documento n.º 17). Bruselas: Unión de Asociaciones Internacionales.
- Tulloch, S. (Comp.). (1991). *The Oxford Dictionary of New Words*. Oxford: Oxford University Press.
- Tussie, D. (2019). Cien años de relaciones internacionales; ¿qué festejamos? En *VI Jornadas Académicas de Licenciatura en Relaciones Internacionales. "Los 100 años de los estudios en Relaciones Internacionales"*. Montevideo: Universidad de la República.
- Young, O. (1971). The Actors in World Politics. En Rosenau, J; Davis, V. y East, M. (Eds.), *The Analysis of International Politics* (pp. 125-144). Glencoe: Free Press.
- Vigevani, T (Coord.). (2006). *Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades*. São Paulo: CEDEC, PUC-SP, FGV-SP, UNESP.
- Weaver, O. (1996). The rise and fall of the inter-paradigm debate. En Smith, S.; Booth, K. y Zalewski, M. (Eds.), *International Theory. Positivism and Beyond* (pp. 149-185). Cambridge: Cambridge University Press.
- Wunderlich, U. (2008). The EU: A Post-Westphalian Actor in a NeoWestphalian World? En *UACES Annual Research Conference*. Edinburg: University of Edinburgh.

DIFUSIÓN DEL ENFOQUE DE SEGURIDAD HUMANA EN COSTA RICA: ENTRE LA ACEPTACIÓN Y LA RESISTENCIA DE LA COMUNIDAD EPISTÉMICA DE DERECHOS HUMANOS¹

DIFFUSION OF THE HUMAN SECURITY APPROACH IN COSTA RICA: BETWEEN THE ACCEPTANCE AND RESISTANCE OF THE EPISTEMIC COMMUNITIES OF HUMAN RIGHTS

Alexis Colmenares Zapata²

ORCID: 0000-0001-8857-9923

RESUMEN

Los estudios de difusión de políticas pocas veces explican el papel que pueden desempeñar las comunidades epistémicas como promotores o bloqueadores de la difusión de una idea, norma o política. El objetivo de este artículo es analizar el rol de la comunidad epistémica costarricense de derechos humanos en la difusión del enfoque de seguridad humana. La investigación sugiere que la comunidad de derechos humanos ha jugado un papel ambiguo en la difusión del enfoque de seguridad humana en Costa Rica, que se sitúa entre la aceptación y el rechazo. Adicionalmente, esta indagación encuentra que los mecanismos de coerción, competencia y socialización pueden tener influencia en actores distintos al Estado o al Gobierno, como las organizaciones internacionales.

Palabras clave: difusión; seguridad humana; comunidad epistémica; derechos humanos; Costa Rica.

ABSTRACT

Policy diffusion studies seldom explain the role that epistemic communities can play as promoters or blockers in the propagation of an idea or policy. The objective of this article is to analyze the role of the Costa Rican epistemic community of human rights in the diffusion of the human security approach. The investigation suggests that human rights community have played an ambiguous role in spreading the human security approach in Costa Rica, which ranks between acceptance and rejection. In addition, this research finds that the mechanisms of coercion, competition, and socialization may have an influence on actors other than the State or Government, such as international organizations.

Keywords: diffusion; human security; epistemic community; human rights; Costa Rica.

- 1 Los contenidos del presente escrito se desarrollaron sobre la base de la tesis doctoral del autor, titulada "Difusión del enfoque de seguridad humana: Costa Rica y Ecuador (2001-2016)", realizada en el Doctorado de Estudios Internacionales de FLACSO-Ecuador.
- 2 Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN, Ecuador), Escuela de Prospectiva Estratégica, coordinador de la Maestría en Planificación y Prospectiva Multisectorial y doctor en Estudios Internacionales. Correo electrónico: alexis.colmenares@iaen.edu.ec



Introducción

Diversos estudios sobre difusión subrayan que las comunidades epistémicas, como grupo de profesionales y expertos que comparten conocimientos especializados y creencias de causa-efecto sobre un campo en particular, pueden estimular la propagación de ideas o políticas (Dobbin, Simmons y Garrett, 2007; Haas, 2015). Sin embargo, las explicaciones que consideran a estas agrupaciones como vehículos de transmisión de ciertas ideas y políticas fallan al no analizar el rol que desempeñan estos actores como promotores o bloqueadores de la difusión. El argumento central de este artículo es que las comunidades epistémicas pueden aceptar o resistir las transferencias internacionales. Este doble papel de las comunidades epistémicas es ilustrado en la difusión del enfoque de seguridad humana por el grupo de expertos y profesionales vinculados a los derechos humanos en Costa Rica.

Las comunidades epistémicas han desempeñado un rol fundamental en la difusión de marcos ideacionales y políticos sobre seguridad humana (Orozco, 2016). La seguridad humana surgió en el nivel internacional de una propuesta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1994. La versión conceptual inicial tenía dos dimensiones. Por un lado, la seguridad humana expresaba la “seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión” (PNUD, 1994, p. 26); por el otro, significaba “protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad” (PNUD, 1994, p. 26). Posteriormente, el término fue evolucionando hasta adquirir su noción más difundida, que consiste en proteger la vida de las personas, garantizando, además, sus libertades y dignidad, bajo un paradigma holístico y multidimensional (Pérez, 2006).

En el país centroamericano, el enfoque de seguridad humana es apreciado y empleado por diversos actores nacionales e internacionales. De esta manera, es adoptado tanto en discursos como en políticas públicas del Estado y de los gobiernos locales; planes y proyectos de organismos regionales e internacionales; el debate o programa académico de algunas universidades y centros de investigación, entre otros. Este uso discursivo y en la praxis de las ideas y nociones de la seguridad humana se da en un ambiente de país, caracterizado por una historia que lo diferencia del resto de las naciones de la subregión. Costa Rica abolió sus fuerzas militares en 1948 y, desde entonces, tiene una tradición importante en la promoción de derechos sociales (Alpízar, 2011; Cascante *et al.*, 2016). Esta identidad nacional marcada por la preocupación de los derechos civiles y políticos ha ayudado para que, en este Estado, con el transcurso del tiempo se haya fortalecido una red de expertos, profesionales y académicos, quienes comparten una visión común a favor de la protección y las garantías de los derechos humanos. Al

ser cónsono con la tradición de paz y promoción de valores de justicia y derechos humanos del país, Costa Rica ha sido un terreno fértil para que se desarrollen las ideas relacionadas con el enfoque de seguridad humana.

El objetivo del artículo es analizar la influencia de la comunidad epistémica de derechos humanos en Costa Rica, para aceptar o rechazar la difusión del enfoque de seguridad humana. Con este fin, se realizó un estudio cualitativo, recopilando evidencia a través de trabajo de campo, para acceder a información relevante por medio de entrevistas y documentos. Costa Rica fue seleccionado por ser un país de la región activista de este enfoque, en el nivel doméstico e internacional.

El investigador efectuó veintiuna entrevistas a expertos e informantes clave vinculados a los derechos y la seguridad humanos (fuentes primarias), pertenecientes a los sectores de gobierno, organizaciones regionales e internacionales, ONG, academia y sector privado. En el estudio, el manejo de los entrevistados se hizo de manera confidencial, a menos que estos autorizaran indicar su nombre.³

Las áreas temáticas que se incluyeron, principalmente, en las entrevistas realizadas fueron las siguientes:

- i. Motivos para adoptar ideas o nociones relacionadas con la seguridad humana
- ii. Incentivos positivos o negativos impulsados por terceros actores
- iii. Influencia de los organismos internacionales
- iv. Autoridad de los especialistas
- v. Cambio de actitud de los responsables políticos
- vi. Experiencias regionales

3 Entrevista 1: Víctor Barrantes, viceministro de Paz del Ministerio de Paz y Justicia de Costa Rica; entrevista 2: Ana Helena Chacón, segunda vicepresidenta de la República de Costa Rica; entrevistas 3, 11, 14 y 16: consultores privados contratados por organismos internacionales; entrevistas 4, 5, 13 y 15: oficiales de agencias de Naciones Unidas; entrevista 6: José Thompson, director ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH); entrevista 7: Sonia Picado Sotela, personalidad pública vinculada a los temas de derechos humanos y seguridad humana, expresidenta e integrante del *Advisory Board* del Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la Seguridad Humana; entrevista 8: Francisco Rojas Aravena, rector de la Universidad para la Paz (UNPEACE); entrevistas 9 y 12: Alonso Villalobos y Paula Dobles, docentes de la Universidad de Costa Rica; entrevista 10: Mario Zamora, director de Protección Especial de la Defensoría de los Habitantes; entrevista 17: Julio Solís, académico y asesor del Ministerio de Justicia y Paz; entrevistas 18 y 19: representantes del gobierno local; entrevista 20: representante de una ONG; entrevista 21: funcionario del ejecutivo central.

- vii. Competencia en el acceso a recursos financieros
- viii. Conocimiento amplio de las propuestas de seguridad humana por parte de los decisores
- ix. Valor otorgado a la visión del paradigma de seguridad humana
- x. La información obtenida se complementó con dos tipos de fuentes documentales (fuentes secundarias): archivos oficiales e instrumentos de política sobre seguridad humana.

Para analizar los datos, las transcripciones y textos fueron codificados en función de los conceptos establecidos en el marco teórico que se explicará en la sección dos. El siguiente paso fue realizar un análisis temático. La investigación buscó identificar a los actores relevantes, la presencia o no de mecanismos de difusión y los eventos que llevaron a la aceptación o el rechazo de la propagación del enfoque de seguridad humana en Costa Rica.

De esta manera, este artículo ofrece un aporte a los debates sobre difusión de políticas, al reconocer el papel más amplio que pueden jugar las comunidades epistémicas en el proceso de difusión de una idea, política o norma, así como el rol que juegan las organizaciones internacionales en los mecanismos de competencia y socialización, mecanismos que, por lo general, prestan atención a la intervención de Estados o gobiernos como actores receptores o destinatarios de la difusión de una idea o política. El foco central del análisis de la presente investigación es la comunidad epistémica de derechos humanos de un país de América Latina con trayectoria en el ámbito de la seguridad humana, lo cual contribuye al avance y a la profundización del conocimiento y su aplicación en la región. Asimismo, la indagación puede proveer insumos útiles para que los *policy-makers* puedan entender de dónde provienen las influencias de ideas sobre seguridad humana.

Seguidamente, desarrollaremos nuestro análisis de la siguiente forma: en la sección dos, se examinan los referentes conceptuales del estudio; en el apartado 3, se analiza las evidencias empíricas que sustentan los argumentos a la tesis propuesta en el artículo sobre la aceptación y resistencia a la difusión; en la última parte, se presentan las conclusiones de la investigación.

1. Difusión, mecanismos intervinientes y comunidades epistémicas

Por lo general, en la literatura especializada sobre difusión, se estudian las influencias o factores que intervinieron para que una idea o política se propagara de un país a otro (Gilardi, 2012; Graham, Shipan y Volden, 2012). Según estos estudios, la difusión se genera cuando ideas, programas, marcos institucionales o de políticas, que se repiten entre diversos países, están interrelacionados con algún estímulo externo para provocarlos. No obstante, este proceso no solo acontece del contexto internacional al nacional (Gilardi, 2012). También, esta difusión o proceso de propagación puede analizarse en el ámbito doméstico de un Estado (Osorio, 2015; Sugiyama, 2008). Adicionalmente, aunque la mayoría de las investigaciones se centran en la actuación de los países (Graham *et al.*, 2012), hay trabajos que estudian el involucramiento no solo de los Estados, sino que, además, incluye entidades no estatales (Gilardi, 2012; Solingen, 2012; Weyland, 2006).

Las investigaciones sobre difusión, *stricto sensu*, no son ni completamente materialistas ni rigurosamente constructivistas (Ring, 2014). Si bien es cierto es factible analizar los mecanismos de difusión bajo la preponderancia de una de estas dos aproximaciones metodológicas, los trabajos analíticos sobre difusión de ideas, normas o políticas tienen un enfoque general y una mirada bajo un pluralismo teórico para dirigir su atención hacia esos instrumentos difusivos, en donde se mezclan nociones racionalistas e ideacionales.

Desde el punto de vista racionalista, al proceso de difusión a menudo se le cita bajo el calificativo de “difusión de políticas” (Gilardi, 2012; Graham *et al.*, 2012; Maggetti y Gilardi, 2015; Meseguer y Gilardi, 2008). Bajo este enfoque, estos estudios se centran, básicamente, en la difusión de contenidos de políticas o instrumentos de políticas (Oliveira y Faria, 2017; Osorio, 2015) y el interés está en “cómo las políticas públicas se mueven de un gobierno a otro” (Graham *et al.*, 2012). Asimismo, tales mecanismos de difusión tienen una mirada eminentemente estatocéntrica, donde el Estado o los gobiernos son teorizados como los principales actores que reciben la transferencia de una idea, innovación o política, influenciados por factores externos. Esos mecanismos de difusión analizados bajo esta perspectiva son la coerción y la competición (Dobbin *et al.*, 2007; Gilardi, 2012; Gilardi y Wasserfallen, 2017; Meseguer y Gilardi, 2008).

Por el contrario, desde una visión constructivista, al proceso de difusión suele aludirse bajo el nombre de difusión de normas (Finnemore y Sikkink, 1998; Keck y Sikkink, 1999). Esta literatura se enfoca en la transmisión de ideas y

normas e investiga la intervención de otros actores no estatales, tales como las organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, redes transnacionales y otros actores sociales. Entre los mecanismos de difusión analizados a la luz de este enfoque, se encuentran la localización (Acharya, 2004), la socialización (Checkel, 1999; Risse, Ropp y Sikkink, 1999; Wendt, 1999) y el papel de los organismos internacionales (Barnett y Finnemore, 2004; Finnemore, 1993, 1996; Finnemore y Sikkink, 1998), por mencionar algunos.

En esta investigación, se utiliza la terminología genérica de “difusión de ideas, normas o políticas” para referirnos a la difusión o propagación del concepto de seguridad humana. Efectivamente, podemos suponer que este enfoque se ha propagado como idea y política.

Una parte de la literatura entiende por difusión la transmisión de ideas, nociones, normas o políticas en un Estado o grupo de Estados influidos por las acciones o medidas tomadas en otro país (Dobbin *et al.*, 2007; Gilardi, 2012). Otro sector de conocimiento entiende la difusión como un proceso por medio del cual las “ideas, paradigmas, instituciones, soluciones para la acción pública, dispositivos normativos, programas, modelos, tecnologías, etc.” (Oliveira y Faria, 2017), que están ubicados en un espacio-tiempo específico, son acogidos en otro lugar. De acuerdo con ello, la difusión ocurre cuando las decisiones políticas en un sitio son influenciadas por las acciones o disposiciones decididas en otra parte.

Según Gilardi (2012), una particularidad esencial presente en toda difusión es el proceso interdependiente que ocurre entre los actores. Así, esta interdependencia puede darse por varias vías o canales, a los que se suele designar como mecanismos de difusión (Maggetti y Gilardi, 2015).

En la literatura de difusión, hay cierta aceptación en estimar, como mecanismos más significativos de difusión, a la coerción, la competencia, el aprendizaje y la socialización, según los lentes teóricos empleados (Gilardi, 2012; Graham *et al.*, 2012).

Así, desde el realismo, se reconoce que la difusión tiene lugar partiendo de una visión coercitiva y se enfoca en políticas. Para algunos autores, la coerción no es un mecanismo de difusión (Gilardi, 2012; Gilardi y Wasserfallen, 2017), mientras que otros ven la condicionalidad del financiamiento y la ayuda económica como instrumentos de coerción para difundir ciertas políticas (Dobbin *et al.*, 2007). Acorde con esta mirada, la coerción ocurre cuando un Estado fuerte o una organización internacional busca ejercer algún grado de influencia en los países o actores menos poderosos o vulnerables, por medio de intimidaciones,

incentivos o promesas de ayuda, a cambio de implementar unas políticas determinadas (Gleditsch y Ward, 2006; Weyland, 2006, 2009). No obstante, los gobiernos pueden adoptar una política no solo por las presiones externas, “sino también por la complementariedad de los intereses, o incluso por complicidad” (Dobbin *et al.*, 2007, p. 457). Por otra parte, también desde el racionalismo o materialismo, la perspectiva liberal institucional o neoliberal aboga por una difusión generada por la competición económica entre Estados-naciones, para captar fuentes de inversión o financiamiento (Meseguer y Gilardi, 2008; Graham *et al.*, 2012; Gilardi, 2012; Gilardi y Wasserfallen, 2017).

Al otro extremo, se encuentran las perspectivas ideacionales, integradas por el cognitivismo y el constructivismo. El enfoque cognitivista estima que la difusión es consecuencia del proceso de aprendizaje de los decisores (Weyland, 2005, 2006), quienes pueden utilizar su propia experiencia o la de otros Estados considerados exitosos, con el fin de evaluar las consecuencias potenciales de un cambio de políticas o normas (Gilardi, 2012). En cambio, para el constructivismo la difusión se deriva de la socialización, se enfoca en las ideas y ocurre cuando las normas se propagan o difunden, porque hay una valoración social de esta (Weyland, 2009). Mientras que la coerción es un “un mecanismo que opera en sentido vertical” (Osorio, 2014, p. 34), de un actor dominante sobre Estados débiles (Graham *et al.*, 2012; Ring, 2014), la competencia, el aprendizaje y la socialización son herramientas que operan de manera vertical de un Estado a otro (Daley y Garand, 2005).

En la tabla 1 se presentan los principales instrumentos y actores que intervienen en la difusión de ideas, políticas y normas. Los mecanismos de difusión de políticas tienen un enfoque estatocéntrico, donde el Estado o los decisores son los actores destinatarios de la transferencia de una idea, innovación o política, influenciados por actores externos. Así, en la coerción, los actores emisores son los Estados fuertes y las organizaciones internacionales, quienes ejercen una influencia de arriba a abajo (vertical) sobre los Estados frágiles. Por otra parte, en el mecanismo de competencia, aprendizaje y socialización, hay una difusión horizontal, donde el actor afectado por las influencias externas que provienen de otros actores del mismo nivel es el Estado. En este artículo, como ya se ha mencionado, se examinará —bajo la mirada de difusión de ideas, políticas y normas— los mecanismos de difusión, profundizando en las influencias de actores no estatales: las comunidades epistémicas.

Tabla 1. Mecanismos de difusión y actores intervinientes

Mecanismos	Actor que transfiere la idea o política	Dirección de la difusión	Actor que recibe la transferencia
Coerción	Estados fuertes y organizaciones internacionales	Vertical (de arriba a abajo)	Estado débil
Competición	Estados contrincantes	Horizontal	Estado
Aprendizaje	Estados exitosos	Horizontal	Estado (decisores)
Socialización	Estados por imitar	Horizontal	Estado imitador (decisores)

Fuente: Elaboración a partir de los datos obtenidos en la investigación.

Sumado a lo anterior, debemos indicar que numerosos estudios parten de la premisa de considerar al Estado como el principal agente en las relaciones internacionales (Hobson y Ramesh, 2002; Wendt, 1987, 1999). Sin embargo, si bien los Estados son un actor significativo en el sistema internacional, ya no son los únicos actores: “la presencia activa de las empresas transnacionales, las distintas redes de la sociedad civil y los organismos internacionales complejizan el panorama de las relaciones internacionales y restan protagonismo a los Estados” (Rojas y Álvarez, 2012). Las comunidades epistémicas, en particular, desempeñan un rol cada vez más notable en la difusión de ideas, políticas y normas.

De esta manera, el planteamiento teórico de las comunidades epistémicas realiza una mirada analítica en los procesos por los cuales diversos actores internacionales (países, organizaciones internacionales e individuales) establecen sus intereses, ajustan sus diferencias en estos y propagan sus ideas o políticas, en función de las relaciones de causalidad de la realidad que analizan. De acuerdo con Adler y Haas (1992), las comunidades epistémicas son un actor significativo para explicar el cambio de ideas y políticas, en el marco de la articulación de la interpretación y la elección colectiva, así como el origen de los intereses de los actores y las instituciones.

Según su definición, “una comunidad epistémica es una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia de un dominio particular y con autoridad para producir conocimiento relevante para la política en ese dominio o tema” (Haas, 1992, p. 3). Por consiguiente, el enfoque de las comunidades epistémicas es útil como marco analítico para entender la circulación de ideas en los contextos decisionales, los cuales se caracterizan por darse en ambientes complejos en condiciones de incertidumbre (Antoniades, 2003; Cross, 2013;

Dunlop, 2013; Zito, 2001). Asimismo, varios estudios han señalado que las similitudes globales en ciertas políticas públicas pueden deberse a la difusión estimulada por las comunidades epistémicas (Dobbin *et al.*, 2007).

Diversos grupos de actores políticos y sociales pueden aceptar o bloquear la difusión. En estos, se pueden incluir las instituciones regionales e internacionales, ONG, corporaciones multinacionales, movimientos sociales, *think-tanks*, emprendedores políticos, medios de comunicación, universidades, tribunales, redes transnacionales, asociaciones profesionales, entre otros (Solingen, 2012). Estos actores pueden ser relacionados con una comunidad epistémica. Los canales por los que fluyen y se difunden las ideas y políticas son los mecanismos de difusión ya aludidos. La visión que estos actores tengan de la realidad y la manera de enfrentarla inciden en su aceptación o no de una idea nueva o innovación de política. A continuación, analizaremos el papel de la comunidad epistémica de derechos humanos en el proceso de difusión del concepto de seguridad humana, en Costa Rica.

2. Caracterización de la comunidad de derechos humanos en Costa Rica: entre la aceptación y la resistencia al enfoque de seguridad humana

El Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo caracterizó la seguridad humana como multidimensional y holística, basada en una seguridad antropocéntrica (PNUD, 1994). Así, el objeto referente de seguridad vendría a ser los seres humanos. De acuerdo con esta perspectiva, las personas tienen el derecho a vivir libres de temores (*freedom from want*) y de carencias o necesidades (*freedom from fear*) (Kerr, 2006; PNUD, 1994).

Siguiendo a Rojas y Álvarez (2012), la seguridad humana se dirige a la protección del individuo de amenazas y riesgos potenciales, así como a evitar los conflictos violentos mediante la prevención. No obstante sus aparentes buenas intenciones, es un concepto no aceptado por toda la comunidad científica, ya que ha sido señalado por considerarse abstracto y demasiado amplio, lo cual limita el lograr una clara definición (Buzan, 2004; París, 2001).

Además, tampoco hay un consenso sobre el alcance de su contenido, a pesar de haber tenido ya una trayectoria de más de dos decenios (Martin y Owen, 2014). Y es que esta amplitud del término se ve reflejada en las amenazas que intenta evitar o disminuir: la seguridad humana puede incluir temas tan restringidos como la criminalidad, la seguridad ciudadana, la agresión física o el abuso

intrafamiliar; también, temáticas mucho más amplias, tales como los desastres naturales, el desempleo, el acoso escolar o carencias de necesidades básicas (alimentación, vivienda, entre otras).

En consecuencia, la seguridad humana podría articularse con cualquier problemática que se considere afecte la seguridad o integridad del ser humano. A la vez, hay nociones, normas o conceptos próximos o relacionados con la seguridad humana, cuyo elemento común es el foco de atención o el interés por el bienestar de los seres humanos, pero que tienen designaciones diferentes, a saber: desarrollo humano, derechos humanos o el principio de la responsabilidad de proteger (Morillas, 2006).

Para Sorj “[e]n América Latina, la mayoría de las ONG de derechos humanos, así como la comunidad académica, se han mostrado críticas respecto del concepto de seguridad humana” (2005, p. 45). Es así como las diferencias conceptuales sobre el alcance de la seguridad humana se han manifestado en la aceptación y resistencia a su difusión, por parte de ciertos sectores de la comunidad epistémica de derechos humanos.

Uno de los argumentos sustanciales de esta investigación es que las comunidades de expertos, académicos y profesionales, que comparten un conjunto de conocimientos, pueden jugar un rol activo tanto en la aceptación como en el rechazo de la difusión internacional de ideas o políticas. Las comunidades epistémicas están integradas por diversos individuos que, además de generar conocimientos sobre un tema, lo propagan transnacionalmente y, por lo general, están muy vinculados a las organizaciones internacionales (Haas, 1992; Osorio, 2014). Funcionarios de diversas oficinas del Sistema de Naciones Unidas con sede en Costa Rica, expertos del IIDH y académicos podrían ser vinculados a una comunidad epistémica, cuyos integrantes están comprometidos, o por lo menos convencidos, de las bondades del concepto de seguridad humana.

Esta investigación encontró que los actores más referenciados por las fuentes entrevistadas fueron la sra. Sonia Picado Sotela, presidenta honoraria del IIDH e integrante de la directiva del Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la Seguridad Humana; la sra. Paula Antezana Rimassa, representante auxiliar del Fondo de Naciones Unidas para la Población y coordinadora del proyecto regional para la promoción de la seguridad humana en América Latina, y el sr. José Thompson Jiménez, director ejecutivo del IIDH.⁴ En segundo lugar, sobresale el equipo de trabajo de la oficina del PNUD con sede en San José, liderado por la economista Gabriela Mata, y algunos actores pertenecientes al

4 Entrevistas 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 16.

sector académico: FLACSO Costa Rica, Universidad para la Paz (UNPEACE) y Universidad de Costa Rica. En cuanto al sector gubernamental, fueron pocos los nombres que salieron a relucir, con excepción de la segunda vicepresidenta de Costa Rica, la sra. Ana Helena Chacón.⁵

La data obtenida de las fuentes entrevistadas nos orienta a matizar la presencia de una comunidad epistémica referida a la seguridad humana. En tal sentido, se podría discutir, más bien, la presencia de una comunidad epistémica incipiente o no consolidada que ha logrado participar o involucrarse en el proceso de difusión del concepto de seguridad humana.

A la par, esta comunidad incipiente o protocomunidad de seguridad humana coexiste con otras comunidades epistémicas mucho más consolidadas, como la de derechos humanos, la de desarrollo humano y aquellas enfocadas en temas específicos: migración, género, población, seguridad ciudadana, entre otros. A continuación, se examinan los argumentos sobre la aceptación y resistencia a la difusión del enfoque de seguridad humana, que expusieron algunas de estas comunidades epistémicas.

2.1 Rol de la comunidad epistémica de derechos humanos de Costa Rica en la promoción de la seguridad humana y su aceptación

Han sido varias las iniciativas emprendidas por diversos grupos de expertos y profesionales de distintas áreas de experticia, para generar y difundir conocimiento sobre seguridad humana en Costa Rica. Catorce de los veintinueve entrevistados expresaron la presencia de incentivos por parte de fuentes externas. Nueve comentaron de la competencia entre las agencias de Naciones Unidas para acceder a recursos financieros, con el objeto de difundir el enfoque de seguridad humana. Siete se refirieron a la socialización a través de la promoción normativa o la emulación. Solo tres entrevistados, quienes pertenecían al ejecutivo central, consideraron que hubo una apropiación del enfoque de seguridad humana por parte de los decisores. Para el resto de los entrevistados no hubo tal apropiación. Por último, diecisiete participantes señalaron que la seguridad humana es compatible con la historia y las políticas de Costa Rica (fig. 1).

5 Entrevistas 2, 6, 11 y 12.

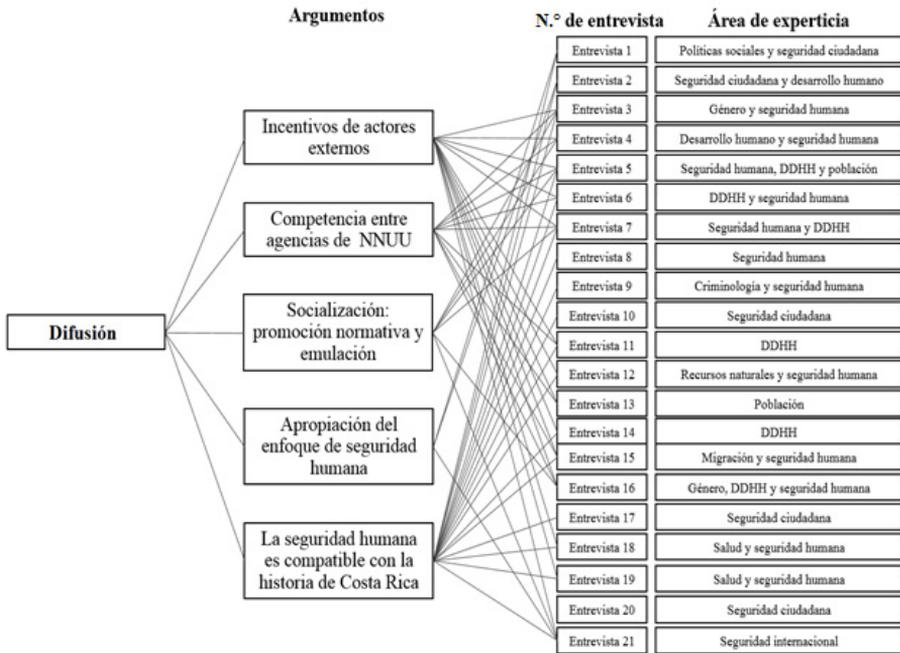


Figura 1. Aceptación del concepto de seguridad humana

Fuente: Elaboración a partir de los datos obtenidos en la investigación de campo.

La comunidad epistémica de derechos humanos en Costa Rica ha sido uno de los actores que ha expresado esa aceptación al enfoque de seguridad humana. Al lado de esta comunidad, han concurrido actores externos como el Gobierno de Japón, el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la Seguridad Humana y diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas.

De acuerdo con el Informe de la Comisión de Seguridad Humana (ONU, 2003), la seguridad humana ha sido promocionada en el nivel internacional por las agencias que conforman el sistema de Naciones Unidas, conjuntamente con Japón, como uno de los principales difusores. Valga decir que el fondo fiduciario para financiar actividades con el enfoque de seguridad humana fue una iniciativa japonesa, el cual ha invertido más de doscientos millones de dólares para apoyar programas sobre seguridad humana, los cuales son ejecutados por las agencias de Naciones Unidas, con el objeto de llevar el concepto de la teoría a la práctica (ONU, 2003). Costa Rica es uno de los países donde se ha implementado un programa financiado por este fondo.

Específicamente, Costa Rica, Japón y la cooperación técnica internacional han desempeñado un papel sustancial en la difusión de la seguridad humana en aquel país. Japón ha contribuido a la transmisión de valores e ideas relacionadas con la seguridad humana, principalmente, en la entrega de recursos a través del fondo fiduciario. Desde este fondo, se promovieron incentivos para influir en la aplicación de programas y proyectos bajo el paradigma de la seguridad humana.

Según las directrices del mencionado fondo fiduciario, su objetivo “es financiar actividades que lleven a cabo organizaciones de las Naciones Unidas” para promover el concepto de seguridad humana y llevarlo a la práctica (UNTFHS, 2011, p. 2). Esto implica que los gobiernos de los países no reciben los fondos directamente, sino que estos recursos financieros son manejados por las organizaciones pertenecientes al sistema de Naciones Unidas y los organismos internacionales seleccionados por la Secretaría General de la ONU. Por esta razón, las oficinas de las diversas agencias de Naciones Unidas se interesan en promover el enfoque de seguridad humana y, de esta manera, administran los recursos financieros asignados.⁶

Hay consenso entre los entrevistados de que en Costa Rica existe una influencia de organizaciones internacionales en la difusión de la seguridad humana. Uno de las fuentes consultadas lo ilustró en estos términos: “hay una fuerte presencia de agencias internacionales, lo cual hace que este discurso sea algo que pueda escucharse más a menudo y agencias que han tenido una actitud muy favorable al concepto de seguridad humana”.⁷ Este dinamismo de las organizaciones internacionales en Costa Rica, particularmente las pertenecientes a Naciones Unidas, ha repercutido para que en dicho país los argumentos y miradas de la seguridad humana hayan sido aceptados y recurrentes en diversos actores subnacionales.

Particularmente, algunas de las oficinas de las agencias de Naciones Unidas en San José han tenido la iniciativa de llevar adelante informes, actividades y proyectos bajo el enfoque integral y multidimensional de la seguridad humana, vinculando a profesionales y expertos de la comunidad epistémica de derechos humanos. Se puede citar como ejemplo el “Primer Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) 2005: Venciendo el temor: Inseguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica” (PNUD Costa Rica, 2006), elaborado conjuntamente por la Oficina del PNUD Costa Rica y actores locales. Este documento fue uno de los primeros instrumentos que hizo mención explícitamente al concepto de seguridad humana, al tratar de distinguirla de la seguridad ciudadana y de los derechos humanos.

6 Entrevistas 4, 5, 6, 7 y 16.

7 Entrevista 6.

Por otra parte, se resalta el “Programa Conjunto para mejorar la Seguridad Humana de Migrantes Temporales Ngäbe y Buglé en Costa Rica y Panamá”, perteneciente a las Naciones Unidas, en el cual han participado, como agencias ejecutoras, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El objetivo central de este proyecto es “mejorar la seguridad humana de la población migrante Ngäbe y Buglé, particularmente su seguridad laboral, sanitaria, alimentaria, económica, personal, comunitaria y política, a través de su empoderamiento y mediante un mejor acceso a servicios públicos” (OIM, 2017, párr. 3).

De la misma forma, se puede mencionar el proyecto de alcance regional desarrollado conjuntamente entre el PNUD Costa Rica y el IIDH, titulado “Desarrollo y Promoción del Concepto de Seguridad Humana en América Latina”, el cual fue financiado con recursos provenientes del fondo fiduciario establecido en Naciones Unidas para actividades vinculadas a la seguridad humana. Hay que destacar que, en la elaboración e implementación de este proyecto, participaron varios actores subnacionales. Por lo demás, a partir de este proyecto, se generaron otros estudios complementarios encargados de examinar las experiencias de seguridad humana en América Latina, así como las actividades realizadas para su promoción: seminarios, conferencias, talleres, cursos y programas académicos (IIDH, 2010).

Puesto que no es requerido el asentimiento previo por parte del Gobierno costarricense, la iniciativa para el diseño de notas conceptuales y presentación tanto de los proyectos como de los programas mencionados ha partido, esencialmente, de algunas de las oficinas del sistema de Naciones Unidas en Costa Rica, no así por parte de algunos de los actores gubernamentales.

Las influencias para aplicar enfoques y proyectos relacionados con la seguridad humana han provenido de la comunidad internacional, específicamente, de actores que cuentan con medios económicos, como las Naciones Unidas y el Gobierno japonés. Este influjo se ha materializado mediante las exigencias y requerimientos para el manejo de los fondos por parte de las agencias de Naciones Unidas y a través del sistema de incentivos económicos promovidos. De esta manera, Naciones Unidas ha tenido un rol protagónico en la difusión del concepto de seguridad humana en Costa Rica, impulsado por el PNUD. En consecuencia, la propagación del enfoque de seguridad humana ha ocurrido por los incentivos propuestos por Japón y la cooperación técnica internacional, a través del fondo fiduciario de Naciones Unidas. Esta influencia vertical, de arriba hacia abajo, ejercida por Japón y la Organización de Naciones Unidas, se manifiesta en

los recursos financieros ofertados, con el fin de promover políticas y programas bajo una visión de seguridad humana. Estas presiones externas no recayeron en el Gobierno del país, tal como apuntan diversas investigaciones sobre difusión, sino en las mismas agencias de Naciones Unidas, que han sido las encargadas de administrar los recursos financieros una vez que son asignados.

Lo anterior podría sugerir la presencia de la coerción como mecanismo de difusión. No obstante, si esta última se basa en el poder que tiene un actor para provocar que otro haga algo que no haría por su propia voluntad, hay que problematizar si realmente Costa Rica fue coaccionada para implementar políticas sobre seguridad humana. Como mencionaron muchos de los entrevistados, el enfoque de la seguridad humana es compatible con la historia y las políticas públicas del país.⁸ Si consideramos los incentivos económicos de Japón y del fondo fiduciario de la ONU como una fuente externa de presión para promover normas y políticas sobre seguridad humana, debemos, entonces, reconocer la presencia de mecanismos coercitivos de difusión, independientemente de que en Costa Rica haya una afinidad de ideas o identificación con el concepto de seguridad humana.

Por otra parte, tenemos que atender que los recursos económicos del fondo fiduciario para promocionar actividades de seguridad humana son limitados, ya que hay poca oferta por parte de los países donantes. Así, una de las disposiciones establecidas por las autoridades del fondo fiduciario es que el apoyo para fomentar/favorecer la realización o el desarrollo de actividades bajo el enfoque de seguridad humana esté destinado solo a las agencias de Naciones Unidas u otras instituciones de carácter internacional vinculadas con la organización (UNTFHS, 2011). Por tal motivo, esencialmente, solo los organismos del sistema ONU han podido participar en la convocatoria global que ha realizado el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, a través de la presentación de notas conceptuales o propuestas de proyectos enlazados a la adopción e implementación del enfoque de seguridad humana. Por consiguiente, los países no han competido por recursos ante el fondo, pero sí las diversas agencias de la organización internacional. En este sentido, la promoción de las ideas relacionadas con la seguridad humana puede originarse como consecuencia de la competición de actores no estatales. Así, se evidencia el mecanismo de competencia como forma de propagar las ideas, políticas y normas de seguridad humana para atraer fuentes de financiamiento. Ello, ya que la competición se genera cuando estos actores internacionales disputan recursos para implementar una política de seguridad humana.

8 Entrevistas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 19 y 21.

Por otro lado, según la mención precedente, el paradigma de la seguridad humana —como enfoque multidimensional e integral de protección al individuo— es valorado en términos generales por la sociedad costarricense. Esto se explica por los procesos históricos y los valores colectivos perseguidos por el Estado, el cual posee una identidad de país basada en la protección de los derechos humanos y en la promoción de valores de paz, justicia y garantías sociales. De acuerdo con los datos obtenidos de las fuentes consultadas, Costa Rica acepta y promueve las ideas vinculadas con la seguridad humana porque “lo encuentra un concepto y un enfoque que calza naturalmente con sus propias líneas de política nacional e internacional”.⁹ De esta manera, existe la percepción de que las líneas de política exterior de los actores gubernamentales costarricenses han sido congruentes con los intereses y posiciones nacionales expresados en lo interno, sobre la protección y las garantías de los derechos sociales.

La situación descrita arriba ha acarreado que en este país se practique la difusión de la seguridad humana por su valoración social. De tal modo, por ejemplo, en el plano internacional, Costa Rica ha venido realizando una serie de acciones para apoyar el tema de la seguridad humana. En el 2008, la nación pasó a formar parte de la Red de Seguridad Humana. Esta agrupación informal fue creada por Canadá en 1999 y es integrada, actualmente, por trece países. Tiene el objetivo de “promover el concepto de seguridad humana como característica de todas las políticas nacionales e internacionales” (ONU, 2015, p. 7). En el marco de dicha red, se han realizado reuniones de cancilleres, para promocionar el enfoque de seguridad humana. Así, el propio Gobierno de Costa Rica ha promovido tal enfoque, instrumentalizándolo para posicionarse en el ámbito internacional, a la vez que está acorde con su diplomacia promotora de los derechos humanos en la región y en el mundo.

No obstante lo anterior, los informantes no perciben que el concepto de seguridad humana haya podido realizar un cambio en las creencias de los responsables políticos. La mayoría de los consultados expresó que los decisores costarricenses no se han apropiado del enfoque de seguridad humana. Así, por ejemplo, el director ejecutivo del IIDH manifestó que la seguridad humana “no ha sido una iniciativa del poder ejecutivo, pero tampoco ha habido ninguna resistencia del poder ejecutivo, pero que digamos, así como que Costa Rica se haya apropiado oficialmente del concepto y lo haya defendido no”.

De acuerdo con la información examinada, la aceptación del concepto de seguridad humana por los actores políticos costarricenses se debe a que dicho enfoque, por ser valorado socialmente, es utilizado como un instrumento de

9 Entrevista 6.

legitimización, lo que permite la obtención de prestigio internacional. Así, esta aceptación social de la norma y de ideas afines a la seguridad humana ha conllevado a que se observen experiencias y actividades desarrolladas en terceros países, especialmente en Latinoamérica. De tal modo, en palabras de uno de los coordinadores de un proyecto vinculado al enfoque de seguridad humana, se examinaron y evaluaron “las experiencias de otros países como para contar qué se había hecho, cómo servía, el valor agregado del enfoque, especialmente los proyectos de El Salvador y Colombia que usamos un poco de referentes”.¹⁰ Bajo este contexto, las agencias de Naciones Unidas buscaron dar legitimidad a la mirada y conceptos de la seguridad humana, por medio de la emulación social, pues entendían que el enfoque era valorado socialmente. Lo anterior, indica la presencia del mecanismo de socialización o emulación social, ya que hay una aceptación social de la norma de seguridad humana.

En resumen, uno de los hallazgos de este estudio es que el enfoque de seguridad humana se ha difundido en Costa Rica por los mecanismos de coerción, competición y socialización. En este caso, no se obtuvo evidencia de que los decisores hayan tenido un conocimiento profundo de la iniciativa de seguridad humana, antes de la adopción de los proyectos acerca de esta, por lo que no se considera que hubo aprendizaje. En el próximo apartado, analizaremos las críticas de la comunidad de derechos humanos al enfoque de seguridad humana.

2.2 Resistencias de la comunidad de derechos humanos de Costa Rica al enfoque de seguridad humana

Si bien en Costa Rica han sido diversas las iniciativas emprendidas por la comunidad epistémica de derechos humanos para difundir y compartir tanto ideas como conocimientos sobre seguridad humana, tanto en el nivel nacional como regional, esta misma comunidad ha expresado ciertas resistencias a dicho enfoque. De las veintiuna fuentes entrevistadas, cinco expresaron ciertas tensiones entre los expertos y especialistas de seguridad humana y de derechos humanos. De estas cinco, cuatro informantes tenían experticia en el área de derechos humanos y uno en desarrollo humano. Cuatro fuentes aludieron a la convicción que hay en algunos especialistas de derechos humanos de que el régimen referido a estos era suficiente para abordar las temáticas planteadas por el enfoque de seguridad humana. Tres entrevistados mencionaron que los enfoques de seguridad y derechos humanos compiten por recursos o visibilidad. Un entrevistado comentó que para algunos sectores la seguridad humana instrumentaliza los

¹⁰ Entrevista 4.

derechos humanos. Cuatro informantes hicieron notar que hay agencias de Naciones Unidas que se resisten a hablar del enfoque de seguridad humana (fig. 2).

De esta manera, la seguridad humana es percibida por algunos actores pertenecientes a la comunidad de derechos humanos como un enfoque que reitera muchas de las preocupaciones con las que ya se había avanzado en materia de derechos humanos. Estos afirman que dicho enfoque no añade nada nuevo y más bien genera confusión conceptual.¹¹ La justificación de estas críticas fue que los derechos humanos ya incluían muchos de los problemas y preocupaciones de la seguridad humana, como violencia, desarrollo, pobreza, alimentos, educación, vivienda, entre otros aspectos.

Además, algunos actores domésticos e internacionales asentados en Costa Rica perciben que las líneas discursivas del enfoque de la seguridad humana, al hacer mención del bienestar y de la protección de los seres humanos, compite con otras perspectivas relacionadas como los derechos humanos.¹² Una de las fuentes consultadas por una de las agencias de Naciones Unidas declaró que ciertos oficiales pertenecientes a otros organismos internacionales, a su vez integrantes de la comunidad de derechos humanos, solicitó usar el enfoque basado en los derechos humanos y dejar a un lado el de la seguridad humana, agregando que “la comunidad de derechos humanos es particularmente crítica según nuestra experiencia, porque insisten en que no tiene que haber [el enfoque de seguridad humana], que compite con el enfoque de derechos humanos”.¹³ La fuente agregó que estas resistencias se basan tanto en la puja por la visibilidad en el contexto político como en la competencia por recursos económicos limitados, que concede la cooperación técnica internacional por concepto de ayuda al desarrollo, en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible.

11 Entrevistas 4, 6, 11 y 14.

12 Entrevistas 4, 6 y 11.

13 Entrevista 4.

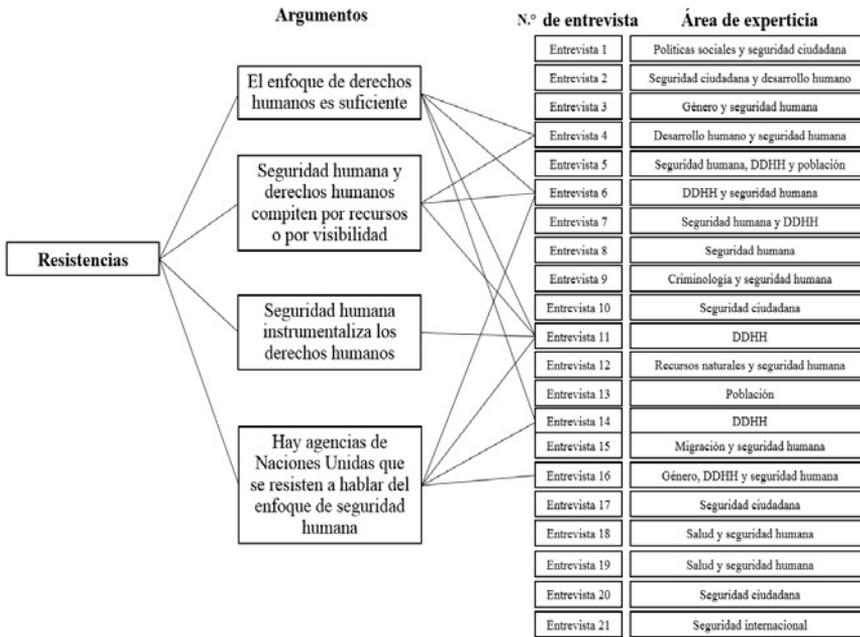


Figura 2. Resistencias al enfoque de seguridad humana

Fuente: Elaboración a partir de los datos obtenidos en la investigación de campo.

Por otra parte, la utilización de los derechos humanos como instrumento para lograr otros fines también salió a relucir como argumento para las resistencias al enfoque de seguridad humana. Un entrevistado, con más de quince años de experiencia en el tema de derechos humanos, especificó que algunos sectores de la comunidad de derechos humanos han señalado que el enfoque de seguridad humana instrumentaliza los derechos humanos, usándolos como medios y no como una preocupación principal.¹⁴

Así mismo, otro argumento utilizado para justificar las resistencias al enfoque de seguridad humana fue que algunos órganos de Naciones Unidas se han opuesto a la difusión del enfoque de seguridad humana por la dificultad de manejar el concepto. Si bien Naciones Unidas trabaja con el enfoque de seguridad humana, esto no significa que haya unanimidad de criterios para aplicarlo.¹⁵

14 Entrevista 11.

15 Entrevistas 6, 11, 14 y 16.

En síntesis, la comunidad de derechos humanos que hace vida en Costa Rica ha presentado ciertas resistencias a las transferencias de ideas y conceptos relacionados con el enfoque de la seguridad humana. Estos reparos se han fundado en la opinión de que el régimen de los derechos humanos es de por sí suficientemente abarcativo para afrontar todas las inquietudes que plantean los integrantes de la comunidad que promueve la seguridad humana. Además, los integrantes de la comunidad de derechos humanos observan que el paradigma de seguridad humana no solo compite con el enfoque de derechos humanos por recursos económicos o por visibilidad política, sino que también instrumentaliza este último. Finalmente, argumentan que las mismas agencias de Naciones Unidas se resisten a la difusión del concepto de seguridad humana.

Conclusiones

Un primer hallazgo de este estudio está relacionado con los mecanismos de difusión. En Costa Rica, la transmisión de ideas, conceptos y normas enlazados a la seguridad humana se ha dado a través de los mecanismos de difusión vinculados a la coerción, la competencia y la socialización. En primer lugar, el mecanismo de coerción se expresó en las presiones externas ejercidas por Naciones Unidas y Japón, por medio de los incentivos financieros propuestos por el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la Seguridad Humana (coerción suave). En segundo lugar, el mecanismo de competencia se manifestó por la competición que ocurre entre las diversas agencias del sistema de Naciones Unidas, con el objetivo de acceder a recursos económicos provenientes del Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la Seguridad Humana. En tercer lugar, una vez que se consiguieron los fondos que permitirían financiar parte de las actividades enmarcadas en el enfoque de la seguridad humana, las agencias de Naciones Unidas recurrieron a la valoración social de la norma de la seguridad humana y al examen de las experiencias en otros países, para socializar las ideas relacionadas con dicho enfoque.

Un segundo descubrimiento del estudio está vinculado con los actores intervinientes en la difusión. En Costa Rica, los principales actores participantes de estos mecanismos de difusión de ideas de la seguridad humana fueron Japón, a través del fondo fiduciario, diversas agencias de Naciones Unidas, el IIDH, la comunidad epistémica conexas a los derechos humanos y, en menor medida, una comunidad epistémica incipiente o protocomunidad de seguridad humana, que no ha terminado de configurarse completamente. Con respecto al mecanismo de aprendizaje, no se encontró evidencia que permitiera inferir que las creencias sobre la seguridad humana de los responsables políticos hayan cambiado.

Sin embargo, sería útil realizar entrevistas con un mayor número de responsables políticos, a futuro, para confirmarlo.

Un tercer aspecto encontrado tiene que ver con las resistencias de la difusión de la seguridad humana. Si bien en Costa Rica los organismos regionales e internacionales han desempeñado un rol principal en la promoción del enfoque de seguridad humana (a la que se han unido ciertos actores académicos y, en menor grado, algunos actores gubernamentales), debe subrayarse que esta situación no fue uniforme para todos los actores y organizaciones. Algunos individuos y organizaciones se negaron a adoptar el punto de vista del enfoque de seguridad humana, argumentando que las ideas sobre esta, cuando se refería al bienestar de las personas, competían con otras nociones afines, tales como el desarrollo o los derechos humanos.

En Costa Rica, la comunidad de derechos humanos ha colaborado para implementar diversas iniciativas relacionadas con la seguridad humana. Estas acciones se desarrollaron con el propósito de difundir y socializar las ideas inherentes al concepto de seguridad humana. No obstante, integrantes de esta comunidad, de la misma manera, han realizado cuestionamientos teóricos y prácticos a esta visión de seguridad basada en el individuo. Las críticas, usualmente, se han fundamentado en dos argumentos. En primer lugar, está la percepción de que el discurso de la seguridad humana compite (por visibilidad y recursos económicos) con el de los derechos humanos, lo que apunta a socavar los logros de este último. En segundo puesto, está la visión de que el régimen de derechos humanos es capaz de englobar todas las inquietudes que plantean los defensores del enfoque de seguridad humana. Se argumenta que el discurso de los derechos humanos ya contenía definiciones y temáticas tanto mucho más acabadas como mejor determinadas y delimitados que el concepto abstracto y amplio de seguridad humana. De tal manera, según esta visión, trabajar con el enfoque de los derechos humanos dotaba de los elementos y conceptos necesarios para abordar cuestiones como derecho a la vida, violencia física, pobreza, malnutrición, seguridad alimentaria, desarrollo, derecho a un ambiente sano y a una vivienda adecuada, entre otros.

Además, por la dificultad de conceptualizar a la seguridad humana e implementarla en la práctica, algunas agencias de Naciones Unidas se resisten a usar el enfoque que a ella concierne. Este doble papel de aceptación y resistencia de la comunidad epistémica de derechos humanos ha resultado en la admisión a medias del enfoque de seguridad humana.

Finalmente, se mostró cómo las comunidades epistémicas, además de los Estados y gobiernos, participan de las dinámicas propias de las transferencias

de un enfoque o política y pueden involucrarse, simultáneamente, en la aceptación y resistencia a las transferencias de las influencias internacionales. Los hallazgos de esta investigación revelan que los mecanismos de coerción, competencia y de socialización operan no solamente entre los Estados o actores de gobiernos, como establece la literatura de difusión. La propagación de ideas sobre seguridad humana se realiza también mediante los incentivos económicos propuestos a las oficinas nacionales de los principales organismos de Naciones Unidas, la competición entre organismos internacionales para la obtención de fondos o a través de la emulación por parte de las agencias de Naciones Unidas. Este hallazgo es particularmente interesante para aportar a los debates de difusión, ya que muchas de las investigaciones sobre expansión de políticas se desarrollan bajo un enfoque estatocéntrico, sin considerar la participación de otros actores no estatales, como sí lo hace la literatura de difusión de normas.

Mientras se ha estudiado el papel de las comunidades epistémicas en la propagación de ideas, normas, enfoques y políticas en diversos países, poco se ha escrito sobre su papel de resistencia frente a la difusión. Este artículo invita a prestar más atención al rol, como bloqueadoras, que pueden presentar las comunidades epistémicas frente a nuevas ideas o políticas.

Referencias

- Acharya, A. (2004). How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*, 58(2), 239-275.
- Adler, E. y Haas, P. (1992). Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. En P. Haas (ed.), *Knowledge, Power and International Policy Coordination* (pp. 367-390). Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2706960>
- Alpizar, I. (2011). Derechos humanos en Costa Rica. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 22(2), 21-38.
- Antoniades, A. (2003). Epistemic Communities, Epistemes and the Construction of (World) Politics. *Global Society*, 17(1), 21-38. <https://doi.org/10.1080/0953732032000053980>
- Barnett, M. y Finnemore, M. (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Buzan, B. (2004). A Reductionist, Idealistic Notion that Adds Little Analytical Value. *Security Dialogue*, 35(3), 369-370. <https://doi.org/10.1177/096701060403500326>

- Cascante, H., Fonseca, R., Méndez, M., Morales, M., Chacón, K. y Jiménez, L. (2016). *Costa Rica y su política exterior 2015. ¿Hacia una política exterior de estado?* Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.
- Checkel, J. (1999). Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe. *International Studies Quarterly*, 43(1), 84-114. <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00112>
- Cross, M. K. D. (2013). Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later. *Review of International Studies*, 39(01), 137-160. <https://doi.org/10.1017/S0260210512000034>
- Daley, D. y Garand, J. (2005). Horizontal Diffusion, Vertical Diffusion, and Internal Pressure in State Environmental Policymaking, 1989-1998. *American Politics Research*, 33(5), 615-644. <https://doi.org/10.1177/1532673X04273416>
- Dobbin, F., Simmons, B. y Garrett, G. (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *Annual Review of Sociology*, 33, 449-472. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.090106.142507>
- Dunlop, C. (2013). Epistemic Communities. En E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh y X. Wu (eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 229-243). Recuperado de https://books.google.com.ec/books/about/Routledge_Handbook_of_Public_Policy.html?hl=es&id=AimVtmIb4Z8C
- Finnemore, M. (1993). International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, Cultural and Science Policy. *International Organization*, 47(04), 565-597. <https://doi.org/10.1017/S0020818300028101>
- Finnemore, M. (1996). Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism. *International Organization*, 50(02), 325-347. <https://doi.org/10.1017/S0020818300028587>
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887-917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>
- Fuentes, C. (2012). Seguridad humana: referencias conceptuales y enfoque práctico para América Latina. En F. Rojas Aravena (org.), *Seguridad humana: nuevos enfoques* (pp. 33-54). San José, Costa Rica: FLACSO.
- Gilardi, F. (2012). Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies. En W. Carlsnaes, T. Risse y B. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations* (pp. 453-477). Thousand Oaks: Sage.
- Gilardi, F. y Wasserfallen, F. (2017, 17 de febrero). *Policy Diffusion: Mechanisms and Practical Implications*. Presentado en Governance Design Network

- (GDN) Workshop, Singapore. Recuperado de <http://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/Gilardi-Wasserfallen-2017.pdf>
- Gleditsch, K. S. y Ward, M. D. (2006). Diffusion and the International Context of Democratization. *International Organization*, 60(04). <https://doi.org/10.1017/S0020818306060309>
- Graham, E., Shipan, C. y Volden, C. (2012). Review Article: The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. *British Journal of Political Science*, 43(3), 673-701. <https://doi.org/10.1017/S0007123412000415>
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. En P. Haas (ed.), *Knowledge, Power and International Policy Coordination* (pp. 1-35). Recuperado de <https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/IO-1992-Haas.pdf>
- Haas, P. (2015). *Epistemic Communities, Constructivism, and International Environmental Politics*. Nueva York: Routledge.
- Hobson, J. M. y Ramesh, M. (2002). Globalisation Makes of States What States Make of It: Between Agency and Structure in the State/Globalisation Debate. *New Political Economy*, 7(1), 5-22. <https://doi.org/10.1080/13563460120115499>
- IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos). (2010). Proyecto «Desarrollo y promoción de la seguridad humana en América Latina». Recuperado de https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=a4f18ce8-c2b8-4b46-8034-df4cfe8de68c&Portal=IIDHSeguridad
- Keck, M. y Sikkink, K. (1999). Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics. *International Social Science Journal*, 51(159), 89-101. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00179>
- Kerr, P. (2006). Human Security. En A. Collins (ed.), *Contemporary security studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Jiménez, I. A. (2011). Derechos humanos en Costa Rica. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 22(2), 21-38.
- Maggetti, M. y Gilardi, F. (2015). Problems (and Solutions) in the Measurement of Policy Diffusion Mechanisms. *Journal of Public Policy*, 36(01), 87-107. <https://doi.org/10.1017/S0143814X1400035X>
- Martin, M. y Owen, T. (2014). Introduction. En M. Martin y T. Owen (eds.), *Routledge Handbook of Human Security* (pp. 1-14). Nueva York: Routledge.
- Meseguer, C. y Gilardi, F. (2008). Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. *Política y gobierno*, 15(2), 315-351.

- Morillas, P. (2006). Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana: Un repaso histórico. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76, 47-58.
- OIM, O. I. para las M. (2017). Programa Conjunto para mejorar la Seguridad Humana de Migrantes Temporales Ngäbe y Buglé en Costa Rica y Panamá | OIM Costa Rica. Recuperado de <http://costarica.iom.int/site/programa-conjunto-para-mejorar-la-seguridad-humana-de-migrantes-temporales-ng%C3%A4be-y-bugl%C3%A9-en-costa>
- Oliveira, O. P. de y Faria, C. P. de. (2017). Policy Transfer, Diffusion, and Circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. *Novos Estudos*, 36(1), 13-34.
- ONU, C. de S. H. (2003). *Human Security Now*. Nueva York: Commission on Human Security.
- Orozco, G. (2016). Comunidades epistémicas en los estudios de seguridad y la interpretación del orden mundial. *Desafíos*, 28(1), 337-371. <https://doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.08>
- Osorio, C. (2014). *La difusión de programas de transferencia condicionada en América Latina* (Tesis de doctorado). Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- Osorio, C. (2015). Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 53, 31-48.
- Paris, R. (2001). Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? *International Security*, 26(2), 87-102.
- Pérez, K. (2006). El concepto y el uso de la seguridad humana: Análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (76), 59-77.
- PNUD Costa Rica (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2006). *Venciendo el temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Recuperado de <http://www.pnud.or.cr/images/stories/downloads/InformeNacional.pdf>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Ring, J. (2014). *The Diffusion of Norms in the International System* (Tesis doctoral). Universidad de Iowa. Recuperado de <http://ir.uiowa.edu/etd/1386>
- Risse, T., Ropp, S. C. y Sikkink, K. (eds.). (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rojas, F. y Álvarez, A. (2012). Seguridad humana: Un estado del arte. En F. Rojas (ed.), *Seguridad humana: Nuevos enfoques* (pp. 9-32). San José, Costa Rica: FLACSO.
- Solingen, E. (2012). Of Dominoes and Firewalls: The Domestic, Regional, and Global Politics of International Diffusion. *International Studies Quarterly*, 56(4), 631-644. <https://doi.org/10.1111/isqu.12034>
- Sorj, B. (2005). Seguridad, seguridad humana y América Latina. *Sur - Revista internacional de Derechos Humanos*, 3(2), 40-59.
- Sugiyama, N. B. (2008). Theories of Policy Diffusion: Social Sector Reform in Brazil. *Comparative Political Studies*, 41(2), 193-216. <https://doi.org/10.1177/0010414007300916>
- UNTFHS, F. F. de las N. U. para la S. H. (2011, 17 de junio). *Directrices para el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana*. Recuperado de <https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Guidelines%20Spanish%20version%20-%206th%20revision.pdf>
- UNTFHS, F. F. de las N. U. para la S. H. (2015). *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Recuperado de http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/untfhs_booklet_-_spanish.pdf
- Wendt, A. (1987). The Agent-structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, 41(03), 335-370. <https://doi.org/10.1017/S002081830002751X>
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Weyland, K. (2005). Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics*, 57(2), 262-295.
- Weyland, K. (2006). *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Weyland, K. (2009). The Diffusion of Revolution: '1848' in Europe and Latin America. *International Organization*, 63(03), 391-423. <https://doi.org/10.1017/S0020818309090146>
- Zito, A. R. (2001). Epistemic communities, collective entrepreneurship and European integration. *Journal of European Public Policy*, 8(4), 585-603. <https://doi.org/10.1080/13501760110064401>



Impreso por el Programa de Publicaciones e Impresiones
de la Universidad Nacional, en el 2020.

La edición consta de 50 ejemplares
en papel bond y cartulina barnizable.

1935-20—P.UNA