







96.1



REVISTA  
RELACIONES  
INTERNACIONALES

Enero-Junio de 2023

# Relaciones Internacionales

Enero - Junio 2023 / N. 96.1

Revista de Relaciones Internacionales  
Facultad de Ciencias Sociales – Universidad Nacional - Heredia, Costa Rica  
Publicación Semestral

**Rector**  
**Universidad Nacional**  
Francisco González Alvarado

**Director**  
**Escuela de Relaciones Internacionales**  
Marco Vinicio Méndez Coto

**Director de la Revista**  
Marco Vinicio Méndez Coto

**Editor de la Revista**  
María Fernanda Morales Camacho

**Comité Editorial**  
Sergio Moya Mena  
María Elena Lorenzini  
Francisco Javier Flores Zúñiga  
Ariana López Peña  
Francisco Verdes-Montenegro

**Asistentes de la Revista**  
Celestina Brenes Porras  
Raquel Arce Mora  
Sophia Roldán Soto

**ISSN: 1018-0583**  
**e-ISSN: 2215-4582**

Lo corrección de estilo es competencia exclusiva  
del Comité Editorial de la revista

## Comité Asesor Internacional

Dra. Isabel Álvarez, Universidad Complutense de  
Madrid, España

Dr. Ignacio Bartesaghi, Universidad Católica de  
Uruguay, Uruguay

Dr. Héctor Lindo Fuentes, El Faro,  
El Salvador

Dr. Manuel Orozco, The Dialogue,  
Estados Unidos

M.Sc. Luis Padilla, Universidad Rafael Landívar,  
Guatemala

Dr. Fredy Rivera Vélez, FLACSO,  
Ecuador

Dr. Zidane Ziraoui, Tecnológico de Monterrey,  
México

## Consejo Editorial de la Universidad Nacional

Dra. Iliana Araya Ramírez, Presidenta

Dr. Jorge Herrera Murillo

Dr. Marco Vinicio Méndez Coto

M.Sc. Patricia Vásquez Hernández

M.A. Erick Álvarez Ramírez

Licda. Andrea Morales Méndez

## Producción editorial

Marianela Camacho Alfaro

marianela.camacho.alfaro@una.cr



## Suscripción y canjes

Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional

Apartado postal: 437 Heredia, Costa Rica

Tel.: (506) 2562-4165 / Fax: (506) 2562-4174 / [www.ri.una.ac.cr](http://www.ri.una.ac.cr)

Publicación semestral indexada en la base de datos SCIELO

## TABLA DE CONTENIDO

## EDITORIAL

<b>50 años de la UNA: Un vistazo a lo internacional .....</b>	<b>7</b>
---	----------

## ARTÍCULOS

**HANNAH ARENDT: REFLEXIONES SOBRE SUS APORTES POTENCIALES A LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

*HANNAH ARENDT: REFLECTIONS ON HER POTENTIAL CONTRIBUTIONS TO THE INTERNATIONAL RELATIONS DISCIPLINE*

<b>Matías Esteban Ilivitzky .....</b>	<b>21</b>
---------------------------------------	-----------

**RELACIONES COMERCIALES ENTRE PARAGUAY Y LA UNIÓN EUROPEA: EFECTOS DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS PLUS (1999-2018)**

*TRADE RELATIONS BETWEEN PARAGUAY AND THE EUROPEAN UNION: EFFECTS OF THE GENERALIZED SYSTEM OF PREFERENCES PLUS (1999-2018)*

<b>Marcos David Cáceres Benítez, María Antonella Cabral López .....</b>	<b>45</b>
---	-----------

**PODER Y RELACIONES INTERNACIONALES: LA DIMENSIÓN COOPERATIVA**

*POWER AND INTERNATIONAL RELATIONS: THE COOPERATIVE DIMENSIÓN*

<b>Rafael Gustavo Miranda Delgado .....</b>	<b>73</b>
---	-----------

**LA INFLUENCIA DE LOS MARCOS DE REFERENCIA (FRAMINGS) EN LA GOBERNANZA DE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DEL RIESGO A NIVEL LOCAL: LOS CASOS DE UPALA DE COSTA RICA Y SAN FRANCISCO DEL VALLE DE OCOTEPEQUE HONDURAS**

*FRAMINGS INFLUENCE ON THE GOVERNANCE OF CLIMATE CHANGE ADAPTATION AND RISK MANAGEMENT AT THE LOCAL LEVEL: THE CASES OF UPALA IN COSTA RICA AND SAN FRANCISCO DEL VALLE DE OCOTEPEQUE HONDURAS*

<b>Luis Diego Segura Ramírez, Adriana Bonilla Vargas .....</b>	<b>93</b>
--	-----------

<p><b>ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR EN UN CONTEXTO CAMBIANTE: UNA APROXIMACIÓN</b>  <i>FOREIGN POLICY ANALYSIS IN A CHANGING CONTEXT: AN APPROACH</i></p> <p><b>Carlos Murillo Zamora</b> .....131</p>	131
<p><b>IRÁN Y VENEZUELA: DEL REALISMO PERIFÉRICO A LA DIPLOMACIA RESILIENTE (1999-2023)</b>  <i>IRAN AND VENEZUELA: FROM PERIPHERAL REALISM TO RESILIENT DIPLOMACY (1999-2023)</i></p> <p><b>Alejandro Cardozo, César Niño</b> .....165</p>	165
<p><b>THE INFLUENCE OF FRAMING ON THE GOVERNANCE OF CLIMATE CHANGE ADAPTATION AND RISK MANAGEMENT AT THE LOCAL LEVEL: THE CASES OF UPALA IN COSTA RICA AND SAN FRANCISCO DEL VALLE DE OCOTEPEQUE, HONDURAS</b>  <i>LA INFLUENCIA DE LOS MARCOS DE REFERENCIA (FRAMINGS) EN LA GOBERNANZA DE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DEL RIESGO A NIVEL LOCAL: LOS CASOS DE UPALA DE COSTA RICA Y SAN FRANCISCO DEL VALLE DE OCOTEPEQUE HONDURAS</i></p> <p><b>Luis Diego Segura Ramírez, Adriana Bonilla Vargas</b>.....191</p>	191
<p>RESEÑAS</p>	
<p><b>UNA MIRADA CRÍTICA A LA ECONOMÍA MUNDIAL. RESEÑA DEL LIBRO: CONTRA LOS ZOMBIS: ECONOMÍA POLÍTICA Y LA LUCHA POR UN FUTURO MEJOR DE PAUL KRUGMAN</b></p> <p><b>María Jesús Arias Sosa</b> .....231</p>	231
<p><b>EL TRANSNACIONALISMO ANTE LOS RETOS SISTÉMICOS DE LA PAZ EN EL SUR GLOBAL. RESEÑA DEL LIBRO: LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL E INTERVENCIÓN EN ESCENARIOS DE POSCONFLICTO (2020, QUINTERO)</b></p> <p><b>Joshua Steven Arroyo Quirós</b> .....235</p>	235
<p><b>RESEÑA DEL LIBRO. NUDOS CRÍTICOS SOBRE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO</b></p> <p><b>Laura Lucrecia Mora Castillo</b> .....243</p>	243



## EDITORIAL

### 50 AÑOS DE LA UNA: UN VISTAZO A LO INTERNACIONAL

La Universidad Nacional (UNA) fue creada el 15 de febrero del 1973 con la misión de generar, compartir y comunicar conocimientos, así como la formación de profesionales humanistas con actitud crítica y creativa, los cuales contribuyen a la “transformación democrática y progresiva de las comunidades y la sociedad hacia planos superiores de bienestar” (UNA, s. f. a). Esta institución es heredera de la Escuela Normal de Costa Rica (1914), encargada de formar docentes, y la Escuela Normal Superior (1968), con la misión de instruir profesionales en enseñanza media. Antecedentes que evidencian su vocación pedagógica.

La UNA ha sido una casa de estudios que ha tratado de caracterizarse por tener al humanismo y la inclusión como principios, manifiestos en el interés por el beneficio de aquellos sectores menos favorecidos de la sociedad (UNA, s. f. b). Este enfoque hacia la persona y la inclusión surge no solo de una coyuntura interna y legados de instituciones que le antecedieron, sino de un contexto internacional complejo y tenso en el que ella nació. Así, el presente Editorial se propone contextualizar con algunos hechos internacionales que han destacado por su alcance y efectos en las Relaciones Internacionales a lo largo de estos 50 años de vida de la UNA.

Sintetizar en pocas páginas los múltiples sucesos que han incidido en la realidad mundial en el último medio siglo no es posible, este Editorial pretende hacer un repaso a partir de hechos considerados como incidentes en la configuración del sistema internacional. Para realizar este ejercicio se consideran tres parámetros: emergencia o debilitamiento de actores, éxitos o fracasos de instituciones internacionales, así como fenómenos transnacionales que han influido en el comportamiento de los Estados y las sociedades. Parámetros seleccionados

María Fernanda Morales Camacho.



Revista de Relaciones Internacionales por Universidad Nacional de Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

discrecionalmente por quien escribe este Editorial con el objetivo de contextualizar qué pasaba en el mundo en cada década, mientras la UNA nacía, crecía y ha ido madurando; analogía que se empleará en los párrafos siguientes para describir su vida institucional.

La UNA nace en un contexto de Guerra Fría, donde el mundo se encuentra dividido, geopolítica e ideológicamente, en dos grandes grupos: los países alineados con Estados Unidos, por un lado y, por otro, aquellos liderados por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Este escenario de Guerra Fría derivó en fenómenos políticos, sociales, incluso culturales (Brzezinski, 1991; Brzezinski, 1992). De hecho, el mismo año que “nace oficialmente” la UNA, en 1973, el presidente chileno, Salvador Allende, es asesinado en un golpe de Estado, esto sucede en una América Latina amenazada por la consolidación de los autoritarismos y las dictaduras, con ello la represión ciudadana (Serrano, 2010).

Los setenta constituyeron una década caracterizada por la pugna entre estos dos superpoderes que se enfrentaron indirectamente en los llamados conflictos *proxy* (Council on Foreign Relations, 2023). En este periodo podrían destacarse tres hechos concretos con incidencia en la política internacional: la retirada de Estados Unidos de Vietnam y la caída de Saigón (1975), la Revolución iraní (1978-1979) y la invasión de la URSS a Afganistán (1979). La salida de Estados Unidos de Vietnam evidenció la complejidad de guerras asimétricas y también, cómo la opinión pública llega a incidir en la política exterior de los Estados (Arreguín-Toft, 2001), mientras que la Revolución en Irán incidió en la política regional, en particular entre Irán y Arabia Saudita, así como los retos para la presencia estadounidense en esta región del mundo (Ozalp, 2018).

Por su parte, la invasión soviética a Afganistán constituyó un intento de consolidar áreas de influencia en una zona estratégica en lo geopolítico y el inicio de un conflicto de larga data, con importantes derrotas para las potencias más adelante, tal cual lo presenció el mundo con la salida de la URSS en 1989 y la retirada estadounidense en 2021 (Gohel & Jones, 2021). El escenario de pugnas entre potencias durante los setenta también se manifestó en Centroamérica; una región azotada por conflictos civiles y autoritarismos, destacando aquí el fin del régimen somocista (1979) y la llegada de los sandinistas al poder (Torres-Rivas, 1981).

En este contexto de tensión, es que la UNA se acerca a su primera década de existencia, con una infancia que entrará a los ochenta caracterizados por la ambivalencia entre el desgaste y consolidación de poderes globales, como lo fue el caso de la disolución de la URSS en 1989 y con ello, la posibilidad para Estados Unidos de posicionarse como superpotencia global (Rostow, 1992). Asimismo,



se presentó la oportunidad para que las propuestas políticas y económicas de corte liberal se consolidaran. Para América Latina fue un periodo complejo, económicamente, debido a la implementación de políticas macroeconómicas caracterizadas por la sustitución de importaciones, el proteccionismo ([The Dialogue, 2016](#); [Arriola, 1992](#)) y las medidas aplicadas por diversos organismos internacionales para hacerle frente a esta situación, con efectos igual de negativos en los sistemas sociales y políticos de los países de la región.

Latinoamérica enfrentaba una crisis de la deuda y la estagnación económica, periodo que se llamó en los círculos académicos y políticos “década perdida” ([CEPAL, 1996](#)). A pesar de lo anterior, en términos políticos, se nota cierto optimismo ante el debilitamiento de los regímenes autoritarios, como sucedió en Brasil con la reinstalación de un gobierno civil (1985); o bien, la caída de Alfredo Stroessner en Paraguay (1989). Mientras tanto, Centroamérica acapara la atención mundial debido a sus procesos para lograr una paz duradera con las negociaciones de Esquipulas I y II y, con ellas, el cese del conflicto y el interés de establecer gobiernos civiles ([Aravena, 1989](#), [Zúñiga, 2014](#)).

Por su alcance en términos geográficos y sus implicaciones para pensar lo transnacional se enfatizan tres hechos de naturaleza humanitaria en esta época: la aparición del primer caso de SIDA en los Estados Unidos (1981), la severa hambruna que azotó Etiopía (1983-1985) y la explosión de la Central Nuclear de Chernóbil (1986). Tres sucesos localizados, pero con alcance internacional, debido, en el caso del SIDA, a su capacidad infecciosa y lo que ha representado para el bienestar de las personas afectadas y los sistemas de salud de los países -en particular, en el mundo en desarrollo- hasta el presente ([Parker, 2002](#)). Por su parte, la hambruna en Etiopía evidenció las complejas interrelaciones entre fenómenos climáticos severos, las grandes desigualdades socioeconómicas y los conflictos civiles, pero también, los esfuerzos de la comunidad internacional en materia de asistencia humanitaria ([Keller, 1992](#)).

Mientras que el desastre nuclear en Chernóbil mostró los riesgos transnacionales que implican ciertas tecnologías cuando hay errores o accidentes, así como los efectos, a largo plazo, en los ecosistemas y los seres humanos; sin olvidar su contribución al colapso de la URSS ([Ramberg, 1986](#); [Carlson, 2019](#)).

La caída de la URSS a finales de los ochenta implicó cambios estructurales, entre ellos la manera en que se configuran los poderes en el sistema internacional, así como las propuestas de un modelo o modelos económicos a seguir; aunque también, en el nivel cultural e ideológico, la ambición de consolidar “Occidente” en el mundo ([Diligensky & Chrugrov, 2000](#); [Lipman, 2015](#)). En este contexto, la UNA transiciona de una adolescencia con profundos cambios

y tensiones, a una joven adultez, donde las propuestas de apertura e integración económica y una acelerada globalización, son las protagonistas.

La República Popular China experimentó una serie de transformaciones políticas y económicas lideradas por Deng Xiaoping, Zhou Rongji y Jiang Zemin, las cuales posicionaron al país económicamente durante los años noventa, y de cara a su incorporación a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el 2001 (Lardy, 2001; Fenby, 2017). En 1993 se firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre Estados Unidos, México y Canadá, consolidando así una iniciativa económica de envergadura por agrupar a tres grandes economías mundiales. En este mismo año, es que entra en vigor el Tratado de Maastricht, dando vida al proyecto supranacional de la Unión Europea, el cual se convertirá en un actor internacional de peso y un referente para diversos procesos de integración regional por su nivel de profundidad.

En términos políticos, las guerras que llevaron a la disolución de Yugoslavia en 1992 y los conflictos armados posteriores en el nivel de los nuevos países que se formaron, así como el genocidio en Ruanda (1994) dejó constancia de cómo los discursos nacionalistas e imaginarios politizados de nación pueden catalizar cruentos conflictos, prueba de la complejidad de las identidades étnicas y los retos en su comprensión para los Estados (Mueller, 2000; Franke, 2002).

En este escenario de tensiones identitarias, modelos económicos aperturistas y propuestas de integración política es que la UNA se acerca al año 2000. En la primera década de este segundo milenio se identifican dos fenómenos de alcance estructural: la securitización de la agenda internacional, a partir de la guerra contra el terror -derivada de los atentados del 11 de septiembre al *World Trade Center* (2001)- (d'Appollonia, 2016; Rychnovská, 2014) y la aparición y rápida consolidación de redes sociales, así como espacios colaborativos en internet. *Wikipedia* se lanza en el 2001, *Facebook* se funda en el 2004, un año después *Youtube* es dada a conocer y en el 2006 *Twitter* apenas está dando sus primeros pasos.

En el marco de la guerra contra el terror es que ocurre la invasión de Estados Unidos a Afganistán (2001) y dos años más tarde, la controversial invasión a Irak. Dos eventos militares con consecuencias en la configuración del tablero de poder en Medio Oriente, con incidencia en la crítica y desgaste de la imagen internacional de Occidente, en particular, de los Estados Unidos como poder mundial (Connah, 2021; APNORC, 2021).

Por su parte, la aparición de espacios colaborativos como *Wikipedia* llegan a brindar oportunidades para la difusión del conocimiento, pero también, los

retos vinculados con la interrogante: ¿Quién arbitra lo que se comparte en línea? (Cummings, 2020). Una discusión que se traslada a los grandes debates sobre las redes sociales respecto a: las libertades para compartir información, formas de regular los contenidos y los límites a esta regulación, la incidencia de los Gobiernos y el manejo de los datos personales que comparten quienes usan las redes; sin obviar sus efectos en materia de interacción social, la economía y forma de hacer negocios (Kreps, 2020; Siripurapu & Merrow, 2021).

Aparte de estos dos grandes fenómenos, es importante mencionar cuatro sucesos puntuales en estos primeros 10 años del segundo milenio: la aparición de casos de SARS en China (2003), el tsunami que impactó las costas de Sumatra (2004), el devastador terremoto en Haití (2010) y la elección de Barack Obama como el primer presidente afrodescendiente en los Estados Unidos (2008). La aparición y rápida propagación del virus respiratorio SARS encendió alertas mundiales por su impacto en los sistemas sanitarios y la discusión de la vulnerabilidad en un contexto de globalización y de acelerada conexión física global (LeDuc & Barry, 2004). Mientras que, el maremoto en las costas de Sumatra mostró la gran vulnerabilidad de las zonas costeras y la importancia de sistemas de alerta temprana; además del impacto vinculado con la respuesta humanitaria en la recuperación de países con economías en desarrollo y afectados por sucesos extremos (Cohen, 2005).

En el caso haitiano, el terremoto profundizó de manera severa la situación humanitaria en esta nación caribeña, desencadenando problemáticas que han incidido, de forma importante, en el contexto socioeconómico y político de este país; como lo fue la crisis del cólera, los abusos y corrupción de las misiones humanitarias y un mayor deterioro de las condiciones de pobreza para la mayoría de su población, aspectos que también han incidido en el incremento de flujos migratorios forzados (Gauthier, 2010). Por su parte, la llegada de Obama a la Casa Blanca se consideró como una victoria simbólica en un país dividido por la discriminación racial; con ello, también algunas señales positivas al resto del mundo sobre avances en la materia (Newport, 2008).

La Universidad Nacional, ya en una etapa de mayor madurez, es testigo de estos cambios, participa en discusiones sobre los grandes temas internacionales, mientras se inserta en el mundo de lo virtual, en el contexto de los impactos ocasionados por las redes sociales. Para la segunda década del 2000 es que la UNA atestigua y es partícipe de una agenda internacional diversificada y atomizada. Diversificada, en la medida que se insertan más temáticas como preocupaciones de la alta política (cambio climático, seguridad alimentaria, migraciones, salud global, etc.) y atomizada por una cambiante distribución de poderes en el sistema internacional con potencias como los Estados Unidos y la

República Popular China como grandes protagonistas, pero no los únicos; pues en la escena global Rusia, India y otros actores estatales regionales emergen y tienen cuotas de poder importantes (Gu, 2022).

Asimismo, por los retos que implica la aparición de nuevos actores no estatales de carácter transnacional: empresas transnacionales, sociedad civil organizada y conectada globalmente, organizaciones no gubernamentales; grupos que actúan al margen de la legalidad (crimen organizado).

Unido a lo anterior, está la complejidad de comprender y actuar frente a las presiones ambientales, la crisis del cambio climático y las migraciones masivas forzadas, en diferentes partes del mundo. Estas últimas, en parte, causadas por conflictos internos, como es el caso de Siria (2011); o la persecución por cuestiones étnicas como ha sucedido con la crisis Rohingya en Myanmar (2017), por mencionar dos ejemplos concretos en esta década y con implicaciones humanitarias vinculadas a la movilización involuntaria y masiva de personas y las acusaciones por crímenes contra la humanidad (Human Rights Council, 2022).

En términos ambientales, la comunidad internacional recibió con gran regocijo y optimismo el Acuerdo de París (2015), en el cual se establecían una serie de compromisos para limitar el calentamiento global por debajo de los 2 grados Celsius, con preferencia a 1.5 grados Celsius en referencia con los niveles preindustriales (UNFCCC, s. f.). Por su parte, América Latina experimentaba importantes cambios políticos, destacándose la firma de los Acuerdos de Paz en Colombia (2016).

Al tiempo que, en Centroamérica, se desarrollaban escándalos que llevaron a figuras de la alta política, incluyendo presidentes, a la prisión, tal cual sucedió con Otto Pérez Molina (2015, Guatemala), Mauricio Funes (huyó a Nicaragua en 2016) y Ricardo Martinelli (Panamá, 2017), para indicar algunos ejemplos como pruebas de la fragilidad de los sistemas políticos centroamericanos. Con países como Nicaragua y El Salvador con regímenes de accionar autoritario. Todo esto, junto a un deterioro social por la desigualdad, incremento de la violencia y el crimen organizado y, las presiones debido a las migraciones intra y extrarregionales en una región que conecta naturalmente con los Estados Unidos.

Dos hechos, en materia de salud, impactaron al mundo con diferente intensidad, aunque ambos evidenciaron: la facilidad con la que ciertos padecimientos se propagan de una región del planeta a otra -en un contexto de mayor velocidad en transporte de personas y mercancías-, la vulnerabilidad de los sistemas de seguridad social y los retos para la supervivencia y legitimación del Estado como forma de organización sociopolítica (International Crisis Group, 2015;

Buseh *et. al.*, 2015; Morales-Camacho 2022; Davies, 2022). En este caso, se hace referencia a las alarmas que provocaron los brotes de Ébola en países de África occidental (con expansión a Estados Unidos, Italia, España y Reino Unido) durante los años 2013 y 2014, así como los impactos multidimensionales que ha implicado la crisis por el COVID-19, con inicios en el 2020 y en vigencia a la fecha actual.

A inicios del 2023, periodo en que es escrito este Editorial, la mayoría de los países han optado por la apertura de sus fronteras, incluso, la relajación o eliminación completa de medidas sanitarias (con los desarrollos más recientes en China ante una política COVID-0 menos estricta y el incremento acelerado de infecciones en este país asiático). Los efectos del COVID-19 han sido diversos y mucho se reflexiona sobre sus alcances, tanto en la forma en la que se relacionan las personas, las posibilidades de recuperación y desarrollo para los Estados; modelos productivos a seguir, su sostenibilidad y la relación con el medio ambiente (UNCTAD, 2022).

Dos años pasaron desde que inició la pandemia cuando el mundo recibió las noticias, el 24 de febrero del 2022, sobre la invasión de Rusia a Ucrania, conflicto aún en desarrollo y con gran incertidumbre sobre su curso de acción para este 2023. Esta guerra ha impactado de forma importante la economía global, misma que apenas se empezaba a recuperar de los efectos del COVID-19 y sucesos como la crisis en las cadenas de suministros; incluso, los enfrentamientos comerciales entre Estados Unidos y China.

Asimismo, el conflicto ha dejado al descubierto nuevas dinámicas en materia de poder global y países que no necesariamente están dispuestos a tomar posturas políticas definidas al respecto; por su parte, se ha traído a discusión las posibilidades de mayor independencia energética y la disyuntiva que esto representa en el corto y mediano plazo, respecto a los hidrocarburos y sus derivados, en contraposición a las energías alternativas renovables (World Economic Forum, 2023).

Así, este 2023 en que la UNA cumple 50 años de vida institucional, está caracterizado por un escenario internacional de alta complejidad, volatilidad e interdependencia, con nuevas configuraciones en las cuotas y relaciones de poder de los actores internacionales; donde la geopolítica y la geoeconomía pareciera que se posicionan en el mismo nivel de prioridades de la agenda internacional.

De esta forma, el ejercicio de referirse a algunos hechos internacionales que han caracterizado las últimas cinco décadas pretende brindar una noción muy general a quienes leen este Editorial sobre qué sucedía en el mundo mientras

la UNA nació, creció y se ha consolidado como institución universitaria. En estos cincuenta años, la UNA ha sido testigo de cambios políticos, culturales, económicos, sociales y ambientales drásticos en la esfera internacional, mismos que le han representado retos no solo en su docencia, sino en la forma que se proyecta a la sociedad, investiga y se piensa como institución, en particular, en la presente época, donde los retos son multidimensionales y complejos.

Estos retos implican formas novedosas de docencia en las que lo físico interactúe efectivamente con lo virtual, la investigación sea transformadora y la participación equitativa de los diversos actores de la sociedad civil se consolide. La degradación del medio ambiente, el cambio climático, la fortaleza y legitimidad de las democracias liberales, la necesidad de transformar los modelos productivos, las crecientes desigualdades socioeconómicas y la comprensión sobre los alcances de las nuevas tecnologías en las sociedades y el planeta en sí, son solo algunos de los fenómenos estructurales a los que la UNA se enfrenta y responde, en un contexto global que exige dinamismo y participación activa por parte de la educación superior.

Así, el presente número 96.1 (enero-junio 2023) reúne una serie de artículos que abordan tópicos de las Relaciones Internacionales y el Comercio Internacional, con el propósito de brindar espacios de discusión académica rigurosa sobre sucesos actuales o de naturaleza histórica, orientados a profundizar su comprensión y alcance global. Lo anterior, en el marco del cincuenta aniversario de la UNA; oportunidad de celebración y reflexión respecto a los orígenes, la posición actual y el futuro como institución que ha apostado por abrir sus puertas al mundo desde el humanismo y la inclusión, con el espíritu de ser “la Universidad Necesaria” (Núñez, 1974).

**María Fernanda Morales Camacho.**  
**Editora en Jefe**  
**Revista de Relaciones Internacionales**

### **Referencias bibliográficas**

- APNOCR. (2021). *Most Americans say the wars in Afghanistan and Iraq were not worth fighting*. Recuperado 22 de enero de 2023, de <https://apnocr.org/projects/most-americans-say-the-wars-in-afghanistan-and-iraq-were-not-worth-fighting/>
- Aravena, F. (1989). *El Proceso de Esquipulas: El Desarrollo Conceptual y los Mecanismos Operativos*. Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional. Recuperado 22 de enero de 2023, <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/4693.pdf>

- Arreguín-Toft, I. (2001). How the Weak Win Wars. A Theory of Asymmetric Conflict. *International Security*, Vol. 26, N. ° 1 (Summer 2001), pp. 93-128. <https://web.stanford.edu/class/polisci211z/2.2/Arreguin-Toft%20IS%202001.pdf>
- Arriola P., J. (1992). El fracaso de los programas de ajuste estructural en América Latina. *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 30, 627-643.
- Brzezinski, Z. (1991). The consequences of the end of the cold war for international security. *The Adelphi Papers*, 32(265), 3-17. <https://doi.org/10.1080/05679329108449071>
- Brzezinski, Z. (1992). The Cold War and Its Aftermath. *Foreign Affairs*, 71(4), 31-49. <https://doi.org/10.2307/20045308>
- Buseh, A. G., Stevens, P. E., Bromberg, M., & Kelber, S. T. (2015). The Ebola epidemic in West Africa: challenges, opportunities, and policy priority areas. *Nursing Outlook*, 63(1), 30-40. <https://doi.org/10.1016/j.outlook.2014.12.013>
- Carlson, J. (2019). *Chernobyl: the continuing political consequences of a nuclear accident*. Recuperado 22 de enero de 2023, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/chernobyl-continuing-political-consequences-nuclear-accident>
- CEPAL. (1996). AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE QUINCE AÑOS DESPUÉS. De la década perdida a la transformación económica 1980-1995. Fondo de Cultura Económica Chile S. A. Recuperado 22 de enero de 2023, de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2003/1/S33898N962A\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2003/1/S33898N962A_es.pdf)
- Cohen, R. (2005). *The Tsunami Tragedy: Political, Economic, and Environmental Lessons*. Recuperado 22 de enero de 2023, de <https://www.brookings.edu/on-the-record/the-tsunami-tragedy-political-economic-and-environmental-lessons/>
- Connah, L. (2021). US intervention in Afghanistan: Justifying the Unjustifiable? *South Asia Research*, 41(1), 70-86. <https://doi.org/10.1177/0262728020964609>
- Council on Foreign Relations. (2023). Eight “Hot Wars” During the Cold War. (2023). *World101*. Recuperado 22 de enero de 2023, de <https://world101.cfr.org/how-world-works-and-sometimes-doesnt/conflict/eight-hot-wars-during-cold-war>
- Cummings, R. E. (2020). Writing knowledge: Wikipedia, public review, and peer review. *Studies in Higher Education*, 45(5), 950-962. <https://doi.org/10.1080/03075079.2020.1749791>
- d’Appollonia, A. (2016). ‘Securitization after 9/11’, *Frontiers of Fear: Immigration and Insecurity in the United States and Europe*. *Cornell Scholarship Online*. Accessed 22 Jan. 2023, <https://doi.org/10.7591/cornell/9780801450686.003.0004>

- Davies, M., & Hobson, C. (2022). An embarrassment of changes: International Relations and the COVID-19 pandemic. *Australian Journal of International Affairs*, 0(0), 1-19. <https://doi.org/10.1080/10357718.2022.2095614>
- Diligensky, G. & Chrugrov, S. (2000). “*The West*” in *Russian Mentality*. Recuperado 22 de enero de 2023, <https://www.nato.int/acad/fellow/98-00/diliguenski.pdf>
- Fenby, J. (2017). How events in China in the 1990s shaped the world we live in now. *The Guardian*. Recuperado 22 de enero de 2023, <https://www.theguardian.com/world/2017/apr/23/how-events-in-china-in-the-1990s-shaped-the-world-we-live-in-now>
- Franke, W. (2002). *The Social Construction of Man, the State and War Identity, Conflict, and Violence in Former Yugoslavia*. 1<sup>st</sup>. Ed. Routledge.
- Gauthier, A. (2010). *Haiti: Geopolitical Turmoil in the Wake of the Earthquake (ARI)*. Real Instituto elcano. Recuperado 22 de enero de 2023, de <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/haiti-geopolitical-turmoil-in-the-wake-of-the-earthquake-ari/>
- Gohel, S. & Jones, V.(2021). America Is Going the Same Way as the Soviets in Afghanistan. *Foreign Policy*. Recuperado 22 de enero de 2023, de <https://foreignpolicy.com/2021/02/18/soviet-withdrawal-afghanistan-parallels-u-s-biden/>
- Gu, X. (2022). *Structural Power in the Global Age Why Modernity is Ending and Globality Prevails*. Springer Cham. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2023.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2023.pdf)
- Human Rights Council. (2022). *Report of the Independent Investigative Mechanism for Myanmar. General Assembly*. A/HRC/51/4. Recuperado 22 de enero de 2023, de [https://iimm.un.org/wp-content/uploads/2022/08/A-HRC-51-4-E.pdf?\\_gl=1\\*1aatk36\\*\\_ga\\*MTE5NTMwNTgzMi4xNjczNzA3NDU1\\*\\_ga\\_TK9BQL5X7Z\\*MTY3NDQ0Mzk4Ni42LjAuMTY3NDQ0Mzk4Ni4wLjAuMA..](https://iimm.un.org/wp-content/uploads/2022/08/A-HRC-51-4-E.pdf?_gl=1*1aatk36*_ga*MTE5NTMwNTgzMi4xNjczNzA3NDU1*_ga_TK9BQL5X7Z*MTY3NDQ0Mzk4Ni42LjAuMTY3NDQ0Mzk4Ni4wLjAuMA..)
- International Crisis Group. (2015). *The Politics Behind the Ebola Crisis*. Africa Report N.º 232. Recuperado 22 de enero de 2023, de <https://www.files.ethz.ch/isn/194493/232-the-politics-behind-the-ebola-crisis.pdf>
- Keller, E. J. (1992). Drought, War, and the Politics of Famine in Ethiopia and Eritrea. *The Journal of Modern African Studies*, 30(4), 609-624. <https://doi.org/10.1017/S0022278X00011071>
- Kreps, S. (2020). *Social Media and International Relations*. Elements in International Relations. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108920377>



- Lardy, N. R. (2001). Issues in China's WTO Accession. Brookings. Recuperado 22 de enero de 2023, de <https://www.brookings.edu/testimonies/issues-in-chinas-wto-accession/>
- LeDuc, J. W., & Barry, M. A. (2004). SARS, the First Pandemic of the 21st Century. *Emerging Infectious Diseases*, 10(11), e26. [https://doi.org/10.3201/eid1011.040797\\_02](https://doi.org/10.3201/eid1011.040797_02)
- Lipman, M. (2015). *How Russia has come to loathe the West*. Recuperado 22 de enero de 2023, [https://ecfr.eu/article/commentary\\_how\\_russia\\_has\\_come\\_to\\_loathe\\_the\\_west311346/](https://ecfr.eu/article/commentary_how_russia_has_come_to_loathe_the_west311346/)
- Morales-Camacho, M. (2022). COVID-19: Perspectivas desde los Estudios Internacionales. *Relaciones Internacionales*, 95(2), 7-14. Recuperado a partir de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/17461>
- Mueller, J. (2000). *The Banality of "Ethnic War": Yugoslavia and Rwanda*. Recuperado 22 de enero de 2023, <https://politicalscience.osu.edu/faculty/jmueller/apsa2000.pdf>
- Newport, F. (2008). *Americans See Obama Election as Race Relations Milestone*. Recuperado 22 de enero de 2023, de <https://news.gallup.com/poll/111817/americans-see-obama-election-race-relations-milestone.aspx>
- Núñez, B. (1974). *Hacia la universidad necesaria*. Recuperado 22 de enero de 2023, de <https://documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/5972/hacia%20la%20Universidad%20Necesaria.pdf?sequence=1#:~:text=La%20universidad%20necesaria%20producir%C3%ADa%20una,estudio%20e%20investigaci%C3%B3n%20primordialmente%20a>
- Ozalp, M. (2018). World politics explainer: The Iranian Revolution. Recuperado 22 de enero de 2023, de <https://theconversation.com/world-politics-explainer-the-iranian-revolution-100453>
- Parker, R. (2002). The Global HIV/AIDS Pandemic, Structural Inequalities, and the Politics of International Health. *American Journal of Public Health*, 92(3), 343-347.
- Ramberg, B. (1986). Learning From Chernobyl. *Foreign Affairs*, Winter 1986/87. <https://www.foreignaffairs.com/articles/chechnya/1986-12-01/learning-chernobyl>
- Rostow, E.V. (1992). United States Foreign Policy After the Soviet Collapse. *SAIS Review* 12(2), 1-21. doi:10.1353/sais.1992.0036.
- Rychnovská, D. (2014). Securitization and the Power of Threat Framing. *Perspectives*, 22(2), 9-31. <http://www.jstor.org/stable/24625251>

- Serrano, F. (2010). Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico política. *Argumentos*, 23(64), 175-193.
- Siripurapu, A. & Merrow, W. (2021). *Social Media and Online Speech: How Should Countries Regulate Tech Giants?* Recuperado 22 de enero de 2023, de <https://www.cfr.org/in-brief/social-media-and-online-speech-how-should-countries-regulate-tech-giants>
- The Dialogue. (2016). Latin America Since 1980: Political & Economic Changes. Recuperado 22 de enero de 2023, de <https://www.thedialogue.org/blogs/2016/04/latin-america-since-1980-political-economic-changes/>
- Torres-Rivas, E. (1981). Seven Keys to Understanding the Central American Crisis. *Contemporary Marxism*, 3, 49-61. <https://www.jstor.org/stable/29765685>
- UNA. (s. f. a). *Misión y visión*. Recuperado 22 de enero de 2023, de [https://www.transparencia.una.ac.cr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=298&Itemid=742](https://www.transparencia.una.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=298&Itemid=742)
- UNA. (s. f. b). *Principios, valores y fines*. Recuperado 22 de enero de 2023, de [https://www.transparencia.una.ac.cr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=299&Itemid=743](https://www.transparencia.una.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=299&Itemid=743)
- UNCTAD. (2022). *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Lessons Learned*. UNCTAD/OSG/2022/1. Recuperado 22 de enero de 2023, de [https://unctad.org/system/files/official-document/osg2022d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/osg2022d1_en.pdf)
- UNFCCC. (s. f.). *The Paris Agreement*. Recuperado 22 de enero de 2023, de <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement#:~:text=The%20Paris%20Agreement%20is%20a,compared%20to%20pre%2Dindustrial%20levels.>
- World Economic Forum. (2023). *The Global Risks Report 2023*. 18th Edition. Recuperado 22 de enero de 2023, de <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/>
- Zúñiga, M. (2014). *Guerra y sociedad en Centroamérica: preguntas necesarias, respuestas pendientes (sugerencias a raíz de un proceso de investigación)*. Policy brief. CLACSO. Recuperado 22 de enero de 2023, <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/4693.pdf>



# I.

## ARTÍCULOS



## HANNAH ARENDT: REFLEXIONES SOBRE SUS APORTES POTENCIALES A LAS RELACIONES INTERNACIONALES

### *HANNAH ARENDT: REFLECTIONS ON HER POTENTIAL CONTRIBUTIONS TO THE INTERNATIONAL RELATIONS DISCIPLINE*

Matías Esteban Ilivitzky<sup>1</sup>

ORCID: [0000-0002-1974-7628](https://orcid.org/0000-0002-1974-7628)



#### RESUMEN

El propósito del artículo es explorar algunas apreciaciones existentes en la obra de Hannah Arendt que puedan nutrir ciertos debates, tópicos, y corrientes en el contexto de las teorías de Relaciones Internacionales. Al no ser un tópico abordado frecuentemente por la autora, la reconstrucción de su parecer sobre la disciplina será llevada a cabo con base en fragmentos de sus textos relacionados con la temática. También se abordarán aportes de algunos estudios sobre la cuestión, a fin de elucidar con mayor detalle la posición “arendtiana” sobre esta área. El propósito final del estudio es encontrar nuevas perspectivas que puedan continuar expandiendo las propuestas teóricas en Relaciones Internacionales desde una postura novedosa, como los es la “arendtiana”.

**Palabras clave:** Derechos humanos; Hannah Arendt; Relaciones Internacionales; teoría; política; totalitarismo.



#### ABSTRACT

This article aims to explore some ideas present in the work of Hannah Arendt that could be useful to inform debates, issues, and theories of International Relations. As this topic was not frequently tackled by the author, the reconstruction of her thought on the matter will be based on different series of her excerpts. In addition, the opinion of some experts on the topic will be studied to further elucidate her perspective on the discipline. Thus, this article aims to find new approaches to keep expanding the field of International Relations theories with novel contributions, as it is the case of Arendt's ideas.

**Keywords:** Hannah Arendt; Human Rights; International Relations; theories; totalitarianism; politics

<sup>1</sup> Friedman Hayek Center, UCEMA (Argentina). Managing Director. Doctor en Ciencias Sociales. Correo electrónico: [milivi@ucema.edu.ar](mailto:milivi@ucema.edu.ar)

Matías Esteban Ilivitzky



## Introducción: Creando puentes entre Arendt y la teoría de las Relaciones Internacionales<sup>2</sup>

El propósito del presente trabajo es explorar los aportes a las relaciones internacionales con base en la obra de Hannah Arendt. A tal efecto se recurrirán a diversos escritos de su autoría, teniendo igualmente en consideración que estos mismos no conforman una posición coherente y sistemática respecto al tópico. Antes bien, sus referencias sobre la cuestión distan de ser cercanos tanto en la época en la que fueron redactados como en lo tocante al contexto teórico en el que se enmarcan; no constituyen, así, un *corpus* teórico homogéneo sobre la temática. En efecto, Hannah Arendt no se dedicó, a lo largo de su carrera intelectual, a focalizar en las relaciones internacionales, en tanto campo de estudio, de manera detallada, exceptuando el exhaustivo análisis de los imperios coloniales que realizó en el segundo volumen de *Los orígenes del totalitarismo* (Arendt, 2003a).

Por consiguiente, se desea establecer en estas palabras introductorias que los desarrollos que se llevarán a cabo a lo largo de este escrito no responden plenamente a lo que la autora hubiera pensado, sino que, partiendo de premisas arendtianas, se procederá a efectuar la construcción de ciertas implicancias para el pensamiento teórico en las relaciones internacionales.

Similares dificultades han encontrado quienes realizaron tareas análogas. En efecto, dos de los libros de referencia sobre la temática (Lang y Williams, 2005; Owens, 2007) manifiestan enfrentarse a complejidades equivalentes a las antedichas: la falta de sistematicidad, fragmentariedad y dispersión de las referencias a cuestiones relativas a las relaciones inter o supra estatales (Owens, 2007) la poca importancia que parecen tener estas respecto al resto de su *corpus* bibliográfico (Lang y Williams, 2005) y la ausencia de soluciones a las falencias que detalla (Cotter, 2005).

Si bien existen otros textos que pretenden, a partir de Arendt, establecer vinculaciones críticas con asuntos que pueden, con un alto grado de plausibilidad, incorporarse a la disciplina de las relaciones internacionales, principalmente, aquellos relacionados con los derechos humanos (Birmingham, 2006; Lafer, 1994; Parekh, 2008), se considera que estos mismos no elaboran *in extenso* las preocupaciones teóricas de la disciplina.

No obstante, mediante la función de *agenda-setting*, tal como lo reconoce Ole Weaver (1999), sus ideas incorporan aspectos o fenómenos que no pertenecen al

2 En este trabajo se realiza la distinción habitual: Relaciones Internacionales (RRII) en caso de la disciplina y relaciones internacionales (rii) en caso del área de estudio.

temario corriente de las teorías en relaciones internacionales. Por ende, se propone que se considere la pertinencia de los planteamientos “arendtianos” para las RR. II. En este sentido, las apreciaciones “arendtianas” sobre conceptos como “poder”, “acción política”, “violencia”, “espacio público”, “libertad”, “totalitarismo” y “revolución”, comúnmente entendidas y estudiadas en función de su relevancia para el campo de la teoría y la ciencia política contemporáneas, pueden adaptarse también y ser apropiadas por la teoría de las relaciones internacionales.

Efectuada esta aclaración preliminar, se puede, asimismo, sostener que los estudios internacionales en particular, así como las ciencias sociales en general, permiten una continua negociación sobre las definiciones y redefiniciones respecto a su ámbito de incumbencia, objetos de estudio, y métodos y técnicas heurísticos a utilizar. Si bien es cierto que las Relaciones Internacionales, entendidas como disciplina científica, ha adquirido recientemente una autonomía característica que la desmarca de otros campos de las ciencias sociales con los cuales, al menos en sus estadios iniciales, se la confundía o bien incluía de manera subsidiaria<sup>3</sup>.

Por consiguiente, los obstáculos para adscribir a Hannah Arendt en alguna corriente teórica de la disciplina no responden, entonces, solo a la ideología o la filosofía política de preferencia de la autora<sup>4</sup>, sino asimismo a la naturaleza del objeto de estudio de la disciplina. Por ejemplo, [Lang y Williams \(2005\)](#) dan cuenta de la imposibilidad de subsumirla en alguna corriente post-positivista de *los estudios internacionales*<sup>5</sup>. A pesar de la gran cantidad de corrientes existentes en estos últimos ([Bartolomé, 2006](#)), debido a la poca frecuencia con la que Arendt se dedicó a este tipo de *tópicos* resulta un exceso el intentar encuadrarla en alguno de ellos.

3 Como sostiene [Goldmann \(2001\)](#): “Se ha debatido durante mucho tiempo si por relaciones internacionales se entiende una disciplina separada, un subcampo de la ciencia política o un subcampo de estudios multidisciplinar (una interdisciplina)”.

4 Ante la pregunta formulada por Hans Morgenthau sobre su ideología política, Arendt responderá que no era ni conservadora, ni liberal, ni de izquierda. Solo sostendrá que no sabe su filiación y que probablemente nunca la haya tenido ([Arendt, 2005](#)) lo cual es plenamente consistente con su crítica a la irrefutable lógica de la idea (haciendo un análisis etimológico del vocablo “ideología”) presente en el totalitarismo ([Arendt, 2003a](#)).

5 Sin embargo, Arendt podría presentar correspondencias al menos con el post-positivismo o reflectivismo en general, si se tiene en cuenta que el mismo busca posicionarse como una superación de los postulados iniciales del liberalismo y del realismo clásico respectivamente ([Bartolomé, 2006](#)). Mientras que las tomas de posición de la autora distan de ser complacientes para con aquél. Como se verá en el próximo apartado de este trabajo, en lo tocante a la escuela realista, es de relevancia analizar la tesis propuesta por [Douglas Klusmeyer \(2005\)](#), quien la compara entre otros como Hans Morgenthau y George Kennan y la califica, a lo sumo, como una “realista crítica”.

En vista de esta evidencia, ¿tiene sentido intentar elaborar algún tipo de reflexión sobre las relaciones internacionales a partir de la mirada “arendtiana”? ¿Es posible sostener, *ex post facto* y sin escritos de la autora que directamente respalden elección teórica alguna, que Arendt tenía una mirada realista, liberal, o constructivista social sobre las relaciones internacionales?

Más allá de las dificultades propias del ejercicio teórico previamente enunciado, resulta igualmente de interés efectuar esta tarea, tanto para encontrar nuevos enfoques y perspectivas sobre las RR. II. como para los fines de elucidar cuáles hubieran sido los juicios de la pensadora, provenientes de la teoría política, sobre nociones y problemas en los que no se detuvo extensamente.

De esta forma, inicialmente se procederá a realizar una breve explicación sobre la metodología empleada en el trabajo, para luego dar lugar a una sección en donde se explorarán las apreciaciones presentes en la obra de la autora que se pueden, asimismo, aplicar tanto a una comprensión del estado actual y el desarrollo futuro de las relaciones internacionales, en tanto campo de estudio, como así también de la teoría de las Relaciones Internacionales, en tanto disciplina.

Los textos principales de este apartado, entre otros, son *Los orígenes del totalitarismo*, *La condición humana*, y una exégesis que Hannah Arendt realiza sobre su director de tesis doctoral y mentor, Karl Jaspers, titulada “Karl Jaspers, ¿ciudadano del mundo?”. El estudio sobre Jaspers es de particular interés porque este sí aborda, de forma más directa y extensa, cuestiones de diplomacia y política internacional, por lo que Arendt, al hacer una reseña sobre tus textos, en ciertos fragmentos proporciona su propio parecer sobre las opiniones “jaspersianas” que comenta. En la siguiente sección del texto se intentará realizar una aproximación entre Hannah Arendt y las escuelas principales de la teoría de las Relaciones Internacionales.

Finalmente, en las conclusiones de este texto se evaluará el grado de éxito alcanzado en la sección precedente, así como también el grado general de correspondencia existente entre fragmentos de la obra arendtiana con referencia tanto a la teoría de las Relaciones Internacionales como así también a las relaciones internacionales pasadas, presentes y futuras.

## Metodología empleada

Como se anticipó en la sección previa, para el presente trabajo se realizó un análisis bibliográfico de índole cualitativo. Se seleccionaron escritos, libros y artículos de Hannah Arendt en los cuales se hallaron apreciaciones y definiciones



que se consideraron útiles para extrapolar al ámbito de las teorías de las Relaciones Internacionales. En paralelo con esta operación, se tenderán puentes teóricos entre algunas corrientes representativas de esta última y los conceptos “arendtianos” seleccionados previamente referidos. Se realizaron análisis conceptuales sobre estos utilizando bibliografía primaria seleccionada de la autora de referencia, así como bibliografía secundaria en la cual se encuentren comparaciones y conexiones conceptuales entre el pensamiento de Arendt y el campo disciplinar de las Relaciones Internacionales en general, en particular el de la teoría de las RR.II.

## Arendt y las paradojas del Estado Global

En su libro *The Origins of Totalitarianism*, editado por primera vez en 1951, Hannah Arendt deplora los intentos de ciertos grupos intelectuales afines al liberalismo por instaurar una institución supranacional que cuente con un verdadero poder *de facto* y no solamente *de iure*. Entiende que dicha intención encuentra su causa final en la ambición imperialista decimonónica de las grandes potencias europeas por llevar su dominio a todo el orbe. De esa forma, detrás de una máscara liberal de tolerancia entre las naciones que promovía administración mutua de las necesidades e intereses en el globo, se escondía un proyecto hegemónico, por el que dentro de un mundo pacificado de forma espuria ciertos Estados podían dar rienda suelta a sus pretensiones egoístas.

Estas observaciones se hallan en el segundo volumen de *Los orígenes del totalitarismo*, denominado “Imperialismo”, en cuyo marco se establece el vínculo entre el régimen totalitario, el cual se analiza en el tercer volumen con mayor detenimiento, y el “antisemitismo”, que caracteriza la primera parte. Además de la explotación propia del Estado imperial, sostenida principalmente en su aspiración de aumentar indefinidamente las ganancias de la metrópoli, incluso en detrimento de las colonias, se hallan también conexiones conceptuales y prácticas con los totalitarismos del siglo XX, las cuales también serán exploradas por Arendt en su libro *The Human Condition*, publicado en 1958.

A juicio de Arendt, y a diferencia de la voluntad imperialista o totalitaria, la esfera pública no puede ser expandida *ad eternum*, a riesgo de desvirtuar el espacio de aparición en el cual los sujetos inter-actúan. *Contrario sensu* a la labor y el trabajo, quienes gobiernan dependen, en última instancia, de la aprobación de la ciudadanía, es decir, de la legitimidad. Por lo tanto, la expansión imperial de una nación sobre otras no puede llevarse a cabo, hipotéticamente, en toda la Tierra, ya que es muy dudoso que las poblaciones conquistadas consientan ser sometidas por la fuerza a un nuevo soberano (Arendt, 1994).

De esta forma, la integración universal vía el predominio de un único hegemon es *ipso facto* inválida. Arendt cita el ejemplo del Imperio Británico como Estado global fallido, ya que nunca fue una real *Commonwealth of Nations*, sino más bien el dominio de una sola entidad nacional por sobre el resto de las que se encontraban bajo su comando<sup>6</sup> (Arendt, 1994).

Guardando cierta relación con la preocupación de Carl Schmitt (2001) consistente en que la primacía global de un país reduciría un pluriverso de formas de existencia a una sola, Arendt estima que un gobierno mundial eliminaría, vía la analogía doméstica por medio de la cual los Estados están entre sí a nivel internacional cual individuos en el estado de naturaleza (Greblo, 2005; Singh Grewal, 2016), a la auténtica *politeia*, la reunión de diversos sujetos en la plenitud de sus facultades (Arendt, 1994).

Tal y como lo plantea en 1958 en *The Human Condition* (Arendt, 2004), la vida activa del ser humano se divide en tres actividades: a) la labor, relacionada con la producción de elementos relativos a la satisfacción de las necesidades vitales y la subsistencia mediante el consumo de estos mismos, b) el trabajo, que permite la configuración de un mundo durable de objetos por medio del cual los individuos pueden desarrollar la más diversa variedad de tareas y c) la acción, la facultad propiamente política de la actividad humana. Esta es la división tripartita de la vida activa adoptada por la autora a partir de sus estudios sobre la teoría política griega clásica, la cual sustentará su óptica fundamental sobre los asuntos públicos. Con base en esta luego diferenciará la política de la violencia, y a partir de allí se podrá establecer, si los intentos por parte de algunos estudios de la bibliografía secundaria escogidos para el análisis son fieles o no al núcleo conceptual de la teoría “arendtiana”. Tal como también puede observarse de forma más sucinta en la conferencia “Labor. Trabajo. Acción” (Arendt, 2005a), es mediante el discurso y las acciones performativas del perdón y de la promesa como se puede tomar parte del *ágora* contemporánea, respetando constantemente la presencia de múltiples pareceres y opiniones igualmente válidos.

Por consiguiente, y teniendo en cuenta los presupuestos normativos que deben reglamentar a cualquier espacio político, si se siguen las directrices a *la* Arendt, es imprescindible descartar cualquier intento de imposición arbitraria de voluntades en el ámbito público. El dominio que es característico de la teoría weberiana del Estado (Weber, 1996) pierde, así, su primacía, ya que si bien es notoria la importancia que la noción de legitimidad posee

<sup>6</sup> Este tipo de razones son aducidas por aquellas naciones de la *Commonwealth* que buscan retirarse de esta misma, donde es Barbados el caso más reciente y notorio (Serrano, 2021).

para el autor de *Economía y sociedad*, la misma no alcanza a dotarle, a la participación política, el grado de relevancia que esta posee en la teoría arendtiana, en la cual la naturaleza agonial de lo público revela una primacía de los actores de neto corte horizontal que se opone al decisionismo (pre-schmittiano) a la Weber.

Es factible observar que lo que en este último autor era válido al interior del Estado puede ser fácilmente extrapolable, en definitiva, a su exterior también. Es precisamente este factor lo que le impide a Arendt suscribir a un Estado mundial, sin importar con cuántas garantías cuente este por parte del internacionalismo liberal, que en teoría tampoco debería desear un Leviatán global con un poder irrefrenable.

Ahora bien, tras haber expuesto la posición antecedente, ¿no es posible pensar, partiendo, por supuesto, desde las premisas “arendtianas”, algún prototipo de política global que no conlleve un dominio absoluto al que, debido a su universalidad, sería imposible contraponerle (más allá de intentos aislados) alguna resistencia?

El fantasma de un Estado opresor a nivel global no es exclusivo de quien redactase *La vida del espíritu* [*The life of the mind*]. A ciencia cierta, este es un tema que ha fascinado y aterrorizado en igual grado a gran parte de la literatura y de la filosofía política de todos los tiempos. [George Orwell \(2007\)](#) desarrolla en *1984*, como exponente de la primera disciplina, un escenario bélico y distópico en el cual tres grandes potencias se enfrentan alternadamente entre sí por el dominio del mundo.

Cada una de ellas lleva a cabo, en su interior, una opresión inenarrable sobre su ciudadanía, incluyendo una vigilancia permanente sobre esta y la práctica de la persecución, tortura y lavado de cerebro sobre sus disidentes. No es muy arduo colegir que, si ese tipo de panorama terrorífico se presenta con un horizonte meramente trinacional, las consecuencias de una eventual victoria de alguno de los grupos contendientes sería una agudización irrestricta de la autoridad desmedida de unos pocos sectores sobre el resto (hecho que se visualiza perfectamente en la otra gran obra orwelliana *Rebelión en la granja*).

Como exponente de la segunda actividad mencionada, es posible rescatar la admonición presentada por el jurista [Carl Schmitt \(2001\)](#), quien habla en *El concepto de lo político* [*Der Begriff des Politischen*] del grave peligro que implicaría que un Estado particular utilice a un Estado que se pretenda universal

para sus propios intereses<sup>7</sup>. Esta es una crítica que en el contexto de su publicación, en 1927, no podía sino apuntar hacia la Sociedad de Naciones y, desde la perspectiva de la Alemania de la primera posguerra, a su principal artífice, el Imperio Británico.

Arendt se encuentra próxima a estas apreciaciones. En un artículo de 1957 titulado “Karl Jaspers: ¿ciudadano del mundo?”, en el cual reseña la obra de quien fue su mentor, hace hincapié en su libro *Origin and Goal of History*, editado en 1953, la trama que hilvana la argumentación gira en torno a la posibilidad de verificar o no la existencia de un lazo común a toda la humanidad que le permita aumentar su comprensión y tolerancia *in extenso* a fin de evitar el surgimiento de guerras futuras.

Ya desde las primeras líneas Arendt no solo reitera sino que amplía las pre-suposiciones planteadas en *The Origins of Totalitarianism* y en *The Human Condition* por medio de las cuales tanto un Estado, como incluso un imperio, no serían en absoluto deseables a escala mundial. Ya que, sin importar la forma que pudiera eventualmente adoptar un poder global centralizado, la ciudadanía se establece con referencia a una pluralidad tanto de sujetos conciudadanos como de otros Estados que permiten y posibilitan la experiencia política mediante la demarcación del *ágora* vía el instrumento de la ley (Arendt, 1995), la cual condensa la violencia inicial necesaria para constituir el ámbito público, a la vez que imposibilita el surgimiento de la coacción física no enmarcada dentro de un plano normativo al interior. La ley es, entonces, la única que permite el surgimiento del mundo por cuyo intermedio cada comunidad en particular, y solamente en particular, dota a sus miembros de un espacio en donde esté permitido actuar políticamente (Arendt, 2005b).

Es notable la apreciación que posee Arendt sobre el surgimiento de lo que en la actualidad cobra el nombre de globalización, sobre todo considerando que es propuesta a mediados del siglo pasado. Efectivamente, para la autora, el desarrollo de los medios técnicos y tecnológicos posibilita la realización del sueño jasperiano de la comunicación global; pero, simultáneamente y no menos

7 A diferencia de Schmitt, Alexandre Kojève propondría la creación de diversos espacios imperiales universales y homogéneos en el sentido cultural y social (durante la Guerra Fría serían tres a su parecer, añadiéndose Europa a las dos superpotencias), a fin de ir regulando progresivamente las relaciones interestatales hasta alcanzar finalmente al Estado universal (Vegetti, 2008). Este escenario le generaba resquemor a Leo Strauss (1959), ya que a su parecer el *Weltstaat* llevaría a cabo no la superación del ser humano por el ser humano vía un supuesto fin de la historia kojéviano (retomado *a posteriori* por Fukuyama (1992), sino el aniquilamiento de la historia, la filosofía y demás actividades esenciales de la humanidad (Altini, 2005).

importante, la también terrorífica posibilidad de la destrucción planetaria vía el holocausto nuclear<sup>8</sup> (Arendt, 1995).

Si bien es cierto que ningún suceso de un país puede serle indiferente al resto de las otras entidades nacionales, este es un tipo enteramente negativo de solidaridad, ya que el mutuo interés que despliegan los Estados entre sí por conocer qué es lo que sucede *in foro interno* no responde a una preocupación desinteresada por el bienestar de quien se percibe como alguien igual en estatus y condiciones, sino más bien a una necesidad securitaria preventiva: el detectar e impedir el surgimiento de amenazas a la propia existencia (Arendt, 1995).

Aquí puede observarse, a pesar del gran poder previsor que se le reconociera al anticipar el fenómeno de la globalización, una neta influencia del contexto epocal. En esta dirección es posible entender cuál es el motivo por el que Arendt recalca que en ese momento existía una cooperación mutua por defecto, mas no por una decisión autónoma que tomara al otro (ya sea un Estado o un individuo) como igual: la obsesión para evitar la destrucción mutua asegurada (MAD por sus siglas en inglés) de la que las dos superpotencias hegemónicas del momento buscaban evadirse, más allá de su extrema rivalidad y competencia (Bartolomé, 2006).

De esta forma, hablar como Jaspers (Arendt, 1995), de una eliminación de las enemistades y la superación del paradigma westfaliano, tal como se verá *infra*, en el marco de una chance de exterminio absoluto de la humanidad (en el que se estuvo peligrosamente cerca de incurrir durante el transcurso de la denominada “Crisis de los misiles” en 1962) requería un enorme coraje para pensar a contratiempo del espíritu de época y Arendt intenta en ese texto ayudar a su otrora director de tesis mediante una ulterior aclaración de sus intenciones teórico-prácticas.

Por ende, la única posibilidad con la que cuenta el género humano para desarrollar una solidaridad por completo positiva debe estar ligada, indefectiblemente, a la responsabilidad generalizada entendida políticamente. Ahora bien, las

8 También en *Los orígenes del totalitarismo* hay una referencia al tópico, sostiene que, efectivamente, vivimos en un mundo unificado con una humanidad completamente organizada (Arendt, 1994). Sin embargo, en este contexto debe entenderse la técnica en forma supeditada a la ambición imperialista de las grandes potencias europeas, las cuales logran uniformizar patrones globales de interacción, pero de forma asimétrica, de acuerdo con los grados de desarrollo económico de sus participantes. Teniendo en cuenta estos planteamientos, el genocidio universal también se ve facultado a aparecer en esta obra de 1951, ya que una humanidad mecanizada y burocráticamente administrada podría eliminar eventualmente, incluso utilizando medios democráticos como el voto mayoritario, a ciertos grupos considerados como indeseables por el resto (Arendt, 1994). Como se ve tanto en esta como en otras citas de la autora, la preocupación por un eventual exterminio masivo orquestada por un Estado global es una característica constante de su pensamiento sobre la temática, el cual, por supuesto, está signado por la tragedia de la *Shoá*.

implicancias de este tipo de vinculación universal *inter homines* pueden ser tan difíciles de sobrellevar que las respuestas más frecuentes ante estas mismas son la apatía, el aislacionismo nacionalista, o la rebelión, en vez del compromiso con un humanismo revivificado (Arendt, 1995).

La noción de una responsabilidad global no deja de ser una nueva formulación de aquel sentimiento que Arendt ya detectase en su tesis doctoral (dirigida precisamente por Jaspers) sobre el concepto de amor en Agustín de Hipona. El *amor mundi*, el respetar y el tener una consideración constante hacia todos los seres vivientes y todos los elementos que componen el planeta, con especial atención hacia los seres humanos es, sin lugar a duda, una de las exhortaciones más importantes del mensaje “arendtiano”<sup>9</sup>.

¿Cómo instar a la humanidad a regenerar el cuidado y respeto por sí misma y por todo lo que la rodea? En primer lugar, Arendt apunta a señalar la ruptura total con respecto a la autoridad que la tradición mantenía sobre las generaciones contemporáneas (Arendt, 1995). Ante una experiencia inédita y radicalmente transformadora de la realidad como el totalitarismo, todas las categorías preexistentes de pensamiento quedan obsoletas para interpretarla, ya que no permiten entender y explicar las devastadoras implicancias del nuevo fenómeno (Arendt, 1994).

Por lo tanto, las reacciones adversas a la expansión planetaria del interés recíproco entre sujetos se deben a la ausencia de valores preestablecidos sobre los cuales garantizar y sostener esa particular experiencia. Esto presenta una vinculación directa con la teoría arendtiana del juicio (Arendt, 2003b), que a su vez emula a la kantiana, en la cual se postula que se debe aplicar el enjuiciamiento reflexionante (ver cada fenómeno en su originalidad sin preconcepciones previas que predeterminen su comprensión) y no el determinante (subsumir lo particular a lo general).

El tener un presente en común sin un pasado compartido hace parecer poco relevantes a las historias individuales que puedan surgir del primero (Arendt, 1995). Para evitar este escenario, prosigue Arendt, en su reseña del libro de Jaspers<sup>10</sup>, debe mejorarse la comunicación tornándola ilimitada (Arendt, 1995), a

9 De hecho, según una carta a Jaspers del 6 de agosto de 1955, *Amor mundi* hubiese sido el título original de *The Human Condition*, pero como requisito de los entes editores, Arendt debió modificarlo por uno que aquellos juzgaron podía llegar a tener más éxito comercial (Young Bruehl, 2006).

10 En esta instancia de la reseña bibliográfica resulta difícil diferenciar si la postura de Jaspers es, a su vez, adoptada como propia por Arendt (1995) o si esta solo se limita a comentar los posicionamientos de aquel, ya que si bien es posible distinguir cuáles son las argumentaciones netamente jasperianas, el hilo conductor del escrito le corresponde enteramente a su discípula, la cual inevitablemente plasma también sus propias concepciones y trata de unificar posturas con su maestro respecto a la temática tratada. Por ello es de extrema utilidad remitirse tanto a la introducción como a las conclusiones, en donde puede verse con mayor nitidez cuál es la reflexión autónoma de Arendt sobre la cuestión.

fin de conseguir, de acuerdo con el pensador, que los Estados renuncien a su soberanía para poder así construir una estructura política global federada. Arendt recalca, por su parte, que los individuos deben recurrir, una vez efectuado el corte total con lo precedente, al pensar sin apoyaturas o barandillas (Kohn, 2005) a los efectos de fundamentar nuevos patrones de vinculación recíproca ajenos a viejos odios y resentimientos injustificados.

Esta independencia de criterio debe sostenerse entonces en un hipotético teatro global pacificado, en el cual la comunicación debe ser fomentada, pero sin pretender una uniformidad total del género humano. Por el contrario, las particularidades nacionales deben ser preservadas, sin caer en proyectos homologadores de lo diverso como un gobierno o una lengua única para todas las personas, ya que de lo contrario se pervertiría la ontología plural del ser humano (Arendt, 1995).

En realidad, no es necesario crear una única vía de intercambio comunicativo para alcanzar la comprensión universal. La multiplicidad de formas en las cuales se materializa la existencia de la *humanitas* permite, sin inconveniente, el acceso al entendimiento y la regulación del todo vía la circulación constante de trenes de ideas, una noción muy propia de la autora, que agrupa un conjunto de creencias y razonamientos sobre la realidad a partir de la cosmovisión autónoma de un sujeto o una comunidad dada (Arendt, 1995).

En los últimos párrafos del texto Arendt enuncia cuál puede ser el medio por el cual garantizar, en el largo plazo, este incipiente estado de acercamiento internacional propiciado por el diálogo universal vía el desarrollo acelerado de la técnica. Los acuerdos y los pactos mutuos a escala global cumplirán esta función protectora en una primera instancia, mientras que para una etapa posterior estos mismos pueden causar una dinámica de círculo virtuoso, también conocida como *spillover* (Andersson, 2016; Zeevaert, 2020) por la que se alcanzaría a materializar una estructura federada planetaria (Arendt, 1995).

Esta inédita institución implicaría, por su parte, de acuerdo con la propuesta de Jaspers (Arendt, 1995), la cancelación total de todo asunto que atente contra la colaboración pacífica y concertada entre los seres humanos, lo cual incluye necesariamente a la guerra. Arendt (1995) se permite, en este punto, insertar una cierta dosis de escepticismo sobre los planteamientos de su maestro, ya que la desaparición de las fuerzas armadas que poseen como función primordial la defensa de las naciones que se involucran en un conflicto bélico conlleva a colegir su reemplazo global por fuerzas policiales. Estas últimas demostraron ser, en los regímenes totalitarios, tanto a nivel público como en forma secreta, las principales guardianas del poder *de facto* de sus líderes, pues ejercen una vigilancia permanente sobre la ciudadanía (Arendt, 1995).

Todo esto conduce a la pensadora a tomar, con cierta ironía, al pacifismo “jasperiano” y a ubicarlo en un contexto ucrónico. Sabe que las posibilidades de alcanzar empíricamente ese tipo de distopía atemorizante son reducidas en la contemporaneidad, pero no por ello dejan de ser justificados su pavor y su admonición a tomar con mayor cautela las alternativas que inicialmente parecen bienintencionadas.

Debe notarse aquí, entonces, cómo ella matiza la presencia de una soberanía global, desplazándola desde el terreno hipotético planteado por la analogía doméstica en la que se trasponen los rasgos identitarios de la estatalidad westfaliana a un prototípico Estado mundial (Singh Grewal, 2016), que continúa el proceso de construcción estatal a escala planetaria, y ubica, en su lugar, una idea similar al proyecto kantiano de una confederación de naciones (Kant, 2004).

Esto implica proponer instancias supremas de regulación de la política internacional que no cuenten con la posibilidad de injerencia en lo que se califica como asuntos de jurisdicción interna de los Estados, de acuerdo con el séptimo inciso, segundo artículo, del capítulo primero de la Carta de las Naciones Unidas (Roncagliolo Benítez, 2015). Este derecho, que lamentablemente en la actualidad es utilizado por gran cantidad de gobernantes para evitar que se les evalúe, inspeccione o condene por organismos multilaterales, posibilitaría, no obstante, en un horizonte a advenir, el impedimento de la *hybris* de una potencial federación planetaria.

Contrariamente al modelo weberiano, en el cual se exige que los Estados dominen su territorio y posean el monopolio legítimo de la violencia, al eliminar concomitantemente focos sediciosos internos y figuras rivales alternativas al poder central (Bourdieu, 1996; Oszlak, 1982), en el panorama arendtiano esa facultad de coacción se ve impedida de implementarse a nivel global, debido a los elevados riesgos que presentan las posibilidades efectivas de su limitación y control.

Es lógico que quien redactó *Los orígenes del totalitarismo* se preocupara por las posibilidades con las que cuenta *in nuce* un sistema de coordinación supraestatal de la violencia y promoviera, por ende, uno de naturaleza estrictamente interestatal, que no pueda precisamente por su naturaleza ubicarse por encima de los Estados a los que debe regular ni tampoco violentar su soberanía interna<sup>11</sup>.

Es, por lo tanto, lo multilateral o intergubernamental, y no la supraestatalidad, lo que debe promoverse (Arendt, 1972) a fines de neutralizar el estado de

11 Es posible encuadrar la categorización de Arendt dentro de lo que Hoffmann denomina “orden internacional”, el cual busca satisfacer las necesidades provenientes de los Estados, contrariamente al concepto de “orden mundial”, orientado a la humanidad en su conjunto (Bartolomé, 2006).



anarquía (análogo al estado de naturaleza) que prima en las RR.II. Las instancias de coordinación parten de elementos de base como los acuerdos del derecho internacional y su máxima posibilidad de articulación reside en una federación (Young-Bruehl, 2006), la que solamente centraliza estos documentos en un sistema uniformado que posibilita su aplicación de forma coherente en todo el orbe, pero que no posee, desde ningún aspecto, la oportunidad de reagrupar autónomamente fuerzas coactivas (ya sean armadas o policiales) que puedan colocarse por encima de aquellas pertenecientes al plano estatal.

Esto posibilita escapar a las críticas que, por el lado de la ineficacia, se dirijesen durante la Guerra Fría a las Naciones Unidas, en el sentido de que esta, debido a la contienda, no pudo implementar decisiones válidas por igual para todos sus miembros<sup>12</sup>.

Sin considerar los problemas que genera proponer que la ONU sea el centro de un orden federal global, lo cierto es que el diseño arendtiano fomenta la cooperación interestatal al dejar de lado las cuestiones que los Estados juzgan como privativas de sí, por lo que no deben temer que los otros países se inmiscuyan en sus asuntos internos. Esto lleva a colegir que, salvo por cuestiones de rivalidad geopolítica o comercial, no debería haber motivos de discordia significativos entre los Estados que componen la federación<sup>13</sup>.

Estudios como los de Edoardo Greblo (2005) sostienen que no hace falta una concentración única del poder y de la decisión a nivel planetario, porque, en su criterio, una pluralidad de instancias administrativas de la gobernanza mundial que se especialicen en diferentes áreas y actividades tendría resultados iguales o con un mayor grado de eficiencia que los de una federación interestatal sin los altos costos que conllevaría la constitución de ese núcleo institucional y también sin el peligro de que este se convierta en un centro tiránico y totalitario.

Es decir, Greblo se mantiene en un nivel intermedio entre los tres grados de institucionalización de la esfera internacional: a) organizaciones internacionales, ya sean gubernamentales o no, b) regímenes internacionales y c) convenciones (Bartolomé, 2006). Arendt, por su parte apuesta, si bien en el largo plazo, por una mayor solidez institucional, lo cual implica una alta exigencia permanente

12 Por ejemplo, Leo Strauss enunciará como, si bien es lógico que el progreso humano conlleve la creación del régimen excelente que impere sobre todas las naciones, la realidad es que las Naciones Unidas no pudieron sobreponerse, en sus primeras décadas de existencia, al cisma entre la URSS y los EE. UU. (Strauss, 2006).

13 No obstante, bien podría argüirse, por ejemplo, lo hace el neorrealismo (Bartolomé, 2006; Waltz, 1979) que las disputas provenientes del área económica o de la *Realpolitik* aún son motivos significativos de colisión de intereses, y que por lo tanto no sería posible crear una instancia interestatal inédita.

sobre los actores del sistema: tanto sobre la formalidad con la que deben establecer los acuerdos y pactos mutuos como así también en torno a la alta tasa de convergencia de expectativas que debería registrarse a fin de que el involucramiento de los países sea fructífero para todos por igual, creando ganancias totales o absolutas superiores a las que aquellos podrían obtener de actuar por su cuenta, es decir, relativas (Bartolomé, 2006).

Ello no le impide observar a la autora que en el corto plazo serán, efectivamente, los acuerdos internacionales, fundadores de una pluralidad de regímenes temáticos y específicos, los que regulen las relaciones interestatales. Por lo tanto, será una gran cantidad de acuerdos puntuales la que posibilitará, en un lejano avenir, la instauración de un único proceso integrativo global. Pero para asegurar que aquellos no deriven en la ineffectividad y pericliten es necesario incrementar, como se manifestara *ut supra*, el grado de compromiso de cada nación en el modelo planteado a los efectos de eventualmente alcanzar la federación.

Esto implica adoptar el principio horizontalista de los consejos (Arendt, 1972), los que si bien surgieron en experiencias revolucionarias (Arendt, 1992) pueden ser igualmente utilizados para recrear, en una primera instancia, una nueva forma del Estado (Arendt, 1972) que permita incorporar, plenamente, la participación ciudadana. Una vez efectuado este procedimiento, nada impide, a su vez, extrapolarlo, de acuerdo con lo que la autora manifiesta al final de su artículo de 1972 “Thoughts on Politics and Revolution”, al plano global. La isonomía interestatal podría así, finalmente, cobrar plena forma.

De esta manera, en los párrafos previos se abordaron algunas perspectivas de la autora en torno a sus preferencias para el desarrollo futuro de las relaciones internacionales, entendidas estas análogamente a la visión plasmada por Immanuel Kant en *Idea de una historia universal en sentido cosmopolita* y en *Hacia la paz perpetua*. Al igual que el filósofo de Königsberg, Arendt visualiza una pacificación paulatina, pero constante, de los vínculos interestatales.

Avizora que no es deseable tener una única instancia gubernativa global, porque la misma degeneraría fácilmente en una dictadura o un totalitarismo irrefrenable. Y en coincidencia tanto con Kant y con Jaspers, como con Martin Luther King, quien decía que el arco del universo moral es largo, pero tiende a inclinarse hacia la justicia (Ellis, 2011). La autora de *La condición humana* manifiesta su creencia en la eventual solución de las principales diferencias globales a través de medios pacíficos. Esto no la ubica por completo dentro del idealismo o del neoliberalismo, ya hablando de teoría de las Relaciones Internacionales, pero si se tuviese que precisar algún tipo de adscripción teórica, con base en los planteamientos del presente apartado, se puede ubicar a Hannah Arendt más

próxima a estas escuelas, así como también parcialmente al neoinstitucionalismo, antes que realizar aproximaciones hacia el paradigma neorrealista.

## Hannah Arendt: ¿Teórica de las Relaciones Internacionales?

Al tomar en cuenta lo desarrollado hasta aquí, es posible indicar que, si bien Arendt se mantuvo ajena a cualquier clasificación ideológica de su pensamiento<sup>14</sup>, es posible asociarla, al menos parcialmente, debido al carácter hipotético del ejercicio, a una de las escuelas de la teoría de las Relaciones Internacionales, afirmando así una cierta afinidad con el neoinstitucionalismo liberal (Ikenberry, 2002; Ikenberry, 2020).

Arendt se diferencia de la propuesta de Karl Deutsch sobre una comunidad política, ya que aspira a crear la federación, una entidad de por sí más compleja que la mera interdependencia entre los Estados. También discreparía de los motivos que llevan al funcionalismo a dotar de un elevado énfasis a la baja política para, a partir de allí, elevar los grados de integración en temas más importantes (Bartolomé, 2006).

Del neofuncionalismo avalaría la teoría de los regímenes de Krasner, pero a diferencia de la proposición de la teoría de la interdependencia compleja por Keohane y Nye (1988), que ubica a los países en una situación de dependencia mutua, se acercaría a las propuestas más recientes de Keohane, vinculadas a la escuela neoinstitucionalista, la que hace más hincapié en las ventajas de la visión cooperativa cuando esta se ve inserta en una matriz organizacional (Bartolomé, 2006).

Arendt permite pensar que a partir de los regímenes existentes podría configurarse una federación mundial y que esta misma, a la manera neoinstitucional, daría forma a las expectativas, creencias y comportamientos de los actores del sistema, al regular y encauzar su conducta en formas de comportamiento relacional estandarizadas, de las cuales la cooperación es su principal exponente y la obtención de ventajas recíprocas el resultado a esperar.

Esto implica que no suscribiría mayoritariamente las proposiciones del resto de las escuelas existentes en la disciplina. Como caso ilustrativo, Arendt

14 Tal como lo enuncia la principal biógrafa de Arendt, cualquier empresa que presuma saber lo que esta pensadora hubiese dicho o considerado sobre alguna cuestión específica se encuentra errada (Young-Buehl, 2006).

comparte, con la teoría de la sociedad internacional, el aspirar a una asociación estatal debido a la existencia de intereses compartidos, para crear, así, estructuras administrativas comunes que dotan de un orden las relaciones entre las partes y le garantizan una pacificación evolutiva.

No obstante, lo cual discreparía de Hedley Bull -uno de los máximos representantes de la también denominada “corriente británica”- en el hecho de admitir una jerarquía al interior del diseño institucional, la que puede ser oligopólica, si existen dos o poco más de dos Estados predominantes, o hegemónica si es una sola la nación que eventualmente obtenga la primacía (Bartolomé, 2006). Precisamente uno de los motivos por los cuales rechaza al Estado global es porque la nación más fuerte podría mediante el mismo controlar a las demás (Arendt, 1972). Definitivamente aquí Arendt se mantendría fiel al ideal griego de la isonomía, la igualdad ante la ley, sin importar sus características y atributos individuales.

Existe una objeción pertinente respecto al intento de encasillar a la autora en la tipología de los diversos modos de concebir las relaciones internacionales, ya que Lang y Williams (2005), en su trabajo de referencia *Hannah Arendt and International Relations*, entienden que la propuesta arendtiana se ubica netamente por fuera de la matriz estado-céntrica que caracteriza a la política moderna. Atendiendo directamente a lo esbozado en *The Human Condition*, rechazan, en consecuencia, cualquier posicionamiento que ubique al Estado como actor político, ya que para ellos este se inscribiría en el terreno del dominio, pero no en el de la acción, la que permanece estrictamente circunscripta a los seres humanos. Ello es lo que les permite sostener que la agencia pública no puede incluirse dentro del conglomerado estatal, a pesar de que reconocen que la pensadora le otorga gran importancia en sus escritos, en particular en *The Origins of Totalitarianism*.

La contradicción en la que incurren Lang y Williams es evidente. Arendt jamás desechó, *contrario sensu* a lo que muchas vetas interpretativas pseudoanarquistas puedan pretender, la necesidad de insertar leyes (Arendt, 2005b) e instituciones que las legitimen y sostengan como marco en el cual crear el espacio público. Y a pesar de que Lang y Williams (2005) den cuenta que la *vita activa* no puede materializarse en el vacío, sino que necesita un anclaje comunitario que la dote de pregnancia espacio-temporal y de significatividad humana, estiman que solo mediante las vinculaciones entre individuos, dicha comunidad estaría realizada, lo cual conlleva asumir que Arendt ignora los requisitos materiales y formales que son esenciales a toda constitución de una esfera de libertad.

Es con base en esa errada presunción que [Lang y Williams \(2005\)](#) excluyen a Arendt de la corriente postpositivista, a pesar de remarcar acertadamente que comparten el interés por las estructuras, el lenguaje y la visión normativa, porque, de acuerdo con su parecer, esta última escuela no se detiene *in extenso* en las tribulaciones comunitarias, haciendo en consecuencia un modelo inter-agencial abstracto. Esto obliga a rechazar la pertinente tarea emprendida por los estudios aquí analizados, que buscan marcar diferencias con escuelas tales como el neorrealismo o el institucionalismo liberal, ya que en vez de ver los motivos de fondo que diferencian sus preceptos de los propuestos por Arendt, se limitan a ubicarlos en el espectro del dominio y no de la acción política.

Por su parte, [Patricia Owens \(2007\)](#) incurre también en una falencia interpretativa, pero de sentido contrario a la de los compiladores de *Hannah Arendt and International Relations*. En su obra *Between War and Politics* existe una exageración de lugar en el que Arendt mantenía a la guerra en la *Realpolitik* contemporánea. Ubicándola como copartícipe de la fascinación clausewitziana, Arendt parece contraria al pacifismo kantiano con el que probablemente fuese mucho más afín. Aquí el desacierto es incluso más acentuado que en el caso de Lang y Williams, ya que la justificación que presenta la veta bélica del *corpus* arendtiano para [Owens \(2007\)](#) se encuentra en fragmentos aislados de algunos de sus trabajos que no guardan lamentablemente ni relación entre sí ni pertinencia con lo que la autora inglesa pretende demostrar.

Su utilización de un prólogo a una obra sobre las batallas de soldados franceses en la contienda desarrollada entre 1939 y 1945 ([Owens, 2007](#)) que hipotéticamente le permite sostener que Arendt preferiría la guerra a sufrir el *taedium vitae* (equiparándola así de manera injustificada con la “generación del frente” que exaltaría lo bélico y un espíritu de odio y animosidad luego de la Primera Guerra Mundial; algo que Arendt (1994) específicamente señala como uno de los factores que permitió el surgimiento del totalitarismo) refleja cierta falta de consideración respecto a los textos y el pensar de la autora sobre la temática en particular y a la política y la condición humana en general.

Mientras que [Lang y Williams \(2005\)](#) desechan todo resto de estatalidad existente con el fin de argumentar a favor de la acción; [Owens \(2007\)](#) se ubica en el extremo opuesto, niega la posibilidad que la guerra pueda mantenerse por fuera del espacio doméstico intraestatal, aduce que esa era una falencia del liberalismo que Arendt no compartía, a pesar de que previamente ([Owens, 2007](#)) acotara con corrección que la violencia y lo político son mutuamente excluyentes de acuerdo con *La condición humana*.

Finalmente, [Owens \(2007\)](#) coloca a Arendt en una innecesaria oposición con los *estudios de seguridad*, sosteniendo que la principal preocupación de la guerra es alcanzar la seguridad, mientras que la acción arendtiana busca, por sobre todo, garantizar un espacio de libertad entre seres humanos.

Es claro que ello dista de ser lo único a lo que Arendt aspira con su diseño normativo de la politicidad contemporánea, y que la acción es la máxima, pero no la sola pretensión del ámbito público, el cual efectivamente debe tener también condiciones mínimas de pacificación social en su interior. Lo anterior, ya que toda iniciativa más radical que la desobediencia civil, así como la existencia de malas administraciones gubernamentales o un deficiente sistema de partidos pueden llevar a su disolución ([Arendt, 1972](#)), de igual manera, tampoco buscará enfrentamientos bélicos innecesarios con otros Estados.

Si bien, entonces, Arendt no aspira a reducir de entrada la percepción de amenazas y riesgos que puedan existir en un conjunto comunitario dado, lo cierto es que no ignoraba su importancia al constituir una esfera política en el siglo XX.

El principal fantasma que acosa la teoría arendtiana y que la aleja de esta obsesión por la seguridad es que, según su parecer, se encuentra demasiado relacionada con las necesidades vitales más básicas del ser humano, las cuales dan así cabida a una injerencia exacerbada y no fundamentada de lo económico y lo social sobre lo político. En su doble discrepancia tanto con el marxismo como con un liberalismo que contempla al Estado de bienestar como una de sus opciones de administración pública ([Arendt, 1992](#)), [Arendt \(2006\)](#), entiende que solo las relaciones exteriores parecen tener una diferenciación estrictamente política (como podía pretender un planteamiento a *la Schmitt* (2001) respecto de problemáticas provenientes de la *societas* o del *oikos*, pero que lamentablemente se ven también colonizados por demandas de estos subsistemas del mundo de la vida.

En la política no es la vida a secas lo que está en juego, sino el mundo compartido ([Arendt, 2006](#)), por lo que la percepción de un factor amenazante no va a estar en primera instancia vinculado a la perspectiva de la muerte individual, sino más bien a la posibilidad de perder el conjunto del espacio público que les permite a las personas disfrutar plenamente de la facultad de la acción política, que es por naturaleza agonal ([Sánchez Muñoz, 2003](#)).

Aquí es posible, entonces, asimilar a la autora, en este estricto punto en cuestión y a diferencia de lo afirmado *ut supra*, nada menos que al neorrealismo de [Waltz \(1979\)](#) y su visión de un sistema internacional estructurado en función del peso de las grandes potencias y del predominio del factor militar por sobre el resto de las esferas, algo también avalado por [Walt \(1991\)](#).

Esto lo ubicaría, nuevamente solo para este caso puntual aquí examinado, en contraposición con las propuestas constructivistas de [Wendt \(1994\)](#) y de [Weaver \(1999\)](#), ya que desde esta óptica en particular existiría un núcleo duro disciplinar, basado en la posibilidad del enfrentamiento bélico entre dos o más contendientes. Ello, a su vez, implica diferenciarse de la teoría de la interdependencia compleja enfocada en una menor importancia relativa de los asuntos militares ([Keohane y Nye, 1988](#)).

De forma tal que este ejercicio teórico da cuenta de la extrema dificultad que presenta el vincular a Arendt en una corriente teórica determinada, ya sea de las relaciones internacionales en particular o de las ciencias sociales en general, debido a la fluidez de su pensamiento que la llevan a tomar elementos diversos pertenecientes a escuelas, autorías, o perspectivas contrapuestas.

Así, esta sección analizó planteamientos existentes en dos de las principales obras de la bibliografía secundaria que buscan explorar la importancia que la autora presenta para la disciplina. Para el primer libro analizado, los autores [Lang y Williams \(2005\)](#) se ubican en un polo opuesto al de [Owens \(2007\)](#), alejando a Arendt por completo de cualquier aval a la configuración contemporánea estatal. Para estos, la obra arendtiana postula una acción política que se daría en un escenario idílico, el cual se ve inmediatamente obliterado, si se lo desea recrear en la práctica y las instituciones públicas existentes.

Como esto es algo que tampoco puede ser refrendado a la luz de la lectura de los textos de la autora, se ha dejado evidencia de dicha posición para que puedan rescatarse las otras valiosas inferencias presentes en *Hannah Arendt and International Relations*, las cuales son de gran ayuda para continuar brindando aportes a la empresa que busca incrementar la incidencia y el impacto de quien escribió *La condición humana* en la disciplina de relaciones internacionales.

En el caso del segundo libro abordado, [Patricia Owens \(2007\)](#) inicialmente exagera y le da una proporción injustificada y, finalmente, luego desestima la importancia que Arendt le confiere, eventualmente, a los asuntos militares en su *corpus* teórico. Realiza dicha evaluación, en principio, al dar una relevancia extrema a un prólogo arendtiano, mientras que luego la disocia de la estatalidad moderna y de la guerra, aun cuando para Arendt esta misma podía comprenderse en tanto reflejo de un deterioro o un mal manejo de las relaciones políticas y diplomáticas existentes entre las naciones.

Por último, Owens no repara en detalle que para la pensadora es necesario crear una esfera pública pacificada que le otorgue el ejercicio y disfrute de plenos derechos a su ciudadanía, algo que se logra en condiciones mínimas de seguridad.

En síntesis, mientras que al finalizar el apartado previo y al comienzo del actual se había realizado una aproximación de Hannah Arendt hacia el neoinstitucionalismo liberal, al finalizar la presente sección esta se relativiza. Ello es evidencia tanto de la ductilidad de la autora al momento de asociarse y adoptar ideas y posicionamientos hipotéticos o prácticos, aun cuando los mismos provengan de escuelas ideológicas o teóricas diversas o distantes entre sí, como así también de su reticencia a adscribirse, por completo y definitivamente, a un paradigma o cosmovisión en particular.

Al estar decididamente asociada a la libertad de pensamiento, Hannah Arendt posibilita, en consecuencia, varias lecturas sobre sus pareceres, lo que hace que eventualmente existan interpretaciones que se ubiquen en contraposición con partes de su pensar.

## Conclusiones

A modo de cierre del presente trabajo, es útil comprender el proyecto federativo mundial arendtiano teniendo presente ese miedo subyacente a su teoría, a fin de evitar, desde su misma formación, el surgimiento de atributos que podrían eventualmente devenir en poderes irrefrenables de una tiranía globalizada.

Además de la admonición de la autora, es la realidad contemporánea la que también presenta ciertos signos desalentadores que son difíciles de identificar, ya que si bien en la actualidad la soberanía se encuentra internacionalizada (Gow, 2000), el nuevo sistema post-westfaliano se encuentra aún en gestación (Vilanova, 2003), por lo que es ardua tarea especificar sus características (Haass, 2017)

Los Estados continúan manteniendo su importancia pese a que no puedan adoptar conductas aisladas debido a que existe entre ellos una creciente interdependencia. Los centros de poder son plurales, es imposible alcanzar un consenso sobre cuáles deben ser las medidas a adoptar en lo tocante al sistema de seguridad colectiva, que en teoría debe garantizar respuestas coherentes y rápidas ante amenazas a la paz que puedan afectar al conjunto de los actores.

Dejando de lado conflictos de índole socioeconómica, étnica o cultural, entre otros; la ciudadanía es en el día de hoy simultáneamente global y estatal, si bien sigue siendo muy dispar lo que derechos y obligaciones que se perciben en uno y otro nivel. Lejos de ser una formulación utópica, y tal como lo estimasen tanto Arendt como así también estudios más recientes, como los de Stephen Pinker (2011), la guerra interestatal es menos frecuente (si bien



continúan existiendo conflictos de envergadura) y los Estados colaboran entre sí de manera creciente a fin de solucionar sus diferendos vía el diálogo antes que el recurso a la violencia.

Estos diagnósticos acertados no alcanzan igualmente a constituir, por sí mismos, un conjunto homogéneo y articulado de pensamientos arendtianos sobre las relaciones internacionales. Al determinar cómo dos de los intentos más notorios por realizar un trabajo análogo al aquí realizado fracasan en acercarse en la armonización de las perspectivas “arendtianas” sobre el tema, que sea a su vez fiel a la visión de la pensadora sobre lo político y lo humano, este texto se circunscribe a mostrar los puntos posibles de conexión entre ambos, así como los límites y dificultades inherentes a intentar expandirlos más de lo que es posible justificar, si se quiere mantener la fidelidad al *corpus* bibliográfico de Arendt. Esta será la tarea para futuras investigaciones sobre este tema, el cual presenta gran relevancia y numerosas aristas para su potencial exploración y desarrollo.

Estos vínculos, aun siendo aislados y esporádicos, cuentan, sin embargo, con una gran relevancia para el estudio de las relaciones internacionales, y por eso se los ha abordado en el presente texto, tratando de encuadrarlos en el contexto histórico y teórico puntual en el que fueron creados, a fin de poder establecer ciertas hipótesis fidedignas sobre lo que Hannah Arendt hubiese pensado al respecto, lo cual, de por sí, incluso sin la elaboración de una teoría propiamente dicha, presenta igualmente un gran valor heurístico y analítico.

Como se mencionó, Arendt era reacia a encuadrarse dentro de un paradigma teórico o ideológico puntual. Sin embargo, sus numerosas y agudas aseveraciones sobre el Estado, los condicionamientos y las potencialidades futuras de la actividad política hacen que su incorporación al pensamiento en las relaciones internacionales sea pertinente. Es de esperar, entonces, que los desarrollos teóricos presentes y por venir de la disciplina incorporen y analicen sus postulados, para sumar estos vigorosos aportes de una pensadora independiente, vital y comprometida con la defensa de la democracia, la libertad, y la acción pública.

## Referencias bibliográficas

- Altini, C. (2005). *La fábrica de la soberanía. Maquiavelo, Hobbes, Spinoza y otros modernos*. El cuenco de plata.
- Andersson, H. E. (2016). Liberal Intergovernmentalism, spillover and supranational immigration policy. *Cooperation and Conflict* (51) 1, 38-54. <https://www.jstor.org/stable/48512876>

- Arendt, H. (1972). *Crises of the republic*. Harcourt & Brace.
- Arendt, H. (1992). *Sobre la revolución*. Alianza Editorial.
- Arendt, H. (1994). *The Origins of Totalitarianism*. Harcourt & Brace.
- Arendt, H. (1995). Karl Jaspers: Citizen of the World? En *Men in Dark Times* (pp. 81-94). Harcourt & Brace.
- Arendt, H. (2003a). *Los orígenes del totalitarismo. 3. Totalitarismo*. Alianza.
- Arendt, H. (2003b). *Conferencias sobre la filosofía política de Kant*. Paidós.
- Arendt, H. (2004). *La condición humana*. Paidós.
- Arendt, H. (2005a). Labor, trabajo, acción. Una conferencia, Arendt sobre Arendt. En *De la historia a la acción* (pp. 89-107, 139-171). Paidós.
- Arendt, H. (2005b). *¿Qué es la política?* Paidós.
- Arendt, H. (2006). What is Freedom. *Between Past and Future* (pp. 142-169). Penguin.
- Bartolomé, M. (2006). *La seguridad internacional post IIS: Contenidos, debates y tendencias*. Instituto de Publicaciones Navales.
- Birmingham, P. (2006). *Hannah Arendt and Human Rights: The Predicament of Common Responsibility*. Indiana University Press.
- Bourdieu, P. (1996). Espiritus de Estado. *Revista Sociedad* (8), 5-30.
- Cotter, B. (2005). Hannah Arendt and «The Right to Have Rights». En Lang, Jr., A. F. y Williams, J., *Hannah Arendt and International Relations. Reading across the lines* (pp. 95-112). Palgrave Macmillan.
- Ellis, D. (2011). The Arc of the Moral Universe is Long, but it Bends Toward Justice. En *The White House. President Barack Obama National Archives*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2011/10/21/arc-moral-universe-long-it-bends-toward-justice#:~:text=Martin%20Luther%20King%2C%20Jr.%2C,time%2C%20but%20it%20does%20happen>.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta-Agostini.
- Goldmann, K. (2001). Relaciones Internacionales: Una visión general. En Goodin, R. y Klingemann, H. D. (Eds.), *Nuevo manual de Ciencia Política*. Istmo.
- Gow, J. (2000). A Revolution in International Affairs. *Security Dialogue* 31(3), 293-306. <https://www.jstor.org/stable/26296656>
- Greblo, E. (2005). *Globalización, democracia, derechos. A la medida del mundo*. Nueva Visión.
- Haass, R. (2017). *A World in Disarray*. Penguin Press.

- Habermas, J. (1999). La idea kantiana de la paz perpetua. Desde la distancia histórica de 200 años. En *La inclusión del otro. Estudios de teoría política* (pp. 147-188). Paidós.
- Ikenberry, J. (2002). La gran estrategia liberal y la persistencia del orden hegemónico de Estados Unidos durante la posguerra. *Política y gobierno*, 9(1), 13-49.
- Ikenberry, J. (2020). *A World Safe for Democracy. Liberal Internationalism and the Crisis of Global Order*. Yale University Press.
- Kant, I. (2004). *Hacia la paz perpetua. Idea de una historia universal desde el punto de vista cosmopolita*. Ladosur.
- Keohane, R. y Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Klusmeyer, D. (2005). Hannah Arendt's Critical Realism: Power, Justice and Responsibility. En Lang, Jr., A. F. y Williams, J., *Hannah Arendt and International Relations. Reading across the lines* (pp. 113-178). Palgrave Macmillan.
- Kohn, J. (2005). Introduction. En Arendt, H., *The promise of politics* (p. xiii). Schocken Books.
- Lafer, C. (1994). *La reconstrucción de los derechos humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt*. Fondo de Cultura Económica.
- Lang, Jr., A. F. y Williams, J. (2005). Introduction. En Lang, Jr., A. F. y Williams, J., *Hannah Arendt and International Relations. Reading across the lines* (pp.1-26). Palgrave Macmillan.
- Morgenthau, H. (1979). La política entre naciones. En Hoffmann, S., *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales* (pp. 85-105). Tecnos.
- Orwell, G. (2007). *1984*. Booket.
- Oszlak, O. (1982). *La formación del Estado argentino*. Editorial de Belgrano.
- Owens, P. (2007). *Between war and politics. International Relations and the Thought of Hannah Arendt*. Oxford University Press.
- Parekh, S. (2008). *Hannah Arendt and the Challenge of Modernity: A Phenomenology of Human Rights*. Routledge.
- Pinker, S. (2011). *The Better Angels of our Nature: Why Violence Has Declined*. Viking Books.
- Roncagliolo Benítez, I. (2015). El principio de no intervención: Consagración, evolución y problemas en el derecho internacional actual. *Ius et Praxis*, 21(1), 449-502. <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v21n1/art13.pdf>

- Sánchez Muñoz, C. (2003). *Hannah Arendt. El espacio de la política*. Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Schmitt, C. (2001). El concepto de lo político. En Orestes Aguilar, H. (Ed.), *Carl Schmitt, teólogo de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Serrano, C. (2021). Fin de la monarquía en Barbados: Nos quitamos el yugo colonial, pero mantenemos la amistad con el Reino Unido. En *BBC News*, 30 de noviembre. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-59475085>
- Singh Grewal, D. (2016). The Domestic Analogy Revisited: Hobbes on International Order. *The Yale Law Journal*, 125(3), 618-680. <https://www.yalelawjournal.org/essay/the-domestic-analogy-revisited-hobbes-on-international-order>
- Strauss, L. (1959). Restatement on Xenophon's «Hiero». En *What is Political Philosophy?* Glencoe: Free Press, pp. 95-132.
- Strauss, L. (2006). *La ciudad y el hombre*. Katz.
- Vegetti, M. (2008). Estado total, imperialismo, imperio. Sobre el pensamiento político de Alexandre Kojève. *Deus Mortalis. Cuaderno de Filosofía Política*, 7, 35-69.
- Vilanova, P. (2003). Lo nuevo y lo viejo en el sistema internacional. En Castells, M. y Serra, N. (Eds.), *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea* (pp. 35-52). Tusquets.
- Waever, Ole (1999). “Securitization and Desecuritization”, in Ronnie Lipschutz (ed.) *On Security*. Columbia University Press, New York.
- Walt, S. (1991). The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, 35(2), 211-239. <https://www.jstor.org/stable/2600471>
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Random House.
- Weber, M. (1996). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Wendt, A. (1994). Anarchy is what States make of it: the Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2). <https://www.jstor.org/stable/2706858>
- Williams, J. (2005). Hannah Arendt and the International Space In-Between?. En Lang, Jr., A. F. y Williams, J., *Hannah Arendt and International Relations. Reading across the lines* (pp. 199-220). Palgrave Macmillan.
- Young Bruehl, E. (2006). *Why Arendt Matters*. Yale University Press.
- Zeevaert, M. (2020). Spillovers versus Bargaining – Which Integration Theory Explains the EU's Coronavirus Recession Response? *The Yale Review of International Studies*, October. <http://yris.yira.org/global-issue/4325>

## RELACIONES COMERCIALES ENTRE PARAGUAY Y LA UNIÓN EUROPEA: EFECTOS DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS PLUS (1999-2018)

### *TRADE RELATIONS BETWEEN PARAGUAY AND THE EUROPEAN UNION: EFFECTS OF THE GENERALIZED SYSTEM OF PREFERENCES PLUS (1999-2018)*

Marcos David Cáceres Benítez<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0002-9836-136X

María Antonella Cabral López<sup>2</sup>

ORCID: 0000-0003-2074-9767



#### RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo determinar los efectos del Sistema Generalizado de Preferencias Plus (SGP+) en las relaciones comerciales entre Paraguay y la UE durante el periodo 1999-2018. La metodología seguida fue la de realizar una investigación bibliográfica-documental, con un enfoque cuantitativo. Los principales resultados indican que, con respecto a otros sistemas generalizados de preferencia, el SGP+ de la UE exhibió buenos resultados para Paraguay. Además, las relaciones comerciales durante la vigencia del sistema en cuestión tuvieron un aumento sustancial, en cuanto al nivel y diversificación de las exportaciones. Asimismo, el coeficiente estimado en el modelo para captar el efecto del SGP+ fue de signo positivo y su magnitud fue la mayor de las variables analizadas en el modelo.

**Palabras clave:** Comercio internacional; integración; relaciones comerciales; Sistema Generalizado de Preferencias Plus; Paraguay; Unión Europea



#### ABSTRACT

This research aims to determine the effects of the Generalized System of Preferences Plus (GSP+) in the relations between Paraguay and the European Union (EU) from 1999-2018. The methodology followed was bibliographic-documentary research, with a quantitative approach. The main results indicate that, compared

1 Universidad Nacional de Asunción (Paraguay). Facultad de Ciencias Económicas. Economista. Correo electrónico: [caceresmarcos2013@gmail.com](mailto:caceresmarcos2013@gmail.com)

2 Universidad Nacional de Asunción (Paraguay). Facultad de Ciencias Económicas. Candidata a Doctora en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: [antocabral@gmail.com](mailto:antocabral@gmail.com)

Marcos David Cáceres Benítez, María Antonella Cabral López

to the generalized preference schemes, the EU GSP + showed excellent results. In addition, trade relations during the validity of the system in question had a substantial increase, in terms of the level and diversification of exports. Likewise, the coefficient estimated in the model to show the effect of SGP+ was positive and its magnitude was the highest of the variables analyzed in the model.

**Keywords:** European Union; integration, international trade, trade relations; Generalized Scheme of Preferences Plus; Paraguay

## Introducción

La economía paraguaya durante la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por ser muy abierta. Asimismo, estaba sostenida en tres pilares: la exportación de un reducido número de *commodities*; la producción de energía eléctrica; y la triangulación comercial. Esto se veía potenciado por la política exterior implementada, la cual estaba centrada en el relacionamiento con los países vecinos. Si bien esta característica es de larga data, especialmente durante el régimen de Alfredo Stroessner (1954-1989), esta misma adquirió otros ribetes, ya que se experimentó un acercamiento con Brasil y la alineación con Estados Unidos.

A partir de esta reconfiguración, se obtuvo la cooperación que le permitió al país ampliar su infraestructura, que esta sirviera de soporte a su inserción internacional y, por ende, a las nuevas iniciativas de integración de las que participó. Al respecto, es oportuno mencionar la relevancia de las represas que posee en copropiedad con Brasil y Argentina; y la participación en esquemas regionales tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Otro hito respecto a su participación en el sistema económico internacional fue la suscripción del Tratado de Asunción (1991), con el cual nace el Mercado Común del Sur (Mercosur). En este documento se explicita que este esquema pretendía la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes; y el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración (Art. 1).

El Mercosur registró ciertos avances, pero no estuvo exento de dificultades. El análisis de estas escapa del alcance de este material; no obstante, es oportuno mencionar que esto sirvió como un indicador acerca de la necesidad de ampliar la plataforma comercial del país. En este sentido, con el retorno de la democracia al Paraguay, la Unión Europea (UE) se convirtió en un importante cooperante del país. La cooperación brindada abarcó diferentes temáticas, entre ellas

el comercio exterior. Una de las medidas, en este marco, fue incluir a Paraguay en su lista de países beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias Plus (SGP+) a fines de la primera década del siglo XXI. Fue así como desde 2009 este país gozó del SGP+, beneficio que estuvo vigente hasta 2018. Cabe señalar que el cese de este beneficio coincidió con la clasificación que el Banco Mundial otorgó a Paraguay, por tercer año consecutivo, como un país de ingresos medio-alto.

A partir de lo expuesto, se planteó la siguiente hipótesis: El sistema generalizado de preferencias plus habría tenido efectos positivos en las relaciones comerciales entre Paraguay y la Unión Europea para el periodo 1999-2018. Esta surge de la consideración de que comprobarla sería de relevancia para evaluar los esfuerzos del país en materia de inserción internacional.

Así, se planificó que el diseño de esta investigación contemple la modalidad bibliográfica-documental, de nivel explicativo y de tipo cuantitativo. Su ejecución se inició con la revisión de la bibliografía existente, para posteriormente recurrir al análisis de datos y a la utilización de técnicas econométricas.

Este análisis contempló que en primer término se efectúe una comparación sobre la vinculación comercial entre Paraguay y todos los países con los que posee un SGP<sup>3</sup>. Inicialmente aquellos países que no forman parte de la UE y posteriormente los que sí conforman el bloque, de manera que se puedan apreciar los efectos de esta preferencia en particular.

Para lograr lo anterior, la estructura de este artículo contempla una introducción al tema con las consideraciones teóricas que sirvieron de base y los antecedentes del tema. Posteriormente, se reseñaron los distintos SGP de los que goza Paraguay y la evolución histórica de las relaciones comerciales entre Paraguay y la UE para el periodo de estudio. A continuación, se presentó la metodología y el modelo a ser utilizado para finalmente evaluar el efecto del SGP+ en las relaciones comerciales de Paraguay con la UE a la luz del modelo gravitacional.

## Consideraciones teóricas

La creciente importancia de las relaciones económicas internacionales, se puede afirmar de manera general, radica en su estrecha relación con la globalización. Ello se debe a que este proceso demanda continuamente mayor interacción

3 Estos países son: Armenia, Kazajstán, Rusia (todos miembros de la Unión Aduanera Euroasiática-UAE), Turquía, Suiza, Noruega, Nueva Zelanda, Japón, EE.UU., Canadá y Australia

entre los distintos actores y genera efectos en el crecimiento económico de los países y bloques económicos (Ruiz Díaz Arce y Cabral López, 2018).

Para dimensionar la trascendencia de estos temas en las diferentes economías, resulta útil recuperar los desarrollos teóricos vinculados al comercio internacional. Las primeras teorías datan de los mercantilistas (siglos XVI - XVIII), entre los que se destacan David Hume y Thomas Mun, quienes lograron resaltar la importancia del comercio internacional entre países (Aragón y Awakon, 2015).

Posteriormente, Adam Smith (1776) postuló su teoría de la ventaja absoluta y con él nació la doctrina de los clásicos. Smith propone que los países deberían especializarse y exportar aquellos bienes en los cuales tuvieran una ventaja en términos de costos de producción e importar aquellos en los que no tuviesen tal ventaja (Krugman, Obstfeld, y Meltz, 2012). En esta línea, David Ricardo propuso su teoría de la ventaja comparativa, que tuvo el propósito de explicar las ganancias resultantes en el comercio exterior entre países (Krugman et al., 2012).

A partir de esto, puede apreciarse que el aporte de los clásicos fue brindar un respaldo teórico para justificar el libre comercio en las relaciones comerciales internacionales. Aragón y Awakon (2015) señalaron que a partir de las teorías clásicas, emergieron una serie de desarrollos. Entre ellos, puntualizan, la teoría de la disponibilidad de Kravis (1956), la cual implica que un país exportará aquellos bienes en donde tenga una posición dominante en el mercado e importará los bienes que no le es posible producir. Otro ejemplo brindado es la teoría de la demanda representativa de Linder (1961), la que demuestra que el comercio internacional no solo dependerá del nivel de ingreso de los países sino también de los gustos de las personas. Asimismo, citaron a Vernon (1966) con su teoría del ciclo productivo, la que supone que para generar una ventaja comparativa con respecto al resto del mundo es necesaria la generación de innovaciones. Estas teorías son solamente un indicativo del amplio acervo existente en la materia.

En cuanto al marco teórico puntual seleccionado para este trabajo, se decidió recurrir al modelo gravitacional para captar el efecto del SGP+ en las relaciones comerciales Paraguay-UE. Este se basa en la adaptación del concepto de gravedad introducido en la física por Sir Isaac Newton, a los métodos econométricos modernos (Bolívar, Cruz y Pinto, 2015). El modelo partió, en un principio, de la ecuación de gravedad, en la cual la atracción entre dos cuerpos tiene una relación directamente proporcional a la masa de estos mismos e inversamente proporcional a la distancia que los separa.



Este concepto es una analogía, de acuerdo con estos últimos autores, en la cual los cuerpos representan a los países; su masa es el tamaño de la economía o su nivel de producción; y la distancia que los aparta es medida desde lo geográfico como también a través de otros aspectos. Así, el modelo se funda en el uso de las variables de comercio más importantes en la práctica (Bolívar et al., 2015).

Debido a su naturaleza empírica, durante un largo tiempo algunos estudios creyeron que no había ninguna justificación teórica para la ecuación de gravedad a pesar de que el modelo predice con bastante precisión los flujos de muchos bienes y servicios entre países. Sin embargo, se comprobó que una relación gravitacional puede existir en casi cualquier modelo de comercio que involucre costos comerciales que aumentan con la distancia. En consecuencia, el modelo gravitacional busca determinar la estructura del comercio internacional, agregando factores que tienen que ver con la dimensión espacial y la geografía (Cárdenas y García, 2004)

López y Muñoz (2008) aseveran que el reconocido economista Jan Tinbergen fue uno de los primeros en sostener que los determinantes del patrón estándar del comercio entre pares de países son: el tamaño de las exportaciones, el tamaño del país importador (medido por el PIB) y la distancia geográfica entre estos mismos. También fue uno de los primeros en referirse a los términos de resistencia, donde los países más desarrollados son los principales beneficiarios del comercio al restringir las transacciones comerciales con países de menor tamaño, preocupación que queda plasmada en sus trabajos.

Tinbergen (1962) ve el desarrollo económico como el problema más importante de la economía mundial, de ahí que haga énfasis en este aspecto, ya que considera que los flujos comerciales ayudan a avanzar, a un país, hacia la senda económica del crecimiento. En su obra *“Shaping the World Economy; Suggestions for an International Economic Policy”*, este autor identifica las problemáticas que emergen en el periodo de descolonización y busca alternativas desde la política comercial. Más de seis décadas después, sus desarrollos siguen teniendo validez y otorgando un interesante marco de análisis. Asimismo, el mencionado economista es uno de los precursores del modelo gravitacional, ya que su propuesta teórica es una de las primeras que trata de dar soporte al éxito empírico del modelo gravitacional (Rahman, 2003).

Otro autor que brinda un interesante aporte respecto a este modelo es Anderson (1979), quien utilizó funciones de producción tipo Cobb-Douglas para demostrar que esta ecuación podría obtenerse de los modelos de gasto en el contexto de bienes diferenciados. Por su parte, Feenstra (2001) pone de relieve que los rendimientos crecientes a escala pueden ser una explicación del comercio entre

países, para lo cual también emplea este modelo, lo que le sirve para resaltar la capacidad del modelo gravitacional de ajustarse a otras teorías, según el citado autor. Más recientemente, [van Bergeijk y Brakman \(2010\)](#) editaron un material en el que junto con diversos autores utilizaron el modelo gravitacional para responder distintos interrogantes vinculados al comercio, tales como: la incidencia de las fronteras, de las diferencias culturales, las políticas medioambientales, entre otras. Estos autores dividen su aporte en tres secciones, una de ellas es la distancia, en la que analizan esta variable de distintas perspectivas.

En cuanto a América Latina, también existen distintos autores que utilizaron este modelo para analizar diferentes casos. [Cárdenas y García \(2004\)](#) usaron el modelo para estimar el efecto promedio que tendría para el comercio bilateral de Colombia y Estados Unidos la suscripción de un tratado de libre comercio entre ambos. Por su parte, [Umaña \(2011\)](#) también analizó el mismo caso con distintos supuestos. Así como se refleja en los ejemplos precedentes, este modelo resulta útil para distintos análisis. Por ello se le considera como una herramienta compatible con las diversas teorías del comercio internacional, que se ajusta a diferentes propósitos de investigación económica, con el fin de obtener efectos predictivos y explicativos ([Bolívar et al., 2015](#)).

## Antecedentes

El sistema multilateral de comercio ofrece distintos instrumentos a los distintos agentes. Uno de estos son los arreglos comerciales preferenciales (ACPR). La Organización Mundial de Comercio ([OMC, 2019](#)) define a estos arreglos con las siguientes palabras: "... preferencias comerciales unilaterales". Contemplan aquellos esquemas considerados en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias y a otros regímenes no recíprocos de preferencias para los cuales se han brindado excepciones.

Por su parte, el origen del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) se remonta al año 1968, cuando la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) recomendó la creación de un sistema que posibilita que los países desarrollados otorguen preferencias arancelarias de manera unilateral a los países en desarrollo en general ([Cuyvers & Soeng, 2012](#)). Así, en la Resolución 21 (ii) adoptada en la [II Conferencia de la UNCTAD \(1968, 44\)](#) se establece:

los objetivos del sistema generalizado de preferencias sin reciprocidad ni discriminación en favor de los países en desarrollo, con inclusión de

medidas especiales en beneficio de los menos adelantados de entre ellos, deberían ser:

- a) Aumentar los ingresos de exportación de esos países;
- b) Promover su industrialización;
- c) Acelerar su ritmo de crecimiento económico.

Este tipo de instrumento está sujeto al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y a la llamada “Cláusula de Habilitación”. Esta última fue adoptada en el marco del GATT en 1979 y permitió el trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo por parte de los países desarrollados, por lo que se constituye en la base jurídica para el SGP (Ramírez, 2017:10).

Desde 1971 la Unión Europea (UE), en ese entonces la Comunidad Económica Europea, ha aplicado un SGP que ha permitido el ingreso de productos procedentes de países en desarrollo al bloque regional europeo, utilizando las bases establecidas en la segunda conferencia de la UNCTAD a finales de la década de 1960. Para la UE, el SGP es una herramienta para el desarrollo económico de los países en desarrollo o menos avanzados, otorgándoles ventajas temporarias con el propósito de impulsar sus respectivos sectores productivos. A pesar de que el SGP solo se concentra en rebajas arancelarias a bienes, Alvarado (2017) explica que, la Unión Europea concede escalas de preferencias diferentes de acuerdo con el tipo de esquema mantenido con los diversos países beneficiarios.

El primer esquema del SGP de la Comunidad Europea tuvo un periodo inicial de aplicación de diez años (1971-1981) que se prorrogó una década más, de 1981 a 1991. Durante este periodo, el esquema fue examinado anualmente. Las revisiones permitían cambios en cuanto a los productos seleccionados, los contingentes, los límites máximos y su administración, los entes beneficiarios y el alcance de las reducciones arancelarias para productos de la agricultura (UNCTAD, 2016).

En 1991, al término de la segunda década de vigencia del SGP, el esquema fue objeto de una revisión profunda. Sin embargo, en la expectativa de los resultados de la Ronda Uruguay y en virtud del GATT, se prolongó el esquema de 1991 con diversas enmiendas hasta 1994. Es oportuno mencionar que el GATT planteó medidas para disminuir las barreras comerciales incluyendo la disminución de los aranceles a la importación, invalidando los acuerdos comerciales preferenciales entre países miembros (OMC, 2019).

En 1994, la Comunidad Europea formuló, como tercer ciclo, otra propuesta de diez años, para el periodo 1995-2004. A partir de su revisión, se implementó una nueva etapa de implementación (2002-2004) que introdujo cambios

importantes en el diseño del esquema SGP de la Comunidad Europea, con cinco regímenes diferentes (CE, 2005).

Sobre la base de las directrices elaboradas en 2004 para la década del 2006-2015, la Comunidad Europea adoptó el 27 de junio de 2005 el Reglamento (CE) N.º 980/2005 del Consejo, para el periodo transcurrido entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2008 y simplificó el esquema a través de la reducción del número de regímenes, de cinco a tres (CE, 2005).

Los tres tipos diferentes de regímenes disponibles para los países beneficiarios de un acuerdo de SGP con la UE eran: 1. El SGP general; 2. El SGP+: régimen especial de estímulo para el desarrollo sostenible y la buena gobernanza del cual pueden ser beneficiarios aquellos países que cumplan con los criterios de ‘vulnerabilidad’, de ‘desarrollo sostenible’ y los requisitos del SGP general; y 3. EL SGP-TMA (‘Todo menos armas’): régimen especial de estímulo para los países en desarrollo menos adelantados (PMA), que no transgredan constantemente derechos humanos o laborales.

Según las bases establecidas en los reglamentos de la UE (2019), para ser beneficiario del SGP+, los países deben cumplir con los siguientes requisitos: haber certificado e indudablemente implementado una serie de convenciones internacionales sobre derechos humanos y laborales, buen gobierno, lucha contra las drogas y protección del medioambiente; y ser calificado como país vulnerable. Para ser considerado un país vulnerable se deben cumplir con diferentes aspectos: a) No ser clasificado por el Banco Mundial (BM) como un país de ingreso medio-alto durante tres años consecutivos; b) Que las cinco secciones más grandes de exportaciones del país a la UE, contempladas bajo SGP, representen más del 75 % de las exportaciones totales cubiertas bajo SGP; c) Que las exportaciones cubiertas por SGP a la UE representen menos del 1 % del total de las importaciones de la UE cubiertas bajo SGP (Cuyvers & Soeng, 2012).

En lo que respecta a Paraguay, Ramírez (2017) menciona que este país formó parte del régimen de preferencias arancelarias con incentivos, SGP+, desde 2009 hasta el 2018. Paraguay era el único país de Mercosur con este acceso preferencial desde el año 2014 según este autor. Al ser una preferencia otorgada unilateralmente por el país otorgante, no hay un tratado específico entre el país otorgante y el país que recibe el beneficio. La preferencia era aplicada a los productos exportados que estén incluidos en el anexo del Reglamento vigente de la UE, en este caso.

A modo de cierre de este apartado, cabe reseñar que las preferencias unilaterales fueron perdiendo relevancia en el sistema multilateral de comercio. Esto

se debe a que en las últimas décadas proliferaron otro tipo de herramientas, por ejemplo, los Tratados de Libre Comercio (TLC) y otras de preferencias recíprocas, que sirvieron para vincular a distintos países, aunque en distintas condiciones (Rojas y Arce, 2019).

## Paraguay y sus SGP+

Hasta el año 2018, de acuerdo con informaciones de la OMC, Paraguay era beneficiario de distintos SGP (OMC, 2019). En la Tabla 1 puede apreciarse quién los otorgaba, el tipo de esquema y la fecha de entrada en vigor de los SGP hacia el año 2018. Cabe señalar que diez de ellos son generales y tres, plus. En este apartado se detallarán los resultados obtenidos en cuanto a las exportaciones a partir de estos mismos, a excepción del SGP+ concedido por la UE, el que será detallado más adelante.

*Tabla 1: SGP otorgados a Paraguay.*

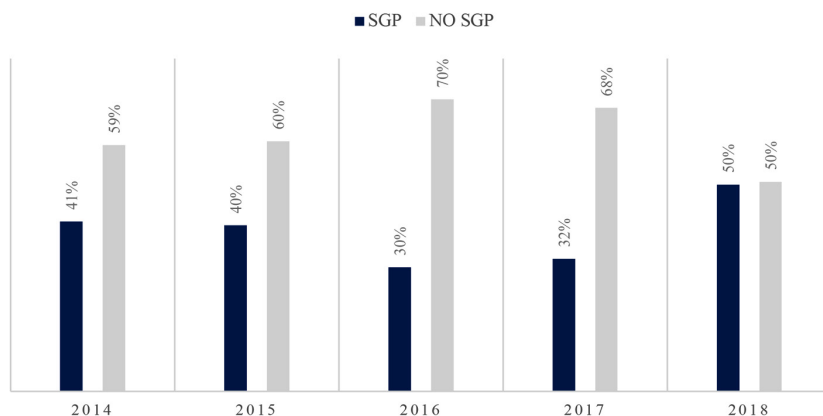
Nº	País otorgante	Esquema	Fecha de entrada en vigor
1	Australia	SGP	01/01/1974
2	Federación de Rusia, Bielorrusia, Kazajstán	SGP	01/01/2010
3	Canadá	SGP	01/07/1974
4	Unión Europea	SGP y SGP (+)	01/07/1971
5	Japón	SGP	01/08/1971
6	Nueva Zelanda	SGP	01/01/1972
7	Noruega	SGP y SGP (+)	01/10/1971
8	Suiza	SGP	01/03/1972
9	Turquía	SGP y SGP (+)	01/01/2002
10	Estados Unidos	SGP	01/01/1976

*Nota:* Elaboración propia con datos de la [Ministerio de Hacienda \(2019\)](#).

El Gráfico 1 muestra cómo evolucionaron las exportaciones a los países y/o bloques que otorgaron un SGP a Paraguay (excluida la UE y sus miembros), atendiendo aquellas exportaciones contempladas en el sistema y las que no lo estaban para el periodo 2014-2018. En promedio, la participación de exportaciones bajo SGP representó un 38% del total exportado, sin considerar la UE,

siendo el año donde se apreció un mayor efecto de este tipo de exportaciones, el 2018, con un 50% (BCP, 2019b y MIC, 2019).

**Gráfico 1:** Exportaciones paraguayas a países otorgantes de SGP como % del total (excluida la UE). Periodo 2014-2018



Nota: Elaboración propia con datos del BCP (2019a) y MIC (2019), 2014-2018.

Entre los principales grupos de productos exportados con SGP para el periodo 2014-2018 reflejados en el Gráfico 1 se encuentran: carne y despojos comestibles; semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; azúcares y artículos de confitería; máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; grasas y aceites animales o vegetales; aceites esenciales; preparaciones de perfumería, de tocador o de cosmética; madera, carbón vegetal y manufacturas de madera; tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados; entre otros. El valor nominal del total exportado con SGP fue de USD FOB 2 333 262 341 (BCP, 2019b y MIC, 2019).

## El SGP+ y las relaciones Paraguay-UE

Desde inicios del siglo XXI, las exportaciones paraguayas vienen registrando un atractivo proceso de diversificación de sus mercados externos. En el pasado reciente, la concentración de las ventas externas en torno a los principales países vecinos, Brasil y Argentina, era la característica más evidente de las exportaciones paraguayas. Esto se evidenciaba en que ambas economías vecinas eran destino de casi tres cuartos del total de las exportaciones.

Con la llegada del Tercer Milenio, el incremento de la demanda mundial de los *commodities* agrícolas, sumado al aumento de sus cotizaciones, impulsaron una diversificación de los mercados externos con los que comercia Paraguay. A raíz de esto, se han convertido en destinos de las exportaciones paraguayas países como Rusia, Chile y la UE (Rojas y Arce, 2019).

Conforme a estos últimos autores, Paraguay mantuvo relaciones económicas de larga data con la UE. No obstante, durante el último siglo, se ha notado un fortalecimiento de esas relaciones y vínculos de Paraguay con Europa (Rojas y Arce, 2019). Como muestra de esto, puede mencionarse que, según los anexos estadísticos del BCP (2019b), la UE sobresale como el mercado extra regional más importante de las exportaciones paraguayas para el periodo que abarca desde el inicio del milenio al 2018.

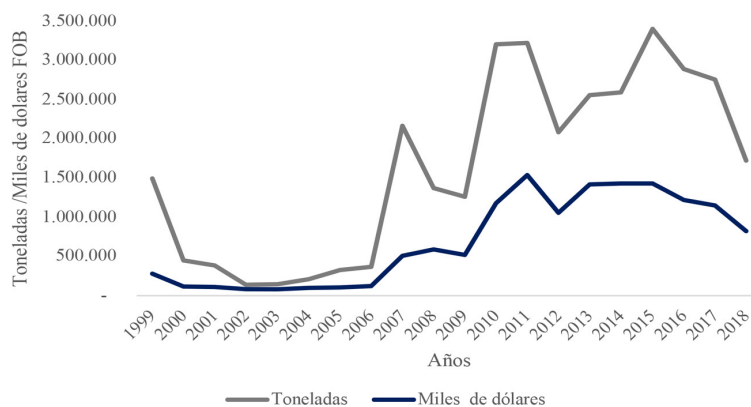
Sin embargo, desde la crisis internacional de 2008, las exportaciones paraguayas con destino hacia la UE han atravesado tres etapas claras. La primera etapa (2007-2009) se caracterizó por la continuidad de los flujos de exportaciones paraguayas a ese mercado a pesar de la crisis mundial; una estabilidad que difirió con la fuerte contracción de las exportaciones que se dirigían a los demás mercados externos, según la misma fuente.

La segunda etapa (2009-2011), tuvo un importante crecimiento impulsado principalmente por la recuperación del precio de las *commodities*. Durante esos años se registró el periodo de tiempo de mayor crecimiento de las exportaciones paraguayas a la UE, el cual se debió fundamentalmente a la mejora de la productividad en el sector agrícola por el aumento de las inversiones y al incremento de los precios de los productos principales (BCP, 2019b).

Durante la tercera etapa (2013-2018), las exportaciones se han mantenido relativamente estables, con una leve propensión a la baja. Esto se desarrolló en un momento en el que las exportaciones paraguayas a los otros mercados externos fueron más volátiles en los flujos, aunque mantuvieron en el mediano plazo una propensión positiva de aumento (BCP, 2019b).

Conforme a lo presentado, es posible apreciar la relevancia de la UE como mercado extra regional para los productos paraguayos durante el periodo 1999-2018. Es oportuno mencionar que durante el periodo 2009-2018, el país fue beneficiario del SGP+. Esta preferencia cesó cuando el país fue clasificado por tercer año consecutivo como un país de ingresos medio-alto por el Banco Mundial (EEAS, 2018).

**Gráfico 2:** Exportaciones paraguayas a la UE en miles de dólares americanos y toneladas (1999-2018)



Nota: Elaboración propia con datos del BCP (2019b), 1999-2018

En el Gráfico 2 se presentan las exportaciones paraguayas a la UE en dos series, toneladas y miles de dólares, y a partir de ellos se evidencian dos etapas. La primera (1999-2008), donde se observan niveles bajos de exportaciones, a pesar de cierto repunte a partir de 2006 y la segunda (2009-2018), donde se aprecia un aumento sustancial en el nivel exportado respecto a la primera. Asimismo, cada una de estas etapas tuvo un valor agregado de USD FOB 2.096.331.963 y USD FOB 11.772.479.947, respectivamente. Esto evidencia que las exportaciones durante la segunda etapa representaron más de cinco veces las exportaciones de la primera. Si bien en la segunda etapa el país gozaba del SPG+, existen otros factores de relevancia para este incremento, más vinculados a aspectos puntuales de los productos exportados a este bloque.

En la Tabla 2, se puede observar los 10 principales capítulos exportados a la UE para el periodo 1999-2008 en la primera columna. Se trata de los siguientes capítulos: 12, 41, 23, 44, 10, 15, 17, 42, 2 y 33 del SA. En la segunda columna, se encuentran los 10 principales capítulos exportados a la UE para el periodo 2009-2018. Se trata de los capítulos: 12, 23, 41, 15, 44, 2, 17, 10, 71 y 15 del SA. Estos son los capítulos de mayor volumen exportado (en kilos netos), para el periodo citado (BCP, 2019b).



**Tabla 2:** Principales capítulos exportados a la UE (1999-2018)

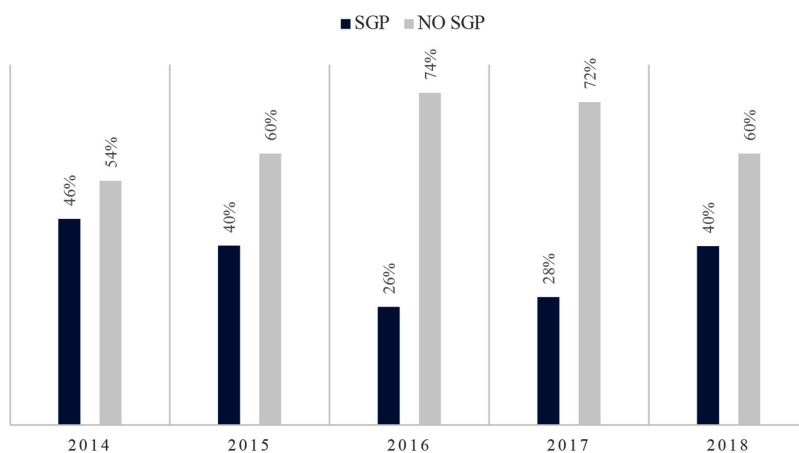
Nº	Principales capítulos exportados 1999-2008	Nº	Principales capítulos exportados 2009-2018
12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forraje	12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forraje
41	Pielés (excepto la peletería) y cueros	23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales
23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	41	Pielés (excepto la peletería) y cueros
44	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	15	Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal
10	Cereales.	44	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera
15	Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal	2	Carne y despojos comestibles
17	Azúcares y artículos de confitería	17	Azúcares y artículos de confitería
42	Manufacturas de cuero; artículos de talabartería o guarnicionería; artículos de viaje, bolsos de mano (carteras) y continentes similares; manufacturas de tripa	10	Cereales.
2	Carne y despojos comestibles	71	Perlas finas (naturales)* o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos, chapados de metal precioso (plaqué) y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas
33	Aceites esenciales y resinoides; preparaciones de perfumería, de tocador o de cosmética	5	Los demás productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte

Nota: Elaboración propia con datos del BCP (2019b).

Durante el periodo 1999-2008, la mayor parte de las exportaciones fueron *commodities* y sus manufacturas, lo que refleja la tradicional estructura de exportaciones del país. Los 10 principales capítulos de productos exportados a la UE, representaron el 92% de los envíos al bloque y su valor en términos nominales ascendió a más de 1 929 millones de USD FOB (BCP, 2019b). Por su parte, en el periodo 2009-2018, se apreciaron algunos cambios entre los principales rubros. Con respecto a los 10 principales capítulos de productos exportados a la UE, representaron el 95 % de los envíos al bloque y su valor en términos nominales superó los 11 220 millones de USD FOB (BCP, 2019b). Si bien en ambos periodos las exportaciones estaban compuestas principalmente por *commodities*, se observó mayor diversificación en cuanto a las manufacturas y derivados de los mismos entre 2009-2018.

El Gráfico 2 refleja la evolución para el quinquenio 2014-2018 de las exportaciones realizadas a la UE bajo SGP+. A partir del mismo, puede apreciarse que, en promedio, el 36 % de las exportaciones paraguayas fueron realizadas en este sistema, donde llegó a tener picos de 46 % en el año 2014. Es notoria, asimismo, la volatilidad de esta variable a través del tiempo.

**Gráfico 3:** Exportaciones paraguayas a la UE bajo SGP como porcentaje del total



Nota: Elaboración propia con datos del BCP (2019a) y MIC(2019) (2014-2018).

Con respecto al destino de las exportaciones paraguayas a la UE, se destacan cuatro países, a saber: Italia, España, Alemania y Países Bajos. El conjunto de estos países representa el 71 % del total exportado por Paraguay. Entre los

principales países miembros de la UE que aprovecharon, en un mayor porcentaje el SGP+, se encuentran: Francia, Polonia, Países Bajos, España, Italia, Alemania, Reino Unido, Bulgaria y República Checa. En promedio, su porcentaje de aprovechamiento osciló entre el 35 % y el 80 % y los principales productos exportados fueron *commodities* (BCP, 2019b y MIC, 2019).

Con respecto a los principales productos de exportación, en la Tabla 3, se puede observar los cinco principales productos exportados a la UE durante el periodo de vigencia del SGP+. Estos cinco productos representaron en promedio el 80 % de las exportaciones por este régimen, cifra que aumenta a 85 % si se agrega un sexto producto, la carne bovina (BCP, 2019b y MIC, 2019).

**Tabla 3:** Principales capítulos exportados a la UE bajo SGP+ (2009-2018)

N 5 principales capítulos exportados a la UE 2009 2018		
1	12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forraje
2	23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales
3	41	Pieles (excepto la peletería) y cueros
4	15	Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal
5	44	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera

Nota: Elaboración propia con datos del BCP (2019b) y MIC (2019), 2009-2018.

## Metodología

La estimación econométrica se basó en un modelo de datos de panel de tipo pool, se consideró la tipología expuesta por Kεpαptsoglou, Karlaftis, & Tsamboulas (2010) de modelos de datos de panel. Esto tenía como propósito dimensionar el grado de significancia estadística del SGP+, el tamaño de las economías y los costos de transporte (representado por la distancia entre las capitales de los países) en su capacidad de explicar la variable dependiente. Asimismo, siguiendo a Torres, Baldeón, & Estrada (2009) se decidió utilizar esta ecuación, enmarcada en el modelo gravitacional:

$$\ln(T_{ijt}) = \beta_0 + \beta_1 \ln(Y_{it} \times Y_{jt}) + \beta_3 \ln D_{ijt} + \beta_4 X_{ijt} + \varepsilon_{ijt}$$

Donde,

$\beta_0$  es el término constante,

$T_{ij}$  es el volumen de comercio entre los países  $i$  y  $j$ , que es la variable dependiente

$Y_i^*$  y  $Y_j$  son, respectivamente, los ingresos (PIB) de los países  $i$  y  $j$ , se espera un signo positivo del parámetro

$D_{ij}$  es la distancia absoluta entre los países  $i$  y  $j$ , se espera un signo negativo del parámetro

$X_{ij}$  son variables ficticias, dummies, que representan variables que estarían explicando el comercio entre los países  $i$  y  $j$ , las variables que generalmente son introducidas son la frontera, el idioma común y acuerdos comerciales, y finalmente

$\varepsilon_{ij}$  es el término de error.

Por su parte, se contempló la variable categórica o dummy para identificar el efecto del SGP+. En cada variable  $i$  y  $j$  se observa un subíndice  $t$ , el que considera el periodo de tiempo analizado para cada variable  $i$  y  $j$ . Además, se utilizaron logaritmos naturales para apreciar la tasa de crecimiento de las variables consideradas.

Este modelo es similar al aplicado por [Walter Isard \(1954\)](#), [Jan Tinbergen \(1962\)](#) y [Pöyhönen \(1963\)](#), que fueron los primeros autores que aplicaron la ecuación de gravedad. La principal diferencia radica en la cuarta variable, la variable dummy a ser utilizada en este modelo, para medir el efecto del SGP+ como se explica en el párrafo anterior.

Para la implementación del modelo, los datos fueron extraídos de distintas fuentes: el Sistema Informático de Comercio Exterior (SICEX) del Banco Central del Paraguay (BCP), la Ventanilla Única de Exportaciones (VUE) del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), Banco Mundial, entre otras.

Cabe señalar que el modelo econométrico presentado consiste en una combinación de datos de corte transversal y series de tiempo, por lo que se emplearon datos de panel. La información considerada es el comercio de Paraguay con 20 países, 10 de los principales destinos de las exportaciones paraguayas (en kilos) dentro de la UE (Alemania, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Italia, Países

Bajos, Polonia, Portugal y Reino Unido) y se contrastaron con otros diez países (Argentina, Brasil, Chile, Corea del Sur, Estados Unidos, India, Israel, Perú, Turquía y Uruguay); durante el periodo 1999-2018 (20 años).

La decisión de contrastar con otros países obedece a que pueda, de esta forma, notarse el efecto de la distancia y del SGP+. El criterio para la selección de los diez países fuera de la UE, fue el volumen de exportaciones paraguayas enviadas a ellos (en kilos). Los países seleccionados fueron aquellos que se ubicaron entre los principales destinos de las exportaciones de Paraguay, durante el periodo de análisis.

En cuanto al tamaño de las economías, se recurrió al PIB PPA (dólares internacionales constantes de 2011). Se empleó esta variable, en términos reales, con el fin de excluir el efecto del tipo de cambio y de los precios. De la misma forma, para el flujo comercial, se tomó el logaritmo del volumen exportado en kilos a los miembros de la UE seleccionados y los países de contraste. Se decidió utilizar esta variable para representar el comercio entre países, porque al estar las exportaciones en kilos, se evitan los problemas del tipo de cambio y el nivel de precios diferentes que pueden tener los países a contrastar, al igual que lo presentado en la variable anteriormente descripta.

Por su parte, para evidenciar los costos en el transporte, se recurrió como proxy a la distancia en kilómetros entre las capitales. Este dato fue obtenido, siguiendo lo recomendado por [Olsson \(2013\)](#), de una web específica para el efecto: CEPII (2018).

Por último, para medir la magnitud y efecto del SGP+ fue utilizada una variable dummy. Estas son usadas regularmente en este tipo de modelos para medir el efecto y magnitud de políticas comerciales, así como de otras variables que podrían afectar el comercio entre países.

En atención a que se utilizaron datos de panel, fueron testeados cuatro modelos: sin efectos, con efectos fijos, con efectos aleatorios y con efectos mixtos. A luz de los resultados obtenidos por la pruebas de Breusch-Pagan y Hausman, se optó por la utilización del modelo sin efectos. Asimismo, para evitar problemas de heterocedasticidad y autocorrelación, se consideró la utilización del método de mínimos cuadrados generalizados (MCG o EGLS, por sus siglas en inglés), con pesos en los periodos, a través del método de regresión aparentemente no relacionada (SUR). Para corroborar que no se viole ningún supuesto, se efectuaron las pruebas correspondientes. Para este desarrollo, se recurrió al paquete estadístico Eviews 9.

## El efecto del SGP+ a través del modelo gravitacional

En el desarrollo de la investigación, y particularmente para la implementación del modelo, se recurrió a dos grupos. El primero de ellos estaba compuesto por los diez principales destinos dentro de la UE a los que Paraguay exportó en el periodo de 2009-2018 (Alemania, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal y Reino Unido). El segundo, por otros diez países (Argentina, Brasil, Chile, Corea del Sur, Estados Unidos, India, Israel, Perú, Turquía y Uruguay) que representaron los principales destinos de las exportaciones paraguayas para el mismo periodo.

Además de formar parte de los principales destinos de exportación, estos socios permiten evidenciar distintas características y ubicación. Brasil, Argentina y Uruguay son socios del Mercosur; Perú y Chile representan a otros socios de la región latinoamericana y EE.UU., además de ser una potencia mundial, es considerado uno de los principales socios de Paraguay en el campo internacional. Por su parte, Israel, Corea del Sur e India, son países del continente asiático y Turquía es un país euro/asiático que no forma parte de la UE.

En su conjunto, estos diez países sirven para poder captar eficientemente el efecto de las distancias. Dentro del modelo, la distancia entre países es una de las variables centrales al representar un posible proxy apropiada para los costos de transporte con la cual el flujo comercial tiene una relación inversa.

De manera preliminar, en la Tabla 4 se detalla el valor de las exportaciones paraguayas en kilos para el periodo 1999-2008, periodo previo a la entrada en vigencia del SGP+, y para el periodo 2009-2018, periodo de vigencia del SGP+, a los distintos países seleccionados. Si bien en cuanto a volumen se exportó más a los otros socios comerciales, lo que puede obedecer a la inclusión de los países socios del Mercosur, cabe destacar que en promedio las exportaciones a la UE aumentaron en una proporción mayor a la de los otros socios comerciales durante el periodo de vigencia del SGP+. Esto permite tener una primera aproximación a los efectos de este sistema, pero es necesario desarrollar el modelo para tener mayores certezas.

**Tabla 4:** Exportaciones a principales miembros de la UE y otros socios comerciales. Periodo 1999-2018

Bloque	País	Exportaciones 1999-2008 (kilos)	Exportaciones 2009-2018 (kilos)
UE	ALEMANIA	1.314.446.803	5.535.044.581
	ITALIA	936.765.550	5.232.484.680
	ESPAÑA	1.125.849.082	3.600.513.425
	PAÍSES BAJOS	2.122.010.494	3.035.235.247
	POLONIA	55.699.223	2.208.071.457
	PORTUGAL	246.605.420	1.491.293.885
	REINO UNIDO	657.299.735	1.322.834.743
	GRECIA	166.886.879	1.170.896.591
	FRANCIA	77.614.997	983.088.395
	DINAMARCA	20.916.489	609.011.155
	<b>Promedio</b>	<b>672.409.467</b>	<b>2.518.847.416</b>
OSC	BRASIL	18.825.765.062	24.020.556.221
	ARGENTINA	8.083.444.959	13.367.284.496
	CHILE	1.210.361.533	8.982.523.898
	TURQUÍA	157.057.503	4.595.164.443
	PERÚ	1.688.582.814	4.411.366.225
	URUGUAY	10.039.860.814	3.482.190.479
	INDIA	140.811.632	2.027.397.467
	ISRAEL	253.387.046	1.989.891.752
	COREA DEL SUR	204.053.890	1.592.485.488
	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	784.387.058	1.094.635.411
	<b>Promedio</b>	<b>4.138.771.231</b>	<b>6.556.349.588</b>

Nota: Elaboración propia con datos extraídos del SICEX (BCP, 2019b).

Para la estimación de este modelo, se recurrió a la metodología de datos de panel para estimar una ecuación gravitacional y explicar las exportaciones de Paraguay para así determinar la magnitud del efecto del SGP+. El modelo se justifica debido a que con estos modelos se capturan las dinámicas heterogéneas de las unidades transversales que no es posible determinar individualmente mediante los datos de corte transversal y los datos de series de tiempo (Gujarati & Porter, 2010).

Los datos recogidos en el presente trabajo constituyen un panel balanceado y consta de veinte unidades transversales para el periodo de 1999-2018. Se consideraron las siguientes variables: el logaritmo de la multiplicación de los PIB de los países y el PIB de Paraguay, el logaritmo del volumen exportado en kilos a los países, *el logaritmo de la distancia entre las capitales (en kilómetros, como proxy de los costos de transporte)* y una variable dummy (SGP), tal como fue presentado en el apartado anterior.

Es oportuno mencionar que las primeras estimaciones efectuadas por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) presentaron problemas de heterocedasticidad y de autocorrelación. A fin de solucionar ambos problemas, se aplicó el método de los mínimos cuadrados generalizados (MCG), en reemplazo del método de MCO, y con ello se procedió a solucionar los problemas señalados.

También se realizaron las pruebas de normalidad, multicolinealidad y de omisión de variables. Se comprobó la normalidad y la no multicolinealidad, pero se rechazó la hipótesis de no omisión de variables, esto se debió más que nada porque al optar por un modelo parsimonioso se omitieron ciertas variables dicotómicas<sup>4</sup>. En la Tabla 5 se detallan los resultados del modelo gravitacional estimado en Eviews 9.

**Tabla 5:** Modelo gravitacional del comercio exterior de Paraguay. Resultados de la estimación con el método de panel sin efectos por MCG o Panel EGLS (Period SUR)

---

Variable dependiente: Log(X\_Kilos)

---

Método: Panel MCG (SUR)

---

Muestra: 1999 2018

---

Periodos incluidos: 20

---

4 En este tipo de modelos es común omitir algunas variables a pesar de que eso disminuya el R<sup>2</sup>



Cortes transversales: 20

Observaciones de panel (balanceado) total: 400

Estimación lineal después de una matriz de ponderación de un paso

Variable	Coefficiente	Error estándar	Estadístico t	Prob. (0.05)
Constante	-0.936567	1.705037	-0.549294	0.5831
Log(PIB*PIBPY)	0.687648	0.034060	20.18947	0.0000
Log(Dist)	-2.001578	0.053900	-37.13474	0.0000
SGP	1.917582	0.036574	52.42995	0.0000

Estadísticos ponderados

R-cuadrado	0.930064	Promedio variable dependiente	7.200939
R-cuadrado ajustado	0.929534	D.E. variable dependiente	16.96749
E.S. de la regresión	1.003788	Suma cuadrada residual	399.0061
Estadístico-F	1755.440	Estadístico Durbin-Watson	1.995922
Prob(Estadístico-F)	0.000000		

Estadísticos no ponderados

R-cuadrado	0.466683	Promedio variable dependiente	17.90796
Suma cuadrada residual	1469.121	Estadístico Durbin-Watson	0.571146

*Nota:* Elaboración propia con base en resultados del software Eviews 9.

Como se puede observar en la Tabla 5, todas las variables del modelo son significativas al 5 % de confianza, con excepción de la variable constante. También se observa que todas las variables poseen los signos esperados, según la teoría del modelo gravitacional, cuyos coeficientes serán analizados más adelante.

Respecto a las variables esenciales del modelo, tal como este lo predice, se evidencia una relación directa entre el comercio de Paraguay y el tamaño de las economías de los países socios comerciales en cuestión y una relación inversa con la distancia debido a los mayores costos de transporte implicados.

Otro aspecto a destacar es el valor del coeficiente de determinación conocido como “R cuadrado”. Sus valores pueden oscilar entre 0 y 1, en el que un valor de 1 significa un ajuste perfecto del modelo y, por otro lado, un valor de 0 infiere que no hay relación entre la variable regresada y la regresora (Gujarati & Porter, 2010:197). En este caso, el R-cuadrado y el R-cuadrado ajustado son relativamente altos, de manera que las variables independientes incluidas están explicando en un alto porcentaje el comercio del país.

Este modelo considera que a mayor tamaño de las economías, medida por el PIB de cada una ellas, estas “masas” tendrán “una mayor atracción”, lo que conducirá a niveles de comercio más elevados. En el caso abordado en esta investigación, pudo verificarse que el comercio paraguayo y el tamaño de las economías de los países analizados en este caso, evidencian una relación positiva. Así, se verificó que al aumento combinado del 1 % en el PIB de los socios comerciales y en el de Paraguay se generaría un aumento de 0,68 % en el volumen de comercio.

En lo concerniente a la distancia, cuanto mayor sea la misma, se espera que el volumen de comercio sea menor. En este sentido, el modelo expone una sensibilidad de 1,0 a -2,0. Ello implica que un cambio positivo de un 1 % respecto a la distancia circular entre Paraguay y un país del mundo, se esperaría una reducción del comercio entre ambos del 2,0%.

Antes de analizar la variable dicotómica SGP, cabe anotar que los impactos de los coeficientes de las variables dicotómicas sobre la variable dependiente resultan de aplicar la siguiente fórmula:  $(e^{\theta} - 1) \times 100$ . Donde  $\theta$  es el coeficiente obtenido en la estimación para la variable correspondiente (Alonso & Muñoz, 2014).

Como es de esperar, tener un acuerdo de preferencia como un SGP tiene un efecto positivo en los volúmenes de comercio del país, observado en el signo positivo del coeficiente del SGP (1,91). Para el caso paraguayo, y aplicando la fórmula de Alonso & Muñoz (2014) este aumento fue del 580,4 %. Es decir, el SGP+ tuvo una incidencia muy importante en el aumento de exportaciones a los países de la UE. A partir de lo expuesto, queda en evidencia la relevancia que poseen los acuerdos comerciales entre los países que intercambian bienes.

## Conclusiones

Este trabajo de investigación se realizó con el fin de determinar los efectos del SPG+ en las relaciones comerciales entre Paraguay y la Unión Europea durante el periodo 1999-2018. Con este propósito, se inició el análisis considerando los sistemas generalizados de preferencia de los que goza Paraguay, a excepción del otorgado por la UE. A partir de esto, pudo apreciarse que la participación de las exportaciones cubiertas bajo SGP, ha representado en promedio, el 38 % del total de las exportaciones paraguayas a los países otorgantes estudiados.

Posteriormente, pudo apreciarse la evolución de las relaciones comerciales con la UE. Esta reflejó una marcada diferencia entre el periodo previo al SGP+ y el de vigencia de este. Para este último periodo, que abarca los años 2009-2018, las exportaciones a la UE quintuplicaron el valor de las exportaciones paraguayas previas a la aplicación del SGP+, alcanzando un valor en miles de USD FOB de 11 772 480.

Otro aspecto llamativo es que de los 28 países que por entonces eran miembros de la UE, las exportaciones por SGP+ fueron enviadas a 26 de ellos. Asimismo, es importante señalar que los principales productos exportados fueron *commodities* y sus manufacturas, tales como las semillas de soja, la harina y pellets de soja, los cueros y pieles bovinos, el aceite de soja, la madera y sus manufacturas, el carbón vegetal y la carne bovina. Si bien las exportaciones estaban compuestas principalmente por *commodities*, al igual que el periodo anterior, se pudo notar una diversificación en cuanto a las manufacturas y derivados de estas mismas.

El modelo gravitacional permitió también apreciar el efecto positivo del SGP+ en el periodo de análisis. Asimismo, se observó que la magnitud y el signo del efecto de esta preferencia, fueron los esperados y van en concordancia con la teoría. No obstante, se recomienda realizar más estudios sobre los SGP en general y en particular sobre el SGP+ de la UE e implementar para estos distintas herramientas teóricas.

Las limitaciones del modelo, principalmente, estuvieron relacionadas con la cantidad de datos y variables utilizadas. Es oportuno mencionar que los datos se vieron limitados por la cantidad de países analizados (20), y las variables utilizadas se vieron limitadas por el tipo de análisis; se pudieron haber elegido otras dummies en el modelo, pero se optó por omitirlas a pesar de la pérdida en término de R-cuadrado que esto representa, por no afectar de manera sustancial los resultados obtenidos.

El trabajo efectuado permitió apreciar la relevancia de la política comercial, en términos generales, para la política económica de los países. Asimismo, este tipo de ejercicio posibilita una evaluación puntual de determinadas medidas, en este caso las preferencias unilaterales. Estas, si bien pueden ser importantes, por su propia naturaleza, son concesionales y por ello se encuentran sujetas a las condiciones que establezca el otorgante. Esto hace que los beneficiarios puedan quedar fuera del mismo conforme éstas varíen.

Lo expuesto en esta investigación deja entrever la relevancia de contar con una política comercial activa, la cual más allá de ser receptora de concesiones, pueda articular las acciones necesarias para aprovechar las potencialidades del país. Esto último implica también mejorar la competitividad de las empresas locales, para lo cual es preciso que todos los recursos disponibles, tanto los internos como los externos, puedan ser destinados a esfuerzos puntuales, los cuales deben ofrecer diferenciales a los destinatarios.

Asimismo, resulta vital la evaluación constante de las políticas ejecutadas. Esto permite mejorarlas y que los esfuerzos realizados, tanto a nivel nacional como internacional, puedan ser optimizados en vista a los objetivos perseguidos. Con este fin es necesario fortalecer a los hacedores de política comercial y cohesionar su actuar, el cual para el caso de Paraguay se encuentra fragmentado en distintos organismos. Si bien estos últimos interactúan entre sí, es menester que puedan preverse mecanismos para que las acciones en esta materia puedan ser más robustas.

## Referencias bibliográficas

- Alonso, J., & Muñoz, A. (2014). *Interpretación de variables Dummy en modelos log-lin*. CIENFI - Departamento de Economía - Universidad Icesi. <https://es.scribd.com/document/437108238/AlonsoMuoz-2014-InterpretacindevariablesDummyenmodeloslog-Lin>
- Alvarado, J. (2017). Análisis del sistema general de preferencias arancelarias (SGP) y su incidencia en la evolución de las exportaciones ecuatorianas hacia la unión europea periodo 2010 – 2016 [Tesis de grado no publicada]. Universidad de Guayaquil Facultad de Ciencias Económicas. Recuperado a partir de <http://repositorio.ug.edu.ec/handle/redug/22298>
- Anderson, J. (1979). A Theoretical Foundation for the Gravity Equation. *The American Economic Review*, 69 (1), 106-116. <https://www.jstor.org/stable/1802501>
- Aragon, T. J., & Awakon, R. K. (2015). Aproximación del modelo gravitacional del comercio: Análisis del caso colombiano y la Asociación de Cooperación

- Económica Asia Pacifico para el período 2005-2014. Trabajo de Investigación, Pontificia Universidad Javeriana, Valle, Santiago de Cali.
- BCP. (2019a). *Estadísticas Económicas - Banco Central del Paraguay*. <https://www.bcp.gov.py/estadisticas-economicas-i364>
- BCP. (2019b). *Sistema Informático de Comercio Exterior (SICEX) del BCP*. <https://apps.bcp.gov.py:8444/>
- Bolívar, L., Cruz, N., & Pinto, A. (2015). Modelo gravitacional del comercio internacional colombiano, 1991-2012. *Economía & Región*, 9(1), 245-270. <https://revistas.utb.edu.co/index.php/economiayregion/article/view/100/80>
- Cárdenas, M., & García, C. (2004). *El modelo gravitacional y el TLC entre Colombia y Estados Unidos*. Coyuntura Económica, 35 (1), 47-72. Recuperado el 18 de diciembre de 2019, de <http://hdl.handle.net/11445/947>
- CE. (2005). Informe de la Comisión de conformidad con el artículo 28, apartado 3, del Reglamento (CE) no 980/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas [Diario Oficial C 66 de 11.3.2008], Unión Europea.
- Cuyvers, L., & Soeng, R. (2012). El impacto de los cambios en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea (UE) en países asiáticos y latinoamericanos. *Cuadernos de Economía*, 31(SPE57), 65-87. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-47722012000200004&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-47722012000200004&script=sci_abstract&tlng=es)
- EEAS. (2018). *Nuevo informe sobre el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP+) de la Unión Europea muestra progreso y desafíos en 10 países incluyendo Paraguay*. [http://eueuropaeas.fpfis.slb.ec.europa.eu:8084/delegations/paraguay/38512/nuevo-informe-sobre-el-sistema-generalizado-de-preferencias-sgp-de-la-uni%C3%B3n-europea-muestra\\_es](http://eueuropaeas.fpfis.slb.ec.europa.eu:8084/delegations/paraguay/38512/nuevo-informe-sobre-el-sistema-generalizado-de-preferencias-sgp-de-la-uni%C3%B3n-europea-muestra_es)
- Estevadeordal, A. (2003). *El impacto de los acuerdos comerciales preferenciales sobre el comercio de bienes*. Presentación de Antoni Estevadeordal. División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos. Departamento de Integración y Programas Regionales. Reunión de la Red de Comercio e Integración. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16570/el-impacto-de-los-acuerdos-comerciales-preferenciales-sobre-el-comercio-de-bienes>
- Feenstra, R. (2001). Using the Gravity Equation to Differentiate among Alternative Theories of Trade. *The Canadian Journal of Economics*, 34(2), 430-447. <https://www.jstor.org/stable/3131862>
- Gujarati, D., & Porter, D. (2010). *Econometría* (5<sup>ta</sup> edic.). McGraw-Hill/Interamericana Editores. <https://www.amazon.com/-/es/GUJARATI-DAMOD/dp/6071502942>

- Isard, W. (1954). Location Theory and Trade Theory: Short-Run Analysis Get access Arrow. *The Quarterly Journal of Economics*, 68 (2), 305–320, <https://doi.org/10.2307/1884452>
- Kepaptsoglou, K., Karlaftis, M., & Tsamboulas, D. (2010). The Gravity Model Specification for Modeling International Trade Flows and Free Trade Agreement Effects: A 10-Year Review of Empirical Studies. *The Open Economics Journal*, 3, 1-13. <http://dx.doi.org/10.2174/1874919401003010001>
- Kravis, I. (1956). “Availability” and Other Influences on the Commodity Composition of Trade. *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, 64, 143-143. <http://dx.doi.org/10.1086/257769>
- Krugman, P., Obstfeld, M., & Meltz, M. (2012). *Economía Internacional. Teoría y Política* (9a ed.). Pearson Educación, Madrid.
- Linder, S. (1961). *An Essay on Trade and Transformation*. John Wiley and Sons, New York.
- López, D., & Muñoz, F. (2008). Los modelos de gravedad en América Latina: El caso de Chile y México. *Comercio Exterior*, 58(11), 803-813. [http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/120/6/803\\_LopezG-MunozN.pdf](http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/120/6/803_LopezG-MunozN.pdf)
- MIC. (2019). *Ventanilla Única de Exportación (VUE) –MIC* - Ministerio de Industria y Comercio. <http://www.vue.org.py/>
- Ministerio de Hacienda. (2019). Dirección de Integración - Sub-Secretaría de Estado y Economía - Ministerio de Hacienda (DI-SSEE-MH). <https://economia.gov.py/index.php/paraguay-y-el-mundo/acuerdos-1>
- Olsson, A. (2013). *Preferential trade agreements and bilateral trade flow in Latin America* [Tesis de grado no publicada]. Lund University. <https://www.lunduniversity.lu.se/lup/publication/4301100>
- OMC. (2019). *OMC | Acuerdos comerciales regionales y arreglos comerciales preferenciales*. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/rta\\_pta\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/rta_pta_s.htm)
- Poyhonen, P. (1963). A Tentative Model for the Volume of Trade between Countries. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 90, 93-100. <http://www.jstor.org/stable/40436776>
- Rahman, M. (2003). A Panel Data Analysis of Bangladesh’s Trade: The Gravity Model Approach. 5th Annual Conference of the European Trade Study Group (ETSG2003), Madrid, 1-54.

- Ramírez, L. (2017). *Paraguay y los sistemas generales de preferencias. Análisis técnico, aprovechamiento y potencialidades*. Asociación Latinoamericana de Integración. <http://www.cadep.org.py/uploads/2018/06/Del-Sistema-Generalizado-de-Preferencia-al-Acuerdo-de-Asociaci%C3%B3n.pdf>
- Rojas, G., & Arce, L. (2019). *Del Sistema Generalizado de Preferencias al Acuerdo de Asociación. Paraguay y la Unión Europea*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. <http://www.cadep.org.py/uploads/2018/06/Del-Sistema-Generalizado-de-Preferencia-al-Acuerdo-de-Asociaci%C3%B3n.pdf>
- Ruiz Díaz Arce, G., & Cabral López, M. (2018). Comercio bilateral entre Paraguay y Estados Unidos. *Relaciones Internacionales*, 91(2), 1-25. <https://doi.org/10.15359/ri.91-2.2>
- Tinbergen, J. (1962). *Shaping the World Economy; Suggestions for an International Economic Policy*. Books Twentieth Century Fund, New York.
- Torres, M., Baldeón, C., & Estrada, L. (2009). *Aplicación del modelo gravitacional de comercio para analizar los flujos comerciales de Ecuador en el periodo 1990-2000* [Tesis de maestría no publicada]. Escuela Superior Politécnica del Litoral. <http://www.dspace.espol.edu.ec/handle/123456789/671>
- Umaña, C. (2011). *Una evaluación de la estrategia comercial de Colombia a la luz de un modelo de equilibrio general computable basado en la ecuación de gravedad*, Archivos de Economía 008948, Departamento Nacional de Planeación. <https://ideas.repec.org/p/col/000118/008948.html>
- UNCTAD. (1968). *Actas de la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Segundo Periodo de Sesiones. Resolución 21 (II)*. [https://unctad.org/es/system/files/official-document/td97vol1\\_sp.pdf](https://unctad.org/es/system/files/official-document/td97vol1_sp.pdf)
- UNCTAD. (2016). *Sistema Generalizado de Preferencias. Manual sobre el esquema de la Unión Europea*. Nueva York y Ginebra, Suiza. [http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/itcdtsbmisc25rev4\\_es.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/itcdtsbmisc25rev4_es.pdf)
- Van Bergeijk, P. & Brakman, S. (2010). *The Gravity Model in International Trade: Advances and Applications*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511762109>
- Vernon, R. (1966). International Investment and International Trade in the Product Cycle. *The Quarterly Journal of Economics*, 80, 190-207. <http://dx.doi.org/10.2307/1880689>





## PODER Y RELACIONES INTERNACIONALES: LA DIMENSIÓN COOPERATIVA

### *POWER AND INTERNATIONAL RELATIONS: THE COOPERATIVE DIMENSIÓN*

Rafael Gustavo Miranda Delgado<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0002-4590-5431

#### RESUMEN



El poder ha sido el motor de las relaciones internacionales, y es el concepto fundamental para su estudio. Las escuelas Realista y Neo – Realista han sido las dominantes en la disciplina de las Relaciones Internacionales y han entendido al poder de forma exclusivamente conflictual. Por ello, el objetivo de este artículo es analizar conceptual y empíricamente la dimensión cooperativa del poder. En el artículo se afirma que el orden global contemporáneo se distingue por ser uno más plural en agentes y temas, y que para poder comprender esta diversidad se necesita un concepto de poder más amplio, que incluya su dimensión cooperativa.

**Palabras claves:** Agenda internacional; cooperación; desarrollo; gobernanza; poder; Relaciones Internacionales

#### ABSTRACT



Power has been the engine of international relations and is the key concept for its study. The Realist and Neo-Realist schools have been the dominant ones in the discipline of International Relations and have understood the power in an exclusively conflictual way. Therefore, the aim of this article is to analyze the cooperative dimension of power conceptually and empirically. The article states that the contemporary Global Order is distinguished by being more plural in terms of agents and issues. Then, to understand this diversity, a broader concept of power is needed, which includes its cooperative dimension.

**Keywords:** Cooperation; development, governance; international agenda; International Relations; power

<sup>1</sup> Grupo de Investigaciones Sobre Estudios del Desarrollo y Democracia. Universidad de los Andes, Venezuela. Director y cofundador. Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Correo electrónico: [rafaelgustavomd@hotmail.com](mailto:rafaelgustavomd@hotmail.com)



## Introducción

El poder es un elemento fundamental en el estudio de las relaciones internacionales. En este sentido, escuelas clásicas y dominantes en la disciplina como la Realista y la Neorealista lo han abordado de una manera conflictual, con incidencia en el entendimiento de su alcance, por tanto, limitaciones teóricas y empíricas en su entendimiento.

Sin embargo, el poder es multidimensional, y es posible, al menos, identificar dos dimensiones según sus objetivos: la conflictiva y la cooperativa. La conflictiva incluye la influencia, la dominación y la coerción. Pero las relaciones internacionales no son solo conflictuales, por lo que la concepción de poder aceptada por las escuelas dominantes de las Relaciones Internacionales es insuficiente para comprender los fenómenos derivados de la dimensión cooperativa del poder, y que es, de importancia fundamental, para entender el orden global contemporáneo.

Por ello, el objetivo de este artículo es analizar conceptual y empíricamente la dimensión cooperativa del poder. La investigación parte de la hipótesis de que se necesita una concepción más amplia del poder para entender las dinámicas de cooperación en el orden global. Metodológicamente, se realiza un análisis reflexivo de la concepción de poder de los autores más influyentes de las Relaciones Internacionales, para luego contraponerlo con los registros empíricos contemporáneos.

El artículo se presenta en dos partes, la primera de carácter destituyente, que evidencia la insuficiencia conceptual del abordaje realista y neorealista del poder, y la segunda de carácter constituyente, que evidencia la necesidad de un concepto de poder más amplio. En la primera parte, *Sobre el poder: una lectura crítica*, se revisa críticamente la concepción de poder en los tres momentos más influyentes de las escuelas Realista y Neo – Realista, con Morgenthau, Waltz y Mearsheimer. Con ello, se busca evidenciar una crisis paradigmática, que es más de sustitución que de complementación, ya que el argumento fundamental es que la concepción de poder es incompleta. Para, finalmente, ofrecer elementos que ayudaran a caracterizar el poder cooperativo.

En la segunda parte, *Gobernanza global para el desarrollo como poder cooperativo*, se analiza a la gobernanza global para el desarrollo como un ejemplo de poder cooperativo. Se destaca la capacidad analítica que tiene la dimensión cooperativa del poder para comprender otras dinámicas del orden global que han quedado en la periferia de las Relaciones Internacionales, como el desarrollo.

Finalmente, se evidencia la necesidad de utilizar los elementos analíticos del poder cooperativo para entender al orden global en general y las gobernanzas globales en particular.

## Sobre el poder: una lectura crítica

El realismo y el neorrealismo en sus diversas variantes han sido la tradición dominante y más influyente en las Relaciones Internacionales. La asunción distintiva del realismo y neorrealismo es que cada Estado busca su propio interés y que las relaciones internacionales son anárquicas, lo que hace que la supervivencia y la lucha de poder sean los elementos fundamentales de las relaciones entre los Estados. Por ello, el poder se entiende de forma conflictual. También se caracterizan por considerar que los Estados son maximizadores de su interés propio, el cual está definido en términos de poder y seguridad.

La obra de Morgenthau, *Política entre las naciones*, es considerada el trabajo inaugural de la tradición realista de las Relaciones Internacionales. Para este autor, toda situación política supone el juego de influencias contradictorias (1986: 33). Así la fuerza motriz del mundo es la aspiración de las naciones soberanas en búsqueda del poder (Morgenthau, 1986: 36). La política internacional, como toda política, implica una lucha por el poder, ya que toda búsqueda de cumplimiento de objetivos mediante la política internacional conlleva a la lucha por el poder, siendo siempre este el objetivo inmediato (Morgenthau, 1986: 41). Quienes lideran piensan y actúan movidos por un interés que se traduce en poder (Morgenthau, 1986: 13).

También, agrega que el interés definido como poder es una categoría objetiva de carácter universal, y que es la esencia de la política (Morgenthau, 1986: 19). Finalmente, afirma que la tendencia a dominar es un elemento de todas las asociaciones humanas, desde la familia hasta los Estados (Morgenthau, 1986: 50).

Y al referirse al poder, indica lo siguiente:

El poder puede comprender cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre. En consecuencia, el poder abarca todas las relaciones sociales que sirven a ese fin, desde la violencia física hasta el más sutil lazo mediante el cual una mente controla a otra. El poder cubre el dominio del hombre por el hombre, ya se trate de la circunstancia en que se hallan disciplinado por fines morales y controlado por salvaguardas constitucionales, como sucede en las democracias occidentales, o de esa bárbara

e indómita fuerza que encuentra sus leyes en su propia fortaleza y su única justificación en su engrandecimiento. (Morgenthau, 1986: 20)

Esta perspectiva dificulta la explicación de la cooperación, ya que, si bien un Estado puede no estar amenazado por otro, siempre es una posibilidad latente. Las Relaciones Internacionales así planteadas se reducen a un espiral de conflictos y desconfianza.

Por su parte, la obra Waltz, *Teoría de la política internacional* (1979), abre la tradición neorrealista, y es considerada la obra más influyente en la historia de la disciplina. Retoma y clarifica muchas de las ideas expuestas por el realismo clásico de Morgenthau, y, por primera vez, se hace mayor énfasis en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen. Para Morgenthau no hay un poder superior al Estado soberano, por ello esa es su unidad de análisis, mientras que para Waltz el principal determinante del comportamiento de los Estados es la distribución del poder entre los Estados en el sistema internacional. Otorgando así, un objetivo propio de estudio y autonomía a las Relaciones Internacionales como disciplina.

Waltz (1979: 126), a diferencia de Morgenthau, señala que el poder es un instrumento, un medio, no un fin en sí mismo. En la anarquía del sistema internacional la seguridad es el fin más alto, la primera preocupación de los Estados no es maximizar el poder sino mantener sus posiciones en el sistema (Waltz, 1979: 126). También afirma que, solo si la supervivencia está asegurada, los Estados pueden buscar otros objetivos como la tranquilidad, el beneficio y el poder (Waltz, 1979: 126). Este enfoque luego iba a ser conocido como realismo *defensivo*.

Para Waltz la supervivencia y la seguridad son los objetivos fundamentales de un Estado. El autor argumenta que en un sistema anárquico y de autoayuda las unidades se preocupan por su supervivencia, y que esta preocupación condiciona su comportamiento, y las consideraciones de seguridad subordinan la ganancia económica al interés político (Waltz, 1979: 105). Por ello, el enfoque del equilibrio de poder es central en su teoría.

Waltz afirma que: “La teoría del equilibrio de poder es una teoría sobre los resultados producidos por las acciones no coordinadas de los estados” (1979: 122. Traducción del autor). Adicionalmente, señala que su teoría del equilibrio de poder asume que los Estados son actores unitarios, quienes, como mínimo, buscan su propia preservación, y, como máximo, impulsan la dominación universal. Los Estados utilizan los medios disponibles, internos y externos, para alcanzar los objetivos planteados. El juego externo es uno de alineamiento y

reajuste, y se basa en movimientos para fortalecer y ampliar la propia alianza o para debilitar y reducir al rival (Waltz, 1979: 118).

Así pues, mientras que Morgenthau parte de un pesimismo antropológico, donde los Estados naturalmente e intrínsecamente buscan el poder por el poder, para Waltz la búsqueda del poder de los Estados es instrumental y está impulsada por el sistema anárquico y de autoayuda de las relaciones internacionales.

Si bien para Waltz el poder no es el objetivo último de los Estados, sí es su elemento analítico fundamental para entender la configuración de la *estructura* internacional. La pregunta esencial de su obra es la siguiente: “¿Cómo afecta la estructura, definida como una configuración de poder, a las características de los estados, sus aspiraciones, su elección de medios y posiblemente incluso su organización interna?” (Waltz, 1979: 46. Traducción del autor).

Al comparar la política nacional con la internacional, Waltz (1979: 113) resalta que la política nacional se despliega en el ámbito de la autoridad, de la administración y de la ley, mientras que la política internacional lo hace en el ámbito del poder, de la lucha y del acuerdo. Mientras que la política nacional es jerárquica, vertical, centralizada, heterogénea, dirigida y artificial, la política internacional es anárquica, horizontal, descentralizada, homogénea, no dirigida y mutuamente adaptable. El ámbito internacional es eminentemente político.

Y en materia de cooperación o coordinación, advierte que en la anarquía prevalece la reciprocidad y cautela, en una dinámica que denomina *socios adversarios* (Waltz, 1979: 175). Por ello, advierte que los Estados consideran que las ganancias relativas son más importantes que las absolutas, y que tratan de evitar volverse dependientes de otros para obtener bienes y servicios vitales (Waltz, 1979: 195).

Así pues, Waltz deja poco espacio para explicar la cooperación en el orden global. Su teoría parte de la asunción de las acciones no coordinadas de los Estados. Su coordinación o cooperación no son tal, ya que las plantea en un juego de suma cero, donde incluso la sociedad con otro Estado siempre está acompañada de la rivalidad.

Si bien esto pareciera insuficiente, es coherente, en su estructura interna, con su forma de entender el poder. Waltz señala que usar el poder es aplicar las capacidades para cambiar el comportamiento de otro, de cierta forma (1979: 191). Y que un agente es poderoso en la medida que pueda afectar a otros más de lo que lo afecta a él (1979: 192). También admite que el poder debe ser definido en términos de capacidades, por lo que incluso un país poderoso no puede controlar

todos los resultados (1979: 192). Sin embargo, el actor más poderoso tiene mayor autonomía y rango de acción, mayores niveles de seguridad frente a los menos poderosos, y tiene mayor capacidad de influir sobre cuál y cómo serán las dinámicas de las relaciones internacionales (1979: 194). De esta concepción de poder, derivan las limitaciones ya señaladas sobre la incapacidad de ofrecer un marco analítico y teórico que pueda ayudar a comprender las dinámicas de cooperación en el orden global.

Para Waltz (1979: 72), en la política internacional las unidades de mayor capacidad configuran el escenario de acción para los demás y para ellas mismas. Por ello, el análisis de la política internacional como sistema, debe concentrarse en los Estados que marcan la mayor diferencia. En su teoría, la estructura de un sistema es generada por las interacciones de sus partes principales, por lo que, según el autor, centrarse en las grandes potencias no es ignorar a los Estados menores, ya que entender las acciones de estos, requiere prestar más atención a las potencias.

Por ello, señala que una teoría general de la política internacional debe basarse, necesariamente, en las grandes potencias. De hecho, afirma que sería ridículo construir una teoría de la política internacional basada en Malasia y Costa Rica, ya que los destinos de todos los Estados se ven afectados mucho más por los actos y las interacciones de los actores principales que de los menores. Y agrega que, en el cambio de siglo, los análisis de la política internacional como sistema no prestaban atención a la política exterior y militar de países como Suiza, Dinamarca o Noruega, sino a las potencias del momento como Gran Bretaña, Alemania, Rusia y Francia (Waltz, 1979: 72).

Finalmente, argumenta que la teoría tiene capacidad de generalización hasta los Estados menores, en la medida en que sus interacciones están aisladas de la intervención de las grandes potencias de un sistema, ya sea por la relativa indiferencia de esto último o por dificultades de comunicación y transporte (Waltz, 1979: 73).

Así pues, se puede observar que en la teoría de Waltz la mayoría de los Estados que conforman el sistema internacional tienen una capacidad de agencia irrelevante. Sus dinámicas están condicionadas por las acciones o ausencias de las grandes potencias. Como se argumentará más adelante, esto no corresponde a la evidencia empírica actual, por lo que es un marco insuficiente para entender las dinámicas del orden global contemporáneo y la capacidad de agencia de todos los Estados en el nivel global y regional.

En la actualidad, esta concepción estrecha de poder y jerarquización de los temas de seguridad militar en la agenda de las Relaciones Internacionales ha alcanzado su punto más alto con el denominado neorrealismo *ofensivo*. La obra de Mearsheimer, *La tragedia de la gran política de poder* (2001), es la pionera en esta materia.

Mearsheimer, al igual que Morgenthau, parte del pesimismo antropológico que considera a los Estados como intrínsecamente maximizadores de poder. Y Mearsheimer, al igual que Waltz, es un estructuralista de las Relaciones Internacionales, pero se diferencia de este, porque considera que la mejor forma de conseguir la supervivencia es obteniendo el mayor poder relativo, mientras que para Waltz el equilibrio de poderes era fundamental.

Para Mearsheimer (2001: 2) la política internacional siempre ha sido un negocio despiadado y peligroso, donde grandes potencias se temen unas a otras y siempre compiten entre sí por el poder. Según el autor, el objetivo primordial de cada Estado es maximizar su participación en el poder mundial, lo que significa ganar poder a expensas de otros Estados. Siendo su objetivo último: "... ser la potencia hegemónica, es decir, la única gran potencia del sistema" (Mearsheimer, 2001: 2. Traducción del autor).

A diferencia de Waltz y de su equilibrio de poder, Mearsheimer (2001: 2) afirma que las grandes potencias casi nunca están satisfechas con la distribución del poder; por el contrario, enfrentan un incentivo constante para cambiarlo a su favor. Señala que la mayoría de las veces, las grandes potencias tienen intenciones revisionistas y usan la fuerza para alterar el equilibrio de poder si creen que se puede hacer a un precio razonable, y cuando no lo hacen, es solo porque consideran que los costos son muy altos y esperan un momento más favorable. Y como es poco probable que un Estado se consolide como el hegemón, el mundo está condenado a una competición perpetua por el poder entre grandes potencias.

Para Mearsheimer (2001: 29), las grandes potencias siempre están buscando oportunidades para ganar poder sobre sus rivales, con la hegemonía como objetivo final. También señala que las grandes potencias tienen intenciones agresivas y se temen entre sí, ya que tienen la capacidad de atacarse y podrían tener motivos para hacerlo, por lo que cualquier Estado que quiera sobrevivir debe, al menos, sospechar de los otros (Mearsheimer, 2001: 32 y 36). Finalmente, señala que: "Las grandes potencias se temen unas a otras. Se observan con desconfianza y les preocupa que la guerra esté a la vista. Anticipan el peligro. Hay poco espacio para la confianza entre los estados" (Mearsheimer, 2001: 32. Traducción del autor).

Para Mearsheimer (2001: 18), los Estados están dominados por los cálculos sobre el poder y compiten por el poder entre ellos, y esta competencia puede requerir de la guerra, la cual se considera un instrumento aceptable. En un sistema anárquico, el poder es la clave de la supervivencia, los Estados están en la búsqueda de oportunidades para ganar poder a expensas de sus rivales (Mearsheimer, 2001: 19). El sistema internacional obliga a las grandes potencias a maximizar su poder relativo, porque esa es la forma óptima de maximizar su seguridad; es decir, la supervivencia exige un comportamiento agresivo (Mearsheimer, 2001: 21). Por ello, para Mearsheimer: "... las grandes potencias reconocen que la mejor manera de garantizar su seguridad es lograr la hegemonía ahora, eliminando así cualquier posibilidad de desafío por parte de otra gran potencia." (2001: 35. Traducción de autor):

En este contexto, sigue Mearsheimer, las grandes potencias se determinan sobre la base de su capacidad militar relativa (2001: 5), y el chantaje y la guerra son las principales estrategias que emplean para adquirir poder (2001: 13). La guerra es la principal estrategia que usan los Estados para adquirir poder relativo, y, por su parte, el chantaje es una alternativa más atractiva, ya que para producir resultados se basa en la amenaza de la fuerza, no en su uso real, por lo que es relativamente gratuito. Sin embargo, el chantaje suele ser difícil de lograr porque es probable que las grandes potencias luchen, antes de someterse a las amenazas de otras grandes potencias (2001: 138). Por ello, Mearsheimer (2001: 12) sugiere a los Estados, que, si quieren sobrevivir, deben ser unos buenos realistas ofensivos.

Para Mearsheimer, el poder son los activos específicos o recursos materiales que están disponibles para un Estado (2001: 57). Define el poder especialmente en términos militares, porque considera que el realismo ofensivo debe enfatizar que la fuerza es la última fundamentación de la política internacional (2001: 56). Mearsheimer identifica dos tipos de poder, el militar y el latente. El poder latente lo constituyen los recursos sociales que un Estado tiene disponibles para construir fuerzas militares, son: el dinero, la tecnología y el personal para librar guerras. Mientras que el poder militar, en la política internacional, es el verdadero poder efectivo del Estado (2001: 55).

En materia de cooperación, Mearsheimer advierte que si bien los Estados pueden, de forma excepcional cooperar, en el fondo tienen intereses en conflicto (2001: 18). Los Estados están motivados por cálculos estrechos sobre el poder relativo, no por un compromiso de construir un orden global, con base en principios (2001: 49). Cuando los Estados cooperan se concentran en las ganancias relativas y están preocupados por las trampas, por lo que, en un sistema



internacional básicamente competitivo y en donde los Estados se ven como potenciales enemigos, esta cooperación se ve impedida o limitada (2001: 51 y 52).

Así pues, se observa que el realismo clásico y los neorealismos defensivos y ofensivos, tienen una concepción del poder basada exclusivamente en su dimensión conflictiva. Incluso, los trabajos más recientes como los del neorealismo ofensivo enfatizan sus análisis en la dimensión militar del poder coercitivo. Si bien, la evidencia empírica, histórica y contemporánea, adviertan sobre las relaciones conflictuales entre los Estados, en general, y las grandes potencias, en particular, también se deben señalar los espacios de cooperación. Las tradiciones realista y neorealista son incapaces de comprender las dinámicas de cooperación derivadas del poder cooperativo.

Pero esta forma de entender el poder no es exclusiva del realismo y del neorealismo, también el neoliberalismo la comparte. De hecho, la síntesis neo – neo se debe, en gran parte, a lo común de su concepción del poder. Si bien el neoliberalismo tiene mayor confianza en la cooperación y entienden a las instituciones como la principal variable para explicar el comportamiento de los Estados, ambos consideran que los Estados buscan solo su interés propio y que el poder es unilateral, su relación es de suma cero y su objetivo es controlar al otro.

Keohane y Nye, por ejemplo, señalan que no existe una jerarquía clara o inmutable de la agenda internacional, por lo que los temas de seguridad no deben dominar, de forma continua, los análisis de Relaciones Internacionales (1988: 41). Sin embargo, siguen definiendo al poder en términos de dominación: “El poder puede pensarse como la habilidad de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no harían (y a un costo aceptable para el actor que promueve la acción). El poder también puede concebirse en términos de control sobre los resultados” (1988: 25).

Nye, en su obra *Poder suave*, amplía la concepción del poder en su instrumentalización, pero siempre dentro del objetivo de dominación. Para Nye (2004: 5 y 6), el poder blando consiste en conseguir que otros deseen los resultados que uno desea, es la capacidad de persuasión y de atraer, se basa en la capacidad de moldear las preferencias de los demás, en la capacidad de manipular la agenda de opciones políticas de una forma en la que otros no expresen sus preferencias porque parecen poco realistas. También resalta que, la diferencia entre el poder blando y duro es de grados, tanto en la naturaleza del comportamiento y en lo tangible de los recursos. El poder duro es de coerción, mientras que el poder blando es de atracción o inducción. Pero ambos coinciden en ser aspectos de la capacidad de lograr el propósito de afectar el comportamiento de los demás (Nye, 2004: 7).

La dimensión de poder que aquí se argumenta la denominamos *cooperativa*. A diferencia del poder coercitivo, este poder cooperativo se distingue por ser de suma positiva, donde el poder no se ejerce de forma unilateral sobre otro agente, sino en conjunto. Esta dimensión del poder se despliega en las actividades de cooperación de los Estados en búsqueda de un bien común.

Esta dimensión del poder se basa en la concepción de que hay un conjunto de cointereses. El cointerés es más que una interdependencia, ya que no es una relación, simétrica o asimétrica, de mutua dependencia entre dos o más agentes, sino que es un objetivo común a la totalidad de los agentes involucrados. Por ello, los Estados no buscan solo maximizar su interés propio, sino también el interés compartido.

Aquí, los Estados no luchan por el poder, sino que hay un coempoderamiento, en la medida que, para el logro de este bien común es más significativo las sinergias positivas que se derivan de las interacciones de los poderes individuales, que el poder relativo de cada agente. El poder cooperativo es un poder que se constituye en conjunto.

Así pues, esta concepción de la dimensión cooperativa del poder permite ofrecer un marco analítico y conceptual para entender los espacios de coordinación y cooperación entre los distintos agentes para conseguir objetivos comunes. En la contemporaneidad, uno de estos objetivos comunes donde se despliega el poder cooperativo es la gobernanza global para el desarrollo.

## **Gobernanza global para el desarrollo como poder cooperativo**

En las Relaciones Internacionales los temas de guerra y seguridad militarizada han estado en el centro de la reflexión. Esta ponderación ha generado que temas como el desarrollo y los países del sur global quedaran en la periferia de la agenda internacional. También se ha concentrado en el Estado como unidad de análisis autorreferencial, dejando sin la atención que corresponde a los individuos y su dignidad intrínseca. Sin embargo, en la contemporaneidad del orden global se han pluralizado los actores y los temas, incluyendo el de la gobernanza global para el desarrollo.

Entendemos por gobernanza global a las interacciones coordinadas de los actores internacionales, y sus derivados institucionales y organizacionales, en búsqueda de un objetivo común en la esfera global. Los actores internacionales

tienen numerosas interacciones, pero no todas son coordinadas, pueden ser solo reactivas y jerárquicas. Las interacciones coordinadas se distinguen porque, previo a las decisiones y acciones, hay un proceso de construcción de acuerdos que deriva en una confianza recíproca. Adicionalmente, las interacciones coordinadas también hacen referencia a que ningún actor puede o desea imponer sus intereses, sino que amerita de un proceso de negociaciones y compromisos con tendencias a la equidad.

Cuando se habla de actores internacionales se incluyen a todos aquellos con capacidad de agencia en el nivel global. Pueden ser Estados, empresas, organizaciones civiles, personas, entre otros. Entendiendo que la pluralidad de agencia es uno de los rasgos más distintivos del orden global contemporáneo. También se indica que si bien la gobernanza comienza con la interacción coordinada de los actores internacionales, estas, al ser recurrentes, generan instituciones y organizaciones que dan forma a la gobernanza y contribuyen con el orden global en general.

Finalmente, se habla de un objetivo común en la esfera global, lo que indica el cointerés y hace evidente la necesidad de cooperar. Este es un elemento fundamental del poder cooperativo, donde el poder individual de cada actor busca converger y no competir, es un juego de suma positiva. Adicionalmente, señala que el objetivo común obtiene un carácter global no solo dependiendo de su escala geográfica, sino también por su carácter ético de estima social. Por ejemplo, las violaciones a los derechos humanos en cualquier pequeña localidad del mundo, deben tener un interés global. El desarrollo es uno de los principales ejemplos de objetivo común global.

El desarrollo, entendido como la expansión de las libertades, puede ser considerado como un valor universal, porque todas y todos tienen razones para valorarlo. El desarrollo comprende la expansión de las libertades reales que disfrutan y tienen razón para valorar los seres humanos. El incremento de estas libertades amplía las oportunidades y mejora las capacidades de las personas para influir en el mundo que les rodea, es decir, la capacidad de agencia. Las capacidades reflejan las diferentes combinaciones de funciones dentro de las cuales un individuo puede escoger para poder hacer y ser lo que mejor consideren. Así, se armoniza el desarrollo con la diversidad humana en un contexto de empoderamiento efectivo de las personas (Sen, 2003; Sen, 2005).

El desarrollo, la libertad para poder vivir una vida larga y saludable, saber leer, escribir y contar es un derecho humano. Y como derecho humano todas las personas tienen derecho a ello, y todas tienen la obligación de garantizarlos

para todas. Solo se puede hablar realmente de comunidad internacional, si se atienden con la responsabilidad pertinente estas demandas.

Dentro de la agenda global del desarrollo, la reducción de la pobreza es una prioridad ética y de política. Las instituciones y normas internacionales afectan los niveles de desarrollo, y una configuración de economía política internacional que impida o dificulte el desarrollo constituye una violación sistémica y estructural a los derechos humanos (Pogge, 2007). Si bien las políticas y las instituciones domésticas son las principales determinantes del desarrollo de los países, la dinámica global también tiene importantes efectos, directos e indirectos, sobre este. Por ejemplo, la disponibilidad tecnológica, los mercados financieros y los regímenes comerciales son variables fundamentales que inciden en el desarrollo de un país (Gilpin, 2001).

Las instituciones económicas dan forma a los incentivos económicos (los incentivos para ahorrar e invertir, innovar y adoptar nuevas tecnologías). Pero es el proceso político el que determina cuáles serán las instituciones económicas, mientras que las instituciones políticas condicionan el funcionamiento de este proceso. Se pueden identificar dos tipos de instituciones políticas: las absolutistas y las pluralistas. Si el reparto de poder es restrictivo e ilimitado, las instituciones políticas son absolutistas, quienes detentan el poder pueden establecer instituciones económicas para enriquecerse y acrecentar su poder. Por su parte, las instituciones políticas pluralistas distribuyen el poder ampliamente, así el poder político reside en una amplia coalición o pluralidad de actores (Acemoglu y Robinson, 2012).

Desde la Segunda Guerra Mundial, la gobernanza económica global ha estado enmarcada en las instituciones neoliberales del Bretton Woods, liderada por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. Este régimen es reflejo de la dinámica de poder luego de la Guerra Fría, y representa, de forma más que proporcional, los intereses de las principales potencias de ese momento, Estados Unidos y sus aliados de Europa occidental.

Este régimen y gobernanza global se han configurado bajo la concepción estrecha del poder. Sus dinámicas han estado guiadas por las ideas de la economía neoclásica, que entre otros supuestos, considera que los individuos son racionales, y que esta racionalidad consiste en que los agentes son maximizadores del interés propio. Según esta escuela, es la dinámica del mercado la que debe asignar, de forma eficiente, los recursos, sin considerar los temas de equidad. La evidencia empírica muestra cómo esta concepción ha derivado en el aumento de

la inequidad, la cual es una de las barreras más significativas para el desarrollo global.

Maddison (2001) en su estudio sobre los patrones de crecimiento económico de los cinco siglos más recientes, encuentra empíricamente que la tendencia de los ingresos per cápita entre los países tienden a divergir, haciéndose los países ricos más ricos, y los países pobres más pobres. Si bien en el análisis se encuentra que algunos países, especialmente en el Asia, como Japón, Corea del Sur, Taiwán y Tailandia, han logrado reducir la brecha, esto no se presenta en las demás regiones del mundo. Siendo la brecha para el año 1870 de 3 a 1; y para el año 1992 de 16 a 1; y, al comparar al país de mejor desempeño con el de peor desempeño las distancias son más dramáticas aún, siendo en el año 1870 de 7 a 1 y ya para el 1992 de 72 a 1.

Por su parte, Passe-Smith (2003) señala que desde de 1960 hasta 1998 el mundo tuvo un periodo de bonanza caracterizado por un crecimiento a una tasa anual de 1,71 %. Sin embargo, la brecha absoluta de desigualdad entre los países de ingresos altos y medios, y entre los países de ingresos altos y los pobres, aumentó constantemente durante este periodo, dificultando que este crecimiento se tradujera en desarrollo y reducción de la pobreza.

Si bien, al menos desde la década de 1970 se ha cuestionado esta gobernanza económica global, cuando el Grupo de los 77 (G-77) exigió el *Nuevo Orden Económico Internacional* (NOEI), que incluía que estos acuerdos estuviesen bajo la autoridad de la Asamblea General de Naciones Unidas, no es hasta el 2008 que esta gobernanza tuvo un cambio significativo.

La crisis económica del 2008 representó la mayor crisis financiera internacional desde la denominada gran depresión, y fue causada, principalmente, por la inadecuada regulación del sistema financiero internacional, producto de la liberalización financiera, el cual es uno de los pilares conceptuales y de política del régimen de Bretton Woods. Y, en este contexto, el epicentro de los procesos sistémicos de acumulación capital a escala mundial se ha desplazado hacia otros ejes nodales del poder económico, como Asia.

El sur global cada vez tiene un mayor dinamismo y aporte a la economía internacional. Por ejemplo, el sur global pasó de aportar al comercio internacional el 25 % en 1980 a 47 % en 2010, el comercio dentro del sur global aumento de menos del 8 % en 1980 a 26 % en 2011, la inversión Sur-Sur aumentó hasta alcanzar el 60 % de la totalidad de la inversión extranjera recibida en el Sur. Y, por primera vez, en ciento cincuenta años la combinación del PIB de tres economías del sur global, China, India y Brasil igualan al conjunto de las

seis principales economías del Norte, Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y Canadá (PNUD, 2013).

También se debe resaltar, que estos países no siguieron los parámetros de políticas económicas de las instituciones del Bretton Woods, cuestionaron sus modelos y a la gobernanza global económica desventajosa que ellas controlan. Es decir, simultáneamente han emergido con mayor capacidad de agencia actores del sur global, mientras que los agentes del norte global pierden capacidades relativas y absolutas. Estos elementos, materiales e ideacionales, han permitido que los actores y las agendas de desarrollo en la gobernanza global se pluralicen. Esta apertura potencia la capacidad de poder cooperativo para alcanzar el desarrollo (Miranda, 2019a).

Sin embargo, como advierte Acharya (2014), el orden global contemporáneo es multicomplejo, pero no posliberal. Por primera vez en la historia de la humanidad varios países emergen simultáneamente y en distintas locaciones, pudiendo interactuar y, en conjunto, afectar al orden global. En este escenario, los regionalismos y el orden regional adquieren mayor importancia, ya que las potencias emergentes del sur global se presentan como potencias regionales y los países con menor poder tienen mayor capacidad de agencia. Y las relaciones Norte-Sur son cada vez más interdependientes y recíprocas. Sin embargo, Estados Unidos, Europa occidental y las instituciones del Bretton Woods seguirán teniendo un rol en los elementos centrales del orden global.

Por ello, en la contemporaneidad de la gobernanza global del desarrollo han tenido mayor gravitación iniciativas como la del Grupo de los 20 (G-20). Con el declive del multilateralismo tradicional, donde Estados Unidos y Europa occidental han abandonado varios de sus compromisos y han optado por el bilateralismo para hacer efectiva su favorable asimetría de poder, la gobernanza de clubes ha tomado un mayor papel en el orden global contemporáneo. El G-20 ha venido tomando mayor relevancia no solo en la gobernanza global económica, sino también en distintos temas del orden global en general, siendo uno de sus objetivos fundamentales la reforma de la gobernanza global económica. El G-20 reúne a países del norte y del sur global, dejando en evidencia sus intereses comunes y la capacidad de desplegar un poder cooperativo. Sin embargo, en estos modelos también siguen existiendo asimetrías y problemas de inclusión de intereses. Se han incorporado países emergentes del sur global, pero estos han tenido dificultades para jerarquizar sus intereses comunes y han mostrado poca disposición en promover objetivos de los países del sur global menos desarrollados.

Esta gobernanza global tiene mayor capacidad para desplegar el poder cooperativo, y, la nueva agenda de desarrollo y los compromisos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) demandan una gobernanza global del desarrollo, con base en una concepción cooperativa del poder, ya que plantea una corresponsabilidad y cointerés en sus compromisos.

Para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 y que el desarrollo llegue a todos los seres humanos se necesita una reforma de la gobernanza mundial hacia un multilateralismo más justo. Retos como reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, proteger los derechos laborales, garantizar unos ingresos mínimos, cooperar para fortalecer los Estados frágiles, prestar ayuda humanitaria y ofrecer refugio a quienes corren un peligro extremo, exigen una comunidad internacional más comprometida (PNUD, 2016).

Los objetivos de desarrollo sustentable hacen especial énfasis en los ecosistemas y en el cambio climático, ya que este fenómeno pone en riesgo a la vida y a los medios de subsistencia de todas las personas. Adicionalmente, la actividad económica que se ve afectada más que, proporcionalmente por el cambio climático, es la agricultura, la cual es la principal actividad de los países del sur global y de las personas en estado de pobreza en el nivel global, y quienes viven en un 70 % en las zonas rurales más vulnerables. Los países del sur global, por su posición geográfica y menor capacidad de prevención, también están especialmente afectados con fenómenos naturales como tormentas y sequías. En este contexto, el Acuerdo de París, que integra a países del norte y del sur global, es una plataforma que tiene potencialidades para contribuir a una gobernanza global para el desarrollo sustentable, donde se promuevan políticas ambientales, transferencia tecnológica e inversiones en energías sostenibles (PNUD, 2016; Miranda, 2018).

Así pues, los retos contemporáneos del desarrollo no pueden resolverse en el nivel individual de los países. La pobreza, el cambio climático, las migraciones, las pandemias, todos son temas fundamentales de la agenda contemporánea del desarrollo y ameritan de una gobernanza global del desarrollo, con base en una concepción del poder cooperativo. Adicionalmente, la gobernanza global, con su poder cooperativo, permite que los países con menor capacidad de agencia puedan beneficiarse de bienes globales, que en una economía internacional basada en las dinámicas del mercado no se ofrecerían.

La Cooperación Sur Sur (CSS) es uno de los fenómenos más ejemplares del poder cooperativo. La Cooperación Sur Sur nace como complemento y alternativa a la Cooperación Norte Sur, y hace referencia a las instituciones e instrumentos que utilizan los países del sur global para alcanzar objetivos comunes, y está

basada en la solidaridad y autonomía (Miranda, 2019b). La Cooperación Sur Sur se ha caracterizado por un proceso, a través del cual, se producen beneficios comunes. Por ejemplo, la Cooperación Sur Sur en materia de intercambio de conocimiento, se ha distinguido por un proceso en el que se produce el desarrollo de capacidades en ambos extremos de la cadena, en proveedores y receptores. Esto incluye, intercambio consciente de conocimientos por parte del proveedor, capacidad para adquirir conocimientos por parte del receptor, adquisición y aplicación de conocimientos por parte del receptor, y adquisición y aplicación de conocimientos y capacidades por parte del proveedor, mejorando la información y el conocimiento en un circuito de retroalimentación. De esta forma, se dan los beneficios mutuos horizontales y se refleja la solidaridad. Así, se reconoce que proveedores y receptores pueden desarrollar conocimiento para el desarrollo (Bawa y Dwivedi, 2021).

Otro de los fenómenos donde se evidencia, de forma más clara, la dimensión cooperativa del poder es en los regionalismos. En el orden global contemporáneo los regionalismos y el orden regional han tomado una mayor importancia, ya que las potencias emergentes, como India y Brasil, se proyectan como potencias regionales y los países relativamente débiles poseen mayor capacidad de agencia a esta escala. Así, se forman condiciones para que las potencias regionales con aspiraciones a proyectar su poder a nivel global se legitimen a nivel regional, lo que genera incentivos para ofrecer bienes públicos y una relación más cooperativa (Acharya, 2018).

El despliegue del poder cooperativo en la gobernanza global del desarrollo es una muestra de que en las relaciones internacionales pueden existir acuerdos colectivos basados en la confianza recíproca y los cointereses. El poder cooperativo genera bienes públicos fundamentales para el orden global y para los objetivos de desarrollo.

El poder cooperativo es intrínseco a la comunidad internacional. No se puede entender a cabalidad las relaciones internacionales sin el poder cooperativo. La dimensión conflictual y cooperativa del poder se encuentran en las relaciones internacionales, pero un orden global que aspire a ser más justo, plural, inclusivo, que comparta objetivos y valores, a ser una comunidad, debe preponderar el poder cooperativo.

Así pues, se evidencia que la concepción de la escuela realista y Neo – Realista que reduce la concepción del poder a su dimensión conflictual, es insuficiente para entender el orden global, en general y las múltiples expresiones de cooperación, en particular.



## Conclusiones

El orden global contemporáneo se distingue por sus fenómenos más interdependientes y por su mayor pluralidad en agentes y temas. Para comprender esta interdependencia y diversidad se necesita un concepto de poder más amplio, que incluya su dimensión cooperativa.

Las escuelas Realista y Neo – Realista han sido las dominantes en las Relaciones Internacionales, definiendo a la guerra y a la seguridad, en su estrecha dimensión, como los objetivos de estudio fundamentales de la disciplina. Morgenthau, Waltz y, especialmente Mearsheimer, como los autores más influyentes, han contribuido a la caracterización de un concepto exclusivamente conflictual del poder, dejando a la disciplina sin mayores herramientas conceptuales para comprender gran parte de los fenómenos de las relaciones internacionales. Si bien, los conflictos y las guerras han definido los regímenes internacionales, la cooperación y la gobernanza han dado cierto orden y también han cambiado la dinámica del orden global. Por ello, es fundamental ampliar la concepción de poder para abarcar su dimensión cooperativa.

El análisis de la gobernanza global del desarrollo, por ejemplo, ayuda a comprender el declive de las instituciones Bretton Woods y el ascenso de una gobernanza global que refleja, de forma más equitativa, la pluralidad e interconexiones de intereses de la diversidad de agentes. También evidencia la capacidad e importancia de la dimensión cooperativa en las relaciones internacionales y su estudio.

Otros análisis sistemáticos, en temas como los derechos humanos y la democracia, y la importancia de la cooperación internacional para conseguir estos objetivos, son agendas de investigación que enriquecen a la disciplina y a su carácter crítico. Es especialmente pertinente resaltar este punto, ya que en la contemporaneidad la agenda de las Relaciones Internacionales sigue atendiendo, de forma más que proporcional, a los temas tradicionales de conflictos y a las relaciones de balance o desequilibrio de poder competitivo entre las potencias mundiales.

Finalmente, unas Relaciones Internacionales críticas, que no solo se conformen con el análisis del acontecer mundial, sino que también tengan propuestas normativas con sus derivados de política, y que esté comprometida con un orden global más justo, necesita de la dimensión cooperativa del poder. Las Relaciones Internacionales deben tener la capacidad, a través de sus marcos categoriales y analíticos, de evidenciar la posibilidad de un orden global más inclusivo y

plural, donde las agendas de investigaciones ponderen, de forma más justa, las necesidades de toda la población mundial, y que dote de herramientas a las y los hacedores de políticas para la construcción de un orden global fundamentado en la cooperación.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Ediciones: Deusto, Grupo Planeta. Barcelona-España.
- Acharya, A. (2018). *Constructing Global Order. Agency and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Acharya, A. (2014). *The end of American World Order*. Polity Press.
- Bawa, A. y Dwiveda, K. (2021). Banking on Knowledge: The Role of Knowledge Exchange in Enhancing the Quality of Capital Flows. En H. Lucena y R. Miranda (Ed.) *South-South Cooperation in the 21st Century: New challenges*, (pp. 23-87). University of Los Andes.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy. Understanding the international economic order*. Princeton University Press.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Editor Latinoamericano GEL.
- Maddison, A. (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. OECD.
- Mearsheimer, J. (2001). *The tragedy of Great Power politics*. W. W. Nanon & Company.
- Miranda, R. (2018). Desarrollo y cambio climático. Una mirada desde América Latina. *International Latin American Studies Review*. 21 (2), (pp. 193-212).
- Miranda, R. (2019a). Sur Global y América Latina en el Orden Global contemporáneo. *Humania del Sur*. 14 (27), (pp. 175-198).
- Miranda, R. (2019b). Co-development and Global Political Economy (GPE): The Role of the South – South Cooperation. En Research and Information Systems for Developing Countries (RIS) (Ed.) *Global Issues and Local Actions in South-South Cooperation*, (pp. 3-6). RIS.
- Morgenthau, H. (1986). *Política Entre naciones: la lucha por el poder y la paz*. Editor Latinoamericano GEL.
- Nye, J. (2004). *Soft power: the means to success in world politics*. Public Affairs.

- Passé-Smith, J. (2003). The persistence of the Gap Between Rich and Poor Countries. En M. Seligson y J. Passé-Smith (Eds.) *Development and Underdevelopment: The Political Economy of Global Inequality*, (pp. 17-32). Lynne Rienner Publishers.
- PNUD. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. PNUD.
- PNUD. (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas*. PNUD.
- Pogge, T. (2007). Severe Poverty as a Human Rights Violation. En T. Pogge (Ed.) *Freedom from Poverty as a Human Right. Who owes what to the very poor?* (pp. 11-54) Oxford University Press.
- Sen, A. (2003). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta.
- Sen, A. (2005). Human Rights and Capabilities. *Journal of Human Development*. 6 (2), (pp. 151-166).
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing Company.



LA INFLUENCIA DE LOS MARCOS  
DE REFERENCIA (FRAMINGS) EN LA  
GOBERNANZA DE LA ADAPTACIÓN AL  
CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DEL RIESGO  
A NIVEL LOCAL: LOS CASOS DE UPALA DE  
COSTA RICA Y SAN FRANCISCO DEL VALLE  
DE OCOTEPEQUE HONDURAS

*FRAMINGS INFLUENCE ON THE GOVERNANCE  
OF CLIMATE CHANGE ADAPTATION AND RISK  
MANAGEMENT AT THE LOCAL LEVEL: THE CASES  
OF UPALA IN COSTA RICA AND SAN FRANCISCO  
DEL VALLE DE OCOTEPEQUE HONDURAS*

Luis Diego Segura Ramírez<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0002-5278-7699

Adriana Bonilla Vargas<sup>2</sup>

ORCID: 0009-0008-2955-0643



## RESUMEN

El cambio climático es uno de los principales retos globales del siglo XXI. La agenda internacional ha avanzado desde la aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. La comunidad internacional ha entendido que la agenda de mitigación no será suficiente para atender la problemática asociada al cambio climático y los últimos instrumentos internacionales han incorporado la adaptación como un tema central en la respuesta a este. Los Estados han venido aprobando contribuciones nacionalmente determinadas en el marco del Acuerdo de París. En estas contribuciones se han establecido, como elementos centrales, la generación de política pública para favorecer la adaptación a nivel nacional. Sin embargo, un reto fundamental de la adaptación es que esta debe ser localmente estudiada y desarrollada, por ende, los instrumentos nacionales e internacionales pueden estimular e impulsar dichos procesos, no obstante, serán las autoridades y actores locales quienes determinarán el avance de estos.

1 Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional. Profesor. PhD. Candidate. Correo electrónico: [luis.segura.ramirez@una.cr](mailto:luis.segura.ramirez@una.cr)

2 Investigadora Independiente. Egresada de la maestría manejo de los recursos naturales y gestión ambiental de la UNED. Correo electrónico: [adrimbv@gmail.com](mailto:adrimbv@gmail.com)

Luis Diego Segura Ramírez y Adriana Bonilla Vargas



Este artículo se centra en analizar la influencia de los actores y sus marcos de referencia en procesos de planificación local y la integración de la adaptación al cambio climático, estudiando los casos de Upala de Alajuela en Costa Rica y San Francisco del Valle de Ocotepeque en Honduras, con el objetivo de comprender su influencia en el desarrollo de políticas públicas locales que integraron medidas de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático. Los resultados demuestran que los marcos referenciales de los actores influyen en la forma en que se entiende el riesgo y el cambio climático y en la valoración de las medidas que se incluyeron en el plan local.

Así, se evidencia que el uso del estudio comparativo de casos entre diferentes países es una herramienta clave para el abordaje de los fenómenos internacionales. Si bien la adaptación es un proceso liderado desde lo local, su estudio, práctica e instrumentos internacionales que faciliten su avance demandan de procesos de investigación que permitan comparar las diferentes prácticas y problemáticas asociadas. Desde las relaciones internacionales, el estudio de estas prácticas de adaptación de distintos países es una herramienta clave en el análisis de las agendas internacionales de adaptación y respuesta al cambio climático.

**Palabras clave:** Adaptación al cambio climático; Costa Rica; gestión del riesgo; Honduras; ordenamiento territorial; teoría de marcos de referencia



## ABSTRACT

Climate change is one of the main global challenges of the 21st century. The international agenda has come a long way since the approval of the United Nations Framework Convention on Climate Change. The international community has understood that the mitigation agenda will not be enough to address the problems associated with climate change and the latest international instruments have incorporated adaptation as a central issue in the response to it. States have been approving Nationally Determined Contributions within the framework of the Paris Agreement. In these contributions, the generation of public policy to promote adaptation at the national level has been established as a central element. However, a fundamental challenge of adaptation is that it must be studied and developed locally; therefore, national, and international instruments can stimulate and promote these processes. Nevertheless, it will be the local authorities and actors who will determine the progress of these processes.

This article focuses on analyzing the influence of actors and their frames of reference in local planning processes and the integration of adaptation to climate change. We studied the cases of Upala, Alajuela in Costa Rica, and San Francisco del Valle de Ocotepeque in Honduras, with the aim of understanding how these frameworks influenced the development of local public policies that integrated risk management and climate change adaptation measures.

The results show that the referential frameworks of the actors influence the way in which risk and climate change are understood and the assessment of the measures that were included in the local plan. Thus, using comparative case studies applied to countries is a key tool for analyzing international phenomena. Although adaptation is a locally led process, its study, practice, and instruments that facilitate its progress demand research processes that allow the different practices and associated problems to be compared internationally. From the international relations agenda, the study of these adaptation practices of different countries is a key tool in the analysis of the international agendas for adaptation and response to climate change.

**Keywords:** Adaptation to Climate Change; Costa Rica; frame theory; Honduras; land use planning; Risk Management

## Introducción

“El cambio climático ahora está afectando a todos los países de todos los continentes” (United Nations, 2019). Desde el derretimiento del permafrost y fuertes precipitaciones hasta sequías, inundaciones e incendios forestales, estas son solo algunas de la amplia gama de consecuencias que ya han comenzado a sentirse en todo el mundo y que seguirán empeorando en los próximos años (Pietrapertosa, Khokhlov, Salvia & Cosmi, 2018). Dado que en este momento ya no se trata de evitar el cambio climático (CC), el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) destaca la urgencia de la adaptación, reconociendo que las medidas de precaución y anticipación son más eficientes y menos costosas que las soluciones de emergencia de última hora (Maslin, 2014).

Considerando lo anterior, las políticas de adaptación al cambio climático (ACC) que tienen como objetivo orientar el comportamiento para responder a los riesgos e impactos causados por el CC (McNeeley & Lazrus, 2014) se han vuelto cada vez más populares (Pietrapertosa et al., 2018). Sin embargo, solo recientemente la adaptación ha cobrado impulso y se ha vuelto importante en las políticas públicas de los países (Pietrapertosa, Khokhlov, Salvia & Cosmi, 2018). Esta tendencia también ha llegado a Centroamérica con un número cada vez mayor de políticas aprobadas (Segura, Van Zeijl-Rozema, & Martens, 2022).

Al conducir procesos de ACC y de gestión de riesgo, las personas tomadoras de decisiones deben responder preguntas tales como si debemos o no adaptarnos, adaptarnos a qué, cuándo, cómo, quién se debe adaptar y quién lo debe pagar. Estas y otras preguntas que surgen a lo largo del proceso están cargadas de normatividad, y los actores participantes de estas dinámicas interactúan para guiarlas acorde con sus propios marcos de referencia.

Schön y Rein (1994, p. 23) definen los marcos de referencia como “estructuras de creencia, percepción y apreciación”. McEvoy, Fünfgeld y Bosomworth (2013, p. 281) los describen como un proceso mediante el cual “personas con diferentes conocimientos, experiencias y antecedentes personales consideran un desafío común e intentan darle sentido desde su perspectiva individual u organizacional”. “Encuadrar” o construir un marco de referencia se relaciona con la forma en que un actor da sentido a una situación, un proceso o incluso un problema. Dar sentido está directamente relacionado con los conocimientos previos, con los valores y la perspectiva del propio actor. Una misma situación puede ser entendida de manera totalmente diferente por dos actores, incluso con la misma información disponible, debido a diferentes antecedentes, valores o perspectivas.

Cuando los actores se enfrentan a una situación en la que la visualizan con marcos completamente diferentes e incluso opuestos es cuando surgen controversias intratables (Schön & Rein, 1994); estos son concebidos por Hisschemoller y Hoppe (1995) como problemas no estructurados o moderadamente estructurados, basados en la (in)certidumbre sobre el conocimiento relevante y el consenso (o no) sobre normas y valores relevantes. Los actores que enmarcan el problema con puntos de vista opuestos generalmente no están de acuerdo con el conocimiento que es relevante o con las normas y valores relacionados con él, por lo general, esta situación provoca que el proceso de formulación de políticas se convierta en un problema no estructurado.

En este sentido, los procesos de adaptación han demostrado encontrarse con un número creciente de barreras, muchas especialmente centradas en las dimensiones sociales e institucionales de la adaptación. Estas han sido definidas como configuraciones de factores climáticos y no climáticos que emergen desde los actores, el sistema de gobernanza o del sistema en estudio. Así, estudiar los marcos de referencia nos podría dar indicaciones de cómo estos inciden en la relación entre los actores y el sistema de gobernanza que facilita u obstaculiza la adopción de medidas y estrategias de ACC.

El presente artículo busca estudiar los marcos de referencia que traen los actores a los procesos de toma de decisión, donde se valoran la inclusión de medidas de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático, es decir, cómo la diversidad de actores / marcos de referencia son gestionados y, finalmente, su impacto en la adopción de dichas medidas.

Para ello, este artículo se centra en dos estudios de caso: el primero fue el proceso de adopción de un plan regulador en el cantón de Upala, en Alajuela, Costa Rica, y el segundo fue el proceso de adopción del Plan de Desarrollo Municipal de San Francisco del Valle de Ocotepeque, Honduras. En ambos casos, tanto aspectos de gestión de riesgo como adaptación al cambio climático fueron valorados y discutidos por los actores locales. En el primer caso, el plan no fue adoptado por la presión de ciertos actores sociales, y en el segundo, la incorporación de los elementos de gestión de riesgo y adaptación fueron incorporados por el interés de los actores sociales, finalmente el plan fue aprobado e implementado.

De esta manera, ambos procesos muestran cómo el rol de los marcos de referencia de los actores influyó en el proceso de construcción de la política pública con diferentes resultados. Los procesos de adaptación son determinados y construidos desde el espacio local, si bien los Estados y la comunidad internacional influye en estos a través de políticas nacionales, tratados o acuerdos internacionales, o a través de la cooperación internacional (como en ambos casos



así fue), siguen siendo los actores locales y sus procesos de gobernanza local los que más influirán en su éxito o fracaso (Nalau, J. et al., 2015).

El estudio de casos de adaptación permite comprender cómo estos procesos se desarrollan y, sobre todo, al utilizar instrumentos teóricos como los bordados para estos casos, posibilita la comprensión de patrones que pueden ser utilizados para orientar, de mejor forma, futuros procesos de adaptación en diferentes latitudes, inclusive, integrándolos dentro de procesos de cooperación internacional, que es un elemento crítico de estudio de las relaciones internacionales.

## Metodología

De acuerdo con Schön y Rein (1994) existen tres niveles diferentes de marcos de acción. Los autores definen un nivel macro, los marcos meta culturales basados en valores o creencias particulares (McEvoy et al., 2013). Este nivel de encuadre refiere a los valores y creencias, que se ven con frecuencia a través de los medios. Estos influyen en la investigación, las políticas y la toma de decisiones (Fünfgeld & McEvoy, 2011).

El segundo nivel de encuadre es político o conceptual; en este los actores “construyen el problema”, es decir, definen el problema, los conceptos y teorías sobre cómo abordarlo y resolverlo (McEvoy et al., 2013; Schön & Rein, 1994). Este nivel se relaciona con las diferentes comunidades o redes institucionales que comparten valores, conceptos y métodos, entre otros elementos que les permiten evaluar un tema, definir el problema y construir una solución. Los dominios públicos como la ACC y la planificación pública son tan amplios que diferentes comunidades o redes institucionales compiten para dirigir el proceso con sus propios conceptos, teorías y métodos.

El tercer nivel se describe como marco institucional u operativo, Schön y Rein (1994) lo definen como “de naturaleza compleja e híbrida”, debido a la falta de un marco general, por lo que prácticamente diferentes marcos relacionados interactúan en este nivel, son la “expresión local de los marcos meta culturales”. Para McEvoy et al. (2013), es el nivel práctico donde “se toman las decisiones y se toman las acciones”. Este nivel de encuadre está directamente relacionado con el diseño del proceso de planificación, las estrategias y herramientas elegidas para implementarlo, los productos y resultados del proceso, así como las definiciones de las acciones que se deben tomar posteriormente. La Tabla 1 resume el marco teórico seguido para su aplicación a los casos de estudio abordados.

**Tabla 1:** Resumen del marco teórico aplicado

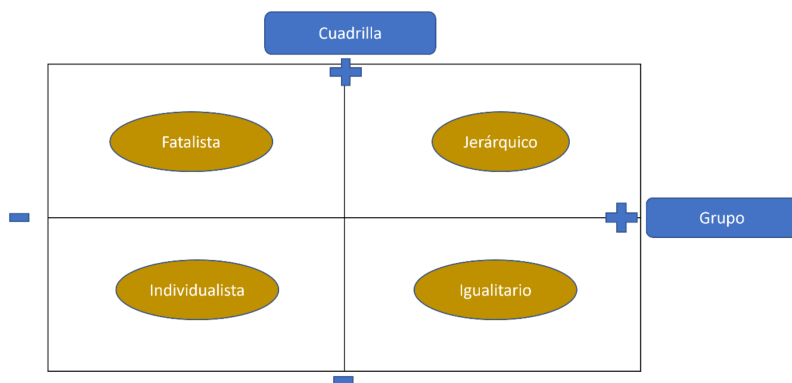
Niveles de encuadre	Determinantes del nivel	Orientación de la investigación
MACRO	Sistema de valores y creencias	Se clasificaron los actores clave utilizando la teoría cultural (Cultural Theory), basado en cuatro posibles clasificaciones: igualitario, individualista, jerárquico y fatalista (Thompson, 1990; M. Verweij et al., 2006)
CONCEPTUAL	Teorización conceptual aplicado a ACC	Se clasificaron las políticas nacionales y locales entre tres posibles orientaciones conceptuales de la ACC resiliencia, vulnerabilidad y riesgo (Eakin et al., 2009; McEvoy et al., 2013)
OPERACIONAL	Toma de decisiones y operativización del proceso	Convergencia entre la teoría cultural y las orientaciones conceptuales en la gestión del proceso de construcción y discusión del Plan de Ordenamiento Territorial

Nota: Adaptado de McEvoy, Fünfgeld, & Bosomworth (2013).

Para aplicar un análisis de marcos de referencia en los casos de estudio se determinó utilizar en el nivel macro la *teoría cultural (TC)* que ve la cultura como esencial para explicar la vida social (Mamadouh, 1999) y se percibe como una herramienta útil para clasificar, analizar e interpretar el comportamiento de las personas a partir de sus formas de vida (Offermans, 2012). La cultura se puede definir como “la gama completa de ideas aprendidas y patrones de comportamiento que las personas adquieren, comparten y modifican como miembros de una sociedad” (McNeeley & Lazrus, 2014, p. 506).

TC presenta dos dimensiones diferentes de la vida social que se han denominado grupo y cuadrícula. El análisis de grupo y cuadrícula es relevante para comprender cómo los diferentes tipos de cultura perciben CC en el meta-nivel de encuadre. La dimensión grupal analiza “la medida en que un compromiso primordial con una unidad social restringe el pensamiento y la acción de los individuos”) (Douglas, Thompson y Verweij, 2003, p. 100) (ver Figura 1).

Por otro lado, la cuadrícula se relaciona con el “nivel de prescripciones restrictivas; cuanto más vinculantes son las prescripciones, la vida está menos abierta a la negociación individual” (Offermans, 2012, p. 37). En pocas palabras, el grupo analiza cuántas personas están integradas en un entorno social más amplio, mientras que la cuadrícula analiza cuántas personas están clasificadas y reguladas (Verweij, Luan y Nowacki, 2011). Al comprender si estas dos dimensiones son altas o bajas, se pueden derivar cuatro formas de entender la sociedad que se supone representan toda la diversidad cultural (Mamadouh, 1999). Una de las afirmaciones de TC es precisamente que las cuatro combinaciones posibles de estas dos dimensiones es universal y representativa de la naturaleza del ser social (Mamadouh, 1999).



**Figura 1: El análisis de cuadrícula de la teoría cultural**

Nota: Adaptado de Thompson (1990).

La Figura 1 retrata cuatro cuadrantes diferentes que representan cuatro formas de vida que se distinguen según la fuerza del grupo y la cuadrícula: jerarquismo, igualitarismo, individualismo y fatalismo (Offermans, 2012). Cada forma de vida tiene un enfoque específico de temas como los recursos naturales y la naturaleza humana, incluso para CC y CCA. El uso del análisis de grupos de cuadrícula, así como los mitos de la naturaleza y el clima, son clave para explorar cómo los diferentes tipos de cultura perciben el riesgo y el cambio climático en el meta-nivel de encuadre. Estos se resumen en la Tabla 2 a continuación.

**Tabla 2:** Las cuatro perspectivas o formas de vida de TC y su visión sobre la naturaleza y el CC

<p><b>Fatalista:</b> Miembros de la sociedad con más exclusión, vulnerabilidad y descontento con la sociedad y las instituciones. Ven la naturaleza como caprichosa y desconfían de las otras personas. Esta perspectiva no se prepara ni aprende, sino que solo reacciona a los eventos. Está también vinculada con perspectivas religiosas que ven en los acontecimientos negativos como la voluntad de dios. Es considerado un grupo inactivo, en este sentido no presenta soluciones ante el CC y, en general, se les trata como los grupos más vulnerables y normalmente ausentes de la toma de decisión.</p>	<p><b>Jerárquica:</b> Consideran que CC debe ser dejado en manos de personas expertas pertenecientes a instituciones especializadas, se cree es un problema, pero no con carácter de urgente. Percibe la naturaleza como tolerante dentro de ciertos límites. El control y la regulación son herramientas importantes, se requiere conocimiento experto para determinar los límites a aplicar. La preferencia serán las soluciones basadas en regulaciones y tecnología.</p>
<p><b>Individualista:</b> En cierto grado tienen una conducta escéptica sobre el CC y sus consecuencias en el largo plazo. Prefiere las soluciones basadas en el mercado, cree la naturaleza es benigna y que la capacidad humana es ilimitada para encontrar soluciones tecnológicas a los problemas. Poseen una actitud que favorece y acepta el riesgo. En general CC es visto como un asunto técnico, por ende, el mercado, los precios en los recursos y la invocación crearán las condiciones para resolverlo.</p>	<p><b>Igualitaria:</b> Perciben el CC como un problema de gran urgencia creado en gran medida por la sociedad de sobre consumo y de explotación de los recursos naturales, en especial por los países industrializados. Debido a la urgencia y peligros del CC la única forma de resolverlos es con grandes cambios en la sociedad, con grandes recortes en la emisión de gases y cambios drásticos en el comportamiento humano. Perciben la naturaleza como frágil, rechazan que el problema se pueda corregir con tecnología o la mano del mercado.</p>

Nota: Adaptado de Figge, L. (2017); Jones (2011); Pendergraft, C. (1998); O’Riordan and Jordan (1999); Thompson (2003), Xue, et al. (2016); van Asselt, M. (2000).

Ahora bien, para abordar el nivel conceptual fueron clave los desarrollos de Eakin, Tompkins, Nelson, and Anderies (2009); Fünfgeld and McEvoy (2011); McEvoy et al. (2013). Sus desarrollos permitieron clasificar y caracterizar los principales marcos de referencia conceptual que son seguidos para orientar el desarrollo de políticas y procesos de adaptación. La Tabla 3 resume y contrasta los tres marcos referenciales conceptuales. La primera y más dominante es la adaptación basada en gestión de riesgo; la segunda, la adaptación basada en

vulnerabilidad más vinculada con la escuela de estudios del desarrollo, y la tercera, la adaptación basada en resiliencia.

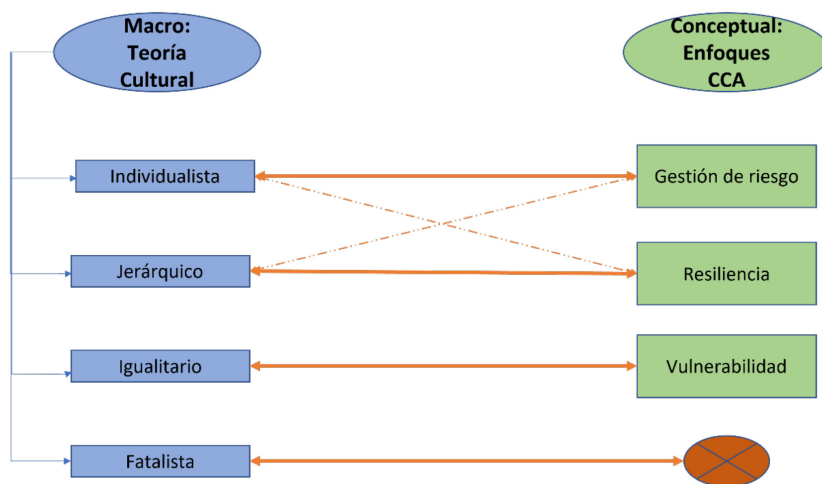
**Tabla 3:** Intercambios implícitos en el desarrollo de políticas climáticas utilizando los enfoques de gestión de riesgo, resiliencia y vulnerabilidad

Criterios del proceso	Enfoque teórico conceptual de ACC		
	Enfoque de adaptación basada en gestión de riesgo	Enfoque de adaptación basada en vulnerabilidad	Enfoque de adaptación basada en resiliencia
<b>Escala especial de implementación</b>	Enfocado en sectores (ej. agua, agricultura, etc.)	Lugares, comunidades, grupos, ecosistemas, etc.	Sistemas socio-ecológicos acoplados a gran escala (ej. cuencas hidrográficas pobladas)
<b>Énfasis temporal de implementación</b>	Riesgos futuros de corto o mediano plazo	Vulnerabilidades pasadas y presentes	Futuro de largo plazo
<b>Actores</b>	Alianzas público-privadas	Sector público y grupos vulnerables	Sociedad civil y sector público
<b>Objetivo de la política</b>	Atender riesgos conocidos y en evolución	Proteger poblaciones más expuestas a experimentar daños	Mejorar la capacidad de los sistemas para recuperarse y renovarse
<b>Resultado esperado</b>	Reducción máxima de las pérdidas al menor costo posible	Minimizar la inequidad social y maximizar las capacidades de los grupos en desventaja	Minimizar la probabilidad de cambios rápidos, no deseados e irreversibles

Nota: Elaboración propia con base en Eakin et al. (2009).

En la práctica, la combinación de TC junto con los marcos conceptuales nos permite relacionarlos entre sí, vinculando las diferentes perspectivas del nivel macro con las del nivel conceptual con base en sus elementos centrales.

Es así como surgen las siguientes relaciones: a) Individualista, en general se vincula de forma fuerte con el enfoque de adaptación basada en gestión del riesgo, prefiriendo herramientas y soluciones vinculadas más con incentivos o estrategias de reducción de riesgo y o transferencia de este. b) Jerárquico, se vincula de forma fuerte con el enfoque de adaptación basada en resiliencia, poniendo énfasis en procesos de regulación y control. c) Igualitario, se vincula de forma fuerte con el enfoque de adaptación basada en vulnerabilidad, por ende, promoverá grandes transformaciones que atiendan con énfasis a los grupos vulnerables y a la naturaleza. d) Fatalista, no se vincula con ningún enfoque, ya que no cree que valga la pena actuar. E) Individualista, se vincula de forma débil con adaptación basada en resiliencia, prestando énfasis en alianzas público-privadas, autorregulación e incentivos para la innovación. f) Jerárquico, se vincula de forma débil con adaptación basada en riesgo, pero poniendo énfasis en instrumentos como zonificación, códigos de construcción entre otras regulaciones o acciones concretas de reducción de riesgo. La Figura 2 muestra estas relaciones.



**Figura 2:** Relaciones entre las perspectivas de TC y los enfoques de ACC

Nota: Elaboración propia.

Con los elementos anteriores se desarrolló un marco analítico que explora la influencia de los tres niveles de análisis de los marcos de referencia (meta, conceptual y operativo) en la política pública y la incorporación de ACC. Se recopilieron datos cualitativos mediante el análisis de las políticas nacionales de

ACC, gestión de riesgos y políticas de ordenamiento territorial de Costa Rica y Honduras, y de ambos municipios, Upala y San Francisco.

La selección de estos casos fue sujeta a varios criterios: primero se determinó la elección de un caso con un proceso exitoso (San Francisco) y uno con un proceso fallido (Upala), esto permitiría contrastar los resultados utilizando el instrumental teórico conceptual ya formulado. Además, ambos son municipios de mayor carácter rural, en zonas fronterizas, con tamaños proporcionalmente parecidos en términos de población y nivel de desarrollo, además, ambos procesos de planificación fueron apoyados por la cooperación internacional, en el caso de Honduras por la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, y en el caso de Costa Rica por la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Se realizaron entrevistas a actores relevantes del proceso, entre autoridades locales como alcaldes, miembros del consejo municipal, consejeros de distrito, representantes de organizaciones comunales, técnicos municipales, autoridades de nivel nacional, y líderes locales que participaron de los procesos, en total 11 en cada municipio.

Las entrevistas siguieron un proceso semiestructurado con una guía común para todas las entrevistas, integrando preguntas sobre el proceso de planificación, metodología seguida, procesos participativos, resultados y limitaciones del proceso; además, se integraron consultas directas sobre las percepciones propias del cambio climático para facilitar la identificación del marco de referencia propio sobre la temática. También se aplicó una encuesta para detectar diferentes marcos de referencia con relación con temas ambientales, la cual ha sido desarrollada y aplicada en diversos casos de estudio en materia ambiental (Meador, 2002).

Para el análisis de la entrevista, primero se codificaron las transcripciones de la entrevista de acuerdo con las cuatro perspectivas de CT usando la sección anterior como un breve descriptor, cada integrante del equipo investigador identificó en la transcripción las referencias que están conectadas a una perspectiva específica (por ejemplo, igualitaria), estas referencias luego se copian e integran en una tabla para la entrevista específica junto con la perspectiva asociada y una observación hecha que explica las razones para asignar tal perspectiva. Para validar el análisis, una transcripción seleccionada al azar fue procesada por una persona investigadora diferente que realizó el mismo análisis. Se contrastaron los resultados de ambas personas para identificar posibles diferencias en los resultados que pudieran entorpecer el análisis.

Cada entrevista podría presentar referencias conectadas a diferentes cosmovisiones. Por lo tanto, se necesita identificar si un sujeto participante está más inclinado a una cosmovisión específica que a otras (por ejemplo, más jerárquico que las otras tres perspectivas). Sobre la base del trabajo de [Beumer et al. \(2018\)](#), se calculó el porcentaje que cada perspectiva recibió en cada transcripción, luego, en un equilibrio perfecto, cada visión del mundo tendría el 25 % del total de referencias. Por lo tanto, consideramos que una visión del mundo es dominante cuando obtiene una puntuación superior al 37,5 % y marginada cuando obtiene una puntuación inferior al 12,5 % (que es  $12,5 \pm [25*0,5]$ ).

En segundo lugar, basándonos en el trabajo de [Meader \(2002\)](#), se utilizó el cuestionario aplicado en su investigación sobre cosmovisiones ambientales utilizando TC. Cada entrevistado respondió el cuestionario que constaba de cuatro ítems para cada perspectiva (16 en total). Se pidió a los sujetos participantes que calificaran cada ítem en una escala tipo Likert de cinco puntos con categorías totalmente en desacuerdo, en desacuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo, de acuerdo y muy de acuerdo.

Determinamos el porcentaje para cada cosmovisión y aplicamos los mismos valores descritos anteriormente para determinar cuál era dominante y cuáles marginados. Luego comparamos los resultados de ambos instrumentos para evaluar la confiabilidad del análisis de TC para cada entrevista. A continuación, se presentan los resultados para ambos casos de estudio.

## Resultados para los estudios de caso

### a) *Caso de Upala, Costa Rica*

Upala es el cantón número 13 de la provincia de Alajuela, Costa Rica, es un cantón fronterizo con Nicaragua, posee 1 580 metros cuadrados, y una población estimada en 43.653 habitantes según el censo 2011 ([Municipalidad de Upala, 2012a](#)). Este cantón tiene una fuerte vocación agropecuaria. Esta zona, en 2019 poseía un índice de desarrollo humano cantonal de 0,635, ubicado entre los más bajos del país. En cuanto a riesgo, este cantón posee hasta un 11 % de su territorio con riesgo de inundación, además, 1,2 % bajo amenazas de lahares.

También se ha detectado el impacto de sequías (como la de 1998) ([Municipalidad de Upala, 2012b](#)). Como bien se aprecia, el cantón posee una vulnerabilidad alta debido a su bajo desarrollo social, su alta vocación agropecuaria expone su economía a eventos hidrometeorológicos extremos y su alta propensión a riesgos (principalmente por inundación). Además, en 2016 se tuvo el impacto



directo del huracán Otto, que una vez más, demostró la gran exposición a riesgo del cantón.

El caso de Upala refiere al proceso de construcción y aprobación del Plan Regulador de Upala entre los años 2010 y 2014. Este proceso liderado por la Municipalidad de Upala contó con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y el ente técnico encargado de los estudios especializados fue la Escuela de Geografía de la Universidad Nacional de Costa Rica.

El proceso de construcción de dicho plan requería, con la metodología válida en ese momento, la identificación de una serie de factores relacionados con la gestión de riesgo, en concreto los índices de fragilidad ambiental (IFAS), además, la metodología solicitaba que se debían considerar, cuando existiesen, la información de escenarios de cambio climático pertinentes para el territorio estudiado.

Para estudiar el contexto de políticas públicas aplicables se documentaron para Costa Rica las siguientes aprobadas dentro de ese periodo:

- I. Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N.º 8488 del 22/11/2005.
- II. Estrategia Nacional de Cambio Climático, aprobada en 2007.
- III. Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental (Manual de EIA)-Parte III Decreto Ejecutivo 32967, del 20/02/2006

### **a.1 Documentos de la propuesta del Plan Regulador de Upala**

En el caso de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, este documento del todo no integró la adaptación al cambio climático ni como objetivo ni dentro de las acciones que esta demanda. No obstante, sí integra, como una competencia de la Comisión Nacional de Emergencias, el asesorar a las municipalidades en el manejo de la información sobre condiciones de riesgo en los procesos de ordenamiento territorial (artículo 14 punto h).

En cuanto a la Estrategia de Cambio Climático de 2007, esta, si bien integraba acciones en materia de adaptación, tenía una orientación mayor en mitigación producto del objetivo trasado de ser carbonos neutrales para 2021. No obstante,

dicho documento sí identifica la necesidad de avanzar en acciones de adaptación en una serie de sectores que se consideraron prioritarios; sin embargo, dentro de estos no se citó el ordenamiento territorial. En este sentido, no hubo ningún mandato de integrar el cambio climático dentro de la normativa que regula la elaboración de planes reguladores.

El único documento que sí integró la obligación de abordar el cambio climático en los procesos de ordenamiento territorial fue el Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental, este documento, en el anexo I, punto 5.9.4 sección d, establece:

“d) Zonas de vida incluyendo los datos climáticos y bioclimáticos más recientes y disponibles para el área de estudio. En la medida de que exista disponibilidad de datos, se procederá a tomar en cuenta el factor de cambio climático como parte de la evaluación, y en particular, la vulnerabilidad de los cuerpos de agua y la vida que estos sustentan a dicha condición vinculada a la situación de la atmósfera planetaria.

En consideración de las características de estas variables, las mismas no serán integradas con calificación de IFA. Se incluirán como parte del mapa y de la Tabla de limitantes y potencialidades técnicas a modo de información para la toma de decisiones”. ( p. 16)

Más adelante, en el punto 5.13.2, que refiere a uso y sobreuso de suelo, así como capacidad de carga ambiental, en la sección a), establece que para el tema agua se debe integrar la variable de cambio climático como se aprecia a continuación: “a) Fuente de agua, con particular énfasis en el agua para consumo humano (tomando en cuenta factores climáticos -incluyendo vulnerabilidad al cambio climático-, tanto para aguas superficiales como subterráneas)”. (p. 19)

Es importante denotar que, a pesar de que en dicha normativa se valora la inclusión de la variable cambio climático como parte de los estudios ambientales, estos quedan limitados a la existencia de información. En las entrevistas realizadas al equipo técnico que desarrolló los estudios, se informó que para el momento en que los desarrollaron, no se contaba con escenarios de cambio climático locales o regionales que pudieran informar del proceso. No obstante, sí se integraron todas las herramientas de análisis de riesgo que demandaba en ese momento la normativa, los cuales integraban factor hidrológico (punto 5.5), factor estabilidad de ladera (punto 5.6), factor amenazas naturales (punto 5.7) y luego la integración de todos los factores (punto 5.8) hasta finalmente integrar los otros elementos como antrópicos, biológicos y edafológicos (punto 5.12).

Ahora bien, en lo que respecta a los documentos de la propuesta de Plan Regulador de Upala se revisaron los siguientes documentos:

- Reglamento de desarrollo sostenible
- Alcance ambiental
- Reglamento de zonificación

En ninguno de ellos se integraron aspectos relativos a cambio climático como bien lo habían adelantado varias de las personas entrevistadas en el proceso. No obstante, sí se integraron acciones concretas en materia de gestión del riesgo, es importante recalcar, tal cual lo planteado anteriormente, este sector ha influenciado de gran manera el desarrollo de marcos conceptuales y herramientas de la adaptación, a la vez que acciones en gestión de riesgo generan cobeneficios en materia de adaptación. A continuación, se destacan algunas de las acciones que, en materia de gestión de riesgo, fueron integradas en los documentos.

**Tabla 4:** Integración de elementos de gestión de riesgo dentro de los documentos de la propuesta de Plan Regulador de Upala

<b>Documento del plan</b>	<b>Elementos de gestión de riesgo integrados</b>
Artículo 19 del reglamento de desarrollo sostenible	Integra los lineamientos generales que la municipalidad deberá seguir para la gestión del riesgo, estos incluyen identificar, delimitar, restringir y prohibir el desarrollo de infraestructura en zonas de riesgo naturales de inundación, derrumbes y otros peligros evidentes. Restringir el desarrollo de actividades antrópicas en sector con influencia a lahares. Implementar planes de gestión de riesgos en comunidades con alta incidencia a riesgos ambientales. Establecer un plan de mantenimiento de infraestructura de mitigación ante riesgos naturales (p. 24-25).
Artículo 29 del reglamento de desarrollo sostenible	Integra una estrategia de prevención del riesgo para el desarrollo urbano de Upala (pp.74-75).

<b>Documento del plan</b>	<b>Elementos de gestión de riesgo integrados</b>
Artículo 47 del reglamento de desarrollo sostenible	Integra lineamientos correctivos ambientales según el tipo de fragilidad ambiental del territorio, en especial enfocados en potencial de inundación en ríos principales, amenaza volcánica y deslizamientos y avalanchas (pp. 97-98).
Documento de alcance ambiental	Integra los resultados del diagnóstico elaborado, en especial se destacan los resultados de los factores ambientales impactados (actuales), sobre vulnerabilidad a las amenazas y riesgos naturales y antrópicos. En estas se identifica que un 11,7 % del territorio del cantón está bajo amenaza de inundación y un 1,2 % bajo amenaza de lahares (pp. 25-28).
Documento de alcance ambiental	En la sección 1.4.5 sobre amenazas naturales y la gestión de riesgo del mismo documento de alcance ambiental se enlistan las zonas concretas con riesgo de inundación y de lahar (p. 43).
Reglamento de zonificación artículo 10	Se crean lineamientos correctivos ambientales según tipo de fragilidad del territorio en línea con lo planteado por el diagnóstico. En especial destacan las de inundación y deslizamientos y avalanchas (pp. 15-17).
Reglamento de zonificación, en el capítulo XXVI	Zona con riesgo por flujo de lahares, delimita las zonas con este tipo de riesgo, los tipos de usos conformes y no conformes y las acciones a realizar (pp. 63-64).
Reglamento de zonificación, en el capítulo XXVII	Zona con riesgo por inundación. Este delimita las zonas con este tipo de riesgo, los tipos de usos conformes y no conformes y las acciones a realizar (pp. 64-65).

Nota: Elaboración propia con base en los documentos de la propuesta del Plan Regulador de Upala (Municipalidad de Upala, 2012b, 2012c y 2012d).

Como bien se aprecia de la tabla anterior, los estudios determinaron con bastante precisión los riesgos presentes del cantón, con base en ellos se determinaron las zonas de riesgo, se enlistaron los lineamientos de gestión más adecuados y se desarrolló un borrador de normativa local propia para atender el riesgo presente y reducir el riesgo futuro. No obstante, es importante recordar que esta valoración nunca se trazó sobre una apreciación de posibles nuevos o futuros niveles de riesgo potenciados por el impacto del cambio climático.

*Análisis del resultado de los actores entrevistados por su tipo de actor, perfil acorde con la entrevista y la encuesta*

De acuerdo con el análisis realizado, los actores consultados manifestaron perspectivas de la problemática de acuerdo con los siguientes resultados que se presentan en la Tabla 5.

**Tabla 5:** Resultados del análisis de las entrevistas y los cuestionarios para determinar la perspectiva dominante y secundaria de los actores en el caso de Upala

<b>Actor</b>	<b>Entrevista</b>	<b>Resultado Entrevista</b>	<b>Resultado Encuesta</b>
<b>Academia</b>	CR-01	Jerárquica 83% (dominante)	Jerárquica 38% (dominante)
		Fatalista 17% (secundaria)	Igualitaria 33% (secundaria)
	CR-07	Jerárquica 63% (dominante)	Jerárquica 32% (dominante)
		Igualitaria 21% (dominante)	Igualitaria 32% (secundaria)
<b>Personal municipalidad</b>	CR-02	Fatalista 47% (dominante)	Jerárquica 35% (dominante)
		Jerárquica 33% (secundaria)	Igualitaria 33% (secundaria)
	CR-04	Jerárquica 67% (dominante)	Jerárquica 38% (dominante)
		Igualitaria 17% (secundaria)	Igualitaria 31% (secundaria)
<b>Sector privado</b>	CR-03	Individualista 39% (dominante)	Igualitaria 34% (dominante)
		Igualitaria 35% (secundaria)	Jerárquica 29% (secundaria)

Actor	Entrevista	Resultado Entrevista	Resultado Encuesta
<b>Líderes políticos</b>	CR-05	Igualitaria 54% (dominante)	Jerárquica 37% (dominante)
		Jerárquica 38% (secundaria)	Igualitaria 29% (secundaria)
	CR-06	Jerárquica 85%	Jerárquica 32%
		Igualitaria 15%	Igualitaria 32%
	CR-08	Jerárquica 60%	Jerárquica 32%
		Igualitaria 13%	Igualitaria 32%
	CR-09	Jerárquica 40%	Jerárquica 30%
		Individualista 30%	Igualitaria 28%
	CR-10	Jerárquica 60%	Jerárquica 31%
		Igualitaria 20%	Igualitaria 31%
<b>Sector social</b>	CR-11	Jerárquica 62%	Jerárquica 32%
		Igualitaria 23%	Igualitaria 32%

Nota: Elaboración propia.

Con base en lo anterior, se presenta el siguiente análisis relacionando con el tipo de actor y el perfil que se desprende de la entrevista y de la encuesta efectuadas, de acuerdo con la teoría cultural de los marcos de referencia. La pregunta de base para efectuarlo es: *¿Qué papel desempeñaron los diferentes marcos referenciales de los actores clave en la toma de decisiones en la Municipalidad de Upala, con respecto al proceso del Plan Regulador de Ordenamiento Territorial?*

Con respecto a la distribución entre las perspectivas, según su representatividad en los resultados, se tiene lo siguiente: la perspectiva jerárquica fue mayoritaria en un total de ocho actores, en los dos instrumentos, también fue mayoritaria en un total de dos actores consultados, en uno de los dos instrumentos, que fue la encuesta. La segunda perspectiva en representatividad en el análisis fue igualitaria, con un total de dos actores, uno en la entrevista y otro en la encuesta. Las perspectivas menos representadas como dominantes fueron la fatalista y la

individualista, con un caso cada una. La primera de ellas fue aportada por el actor CR 02, funcionario municipal; la segunda, fue aportada por el actor CR 03, proveniente del sector privado.

En el caso de las perspectivas secundarias, la más común entre todos los actores fue igualitaria seguida de la jerárquica. Las perspectivas menos representadas en general, entre dominantes y secundarias, en los dos instrumentos, fueron la individualista y la fatalista, con una de cada una de ellas, como dominantes, y el mismo número como secundarias.

Las diferencias porcentuales entre las perspectivas a partir de las respuestas brindadas por las personas consultadas se estrecharon en la aplicación de la encuesta con respecto a la entrevista, donde fue mucho menos clara la posición dominante, puesto que una minoría de los criterios estuvo por encima del valor de 37,5 %, el cual define la dominancia entre perspectivas. Es por lo que se puede afirmar que se evidencia una distancia mucho más marcada en las posiciones de la persona consultada, cuando sus respuestas las da en un contexto de entrevista.

De las once personas consultadas, ocho de ellas coincidieron en su perspectiva en ambos instrumentos, evidenciando como su influencia dominante la *perspectiva jerárquica de forma consistente*. Con base en ello, se desprende que, para el caso de estudio, el 72 % de las personas consultadas tiene una perspectiva influenciada por un marco de referencia jerárquico.

Obsérvese que, de acuerdo con los porcentajes según las respuestas brindadas, en varios de los casos los actores tienen una posición secundaria muy próxima o, de hecho, idéntica en su valor porcentual con respecto a la perspectiva dominante. Esto permite suponer que ambas perspectivas están muy cercanas entre sí en su comprensión y definición de los aspectos que atañen al asunto de fondo, es decir, al proceso de elaboración del Plan Regulador de Ordenamiento Territorial del cantón de Upala, desde la perspectiva de la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo, desde la que partió el diseño de la consulta.

Con base en la misma tabla, se interpreta que la perspectiva igualitaria es común a siete de las personas consultadas como posición secundaria ante la problemática, en un porcentaje de 64 %, para el caso de la entrevista. En la encuesta, esta misma perspectiva asciende a 10 de las personas consultadas, para un porcentaje de 91 %. Es decir, combinando ambos instrumentos (22 instrumentos aplicados, dos por persona), la perspectiva igualitaria suma 17 posiciones y 77,2 % como perspectiva secundaria, entre el conjunto de personas consultadas.

Esto permite proponer que ese porcentaje del total de las personas consultadas comparte, aunque en un rango variable, un entendimiento y definición similares ante la problemática presentada con respecto al Plan de Regulador de Ordenamiento Territorial, desde el enfoque de la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático.

Tres casos analizados se salen de la tendencia del grupo principal, que presenta como dominante la perspectiva jerárquica. Destaca este grupo en los siguientes aspectos:

1. Son los únicos que no presentan como dominante en las dos categorías la perspectiva jerárquica.
2. Son los únicos en los que no coincide la perspectiva dominante en los dos instrumentos de análisis.
3. Son los únicos que evidenciaron un marco referencial que incorpora la perspectiva fatalista y la perspectiva individualista, con un caso cada una.
4. Adicionalmente, obsérvese cómo, en los tres casos, las perspectivas jerárquica e igualitaria están presentes como perspectivas secundarias y en el tercero de ellos, solo se da un intercambio de posiciones, pero se mantiene siempre dentro del ámbito combinado de las perspectiva jerárquica y dominante, que resultaron ser las predominantes en los resultados globales entre todos los actores consultados.

#### *Discusión sobre los resultados del caso Upala*

Es importante repasar a grandes rangos el contexto temporal del caso. En 2010 inicia el proceso de construcción del Plan Regulador de Upala con apoyo de la cooperación española. La Universidad Nacional es contratada como ente técnico para la elaboración de los estudios y diseño técnico. La municipalidad (alcaldía y consejo) tienen un fuerte papel al inicio y al final del proceso, no obstante, poca injerencia durante el proceso. En 2014 el proceso culmina con la indecisión del Consejo de elevarlo al INVU para su vigencia, producto de la fuerte presión social que ejerce un grupo opositor al plan, compuesto mayormente por el sector empresarial del casco urbano que moviliza, con recursos propios, a distintas personas de las comunidades, alegando, entre otros aspectos, que los estudios sobreestimaron el riesgo, y esto generaría una gran pérdida en la actividad económica del cantón.



En 2016 el Huracán Otto afecta directamente Upala generando un gran impacto en pérdidas de vidas humanas y de infraestructura pública y productiva por inundaciones y deslizamientos. Con base en el estudio realizado se concluye que para este caso:

1. El proceso tuvo desde el inicio un significativo componente de gestión externa, desde su misma génesis. Esto contribuyó a acompañarlo y gestionarlo, pero a la vez, implicó un peso importante de esos actores ajenos al ámbito local, lo cual, de cierta manera, fue aprovechado por el grupo detractor.
2. Lo anterior facilitó que se implantara la percepción de que el proyecto que ha servido de marco para este análisis (plan regulador), se concretó en lo esencial, “en un escritorio en San José”.
3. El proceso buscó lograr una alta participación de actores locales y, de hecho, tuvo un componente participativo, que puede considerarse entre moderado y alto para la escala local, pero que, sin embargo, no permeó lo suficiente para contrarrestar la percepción de lo indicado en el punto 2.
4. Había actores institucionales con intereses particulares, que actuaron conformando una oposición a la iniciativa como tal, porque consideraron que dichos intereses se verían perjudicados por la adopción del instrumento, independientemente de la calidad de este.
5. Este grupo, de carácter individualista, tenía una baja percepción del riesgo, y por lo mismo, afirmaba que los instrumentos técnicos sobreestimaban el riesgo (lo que fue desmentido por los efectos del huracán Otto).
6. El hecho de que el plan regulador, a diferencia de otros planes, tuviera un carácter vinculante en la gestión y toma de decisiones en el territorio municipal, favoreció la conformación de dicha oposición.
7. El instrumento alcanzó a ser desarrollado y aprobado por el Concejo Municipal, pero no llegó a ser presentado ante las autoridades nacionales competentes, como resultado del conflicto local que se generó en torno a él.
8. Se evidenció que el aspecto político de fondo, en este tipo de procesos, puede ser más significativo que la calidad y desempeño del proceso desde el aspecto técnico, y como base de ese aspecto político, esta teoría cultural trata de tener una explicación desde el marco referencial presentado.

9. En el entorno costarricense, el alto centralismo de la estructura estatal es una señal de una alta influencia de la imagen y la posición jerarquista. También, se puede tomar como ejemplo la primera estrategia de cambio climático, que salió directamente de la Presidencia de la República, en 2007.
10. La participación ciudadana se ha buscado incrementar en el tiempo, no obstante, sigue siendo un de los desafíos para estos procesos, desde lo operativo (horarios), hasta lo político y la comprensión del peso de lo cultural en estos procesos.

## **a.2** *Caso San Francisco del Valle de Ocotepeque, Honduras*

Municipio de San Francisco del Valle cuenta con una población de 7 999 habitantes, con un territorio aproximado de 12 124 metros cuadrados. Es un municipio de fuerte vocación agrícola donde la actividad cafetalera es la principal. Posee una importante población en condición de pobreza, con estimaciones de un 58 % de la población con ingresos menores a \$1 dólar estadounidense diario; 52,5 % de niños y niñas en edad escolar matriculados en escuela ([Municipalidad de San Francisco del Valle, 2018](#)). En materia ambiental, el Plan de Desarrollo Municipal también identificó la ocurrencia de una serie de impactos negativos asociados al calentamiento global, siendo estos cambios abruptos en la temperatura promedio, periodos prolongados de sequía, estaciones lluviosas más cortas, incendios forestales, entre otros ([Municipalidad de San Francisco del Valle, 2018](#)).

El caso en la municipalidad de San Francisco del Valle de Ocotepeque se centra en el proceso de elaboración y aprobación de su Plan de Desarrollo Municipal (PDM) con enfoque de Ordenamiento Territorial. En el caso de San Francisco, el proceso fue apoyado por el Proyecto de Fortalecimiento para las Capacidades Locales para la República de Honduras (FOCAL II) ejecutado por la Secretaría Gobernación, Justicia, y Descentralización (SGJD) del Gobierno de Honduras con el patrocinio de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).

Este proceso inició en 2010 y 2011 con la formación de los equipos técnicos, para luego avanzar con el levantamiento de la línea base y luego continuar con el proceso de discusión a nivel comunitario, por zonas y finalmente a nivel cantonal. Este proceso derivó en la aprobación del PDM de San Francisco 2018-2023, el cual fue certificado por la SGJD.

Para estudiar el contexto de políticas públicas aplicables se documentaron para Honduras las siguientes aprobadas dentro de ese periodo (2010-2017):

- I. Ley de Ordenamiento Territorial Decreto N.º 180-2003.
- II. Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER) Decreto No. 151-2009.
- III. Ley de Cambio Climático. Decreto No. 297-2013.
- IV. Estrategia Nacional de Cambio Climático de 2010.
- V. Política de Estado para la Gestión Integral del Riesgo en Honduras de 2013.
- VI. Normativa para la formulación de planes de desarrollo municipal con enfoque de ordenamiento territorial Acuerdo n.º 00132 de 2013.
- VII. Guía metodológica: Elaboración Planes de Desarrollo Municipal (PDM) con enfoque de Ordenamiento Territorial
- VIII. Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de ordenamiento territorial de San Francisco del Valle.

Iniciando con la Ley de Ordenamiento Territorial, esta no integra cambio climático dentro de sus objetivos y/o normativas. Ahora bien, esta legislación sí aborda, de forma directa, la gestión del riesgo como parte de los procesos de ordenamiento territorial, integrándolo como aspecto crítico del proceso. Ej. Artículos 31, 44, 47, 88, 89 y 100. La Ley del SINAGER sí integra de forma decidida el cambio climático como un elemento crítico que debe formar parte de la gestión de riesgo. Inclusive esta legislación establece, en su principio III, la responsabilidad de las municipalidades de actuar para implementar acciones en materia de prevención y reducción del riesgo, prevenir y mitigar desastres, adaptar al cambio climático y responder a emergencias, incluyendo la rehabilitación y reconstrucción de zonas afectadas.

Un aspecto muy interesante dentro del caso hondureño es la existencia de la Ley de Cambio Climático, la cual tiene como propósito que las instituciones del Estado y la población en general adopten prácticas para reducir la vulnerabilidad ambiental y mejorar la capacidad de adaptación (artículo 2). Dentro de los objetivos de la ley se establece el contribuir a interiorizar en todos los proyectos y planes de desarrollo de los sectores públicos y privados la variable ambiental, tomando en cuenta el cambio climático y la adaptación. (artículo 6 inciso 2). La ley demanda que las Municipalidades y los Consejos de Desarrollo Municipal

tomen en cuenta los resultados de la Estrategia Nacional, el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, de las Comunicaciones Nacionales de Honduras al atender el ordenamiento territorial para la adaptación y mitigación al cambio climático (artículo 24).

El marco legal en el caso hondureño es claro al demandar que los procesos de planificación y ordenamiento territorial integren aspectos de gestión de riesgo y de adaptación al cambio climático. En este caso, a los municipios se les ha delegado el liderar la integración de estos dos temas dentro de sus procesos de planificación local. Ahora bien, en cuanto a las políticas públicas la Estrategia Nacional de Cambio Climático hace especial énfasis en la necesidad de avanzar en la integración de valoraciones de ACC dentro de los instrumentos de planificación local, sean estos PDM o Planes de Ordenamiento Territorial (POT). En especial destaca estos instrumentos como medidas de adaptación en el sector recursos hídricos (pp. 82-83) y de gestión de riesgos (pp. 94-95).

En cuanto a la política de gestión de riesgo, esta integra elementos relativos a cambio climático, el principal es la inclusión de esta variable en los instrumentos de gestión del riesgo. Uno de los principios de la política (principio b), llama a abordar el ordenamiento territorial como un elemento crítico en la gestión del riesgo para brindar seguridad humana. El objetivo específico 2 justamente articula este principio procurando hacerlo en las directrices, lineamientos y metodologías en la gestión del territorio. El lineamiento estratégico 3 desarrolla las acciones que en esta materia deberían implementarse, inclusive planteando la necesidad de integrar la variabilidad y el cambio climáticos en la zonificación de amenazas.

La normativa para la formulación de PDM incluye como un eje transversal de la planificación municipal, en su punto 2, la gestión del riesgo de desastres y la planificación territorial, pide que estos procesos aborden el riesgo dejando de forma implícita la adaptación al cambio climático. Sin embargo, el resto del documento no aborda cómo valorar el riesgo y la adaptación al cambio climático.

De modo que queda poco claro como activar ese eje transversal. Esto queda aún más patente en la guía metodológica para la elaboración de los PDM, la cual falla en integrar el cambio climático y la gestión de riesgos de forma clara. De hecho, como parte del diagnóstico del municipio, solo se pide hacer un análisis FODA que integra la variable amenazas, no obstante, no es claro respecto del tipo de amenazas a las que se refiere, ni se pide que integren amenazas climáticas.

Como bien se aprecia de la lectura de conjunto, Honduras ha hecho un esfuerzo excepcional para desarrollar política pública actualizada que integra mandatos para el abordaje del cambio climático, en especial la adaptación y la gestión de riesgos. Tanto la legislación como las políticas han demandado el abordaje de estos dos aspectos dentro del desarrollo de los planes y proyectos de todo el Estado, incluyendo los gobiernos locales. Sin embargo, esos mandatos de carácter estratégicos han calado poco en los instrumentos de nivel operativo, donde las decisiones de cómo abordar, o siquiera, abordar o no, los temas de cambio climático y gestión del riesgo son tomadas. El principal ejemplo es la falencia en el abordaje de la guía metodológica y la poca claridad que brinda la normativa de los PDM. Deja a decisión de los actores locales si abordar o no y cómo hacerlo, el tema del cambio climático y la gestión de riesgos.

En cuanto al PDM de San Francisco, es de destacar que, si bien la guía metodológica no les requería valorar cambio climático, durante el proceso de construcción el tema fue recurrente, y fue sistemáticamente abordado como una amenaza importante para el desarrollo del sector productivo del cantón (pp. 53, 56, 57, 58, 63, 67, 75). También se apreció como una oportunidad de que existan diferentes instituciones cooperantes que están dispuestas en apoyar el desarrollo de proyectos para atender el tema del cambio climático (pp. 58 y 79). A pesar de que se identifica, de forma clara, la amenaza que representa el CC, el plan no desarrolla objetivos concretos en materia de ACC; sin embargo, sí estructura una serie de actividades que abordan directamente la protección de recursos naturales como acciones para enfrentar el cambio climático. Estas estructuradas por zonas (son cinco zonas en total), articulan una serie de iniciativas que serán ejecutadas conjuntamente entre las organizaciones comunales, la municipalidad y actores externos.

Por ejemplo, para la zona 1 se articulan actividades (p. 115) como:

1. Programa de capacitación sobre cuidado del medio ambiente.
2. Prohibición de la caza de animales.
3. Proceso de certificación de fincas.
4. Siembre de viveros forestales.
5. Proceso de certificación de terrenos forestales.
6. Organizar grupo de bomberos forestales.

Lo interesante de este PDM es que en las diferentes zonas se elabora un plan de inversión que acuerva actividades en todas sus comunidades, y la suma de los cinco planes conforman el PDM municipal. En total son 178 acciones divididas en diferentes ejes temáticos como agua, salud, educación, ordenamiento territorial, tierra, vivienda, poblaciones vulnerables, entre otros. Ahora bien, el plan no integra, de forma directa, acciones especialmente pensadas para abordar la GdR ni la ACC. Sin embargo, la comunidad sí está consciente de la problemática y lo aborda desde un accionar más centrado en proteger sus recursos naturales (en especial el bosque y el agua) y en reducir su vulnerabilidad, sobre todo del sector productivo cafetalero. Así quedó patente en varias de las entrevistas.

*Análisis del resultado de los actores entrevistados por su tipo de actor, perfil acorde con la entrevista y la encuesta*

En el caso de Honduras hubo tres entrevistas grupales, estas fueron las entrevistas codificadas como HON-02 con dos técnicos de la Asociación de Municipios de Honduras, HON-05 con cuatro líderes de organizaciones varias de la comunidad de Santa Teresa de San Francisco del Valle, y HON-07 con dos líderes comunales de dos comunidades diferentes de San Francisco. De acuerdo con el análisis realizado, los actores consultados manifestaron perspectivas de la problemática de acuerdo con los siguientes resultados:

**Tabla 6:** Resultados del análisis de las entrevistas y los cuestionarios para determinar la perspectiva dominante y secundaria de los actores en el caso de San Francisco del Valle

Actor	Entrevista	Resultado entrevista	Resultado encuesta
Técnico ministerial	HON-01	Jerárquica 60% (dominante)	Jerárquica 34% (dominante)
		Igualitaria 20% (secundaria)	Igualitaria 32% (secundaria)
			Fatalista 9% (marginal)
Expertos de AMHON	HON-02*	Jerárquico 66,66% (dominante)	Jerárquica 36% (dominante)
		Igualitaria 26,66% (secundaria)	Igualitaria 31% (secundaria)
		Individualista 6,66% (marginal)	Fatalista 11% (marginal)

<b>Actor</b>	<b>Entrevista</b>	<b>Resultado entrevista</b>	<b>Resultado encuesta</b>
	HON-03	Igualitaria 46,66% (balanceado)	Jerárquica 30% (balanceado)
<b>Personal municipalidad</b>		Jerárquica 46,66% (balanceado)	Igualitaria 30% (balanceado)
		Fatalista 6,66% (marginal)	
	HON-04	Jerárquica 54,54% (dominante)	Jerárquica 35% (dominante)
<b>Líderes políticos</b>		Igualitaria 45,45% (secundaria)	Igualitaria 29% (secundaria)
			Fatalista 12% (marginal)
	HON-05*	Jerárquica 60% (dominante)	Jerárquica 43% (dominante)
<b>Sector social</b>		Igualitaria 40% (secundaria)	Igualitaria 34% (secundaria)
			Fatalista 11% (marginal)
	HON-06	Igualitaria 55% (dominante)	Jerárquica 35% (dominante)
<b>Personal municipalidad</b>		Jerárquica 45% (secundaria)	Igualitaria 29% (secundaria)
	HON-07*	Igualitaria 66% (dominante)	Jerárquica 32% (dominante)
<b>Sector social</b>		Jerárquica 26% (secundaria)	Igualitaria 29% (secundaria)

<b>Actor</b>	<b>Entrevista</b>	<b>Resultado entrevista</b>	<b>Resultado encuesta</b>
<b>Personal municipalidad</b>	HON-08	Igualitaria 69% (dominante)	Jerárquica 39% (balanceado)
		Jerárquica 23% (secundaria)	Igualitaria 39% (balanceado)
<b>Técnico ministerial</b>	HON-09	Igualitaria 42% (Balanceado)	Jerárquica 35% (balanceado)
		Individualista 42% (Balanceado)	Igualitaria 35% (balanceado)  Fatalista 10% (marginal)
<b>Técnico de Federación de Municipios</b>	HON-10	Igualitaria 83% (mayoritaria)	Igualitaria 36% (dominante)
		Jerárquica 16% (secundaria)	Jerárquica 33% (secundaria)
<b>Sector social</b>	HON-11	Igualitaria 73% (mayoritaria)	Igualitaria 43% (dominante)
		Jerárquica 27% (secundaria)	Jerárquica 40% (secundaria)

\*: Se analiza en la entrevista el perfil de una de las personas participantes y no el de todas.

Nota: Elaboración propia.

Con base en lo anterior, se presenta el siguiente análisis de la entrevista, relacionando el tipo de actor y el perfil que se desprende de la entrevista y de la encuesta, de acuerdo con la teoría cultural de los marcos de referencia.



Con respecto a la distribución entre las perspectivas, según su representatividad en los resultados, se tiene lo siguiente: Las perspectivas jerárquica e igualitaria se encuentran muy balanceadas con cuatro entrevistas cada una donde son mayoritarias respectivamente con resultados unísonos entre la entrevista y el cuestionario. Inclusive, en dos casos ambas perspectivas están totalmente balanceadas, tanto en el cuestionario como en el análisis de la entrevista. Una tercera entrevista da como mayoritaria, en el cuestionario, la perspectiva jerárquica; pero el análisis de la entrevista la cataloga como igualitaria.

Esto refleja un importante balance entre esas dos perspectivas que podrían explicar una cierta estabilidad en el proceso de diseño, aprobación y ejecución del PDM. Las perspectivas menos representadas fueron la fatalista y la individualista. En un caso esta última logró representar la perspectiva secundaria. En cuanto a resultados contrastantes entre las perspectivas dominantes identificadas para un mismo actor, solo en un caso se detectó una variación entre ambos instrumentos, lo cual refleja un alto nivel de confianza en la identificación de las perspectivas dominantes y en menor medida de las secundarias.

El hecho de que el grupo como un todo se concentrara en solo dos perspectivas, con un balance casi perfecto, inclusive siendo estas en muchos casos intercambiadas entre la dominante y secundaria, propone que las personas consultadas comparten un entendimiento y definición similares en el proceso de construcción y aprobación del PDM de San Francisco, desde el enfoque de la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático. Existen muchas coincidencias en las entrevistas entre una amplia aceptación de la participación de diversos actores en el proceso, la necesidad de crear cuerpos normativos o de política pública local y, finalmente, la importancia asignada al problema del cambio climático y su necesario abordaje, donde las acciones de conservación, protección de recursos naturales y ecosistemas son las más comúnmente señaladas.

#### *Discusión sobre los resultados del caso de San Francisco del Valle*

Es importante clarificar que los PDM son por normativa absolutamente necesarios para que los municipios reciban fondos del gobierno nacional, las transferencias presupuestarias que les permiten desarrollar proyectos, actividades e inversiones. Esto favorece que los actores locales, lejos de frenar el proceso, busquen avanzar ya que de su exitosa aprobación dependen los recursos financieros. Además, si bien el PDM tiene un enfoque de ordenamiento territorial, este plan no es un plan de ordenamiento territorial y carece de las facultades normativas de zonificación y reglamentación de los usos del suelo. En concreto, los PDM funcionan como el banco de proyectos priorizados para cada zona del cantón, con su respectiva área de influencia, actores relevantes e identificación

de recursos necesarios. Con este documento, entonces, las municipalidades establecen sus planes operativos y presupuestos anuales de inversión y sobre los que se deben rendir cuentas.

Con base en el estudio realizado se concluye que para este caso:

1. El proceso contó con un apoyo importante de terceros actores y con un marco metodológico muy claro y sólido con herramientas concretas, pero que, en ningún momento, planteaban en profundidad el tema de DdR ni de ACC. El proceso desde su concepción es altamente participativo de las organizaciones y liderazgos locales en todas las comunidades del cantón.
2. Hubo un fuerte proceso de apropiación del proceso que derivó en que, de forma autónoma, los actores identificaran el cambio climático como una amenaza fundamental al desarrollo del municipio y, por ende, se identificaron acciones que pudieran apoyar en la preparación ante los efectos negativos, sobre todo en materia de ambiente y recursos naturales, así como agua y saneamiento y ordenamiento territorial y economía.
3. La presencia en el territorio de varias ONG y proyectos de cooperación internacional en materia de cambio climático preparó el camino para que las organizaciones locales y los liderazgos integraran ese conocimiento previo dentro del proceso del PDM, a pesar de que esto no era así solicitado por la metodología.
4. La confluencia absoluta de un balance casi perfecto entre la perspectiva jerárquica y la igualitaria favorecieron un conjunto de medidas que fueron aceptables para todos los actores, dejando muy poco espacio para la resistencia u oposición de terceros. De hecho, en casi todas las entrevistas, se aclaró que no se identificaban grupos opositores al proceso, sino personas que no creían en su importancia (perspectiva fatalista) y que alguna parte logró la motivación para participar y otra, simplemente, se abstuvo del todo.
5. Es claro que la naturaleza del instrumento de política pública construido no generaba una competencia por intereses que se pudieran ver afectados (como sí sucede en procesos de ordenamiento territorial), sino sobre todo en una discusión por priorizar acciones que todos los actores consideraban importantes. Esto, junto a la naturaleza tan participativa del proceso, evitó importantes confrontaciones que pudieran derivar en obstáculos para la aprobación e implementación del instrumento.

## Conclusiones

Es relevante profundizar en la forma en que diferentes personas enmarcan un problema. Esta es una herramienta para comprender mejor el desarrollo de políticas y cómo diferentes marcos referenciales influyen en su diseño (Dupuis & Knoepfel, 2013). Por lo tanto, la teoría de marcos referenciales (en inglés “frame theory”) permite una mejor comprensión de la forma en que las personas definen qué es la ACC y su efecto sobre las agendas locales (McEvoy et al., 2013).

En este artículo se pudo apreciar cómo las perspectivas de los actores influyen en los procesos de diseño y aprobación de política pública donde se procuran integrar elementos de ACC y GrD. Es importante tener en cuenta algunas particularidades diferenciadoras de ambos casos. Los instrumentos en discusión, si bien ambos abordaban ordenamiento territorial, es claro que para el caso de San Francisco este no era un instrumento típico de ordenamiento territorial, lo cual muy probablemente influyera en que este caso presentara un proceso sin casi conflicto u oposición.

Al ser el caso de Upala un proceso de regulación del ordenamiento territorial, este afectaba los intereses de diferentes grupos económicos. Estos inicialmente no prestaron mucha atención al proceso, sino hasta que identificaron que la zonificación por riesgo a inundación podría tener un impacto directo en el valor de sus propiedades y actividades económicas (ej. aumento del costo del seguro, pérdida del valor de la propiedad, etc.).

En ambos casos se denota una fuerte tradición jerárquica en ambos países de establecer la normativa y la política nacional que influye en los procesos locales de diseño y aprobación de política pública local. Ejemplo de ello fue el proceso de diseño de la Estrategia de CC de Costa Rica, la cual es directamente gestionada desde la presidencia con un fuerte énfasis en MCC. En el caso de Honduras esto se refleja en la normativa nacional que obliga a los municipios a tener un PDM con el uso de la metodología nacional, si quieren optar por recibir las transferencias económicas del gobierno central.

Un aspecto crítico es que, si bien en ambos casos los instrumentos de política identificaron la gestión del ordenamiento territorial como crítica para los procesos de GdR y ACC, el instrumento operativo (la normativa y la guía técnica) terminan siendo muy ambiguos y, por ende, queda a criterio de los actores locales cómo abordar la ACC o si abordarla del todo.

Del análisis de las perspectivas de los actores, se denota una fuerte concentración de la perspectiva jerárquica (aspecto esperable) seguido muy de cerca de la perspectiva igualitaria (que comúnmente es un actor movilizador y que toma partida en estos procesos). En ambos casos la gran mayoría de actores concentraron estas dos perspectivas. Pero es de destacar que, cuando los instrumentos son principalmente regulativos (como lo fue el caso de Upala) es esperable la reacción de actores con una perspectiva individualista que sienten una afectación a sus intereses.

En este sentido, se denota una concepción poco comprensiva de estos procesos, con medidas muy jerárquicas (normas, impuestos, reglamentos). Ello es proclive de generar conflictos con otras perspectivas, que no ven integradas medidas que aprecien como más favorables a su visión del problema. En este sentido, el caso de San Francisco nos ofrece un ejemplo de un compendio más amplio de medidas, más allá de las jerárquicas, lo cual pareciera que contribuyó al éxito de instrumentos de política pública.

El diseño de ambos procesos fue participativo, aunque en el caso de Upala, este fue conducido por un actor externo, los técnicos contratados de la Universidad Nacional, que dirigían el proceso en acompañamiento de la municipalidad. En el caso de San Francisco, el proceso metodológicamente requería que fueran los mismos grupos de líderes locales los que guiaran la implementación local con amplia participación comunal. Esto asegura una mejor representación de diferentes perspectivas dentro del instrumento finalmente aprobado, caso contrario al ejemplo de Upala, donde también se criticó la calidad de los espacios para la participación ciudadana.

En Upala el centro del abordaje fue influenciado por el nivel conceptual de la gestión de riesgo, claramente asociada con la perspectiva jerárquica. En San Francisco se identificaron elementos más vinculados con vulnerabilidad a cambio climático (referencias constantes al cambio climático como amenaza y sus impactos en diversas áreas en el PDM). Esto refleja para este caso una importante influencia de la perspectiva igualitaria.

Utilizar la teoría de marcos de referencia brindó algunos elementos operativos de gran interés que pueden facilitar procesos de adaptación a escala local. Primeramente, permite reconocer la presencia de diversas perspectivas en cooperación o competencia para orientar el proceso de construcción y aprobación de políticas públicas. Segundo, esas perspectivas, desde el nivel macro, presentan preferencias importantes de cómo abordar la problemática en el nivel conceptual y operativo, es decir, estos procesos de construcción de política pública si

están muy centrados en actores con una perspectiva, influirán de gran forma en qué instrumentos conceptuales y operativos utilizar.

Por ejemplo, la preferencia de instrumentos de gestión de riesgo en el caso de Upala que surge desde el nivel nacional y fue así seguido sin cuestionar desde el nivel local. Caso contrario, si tenemos mayor diversidad de perspectivas representadas el diseño puede ser más abarcador, como fue el caso de San Francisco, donde el proceso fue más participativo y se abordaron aspectos de vulnerabilidad a la vez que de gestión de riesgo y desarrollo.

Tercero, hacer visibles las diferentes perspectivas presentes en los diversos actores que participan en estos procesos, y atender las orientaciones diferenciados de cómo abordarlos y desde qué medidas integrar, podría derivar en la construcción de políticas más integrales que permitan mayor avance. El caso de San Francisco refleja esta característica al incorporar un amplio abanico de acciones que pareciera satisfacer a un número grande de actores, favoreciendo el avance del proceso. Esto es lo que en diversa bibliografía se ha denotado como “*clumsy solutions*” o soluciones incómodas o que requieren mucha habilidad (Beumer, 2014; Verweij et al., 2006).

Estos tres aspectos tienen una importancia desde la perspectiva de cómo guiar mejor este tipo de procesos de construcción de políticas de adaptación. Retomando las ideas de la introducción, la crisis climática está obligando a prácticamente todas las naciones del mundo a avanzar en la construcción de políticas públicas de adaptación, y a nivel local, estos procesos demandarán decisiones importantes sobre recursos, regulaciones, y priorización de inversiones, a la vez que los efectos negativos crecientes generarán daños y pérdidas crecientes. En este sentido, se vuelve de vital importancia que, desde la escala local, se puedan construir procesos de planificación que deriven en instrumentos de adaptación socialmente aceptables, robustos e implementables.

El instrumental usado en el análisis de estos casos permite comprender mejor buenas prácticas y limitaciones que estos procesos están teniendo. Desde las relaciones internacionales, se vuelve vital la posibilidad de estudiar a profundidad cómo los procesos de gobernanza detrás de la adaptación son desarrollados en diferentes latitudes, usando para ello instrumentos teórico-conceptuales que nos permitan comparar y comprenderlos de mejor forma. La teoría de marcos de referencia demuestra ser, en estos dos casos, un instrumental útil que, en futuras investigaciones, podría aplicarse a casos con mayores diferencias entre sí, pudiendo comparar ejemplos entre países desarrollados y en desarrollo, municipalidades más y menos urbanas, municipios con mayor y menor tamaño y complejidad.

La adaptación, como ya se abordó en secciones anteriores, demanda de un fuerte accionar local, pero este no se desarrolla en el vacío, es influenciado por una agenda internacional de regímenes que crece en complejidad y de actores que influyen a través de procesos de cooperación técnica y financiera (en los casos de Upala y San Francisco así se documentó), y los Estados a escala nacional también influyen con políticas e inclusive legislación que crean condiciones y establecen parámetros de actuación para los gobiernos locales. Por ello, desde las relaciones internacionales, es vital profundizar en el estudio de los procesos de adaptación en diversas latitudes, y hacerlo desde diversas y novedosas aproximaciones. La teoría de marcos de referencia se valora como una interesante alternativa.

Sin embargo, esta teoría, como cualquier otra, deja de lado algunos aspectos que podrían ser considerados como limitaciones, por ejemplo, no estudia las relaciones de poder entre los actores. Aspecto que fue evidente en el caso de Upala, donde los actores del sector privado utilizaron su capacidad económica para movilizar un sector de la población para presionar a los quienes toman decisiones y finalmente paralizar la aprobación del plan regulador. Desde la teoría aquí usada se estudian la perspectiva macro y conceptual del actuar, más no el poder o capacidad de los actores. Otros instrumentos como el análisis de actores desde la influencia (MACTOR, por ejemplo) podrían ser complementarios al estudio aquí realizado.

## Referencias

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2005). Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N.o 8488 del 22/11/2005.
- Beumer, C. (2014). Stepping stone cities?: exploring urban greening and gardening as a viable contribution to global biodiversity conservation. Universitaire Pers Maastricht, [https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/en/publications/stepping-stone-cities--exploring-urban-greening-and-gardening-as-a-viable-contribution-to-global-biodiversity-conservation\(5ea45ce5-a4ca-4c84-bafd-c6aff9b239e4\).html](https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/en/publications/stepping-stone-cities--exploring-urban-greening-and-gardening-as-a-viable-contribution-to-global-biodiversity-conservation(5ea45ce5-a4ca-4c84-bafd-c6aff9b239e4).html)
- Beumer, C., Figge, L., & Elliott, J. (2018). The sustainability of globalisation: Including the 'social robustness criterion'. *Journal of Cleaner Production*, 179, 704-715. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.11.003>
- Congreso Nacional de la Republica de Honduras (2003). Ley de Ordenamiento Territorial Decreto No. 180-2003. Recuperada de: <http://cidbimena.desastres.hn/RIDH/pdf/doch0063/pdf/doch0063.pdf>

- Congreso Nacional de la República de Honduras (2009). Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER) Decreto No. 151-2009. Recuperado de: <https://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20Sistema%20General%20de%20Riegos%20Sinager.pdf>
- Congreso Nacional de la Republica de Honduras (2013). Ley de Cambio Climático. Decreto No. 297-2013. Recuperada de: <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/595-ley-de-cambio-climatico>
- Comisión Permanente de Contingencias de Honduras (2013). Política de Estado para la Gestión Integral del Riesgo en Honduras. Recuperada de <https://cenid-gdr.org/?q=content/politica-estado-gir>.
- de Boer, J., Wardekker, J. A., & van der Sluijs, J. P. (2010). Frame-based guide to situated decision-making on climate change. *Global Environmental Change*, 20(3), 502-510. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.03.003>
- Douglas, M., Thompson, M., & Verweij, M. (2003). Is time running out? The case of global warming. *Daedalus*, 132(2), 98-107.
- Dupuis, J., & Biesbroek, R. (2013). Comparing apples and oranges: The dependent variable problem in comparing and evaluating climate change adaptation policies. *Global Environmental Change*, 23(6), 1476–1487. doi: [10.1016/j.gloenvcha.2013.07.022](https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.07.022)
- Eakin, H., Tompkins, E. L., Nelson, D. R., & Anderies, J. M. (2009). Hidden costs and disparate uncertainties: trade-offs in approaches to climate policy. In I. Lorenzoni, K. L. O'Brien, & W. N. Adger (Eds.), *Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance* (pp. 212-226). Cambridge University Press.
- Figge, L. S. (2017). *Connectedness in times of ecological overshoot: a quantitative analysis of the sustainability of globalization*. Maastricht University.
- Fünfgeld, H. & McEvoy, D. (2011). *Framing climate change adaptation in policy and practice*. Victorian Centre for Climate Change Adaptation Research, Melbourne.
- Fünfgeld, H. & McEvoy, D. (2011). *Framing climate change adaptation in policy and practice*. Melbourne.
- Hisschemoller, M. & Hoppe, R. (1995). Coping with Intractable Controversies: the Case for Problem-Structuring in Policy Design. *Knowledge for Policy*, 4(8), 40 - 60. urn:nbn:nl:ui:29-12441
- Jones, M. D. (2011). Leading the Way to Compromise? Cultural Theory and Climate Change Opinion. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 720-725. [10.1017/S104909651100134X](https://doi.org/10.1017/S104909651100134X)

- Jones, R., Patwardhan, A., Cohen, S., Dessai, S., Lammel, A., Lempert, R., . . . von Storch, H. (2014). *Foundations for decision making*.
- Mamadouh, V. (1999). Grid-group cultural theory: an introduction. *GeoJournal*, 47(3), 395-409. [10.1023/A:1007024008646](https://doi.org/10.1023/A:1007024008646)
- Martz, J. D. (1991). *Cultural Theory*. By Michael Thompson, Richard Ellis, and Aaron Wildavsky. Boulder: Westview, 1990. 296p. \$16.95 paper. *American Political Science Review*, 85(3), 1008-1008.
- Maslin, M. (2014). *Climate change: a very short introduction*: OUP Oxford.
- McEvoy, D., Fünfgeld, H., & Bosomworth, K. (2013). Resilience and Climate Change Adaptation: The Importance of Framing. *Planning Practice & Research*, 28(3), 280-293. [10.1080/02697459.2013.787710](https://doi.org/10.1080/02697459.2013.787710)
- McNeeley, S. M. & Lazrus, H. (2014). The cultural theory of risk for climate change adaptation. *Weather, climate, and society*, 6(4), 506-519.
- Meader, N. (2002). A theoretical and methodological examination of cultural theory applied to environmental issues [Doctoral dissertation]. University of Surrey. <http://epubs.surrey.ac.uk/851/1/fulltext.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Energía de la República de Costa Rica (2007). Estrategia Nacional de Cambio Climático. Recuperada de: <https://cambioclimatico.go.cr/wp-content/uploads/2018/08/ENCC.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Energía de la República de Costa Rica (2006). Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental (Manual de EIA)-Parte III Decreto Ejecutivo 32967, del 20/02/2006. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=57062&nValor3=72443&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=57062&nValor3=72443&strTipM=TC)
- Municipalidad de Upala. (2012a). Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local, Upala 2013-2023. Documento facilitado por la municipalidad.
- Municipalidad de Upala. (2012b). Plan Regulador del Cantón de Upala: Alcance Ambiental. Documento facilitado por la municipalidad.
- Municipalidad de Upala. (2012c). Plan Regulador del Cantón de Upala: Reglamento de Desarrollo Sostenible. Documento facilitado por la municipalidad.
- Municipalidad de Upala. (2012d). Plan Regulador del Cantón de Upala: Reglamento de Zonificación. Documento facilitado por la municipalidad.
- Municipalidad de San Francisco del Valle (2018). Plan de Desarrollo Municipal de San Francisco del Valle de Ocotepeque. Documento facilitado por la municipalidad.



- Nalau, J., Preston, B. L., & Maloney, M. C. (2015). Is adaptation a local responsibility? *Environmental Science & Policy*, 48, 89-98.
- O'Riordan, T. & Jordan, A. (1999). Institutions, climate change and cultural theory: towards a common analytical framework. *Global Environmental Change*, 9(2), 81-93. [https://doi.org/10.1016/S0959-3780\(98\)00030-2](https://doi.org/10.1016/S0959-3780(98)00030-2)
- Offermans, A. G. E. (2012). The perspectives method : towards socially robust river management. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Datawyse / Universitaire Pers Maastricht. <https://doi.org/10.26481/dis.20121219ao>
- Pachauri, R. K., Gomez-Echeverri, L., & Riahi, K. (2014). Synthesis report: summary for policy makers.
- Pendergraft, C. A. (1998). Human Dimensions of Climate Change: Cultural Theory and Collective Action. *Climatic Change*, 39(4), 643-666. doi: [10.1023/a:1005323809980](https://doi.org/10.1023/a:1005323809980)
- Pietrapertosa, F., Khokhlov, V., Salvia, M., & Cosmi, C. (2018). Climate change adaptation policies and plans: A survey in 11 South East European countries. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 81, 3041-3050. [10.1016/j.rser.2017.06.116](https://doi.org/10.1016/j.rser.2017.06.116)
- Schön, D. & Rein, M. (1994). *Frame reflection: toward the resolution of intractable controversies*. Basic Books.
- Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente de la República de Honduras (2010). Estrategia Nacional de Cambio Climático. Recuperada de: <https://icf.gob.hn/wp-content/uploads/2022/02/2010-Estrategia-Nacional-de-Cambio-Climatico.pdf>
- Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización. (2010). Guía Metodológica: Elaboración Planes de Desarrollo Municipal (PDM) con enfoque de Ordenamiento Territorial. Recuperada de: <https://www.jica.go.jp/project/honduras/0603085/materials/pdf/guideline08.pdf>
- Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa. (2013). Normativa para la formulación de planes de desarrollo municipal con enfoque de ordenamiento territorial, Acuerdo no. 00132. Recuperada de: <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/normas/500-normativa-para-la-formulacion-de-planes-de-desarrollo-municipal-con-enfoque-de-ordenamiento-territorial>
- Segura, L. D., Van Zeijl-Rozema, A., & Martens, P. (2022). Climate change adaptation in Central America: a review of the national policy efforts. *Latin American Policy*.
- Smit, B., & Pilifosova, O. (2003). Adaptation to climate change in the context of sustainable development and equity. *Sustainable Development*, 8(9), 9.

- Thompson, M. (1990). *Cultural Theory*. Routledge.
- Thompson, M. (2003). Cultural Theory, Climate Change and Clumsiness. *Economic and Political Weekly*, 38(48), 5107-5112. [www.jstor.org/stable/4414349](http://www.jstor.org/stable/4414349)
- United Nations. (2019). Goal 13: Take urgent action to combat climate change and its impacts. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/climate-change/>
- van Asselt, M. (2000). *Perspectives on Uncertainty and Risk: The PRIMA Approach to Decision Support*: Springer Science & Business Media.
- Verweij, M., Douglas, M., Ellis, R., Engel, C., Hendriks, F., Lohmann, S., ... Thompson, M. (2006). Clumsy solutions for a complex world: The case of climate change. *Public Administration*, 84(4), 817-843. [10.1111/j.1540-8159.2005.09566.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-8159.2005.09566.x)
- Verweij, M., Luan, S., & Nowacki, M. (2011). How to test cultural theory: Suggestions for future research. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 745-748.
- Xue, W., Hine, D. W., Marks, A. D. G., Phillips, W. J., & Zhao, S. (2016). Cultural worldviews and climate change: A view from China. *Asian Journal of Social Psychology*, 19(2), 134-144. [10.1111/ajsp.12116](https://doi.org/10.1111/ajsp.12116)

## ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR EN UN CONTEXTO CAMBIANTE: UNA APROXIMACIÓN

### FOREIGN POLICY ANALYSIS IN A CHANGING CONTEXT: AN APPROACH

Carlos Murillo Zamora<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0001-5104-7675



#### RESUMEN

La política exterior constituye un campo de estudio particular, atrae la atención de numerosas personas académicas y centros de investigación, pues se ubica en el espacio interméstico (se formula en el ámbito interno o doméstico y se implementa en el externo o internacional) y resulta de los aportes disciplinarios de relaciones internacionales, ciencias políticas y administración pública; de esa forma constituye una disciplina puente de la primera disciplina científica. Además, su definición y caracterización es compleja, porque depende de cómo se auto percibe el Estado que la formula e implementa; pero también porque se relaciona con el tipo de actor estatal de que se trata. No es lo mismo una super o gran potencia que un Estado pequeño; y no se puede olvidar que más de tres cuartas partes de los países que conforman el sistema internacional son agentes pequeños. Por eso, desde mediados del siglo XX, el interés de analistas internacionales se ha enfocado en este campo.

De igual forma, el análisis de la política exterior, como espacio de investigación, ha mostrado una importante evolución, y ha requerido nuevos enfoques y metodologías. Por otra parte, los cambios en el sistema internacional, en particular el fin de la Guerra Fría y los atentados del denominado 9-11, introdujeron variantes en el abordaje de esta cuestión; sin embargo, fue con la pandemia del SARS-CoV2 y de la guerra en Ucrania que la realidad se ha tornado más compleja y demanda nuevas perspectivas para el análisis de la política exterior, en particular de grandes potencias y Estados pequeños. Teniendo en cuenta esas particularidades, en este artículo se hace una revisión de los principales textos sobre la política exterior, a partir de mediados de la pasada centuria y hasta lo publicado este año. La intención es ofrecer una especie de estado del arte, para quienes les interese incursionar en el análisis de la política exterior, e identificar las principales ideas y enfoques para un posterior trabajo de investigación.

1 Catedrático de la Universidad de Costa Rica (UCR). Director del Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo (UCR). Doctor en Gobierno y Políticas Públicas. Correo electrónico: [carlos.murillozamora@ucr.ac.cr](mailto:carlos.murillozamora@ucr.ac.cr)

Carlos Murillo Zamora



**Palabras claves:** Enfoques y teorías de política exterior; Estados pequeños; grandes potencias; guerra en Ucrania; pandemia del SARS-CoV2; política exterior.



## ABSTRACT

The foreign policy constitutes a particular field of study, attracting the attention of academics and research centers due to its intermestic nature (formulated in the internal or domestic sphere and implemented in the international or external sphere) and because it results from the contributions of International Relations, Political Science and Public Administration. Thus, it constitutes a bridge discipline of International Relations. In addition, its definition and characterization are complex since depend on how the State that formulates and implements it perceives itself; but also, because it relies on the type of State actor in question.

A great power is not the same as a small State; necessary to highlight more than three-quarters of the countries in the international system are small agents. For this reason, since the mid-twentieth century, the interest of international analysts has focused on this field. In the same way, the analysis of foreign policy, as a research space, has shown an important evolution, requiring novel approaches and methodologies.

On the other hand, the changes in the international system, particularly the end of the Cold War and the attacks of the so-called 9-11, introduced variants in the approach to this issue. However, it was with the SARS-CoV-2 pandemic and the war in Ukraine that reality has become more complex and demands new perspectives for analyzing foreign policy, especially of great powers and small states. Then, this article reviews the main texts on foreign policy, from the mid-last century and up to what was published this year (2023). The intention is to offer a sort of state-of-the-art, for those who are interested in dabbling in the analysis of foreign policy and identifying the main ideas and approaches for subsequent research work.

**Keywords:** Approaches and theories of foreign policy; foreign policy; great powers; SARS-CoV2; pandemic small states; Ukraine war.

## Introducción

La política exterior (PE) es uno de los campos más complejos que hay en el ámbito de las relaciones internacionales (ri), porque se ubica en una posición entre lo doméstico y lo internacional y su análisis requiere de enfoques y teorías que provienen de Relaciones Internacionales (RI),<sup>2</sup> de la ciencia política y de la administración pública. Esto, porque la formulación de PE, en cuanto política pública, es un asunto doméstico, condicionado por factores internos y externos; pero que se implementa en el ámbito internacional y busca lograr objetivos derivados del interés nacional; al final se ven los resultados reflejados en el posicionamiento del país en el concierto de Estados y mejorada la imagen que se intenta proyectar de actor estatal.

En ese sentido, se trata de un conjunto de decisiones y acciones que adopta un gobierno en relación con otros Estados y actores internacionales, para

2 Utilizo relaciones internacionales y RI para referirme a la disciplina y las relaciones internacionales y r.i. para aludir al campo de estudio.

promover sus intereses y proteger su seguridad y bienestar; al mismo tiempo que para proyectarse en el sistema internacional en función de la imagen auto percibida. En resumen, se trata de la definición de cursos de acción que responden a numerosas variables y atienden a múltiples factores.

Para lograr esas metas y objetivos se recurre a distintos instrumentos, como la diplomacia; las negociaciones; los acuerdos internacionales; la utilización o la amenaza del uso de la fuerza, y la participación en organizaciones intergubernamentales, regímenes internacionales y otros foros propios de las relaciones internacionales (r.i.). Pero su uso queda sujeto al interés nacional y al sello que establecen los entes tomadores de decisiones.

Pero también la PE puede ser influenciada por varios factores, como la geografía, la geopolítica, la historia, la economía, la ideología, lo estratégico-militar, el derecho internacional y las relaciones culturales, entre otros; resultado de la convergencia de factores materiales, culturales, institucionales, de percepciones y abstractos. Por eso, los gobiernos pueden tener diferentes objetivos y prioridades en su política exterior, como proteger la seguridad nacional, promover los intereses económicos, defender los derechos humanos y la democracia, o mejorar las relaciones con otros países; pero también conformar alianzas con otros para invadir un país o provocar un conflicto. De ahí que, si se hace un análisis longitudinal de la PE de un país, se pueden observar los cambios en sus prioridades y agendas; por ejemplo, países como Costa Rica, en el pasado reciente, se proclamaban como defensores del derecho internacional y de los derechos humanos, promotores de la paz y dispuestos a mediar en conflictos nacionales e interestatales; y hasta destacaban tener “una voz en el mundo”. Hoy eso ha cambiado de forma significativa para ese país. La cuestión es qué cambió en la autopercepción de este actor y de los principios de la acción exterior, para que se produjera la variación en sus prioridades y agenda.

En el siglo XXI, la PE sigue siendo crucial para la protección y promoción de los intereses nacionales de los Estados en un mundo globalizado y cada vez más interconectado. Sin embargo, esta política también se enfrenta a nuevos desafíos, como el aumento de las amenazas transnacionales, el cambio climático, la competencia tecnológica y el surgimiento de nuevas potencias globales y, más recientemente, la guerra en Ucrania; para citar solo algunos de los eventos mundiales y globales que inciden directamente en las decisiones de los Estados.

Algunos estudios (Brzezinski & Scowcroft, 2008; Brzezinski, 2012; Kissinger, 2014; Oktay, 2022) argumentan que en esta centuria la PE debe centrarse en la cooperación internacional y la gobernanza global para abordar estos desafíos comunes; lo cual, como se advierte en algunos de esos textos, no implica

olvidarse de las dicotomías básicas de las r.i.: guerra-paz y conflicto-cooperación. Por eso se argumenta que la competencia y el conflicto entre Estados, a pesar de la creciente interdependencia y globalización, siguen siendo una realidad y que la política exterior debe centrarse en la defensa y la seguridad nacional. Esto evidencia, como anota [Salgado \(2023\)](#), que la PE es probablemente tan antigua como la existencia de actores estatales; pudiendo ser su unidad de análisis un individuo o un grupo que representa a una autoridad política.

Esa complejidad ha conducido a la formulación de diversas teorías sobre PE y sobre todo al desarrollo del análisis de política exterior (APE) y a la publicación de numerosos textos (libros y artículos en revistas especializadas) sobre esta materia. La lista es extensa; pero cabe mencionar trabajos como los de [Rosenau \(1974\)](#), [Snyder, Bruck y Sapin \(2002\)](#), [Hermann, Kegley y Rosenau \(1989\)](#); [Smith, Hadfield y Dunne \(2012\)](#); [Smith \(1986\)](#); [Frei y Ruloff \(1989\)](#); y [Mello y Ostermann \(2023\)](#), entre muchos otros. No hay que perder de vista que es en Estados Unidos en donde ha habido un mayor desarrollo del APE;<sup>3</sup> resultado de la influencia de las teorías dominantes o *mainstream* de RI y de la autopercepción de potencia hegemónica en la segunda mitad del siglo XX; pero cuyos orígenes se remontan al siglo XVIII con la constante de expansión y ascenso, que hace que la PE y sus relaciones exteriores sean un foco de atención en la gestión externa del país, tanto por esta sociedad como el resto de países del concierto internacional ([Barnett, 2010](#); [Haass, 2017](#); [Herring, 2008](#); [Mandelbaum, 2022](#), entre muchos).<sup>4</sup>

De igual forma ha conducido a la formulación de múltiples enfoques y teorías para el APE, que ofrecen diferentes enfoques para entender cómo los Estados toman decisiones y actúan en el escenario internacional. Entre los enfoques caben citar el realismo, con análisis como los de [Morgenthau \(1985 y 1972\)](#); [Waltz \(1979\)](#); [Mearsheimer \(2001 y 2018\)](#);<sup>5</sup> y [Allison \(1971 y 2017\)](#), para citar solo algunos, motivados por la búsqueda de poder y la seguridad en un mundo anárquico en el cual no hay una autoridad central. El realismo enfatiza la importancia del equilibrio del poder y la competencia entre Estados; lo cual define la visión del gobierno sobre la PE.

3 Se pueden mencionar los trabajos de [Kegley y Wittkopf \(1996\)](#); de [Wittkopf \(1994a y 1994b\)](#); y [Morgenthau \(1972\)](#), en muchos otros.

4 [Herring \(2008\)](#) señala al respecto que la PE ha sido central en la experiencia nacional y la asistencia externa resultó clave en el nacimiento del Estado, de forma que la PE moldeó la cultura política e impactó la vida estadounidense. Esto no se ubica, con la misma relevancia, en otros países.

5 En el texto de 2018, [Mearsheimer](#) hace una crítica al enfoque liberal, que permite comprender las premisas básicas del realismo.

También se puede aludir a la escuela del liberalismo y sus distintas variantes (interdependencia compleja e institucionalismo neoliberal), que sostiene que la cooperación internacional y las instituciones pueden ayudar a los Estados a lograr sus objetivos de forma más efectiva que la competencia y el conflicto; para ello enfatiza la democracia, los derechos humanos y el libre comercio. Destacan los aportes de [Keohane \(1984\)](#) y otros planteamientos desarrollados con J. Nye ([Keohane & Nye, 1989](#)); y [Fukuyama \(1992\)](#).

El constructivismo, por su parte, aporta una renovada perspectiva en RI, sosteniendo ideas, normas e identidades como los factores que influyen en la PE. El constructivismo se enfoca en cómo los Estados construyen su identidad y cómo interactúan con otros actores internacionales para dar forma a las normas y las instituciones internacionales. Sin duda hay que citar la propuesta de [Wendt \(1999\)](#); el trabajo seminal de [Onuf \(1989\)](#) y el aporte de [Kubáľková \(2001\)](#).

Otro enfoque, de una lista extensa, es el feminismo, que sostiene que la PE debe tener en cuenta las dimensiones de género, y que la subordinación de las mujeres y otros grupos marginados es un problema de seguridad global. El feminismo se enfoca en la importancia de la igualdad de género y la inclusión en la PE y las r.i. En este campo destacan, entre muchos, los trabajos de [Sylvester \(2002\)](#) y [Enloe \(1989\)](#).

## Algunas consideraciones metodológicas

Como se trata de un trabajo preliminar, conducente a una investigación más amplia, precedido por un libro sobre PE ([Murillo, 2012](#)), se hizo una búsqueda de bibliografía –principalmente libros, en menor medida artículos de revistas especializadas– sobre los temas de política exterior, análisis de PE, superpotencias y Estados pequeños, e información sobre la pandemia y la guerra en Ucrania. Estos textos se revisaron a partir de las palabras claves, para identificar los principales conceptos, enfoques y tendencias. Es decir, no se planteó un análisis de bibliografía, sino una revisión básica. Luego se establecieron vinculaciones entre los conceptos obtenidos de las distintas fuentes.

La identificación de las fuentes consultadas tuvo como punto de partida el libro que sirve de referencia ([Murillo, 2012](#)) y la revisión se hizo en orden cronológico, para llegar a los textos publicados en los años de la presente década. Un buen número de esas fuentes están en formato digital y las otras en la biblioteca personal. Se establecieron vinculaciones con los principales enfoques teóricos de RI y se priorizó la revisión de los principales estudios que analizan la PE. Sin embargo, no contiene un listado exhaustivo de una temática que es abordada

en múltiples ocasiones, tanto en RI como disciplina; y en la ciencia política y la administración pública en el contexto doméstico.

En ese sentido sirve de punto de partida para una revisión de textos por parte de aquellas personas interesadas en la cuestión del APE. Es decir, el documento cumple una doble función: servir de base para la investigación en curso y facilitar la revisión de bibliografía por parte de quienes se interesen en la temática.

Otro aspecto necesario de mencionar es que para definir la estructura de este trabajo se utilizó la inteligencia artificial (IA) ofrecida por el Chat GPT a partir del concepto de “política exterior” -pues ha surgido el temor, en los círculos académicos, sobre el uso de esta herramienta, sin necesariamente comprender su utilidad en los primeros pasos para abordar una temática, es algo que se debe superar-. Referencia: OpenAI (2023). ChatGPT. (Mar 14 version) [Large language model]. <https://chat.openai.com/chat>

Un primer paso fue insertar en la citada plataforma instrucciones sobre conceptos, sus vinculaciones y los principales autores que abordan esos términos. De esta forma la OpenAI generó ideas sobre los aspectos claves de PE, APE, superpotencias, Estados pequeños y eventos recientes que han incidido en la conducta y la acción externa de los Estados. La clave con el uso de este tipo de chats está en las instrucciones que se brindan; sin esto la IA no genera resultados apropiados para constituir un punto de partida de una investigación. De igual forma, es erróneo considerar que, con una sola instrucción, los programas van a generar un artículo académico.

Ello ha generado una serie de análisis sobre el uso de la IA para la investigación académica (véase, entre otros, [Cotton, Cotton, & Shipway, 2023](#); [Lung & Wang, 2023](#); [Lund et al., 2023](#); [Rahman, et al., 2023](#)), incluyendo su uso y aportes a la construcción de conocimiento, recomendaciones sobre la incorporación de aspectos prácticos y las consideraciones éticas para asegurar la integridad académica en lo que se ha comenzado a denominar la “era del ChatGPT”. Ello es relevante porque, como indiqué, la IA –al menos en su etapa actual de desarrollo– no genera trabajos académicos en su totalidad y los requerimientos de alta calidad; pues cabe señalar que varias de las recomendaciones que hace sobre bibliografía a consultar no garantizan un resultado de valor académico, sobre todo cuando se enfatizan los enfoques teóricos.

Esta cuestión de la IA ha sido analizada, desde la perspectiva de RI, en la obra de [Kissinger, Schmidt y Huttenlocher \(2021\)](#), en donde se externalizan criterios acerca de cómo se está incidiendo en la identidad y el pensamiento humano, las plataformas de redes globales, la seguridad y el orden internacional y el futuro



cercano; cómo la IA incide en la geopolítica, en los conflictos, por los cambios en el equilibrio político y en el manejo de la información/desinformación, por ende, en la PE y su análisis (Kissinger, Schmidt & Huttenlocher, 2021).

Con ese trasfondo, este artículo realiza un abordaje a la cuestión de qué es política exterior; para luego referirse a su análisis. Posteriormente introduce la cuestión de las grandes potencias (GP) y los Estados, en la medida que presenten diferentes retos y desafíos en la formulación de su PE. En una cuarta sección se incluye un breve recuento de los cambios en el sistema internacional a inicios del siglo XXI, por cuanto se trata del escenario en donde se implementa la PE; se agregan algunas anotaciones sobre la pandemia del SARS-CoV2 y la guerra en Ucrania.

A lo largo de esa estructura del artículo se plantea cómo la PE y su análisis se ha tornado cada vez en una forma más compleja, obligando a las instancias practicantes (entes tomadores de decisiones) a considerar más variables y factores condicionantes e intervinientes, por una parte; y a quienes investigan, por otra, a reconocer la necesidad de desarrollar nuevos esquemas de análisis y enfoques teóricos.

## Política exterior: Una caracterización

*¿Qué es política exterior?* Es una pregunta que se repite en prácticamente todos los trabajos sobre esta cuestión y parece sencilla; sin embargo, tiene un trasfondo complejo, porque se trata de una política pública que se formula en un escenario que involucra lo doméstico y lo internacional y opera en los tres niveles de análisis de las relaciones internacionales (Kaarbo, Lantis & Beasley, 2012; Murillo, 2012; Neack, 2019 y 2008). Por eso se alude a que tiene lugar en el espacio interméstico (Murillo, 2012; Neack, 2019), uno que a su vez está constituido por contextos complejos. Ello genera lo que Caporaso *et al.* (1986) denominan un problema de fronteras, lo cual requiere atender distintos aspectos.<sup>6</sup>

Para entender la PE no se puede basar el análisis en un solo nivel (estatal o sistémico, como lo propone el realismo y el neorrealismo); se deben tener en cuenta los otros, aunque se precise, por razones metodológicas, uno. También es importante determinar las unidades de análisis; pues entre distintos actores existen diferentes decisores y ejecutores (individuales o grupales) (Neack,

6 No hay que perder de vista que en RI hay dificultades con la unidad de tiempo, lo cual también aplica a PE, y hasta resulta más complejo en este caso, porque el Estado utiliza distintos criterios en términos de tiempo. Sobre esta cuestión véase Stevens (2015); Hutchings (2008); y Hom (2018), este último se cuestiona qué es el tiempo y por qué es importante en RI.

2008). Y, por otra parte, es relevante, como señala [Rosenau \(2012\)](#), tener en cuenta cuatro niveles: micro, macro, macro-macro y micro-micro; sin perder de vista las fuentes de fragmentación que caracterizan la actual dinámica mundial (junto con la globalización, que menciono más adelante), esas fuentes incluyen: revolución en las habilidades; crisis de autoridad; bifurcación de las estructuras globales; explosión organizacional; movilidad y turbulencia; tecnología microelectrónica; debilitamiento de la territorialidad, Estados y soberanía; y globalización de las economías nacionales ([Rosenau, 2012](#)). Por eso [Chernoff \(2005\)](#) alude una tendencia, desde la década de 1980 a atender cuestiones fundacionales y metateóricas (propias del denominado tercer debate de RI), con lo cual evidencia el progreso de la disciplina y del análisis de la PE.

[Neack \(2019\)](#) se cuestiona, además de la pregunta anterior, acerca de por qué algunos Estados persiguen ciertas PE y otros no, y cuáles factores inciden en la formulación e implementación de esa política, la cual, por su naturaleza de pública, requiere la comprensión de lo relativo a las políticas públicas (cfr. [Murillo, 2012](#)); pero, a diferencia de otras políticas públicas, la complejidad es mayor, porque intervienen actores internos y externos muy diferentes. Por eso, a partir del planteamiento de [Neack \(2019\)](#) se pueden señalar como principales características de la PE:

- i) Es conducida en dos ambientes complejos: doméstico e internacional o lo que Putnam (1988) denomina el “juego de dos niveles”.
- ii) Resulta de coaliciones de actores y grupos domésticos e internacionales.
- iii) Tiende a reflejar las posiciones de grupos y sus particulares preocupaciones.
- iv) Su “esencia” deriva tanto de asuntos domésticos como de relaciones exteriores.<sup>7</sup>
- v) Su análisis necesita ser multinivel y multifacético para atender las fuentes complejas y la naturaleza de la política.

<sup>7</sup> Es común encontrar, en algunos países, una confusión conceptual entre política exterior, relaciones exteriores e internacionales. Las relaciones exteriores son aquellas que mantiene el Estado en sus interacciones con otros Estados, sociedades nacionales y actores internacionales no estatales, incluyendo las áreas que comprende la PE. Las r.i. es mucho más que la sumatoria de esas interacciones de todos los actores estatales y no estatales que participan en el sistema internacional, y no dependen de las conductas de cada Estado. Por eso llama la atención que, en algunos países, como ocurre en Costa Rica, el marco constitucional alude a las r.i. del país, cuando lo correcto son relaciones exteriores. Véase [Hill \(2016\)](#) respecto a la relación entre PE y relaciones exteriores.

Por consiguiente, y antes de definir qué es PE, cabe señalar que esta y su análisis son un subcampo de RI, cuya principal unidad de análisis es el Estado, actor principal en las r.i. y la política internacional; mientras que cuando se alude a la PE el foco de atención son las políticas y acciones de los Estados hacia otros actores (Neack, 2019). Esto hace, como indiqué, que se trate de un fenómeno complejo, con múltiples factores y causalidades, diversidad de actores decisores e intervinientes, múltiples niveles y escenarios de acción. Incluso la PE resulta más compleja que la otra política exterior de los Estados: la de defensa.

De ahí que Murillo (2012, pp. 51 y 104) la califica de “una política pública *sui generis*”, que demanda ser observada a través de distintos focos, como el de la toma de decisiones, cosmovisión e imagen autopercebida del país, las relaciones bilaterales y multilaterales, el contexto geopolítico, variables sistémicas y otras a las que aludo más adelante. Esto porque, como agrega Murillo (2012), se caracteriza por no tener “...un carácter único y general, sino que responde a las particularidades del área temática en donde se implementará; la política exterior no tiene que considerar solo las fronteras territoriales, sino también los límites temáticos y estratégicos” (pp. 104-105).

Por consiguiente, esta política resulta tanto de necesidades e intereses nacionales, como de su combinación y de la posición política y geográfica del Estado. Y como parte de esa visión propia o autoimagen, hay Estados que procuran convertirlas en el referente de la PE, no solo superpotencias que consideran que su proyecto nacional debe ser la guía para todos los actores estatales en el sistema internacional; de ahí que ven el interés nacional más allá de la visión limitada del realismo de solo seguridad. Por eso se plantea la teoría del rol (Thies, 2017), concepto introducido por Holsti (1972).

Desde la concepción de ese rol nacional se construyen representaciones, expectativas, demandas y posicionamientos en el sistema internacional (Thies, 2017), como también en su definición influye el liderazgo, potenciando la visión en materia de PE (Wehner & Thies, 2021). De acuerdo con Holsti (1972) el rol se construye a partir de los patrones y decisiones y acciones recurrentes de los gobiernos y se refiere a la posición que un Estado adopta a través de su conducta. Y se identifican una amplia variedad, tales como el de bastión de la revolución y liberador; líder regional; agente antimperialista; defensor de la fe; mediador-integrador; puentes; y aliado fiel, entre otros (Holsti, 1972).

Holsti (1972) alude al continuum activo-pasivo, aplicado al caso del rol nacional. Pero de igual forma ese eje aplica en el caso de la PE, porque hay Estados que tienden a mostrar una conducta activa y hasta propositiva en algunas coyunturas; mientras que otros tienden a ser seguidores de cursos de acción de

potencias. Así, un rol y una PE activa se observan en aquellos Estados que se involucran en los eventos internacionales, asumiendo ciertas funciones y compromisos; mientras que el curso pasivo conduce a mantenerse al margen (Holsti, 1972).

En los años 1970, Hermann (1978) advertía que PE era un concepto desatendido, porque tenía fallas en establecer el marco de referencia apropiado para formular las explicaciones necesarias sobre PE. Esto, por cuanto las definiciones se formulaban a partir de conceptualizaciones limitadas o expresadas en aspectos particulares o, incluso, se etiquetaban en función de una doctrina (Hermann, 1978).

Los intentos por definir PE en función del interés nacional o de los objetivos nacionales carecían de fuerza, porque la clarificación de esas nociones es difícil de concretar; y sujetarse a la definición de la idea del Estado como un buscador de metas y maximizador de ganancias también resulta problemático. Desde la década de 1970 a la fecha, mucho ha cambiado en la perspectiva de lo que es PE; sin embargo, como resumo a continuación, no hay consenso sobre una definición de referencia.

Ahora bien, antes de identificar conceptualizaciones de PE, cabe señalar que se trata de una política pública –entendida, en términos básicos, como un curso de acción o inacción gubernamental en respuestas a problemas públicos (Kraft & Furlong, 2013)–; es decir, una decisión que resulta de la suma de elementos que buscan atender una situación de interés nacional. El segundo componente es el “exterior”, porque ese curso de acción o inacción está dirigido al ámbito internacional, en la medida que el mundo está dividido en comunidades políticas y cada una de ellas busca formular estrategias que le permitan defender sus intereses frente a esos extranjeros (Hill, 2016). Entonces, la relación entre lo interno y lo externo presupone un problema, que Lascano (2021) resume en el de la unidad o disparidad funcional y conceptual de ambas esferas.

Esa dicotomía resultaba lógica en el sistema westfaliano de siglos anteriores; pero desde inicios del siglo XX comenzó a debilitarse, llegando, en esta centuria, a tornarse en una frontera cada vez más difusa. De igual forma el Estado, al confrontar la globalización, la posmodernidad, la nueva agenda mundial y otras fuerzas internacionales y globales, interactúa a través de las fronteras nacionales con multiplicidad de canales y con diversidad de actores. De esa manera, y en particular como fruto de la globalización, se ha generado una red de interdependencia que mina la capacidad de los Estados para controlar su propio destino (Held & McGrew, 1998; Smith, Hadfield & Dunne, 2012). Eso constituye una declinación de la acción estatal; pero no su disminución y

menos desaparición, sino la aparición de nuevos actores sobre los cuales dirigir la atención. Esto implica un mayor esfuerzo de las unidades decisorias de PE.

[Beach \(2012\)](#) considera que PE comprende las diversas tendencias de conducta y las acciones particulares adoptadas por un Estado dirigidas a otros actores internacionales en interacción en el sistema internacional. Es una condición *sine qua non* que se trate de actores soberanos ([Helmann, 2015](#)), porque se concibe como el posicionarse en el sistema internacional, que constituye un conjunto de actores con capacidades materiales asimétricas, ubicados en un escenario de lucha por formas supranacionales de constitución ([Herboth, 2015](#)).

Otro aspecto por considerar es que la dinámica internacional continúa siendo estado-céntrica; a pesar de los cambios que han ocurrido en las últimas décadas y del reconocimiento de nuevos actores no estatales ([Smith, 1986](#)). Por consiguiente, siguiendo a [Lascano \(2021\)](#), se entiende PE como una política pública o planificación estratégica de cursos de acción o inacción formulada por cada gobierno para atender asuntos exteriores e internacionales; tal formulación busca que el Estado tenga una mayor presencia y equilibrio ante el sistema internacional. Por eso, [Couloumbis y Wolfe \(1990\)](#) acotan que la PE constituye una síntesis de los fines (intereses nacionales) y los medios (poder y capacidades) de los Estados. Entonces, se trata de un proceso de formulación que atiende a: i) traducción del interés nacional en fines y objetivos; ii) determinación de los factores situacionales relacionados a la política; iii) análisis de las capacidades para el logro de lo aspirado; iv) despliegue de una estrategia para el uso de las capacidades; v) adopción de medidas requeridas; y vi) revisión y evaluación periódica de los progresos ([Couloumbis & Wolfe, 1990](#); [Lascano, 2021](#)).

Desde esa perspectiva, la PE es "...el resultado de un proceso que involucra varias etapas o fases en las que inciden múltiples actores estatales y no gubernamentales, que establecen diferentes interacciones que van desde la negociación hasta el conflicto" ([González, 2023, p. 165](#)); y se expresa como "...un conjunto de acciones decididas por diversos sectores del gobierno de un Estado" ([Reynolds, 1977, p. 45](#)) y no se hace en el vacío, sino en la interacción con otros actores que operan en la escena mundial ([Reynolds, 1977](#)).

[Petric \(2013, pp. 1-2\)](#) resume algunas de las muchas definiciones de PE, teniendo como punto de partida su propia conceptualización: "...es una actividad del Estado con la cual satisface sus aspiraciones e intereses en la arena internacional"; mientras que cita a Benko que la caracteriza como "...un proceso y un sistema de actividades ejecutado por un Estado-comunidad organizada de personas en la arena internacional". Calvert la concibe como "...decisiones y actividades ampliamente vinculadas con las relaciones exteriores entre un Estado y otros";

y Vukadinović la resume en “...una actividad organizada de un Estado con la cual este Estado trata de maximizar sus valores e intereses en relación con otros Estados y sujetos que operan en el ambiente internacional” (citados en [Petric, 2013](#)). Esto quiere decir que es la forma en que un país se muestra y conduce frente al contexto externo, lo que depende de “...la visión que cada país tenga de dicho contexto”, de ahí que “...una interpretación equivocada de éste, o la ausencia de una visión a ese respecto, dificultan tener una política adecuada” ([Tomassini, 1991, p. 125](#)).

[Pérez \(2011, # 1118 y #1129\)](#) la define como “...una actividad propia de los Estados como actores preferentes de las relaciones internacionales” y “...son los fines de la política exterior los que hacen que tenga una consideración eminentemente estatal en cuanto *política*” (énfasis en el original). Mientras que [Murillo \(2012\)](#) la conceptualiza en los siguientes términos:

...el conjunto y combinación de procesos, compromisos, decisiones, acciones y resultados que un Estado, en su calidad de actor internacional y mediante quienes ocupan posiciones gubernamentales de autoridad en la burocracia, adopta para lograr sus intereses y satisfacer sus necesidades nacionales a través de la interacción con diversos actores en el sistema internacional... (pp. 359-360)

Ello significa que la PE, en cuanto acciones, ideas y reacciones, tiene como principales componentes: orientaciones, roles nacionales, objetivos y acciones, sean de corto, mediano o largo plazo, y que pueden orientarse al aislamiento, al no alineamiento y a la participación en alianzas –como principales orientaciones– ([Holsti, 1972](#)). Desde esa perspectiva, se trata de una estrategia gubernamental ([Goldstein, 2001](#)). Mientras que [Rosenau \(1961\)](#) alude a metas de PE, como una función del proceso que es influenciada por los objetivos.

Por eso [Russet, Starr y Kinsella \(2000\)](#) la consideran, en cuanto política, como un programa que sirve de guía para la conducta que un Estado busca utilizar para lograr los objetivos más allá de las fronteras estatales e incidir en la conducta de otros actores estatales y no estatales. Sobre este traspaso de fronteras véase [Holsti \(1972\)](#).

Es necesario, como señala [Pérez \(2011, #1273\)](#) al caracterizar la PE, ir más allá de una conceptualización y la concibe en los siguientes términos:

...la política exterior, como toda política, tiene un sentido teleológico, puesto que afecta al comportamiento de otros actores y persiguen la adaptación del Estado en el sistema internacional en un proceso de interacción

más o menos intenso entre los distintos actores que intervienen en el orden internacional.

Los Estados buscan con sus decisiones de PE un mundo mejor, según sus intereses; por lo que cuando deciden un curso de acción están haciendo cálculos que estiman racionales y justificados en sus creencias (Chernoff, 2005). Por eso, en el orden internacional iliberal predominante hoy, las potencias iliberales consideran que sus proyectos son los apropiados para el siglo XXI. Esto queda manifiesto en la declaración sino-rusa firmada en febrero de 2022 en Pekín, “Declaración conjunta de la Federación Rusa y de la República Popular China sobre la entrada de las relaciones internacionales en una nueva era y el desarrollo global sostenible”, cambios a los que se hará referencia más adelante en este artículo.

Así, en síntesis, la PE es compleja porque constituye una reacción a factores e interacciones en el nivel sistémico; a partir de lo cual se activan mecanismos y procesos en el nivel estatal, en donde intervienen decisores (nivel individual), para una vez formulada la política y seleccionado el curso de acción, se implementa en el ámbito internacional.

## **Análisis de política exterior: Las principales características**

El APE es una disciplina puente que se enfoca en el estudio de las decisiones y acciones que toman los Estados en relación con los asuntos internacionales. Por lo que se entiende como “...un proceso a través del cual se generan los elementos de juicio necesarios para que la autoridad correspondiente pueda definir el curso de acción más apropiado para enfrentar una situación suficientemente general o recurrente” que requiere una pauta de conducta, y una decisión aislada (Pérez, 2011, #1295).

Como disciplina puente es una de las temáticas de RI que más llama la atención, pues refleja cómo los países se manifiestan en el sistema internacional y es parte de las decisiones estratégicas de todo gobierno, y comprende: i) factores y fuentes que determinan la PE; ii) la conformación de esa política pública; y iii) el proceso decisorio y sus modelos analíticos (González, 2023). Por su parte, Sondermann (1961) señala la vinculación entre política exterior e internacional; pero advierte que no son idénticas porque tienen lugar en ámbitos distintos. Y Neack (2008) reconoce que el estudio de PE deriva de las teorías de RI, destaca los aportes del realismo, liberalismo y marxismo, y más recientemente del constructivismo (Chernoff, 2005; Kaarbo, Lantis & Beasley, 2012).

De ahí la necesidad de teorías, metodologías y métodos para elaborar una estrategia de investigación que permita analizar una PE particular o en general el fenómeno de la PE (Jackson, 2023). En el caso de APE, el punto de partida son teorías sistémicas y generales del RI, para luego adentrarse en los distintos niveles de las r.i., incluso hasta aspectos concretos como la parte cognitiva y el rol de las emociones (Ostermann & Mello, 2018). Esto es importante, porque los Estados tienen visiones de sí mismos a partir de su identidad y de lo que esperan obtener con un curso de acción para lograr, en primer lugar, su seguridad y sobrevivencia (Guzzini, 2018).

Ahora bien, Tomassini (1987) considera que el primer paso para el análisis es la identificación de los problemas y oportunidades que un país confronta; pueden ser temas periódicos, recurrentes o emergentes. Ello, en el entendido que se está analizando y planificando la PE, cuyo segundo paso es la operacionalización de la agenda exterior, identificación y selección de los temas (Tomassini, 1987); por lo que, en cuanto proceso, se trata de la construcción de la agenda internacional, "...que en la práctica va a concitar la atención de la política exterior de un país, se van a operacionalizar los temas o intereses incorporados a la agenda y se van a determinar los objetivos y opciones de la política exterior" (Tomassini, 1987, p. 146; 1991, p. 159).

Por otra parte, es necesaria una breve acotación sobre el *explanandum* o fenómeno a ser explicado y el *explanans* o lo que permite explicar. Hudson y Day (2020) señalan que respecto al *explanandum* en el caso del APE no se puede perder de vista que, si el foco está en las unidades domésticas, se enfrenta a una constelación de decisiones e indecisiones<sup>8</sup> que atienden situaciones particulares y se deben tener en cuenta los eventos y la información sobre estos, porque no toda decisión se convierte en una acción y, en algunos casos, la decisión puede resultar difusa o ambigua sin precisar su intencionalidad.

Mientras que sobre los *explanans* hay muchos factores que inciden, porque las decisiones son multifactoriales y existen variables explicativas que provienen de los distintos niveles de acción. Además, se deben tener en cuenta los instrumentos de que dispone el gobierno, una vez que define el curso de acción, tales como diplomacia, sanciones, medios de comunicación y otros que están sujetos al rol de los actores estatales y no estatales, así como su influencia sobre el Estado que toma la decisión (Alden & Aran, 2017).

8 Salgado (2023) acota que las inacciones, que bien podrían considerarse negligencias, pueden corresponder a estrategias que responden a algún interés del Estado y están ligadas a factores domésticos.



Lo anterior es relevante porque el escenario internacional ha cambiado, a lo cual me refiero más adelante, conduciendo a la incorporación de nuevos parámetros estructurales en lo doméstico y lo internacional, como lo he mencionado arriba, producto de las variaciones sistémicas –incluida la de la arquitectura sistémica– que conducen a un realineamiento de la PE y decisiones sobre esta política desde una perspectiva multidimensional y compleja (Blavoukos & Bourantonis, 2014).

Por esas y otras razones, que he citado, la cuestión del interés nacional y de la agenda se ha tornado más complicada desde el fin de la Guerra Fría (GF), la dinámica sistémica del siglo XXI y la creciente globalización, por lo que cabe citar a Tomassini (1991) cuando acota, respecto a la agenda internacional, que esta es percibida en los siguientes términos:

...en un mundo cada vez más transnacional, más interdependiente y más complejo, en que proliferan los actores internacionales (gubernamentales y no gubernamentales), en parte porque las propias sociedades nacionales se desarrollan y diversifican generando múltiples grupos de interés que cada vez más frecuentemente buscan la satisfacción de sus aspiraciones en el frente externo, los *intereses nacionales* [cursiva agregada] se vuelven mucho más sectorializados, desagregados y específicos -de tal manera que cada vez más son menos susceptibles de ser englobados bajo el concepto abstracto del interés nacional- para constituir más bien una suerte de agenda internacional cuya elaboración pasa a representar una tarea central en la planificación de la política exterior. (p. 150)

El análisis de política exterior se basa en varias teorías y enfoques, que abarcan desde las referencias clásicas (política racional, proceso organizacional y política burocrática (González, 2023) hasta otros más recientes, algunos de los cuales se mencionan abajo. Aunque desde el inicio de la APE el análisis ha estado dominado por la observación de la toma de decisiones (Clarke & White, 1989), que toma como referencia teorías generales de RI, como el realismo, la interdependencia compleja, constructivismo, feminismo, teoría crítica y otras.

Sobre el rol de la toma de decisiones en PE, es necesario mencionar el aporte de Mintz y DeRouen (2010), que destacan su relevancia, porque los líderes adoptan "...decisiones para ir a la guerra, hacer la paz, formar una alianza, establecer relaciones diplomáticas, implementar una posición sobre la no-proliferación nuclear, imponer sanciones económicas o ratificar acuerdos ambientales globales" (Mintz & DeRouen, 2010, p. 3). Por consiguiente, se trata de entender por qué y cómo se adoptan los cursos de acción, descubriendo los procesos cognitivos

que conducen a la PE, para lo cual se pueden identificar patrones de conducta y los estilos de liderazgo y personalidades (Mintz & DeRouen, 2010).

Entre los muchos enfoques que se pueden citar, se enfatizan algunos que han generado mayor atracción:

- i) *Enfoque racional*: se basa en la idea de que los Estados actúan de manera racional, y que sus decisiones se basan en un proceso de análisis costo-beneficio, por parte de los decisores (Goldstein, 2001), conocido como el modelo del actor racional y se centra en la maximización de los intereses del Estado y la minimización de los riesgos. Hay muchos trabajos desde esta perspectiva, destacando los de Rosenau (1971) y Allison (1971). Ver también el resumen sobre este enfoque de Guzzini (2018).
- ii) *Enfoque cognitivo*: centrado en el papel de la cognición y la percepción en la toma de decisiones de política exterior; puesto que los Estados no siempre actúan de manera racional, y sus decisiones pueden estar influenciadas por sesgos cognitivos y errores de percepción. Entre la bibliografía sobre esta perspectiva cabe citar Renshon y Renshon (2008) y Pursiainen y Forsberg (2021).
- iii) *Enfoque constructivista*: centrado en el papel de las ideas y las normas en la PE; de ahí que los Estados no solo buscan maximizar sus intereses nacionales, sino que también están motivados por la construcción y promoción de ciertas identidades y valores en el contexto internacional. Existen amplia bibliografía sobre este enfoque constructivista y la identidad, con trabajos tales como: Lebow (2008); Kubálkavá (2001); Erbas (2022); Behraves (2011); Boekle, Rittberger y Wagner (1999); Flockhart (2012) y Houghton (2007). Véase, también, el planteamiento sobre este enfoque de Guzzini (2018).
- iv) *Enfoque crítico*: basado en las relaciones de poder y las desigualdades en la PE, por lo que las decisiones de los Estados no son el resultado de un proceso neutral y racional, sino que están influenciadas por las relaciones de poder y las estructuras de desigualdad en el sistema internacional. Sobre el aporte de la teoría crítica en RI véase un resumen por Farias (2018) y respecto a este enfoque y la PE, Ahmed (2020) y Tavana, Rahmani y Eslami (2014).
- v) *Enfoque burocrático*: argumenta que, dado que el gobierno y los políticos son temporales, y hay una falta de conocimiento y *expertise*, la clave de la formulación de la PE está en el aparato burocrático, por lo que son los burócratas quienes formulan la PE [Tayfur (1994); Allison (1971)].

Por supuesto, que se suman otros enfoques y perspectivas como los relacionados con tomadores de decisiones (esto tiene que ver con percepciones) también véase [Halperin, Clapp y Kanter \(2006\)](#). Sin embargo, el trabajo paradigmático de [Snyder, Bruck y Sapin \(1961\)](#) es el principal referente en la toma de decisiones. [Tayfur \(1994\)](#) alude al aporte del behaviorismo<sup>9</sup> en la toma de decisiones y lo que considera más que un enfoque, una metodología: el análisis comparado en PE y los estudios de casos. Y [Hudson \(2005\)](#) señala la importancia de la teoría del actor específico, basada en que, en última instancia, pues todo ocurre por las decisiones individuales o grupales, y ese enfoque teórico permite ahondar sobre la habilidad de la agencia humana en la PE y su análisis. Por eso es relevante revisar la evolución del APE, sobre esto véase los aportes de [Hudson y Vore \(1995\)](#) y de [Kaarbo, Lantis y Beasley \(2012\)](#).

Por su parte, [Rosenau \(1971\)](#) advertía que más allá de los enfoques, se debe tener en cuenta que la investigación sobre PE no es acumulativa, mientras no se base en un análisis sistemático y científico. Además, la PE y su análisis se debe adaptar al ambiente, que está en constante cambio y constituye una amenaza para el Estado, porque la PE está vinculada a "...sistemas complejos en los cuales la percepción, el cálculo y el juicio son central al proceso" ([Rosenau, 1974, p. 4](#)). Sin embargo, reitero, mucho ha cambiado desde la década de 1970.

En cuanto al APE, este tuvo la etapa clásica entre 1954 y 1993<sup>10</sup> ([Hudson, 2012](#); [Hudson & Vore, 1995](#)) y los tres trabajos paradigmáticos en su establecimiento son:

- i) El de [Snyder, Bruck y Burton \(1954; reimpresso en 2002\)](#) sobre la toma de decisión como enfoque al estudio de la política internacional y una versión de [Snyder, Bruck y Sapin de 1961](#).
- ii) [Rosenau \(1971\)](#) sobre preteorías y teorías de la PE, originalmente publicado en el libro editado por Farrel "Approaches to Comparative and International Politics" en 1996 e incluido también en [Rosenau \(2006\)](#).
- iii) El trabajo de los esposos [Sprout \(1965\)](#), originalmente publicado en 1956 como "Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics of International Politics" y luego como "The Ecological Perspective

9 Ver [Carlsnaes \(2013\)](#) sobre la influencia de esta corriente en las ciencias sociales en las décadas de 1950 y 1960, que incidió en el APE.

10 Sin embargo, [Holsti \(2016\)](#) considera que la década de 1970 fue un "frozen stasis" en el APE, porque a pesar de la especulación sobre el estudio comparado de PE, nunca desarrolló lo suficiente.

on Human Affairs with Special Reference to International Politics” (Hudson & Day, 2020).

Así que antes de la II Guerra Mundial no existieron investigaciones en esta materia desde la perspectiva de un campo de estudio específico; estas comenzaron en la segunda mitad del siglo XX como análisis empíricos (Hudson & Vore, 1995). Y al finalizar ese primer “periodo clásico”, comenzó a abrirse la “caja negra” del Estado y con ello se pudo observar la toma de decisiones, agregando muchos detalles al análisis (Hudson & Vore, 1995, p. 211).

Por eso, Salgado (2023) considera que a partir de la década de 1990 han surgido nuevos enfoques, como el constructivismo, que han repercutido no solo en el APE, sino también en RI. A esas nuevas perspectivas teóricas se han unido novedosas metodologías, que han convertido el APE en un campo de estudio pluralista, multidisciplinario y multimetódico, que recurre a una variedad de instrumentos analíticos, teorías y metodologías (Salgado, 2023).<sup>11</sup>

Así para Hanrieder (1967) se debe reconocer que el análisis de la PE no puede limitarse a la perspectiva de los estadistas y tomadores de decisiones, pues el ambiente internacional incide de forma significativa; por eso es necesario tener en cuenta los factores internos y externos que intervienen en la formulación e implementación de la PE (Hanrieder, 1967). En esta línea, Beasley y Hom (2021) aluden a una PE de cuarta dimensión, que incorpora la variable de temporalidad y la oportunidad (*timing* en inglés), porque consideran que es un aspecto que ha sido obviado. Sobre esta cuestión también se pueden revisar los aportes de Stevens (2015), Hutchings (2008) y Hom (2018).

## Una breve mirada a las grandes potencias y Estados pequeños

La PE es una herramienta que utilizan los Estados para gestionar sus relaciones exteriores y para avanzar en el logro de sus intereses nacionales. En este contexto, la hegemonía (Murillo 2012; Cooley & Nexon 2020),<sup>12</sup> entendida, en un sentido amplio, como la acción de una potencia dominante que influye en la política exterior de otros Estados (Watson, 2007) y el papel de las grandes potencias son temas fundamentales para entender la dinámica de las r.i. y la PE

11 El autor alude a una disciplina; pero en mi criterio, y por su vinculación con RI, APE es un campo de estudio vinculado a la disciplina de RI.

12 Cooley y Nexon (2020) aluden a un tiempo diferente para entender la dinámica de la hegemonía, producto de los cambios que menciono en varias partes de este trabajo.

de los Estados. Por otra parte, no hay que perder de vista que el mayor número de actores son Estados pequeños (EP), para quienes la PE constituye un valioso recurso; pero que utilizan desde otra perspectiva. Por eso en esta sección hago referencia a la acción exterior de esos dos tipos de Estados, sin obviar, del todo, algunos otros actores estatales.

El APE se ha centrado en las grandes potencias, porque la mayoría de las corrientes de análisis consideran a estas como los agentes claves, obviando el aporte de los Estados pequeños (Peñafiel, 2023). Por eso primero se hace referencia a esos actores estatales grandes y, en segundo lugar, se rescatan algunos aspectos de los EP.

La PE de las GP durante la GF fue un tema crucial en la historia de las r.i. y la política mundial. Primero, porque persistía el orden westfaliano y, segundo, porque la lucha hegemónica entre dos bloques de poder, basados en una perspectiva político-militar-ideológica, dificultaba la participación de actores no estatales autónomos.

Tras el fin de la GF hubo un reacomodo de potencias, pasando por el denominado periodo del “momento unipolar”, bajo el dominio e influencia global de Estados Unidos. Pero también tuvo lugar una fase de elusividad del poder, que incidió en las capacidades de todas las categorías de potencias (Neack, 2008). A ello hay que agregar la incidencia de las potencias emergentes (Neack, 2019; Niemann & Thies, 2017).

Las GP constituyen referentes claves en el sistema internacional; sobre todo cuando se trata de definir la PE de EP (Long, 2022). Por ende, todos aquellos que tienen proyectos hegemónicos determinan, en gran medida, el escenario internacional y los espacios de maniobra del resto de actores estatales. Si bien, como anoté, las r.i. mantienen un esquema predominantemente estado-céntrico, lo cierto es que en términos estrictos está centrado en las grandes potencias.

En el caso de los EP son aquellos que tienen una población reducida y un territorio limitado en comparación con las grandes potencias. Debido a su tamaño, estos Estados a menudo enfrentan desafíos únicos en la gestión de sus relaciones exteriores y en la promoción de sus intereses nacionales en el sistema internacional.

En términos de PE, los EP, a menudo, adoptan estrategias que les permiten maximizar su seguridad y bienestar en un sistema internacional dominado por las grandes potencias. Estas estrategias pueden incluir la construcción de

alianzas con otros EP, la búsqueda de la neutralidad en los conflictos internacionales y la promoción de una PE basada en la cooperación y el multilateralismo.

El análisis de la política exterior de los EP en el siglo XXI se ha vuelto cada vez más importante debido a los cambios en el sistema internacional y la evolución de las r.i. Estos Estados enfrentan desafíos únicos en un mundo cada vez más globalizado y multipolar y, por tanto, sus estrategias de PE han evolucionado para adaptarse a estas nuevas realidades.

Sobre este tipo de actores estatales resulta valioso el aporte de Long (2022) en su libro *A Small State's Guide to Influence in World Politics (Bridging the Gap)*, en el cual considera que los EP pueden lograr metas internacionales relevantes, aprovechando los patrones de oportunidades y las limitaciones; para ello es necesario comprender a esos actores "...en el contexto de sus relaciones con otros Estados, especialmente sus más destacadas relaciones asimétricas", incluyendo sus identidades internacionales, la definición de sus intereses y las opciones disponibles en la búsqueda de sus metas (Long, 2022, p. 2). Esto implica considerar la teoría del rol que mencioné antes, pues hay una tendencia en RI, desde una perspectiva tradicional, a considerarlos como pequeños y débiles, producto de factores domésticos, percepciones de identidad y liderazgo y consideraciones externas (Long, 2022).

Lo anterior implica observar a los EP no solo como los débiles del sistema (por eso se habla del "síndrome de Liliput"), sino de su posición de interacción bilateral con super y grandes potencias. Es decir, observar los patrones de las interacciones internacionales entre grandes Estados, al igual que entre grandes y pequeños Estados, que están moldeadas por restricciones institucionales y normativas (Long, 2022).

Long (2022) advierte que hay que superar ciertos estereotipos sobre los EP, reconociendo las siguientes consideraciones: i) naturaleza de la competencia, no el número de competidores; ii) los bienes privados y públicos;<sup>13</sup> iii) capacidad y no tamaño; y iv) ubicación. Este enfoque resulta novedoso; pues la tendencia en RI y en APE es concebir a los EP como subordinados y dependientes de las grandes potencias. Quizás de las principales dificultades para este análisis es la conceptualización de qué es un Estado pequeño (Peñafiel, 2023); esto por cuanto tienden a definirse en función de sus opeustos. Cuando lo cierto, como

13 Sobre esta cuestión véase el trabajo de Adams y McCormick (1987; pp. 194-197), quienes desarrollan el concepto a partir del ámbito doméstico, identificando los bienes que se producen y generan beneficios en forma privada o en esquemas de grupos (clubes); mientras que existen bienes públicos que no son comerciables y que hay otros que si tienen esa condición.

se deduce del planteamiento de Long (2022), y es puntualizado Peñafiel (2023) cuando afirma:

Una vez que el Estado ha asimilado su condición de pequeño, puede tener una política exterior y de seguridad que le permita adquirir poder en los términos señalados, compensando su déficit de capacidades materiales y, además, definir el comportamiento de política exterior más adecuado a través de las virtudes cualitativas. (p. 46)

Por lo indicado en esta sección, al momento de realizar el APE es necesario tener en cuenta las particularidades de si son grandes potencias o EP. Es una cuestión sobre la que hay mucho por analizar, a pesar de la bibliografía que ha ido creciendo en número en el ámbito de RI.

## Cambios en el sistema internacional

La primera mitad del siglo XX fue un período tumultuoso en la historia de las r.i. y la política mundial, y la PE de las grandes potencias fue un tema crucial durante este tiempo. De igual forma el fin de esa centuria también resultó turbulenta y hasta perturbadora. La Posguerra Fría hizo tomar conciencia a muchos estudiosos de las r.i. y de la PE que la dinámica mundial es, en última instancia, acerca de seres humanos y que sus interacciones individuales y colectivas, sobre todo cuando se insertan en el escenario internacional, no son simples, por lo que hacía necesario incorporar nuevos enfoques al análisis de los eventos en un mundo complejo, obligando a preguntarse cómo vamos a entender el mundo (Hudson & Vore, 1995). Ello se hizo más complejo en el caso del APE, porque las preguntas, tanto en RI como en PE, deben incorporar nuevos factores y variables. Sin embargo, hay que agregar dos eventos que han redefinido muchas de las interacciones interestatales: la pandemia del SARS-CoV2, que incrementó el nacionalismo y afectó la globalización; y la invasión rusa a Ucrania, que rompió un principio básico del orden mundial de mediados de siglo XX: la inviolabilidad de las fronteras estatales.

Sobre esta combinación de eventos se han publicado varios análisis, pues resulta novedoso la convergencia de una pandemia y una guerra –que es calificada de triple guerra (Milosevich-Juaristi, 2023)–,<sup>14</sup> como lo titulado un comentario de Ratha (2022) en un blog del Banco Mundial: “una guerra durante una pandemia: consecuencias de la crisis de Ucrania y la COVID-19 en la gestión global

<sup>14</sup> La autora (Milosevich-Juaristi, 2023) considera que es una triple guerra: una guerra civil, una entre Rusia y Ucrania y una *proxy war* entre países occidentales y Rusia.

de la migración y los flujos de remesas” (asuntos que hoy son objeto de la PE); que de acuerdo con un comunicado de prensa del Banco Mundial (2022) “la invasión de Rusia a Ucrania impide la recuperación económica posterior a la pandemia en los países emergentes de Europa y Asia Central”.

Esos cambios se han enmarcado en el acelerado proceso de globalización, que ha transformado los escenarios de organización espacial de las relaciones y las transacciones sociales (Held & McGrew, 1998). Así se han generado tensiones entre las fuerzas centrífugas y centrípetas; estas han reforzado el carácter de algunos procesos en términos de unificación y estandarización (Held & McGrew, 1998). Esto ha permitido cada vez más hablar de una comunidad internacional, caracterizada por algunos discursos globales (Lindberg, 2014). Y sobre los cambios en las r.i. y en RI véase Murillo (2018).

La PE en el siglo XXI se ha visto afectada por una serie de cambios significativos en la economía mundial, la tecnología, el poder geopolítico y las ideologías. Esos cambios se observan por los efectos de la globalización y la multipolaridad, porque en la era de la globalización, se ha producido una redistribución del poder geopolítico, lo que ha llevado a un mundo multipolar, en el que varias super y grandes potencias importantes compiten por el liderazgo mundial; y la interdependencia económica que ha creado una nueva dinámica en la PE, ya que los Estados buscan mantener relaciones comerciales y económicas estables y beneficiosas entre sí.

Pero también fenómenos como la amenaza del terrorismo y la seguridad nacional, desde los ataques del 11 de setiembre de 2001, han sido una preocupación importante para los Estados y ha afectado significativamente la PE. Esta incorporó nuevas amenazas y retos que el escenario puramente westfaliano no eran visibles, sobre todo en términos de la seguridad nacional e internacional (Murillo, 2018).

En general, esos fenómenos permiten reconocer que las principales características de la PE, en el contexto del siglo XXI, han cambiado y cómo los cambios en la economía mundial, la tecnología, el poder geopolítico y las ideologías han afectado la política mundial. También las filtraciones de documentos secretos, como los generados por C. Maning, E. Snowden y más recientemente J. Texeira, complican la gestión de PE (Farrel & Finnemore, 2013).

A ello se suma un rearme de las potencias, por las tensiones político-militares, sobre todo en Asia-Pacífico (Luduvic & Casado, 2023). Pero también hay que considerar los cambios geopolíticos, particularmente los generados por China y su proyecto hegemónico, utilizando las rutas de la seda y las redes de



conectividad en Eurasia (Marsden, 2012); en el cual Rusia constituye una pieza clave del tablero tridimensional y estratégico de Pekín, como se deduce de la citada declaración sino-rusa de 2021.

Ahora bien, la pandemia del coronavirus, provocada por el SARS-CoV2 ha tenido un impacto significativo en la PE de muchos países, incluyendo la toma de decisiones en cuanto a cuestiones como la cooperación internacional, la seguridad sanitaria y la economía mundial, reconfigurando la geopolítica de la pandemia y de las vacunas, por eso es hoy un factor por considerar, sobre el cual se ha escrito mucho (Davies & Hobson, 2022; Bas-Vilizzio & Nieves-Aguirre, 2022; Huang 2022; Klobucista, 2021). Y aunque oficialmente ya fue considerada superada de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), lo cierto es que su origen y la búsqueda del paciente cero continúa provocando tensiones entre China y otros países, temas que no se abordan en este artículo por cuestiones espacio, pero que son necesarios de analizar desde la perspectiva de la PE.

En resumen, la pandemia del coronavirus ha afectado significativamente la política exterior de muchos países y puede llevar a cambios importantes en la política internacional en el futuro cercano. Las referencias bibliográficas presentadas aquí son una muestra de unos pocos de los trabajos académicos disponibles sobre este tema.

Por otra parte, la guerra en Ucrania ha sido un tema de gran relevancia en las r.i. y en la PE de las GP y los EP en los últimos años, pues se han generado cambios significativos en la política internacional y en la estabilidad de la seguridad mundial; sobre todo por la ruptura del principio base del orden internacional de la segunda mitad del siglo XX: la inviolabilidad de las fronteras estatales con fin de anexión. Pero no ha sido solo un asunto de cambios significativos en la PE, sino que ha repercutido en el tema de análisis en la teoría de la PE y RI. La cantidad de análisis que se han generado desde 2014 (cuando Rusia ocupa la península de Crimea) y sobre todo a partir de febrero de 2023 cuando las tropas rusas cruzan la frontera con Ucrania, son evidencia manifiesta de cómo un conflicto armado entre dos Estados puede tener consecuencias globales. Basta con revisar los sitios de *Foreign Affairs* (véase <https://www.foreignaffairs.com/tags/war-ukraine>) y de *Foreign Policy* (<https://foreignpolicy.com/projects/ukraine-russia-border-crisis/>), para citar solo dos.

Esta guerra ha repercutido en todos los ámbitos nacionales, internacionales y globales, dando lugar a cambios en las alianzas regionales y las relaciones entre China, Estados Unidos y Rusia, a los cuales se suman la Unión Europea y un número grande de Estados alrededor del mundo. De igual forma existen muchos

trabajos y análisis que ahondan sobre algunos aspectos (Wozniak, 2016; Massicot, 2023; Abrams, 2023; y Walt, 2022 como ejemplos de referencias).

## Algunas consideraciones finales

Cabe finalizar este abordaje preliminar sobre PE y sus cambios en el contexto de inicios del siglo XXI, señalando que se requiere un desarrollo más amplio y detallado sobre la evolución del APE, las particularidades de las GP y los EP, para comprender la completa dimensión de esta política, que tiene lugar en el espacio interméstico. Como también para reconocer la relevancia de su estudio en el contexto de la disciplina de RI. Y esto se torna más relevante en EP como Costa Rica y los países centroamericanos; pues en la última década se han convertido en escenario importante de la lucha entre las potencias hegemónicas; aunque esos países, como en la mayoría de EP, no han logrado realizar ajustes en el proceso de formulación e implementación de la PE, cuestión que escapa a los alcances de este trabajo.

Acerca de la definición de PE, cabe rescatar, como señalé en varias oportunidades, que no hay un constructo de consenso; sin embargo, resulta evidente que se trata de una política pública *sui generis*, que identifica e implementa cursos de acción, en función del interés nacional y la autoimagen del Estado, y que busca posicionarlo en un concierto internacional en el que no solo interactúan actores estatales. Escenario en el que instituciones como la soberanía se han reconceptualizado y la globalización incide de manera diferenciada entre las distintas categorías de Estados. Y una política cuyos efectos regresan al actor que la formula.

Ahora bien, en lo que corresponde al APE, es necesario incorporar nuevos enfoques teóricos y metodologías para poder describir, explicar y entender la PE en un contexto complejo. Esto no significa abandonar aquellos esquemas tradicionales, porque hay elementos en el proceso de identificación, formulación e implementación de la PE que mantienen los criterios del periodo clásico; más bien se trata de mejorar esos planteamientos y generar otros, a partir de las nuevas teorías generales de RI, como el constructivismo, posmodernismo y feminismo.

Este es un momento propicio para esa teorización, por los cambios en la arquitectura sistémica de las últimas dos décadas y por las consecuencias de la pandemia y la guerra. A ello se suma el refortalecimiento de los nacionalismos frente a la globalización —que en algunos casos ha generado un proceso de desglobalización—, aunque no se trata de un fenómeno novedoso, pues antes de 1914 se presentaba una coyuntura similar. La diferencia en esta ocasión es que,

por el grado de interdependencia e integración a escala mundial, la incidencia de esas variaciones en el sistema internacional es directa sobre la PE y el APE.

Como se indicó, tampoco se pueden obviar las repercusiones sobre la PE de las nuevas perspectivas de la geopolítica y la ruptura del determinismo geográfico y la relación tiempo-espacio, las dinámicas de las organizaciones intergubernamentales y los regímenes internacionales, la difusión del poder estatal y los ajustes en la frontera estatal –que la han tornado porosa y genera nuevos procesos a lo largo de la línea doméstico-exterior–. Algo se ha avanzado con trabajos recientes mencionados (Ahmed, 2020; Beasley & Hom, 2021; Erbas, 2022; González, 2023; Hudson & Day, 2020; Jackson, 2023; Mello & Ostermann, 2023; Salgado, 2023; y Puriainen & Fosberg, 2021); sin embargo, hay una tarea pendiente y urgente.

La investigación en este campo requiere una revisión integral. En una versión ampliada de este artículo se ahondará en cada uno de los aspectos –y se sumarán otros– sobre la cuestión de la PE y su análisis en un contexto y entorno cambiante y complejo. Es una cuestión que debe fortalecerse en la academia y los centros de investigación, y dejar de verla como una adenda o asunto accesorio de RI; es decir, reconocer el carácter de campo de estudio puente en donde convergen tres disciplinas: RI, ciencias política y administración pública.

## Referencias

- Abrams, E. (2023). *Implications of the Russia-Ukraine War*. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/blog/implications-russia-ukraine-war>
- Adams, R., & McCormick, K. (1987). Private goods, club goods, and public goods as a continuum. *Review of Social Economy*, 45(2), 192-199. <https://www.jstor.org/stable/29769372>
- Ahmed, J. (2020). The Theoretical Significance of Foreign Policy in International Relations. An Analyses. *Journal of Critical Reviews*, 7(2), 787-792. <http://dx.doi.org/10.31838/jcr.07.02.144>
- Alden, C. & Aran, A. (2017). *Foreign Policy Analysis. New Approaches* (2<sup>nd</sup> edition). Routledge.
- Allison, G. (1971). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Harper Collins Publishers.
- Allison, G. (2017). *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Marine Books.

- Banco Mundial. (2022). *La invasión de Rusia a Ucrania impide la recuperación económica posterior a la pandemia en los países emergentes de Europa y Asia Central*. Comunicado de prensa N.º 2023/ECA/18. <https://www.banco-mundial.org/es/news/press-release/2022/10/04/russian-invasion-of-ukraine-impedes-post-pandemic-economic-recovery-in-emerging-europe-and-central-asia>
- Barnett, T. (2010). *Great Powers. America and the World After Bush*. Berkeley Books.
- Bas-Vilizzio, M. & Nieves-Aguirre, M. (2022). COVID-19 from the lens of Global International Relations. *Oasis*, 36, 21-38. <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.03>
- Beach, D. (2012). *Analyzing Foreign Policy*. Palgrave-Macmillan.
- Beasley, R., & Hom, A. (2021). Foreign Policy in the fourth Dimension (FP4D): Locating Time in Decision-Making. *Foreign Policy Analysis*, 17(2), 1-20. [10.1093/fpa/oraa028](https://doi.org/10.1093/fpa/oraa028)
- Behraves, M. (2011). *The Relevance of Constructivism to Foreign Policy Analysis*. <https://www.e-ir.info/2011/07/17/the-relevance-of-constructivism-to-foreign-policy-analysis/>
- Blavoukos, S. & Bourantonis, D. (2014). Identifying parameters of foreign policy changes: An eclectic approach. *Cooperation and Conflict*, 49(4), 483-500. [10.1177/0010836713517568](https://doi.org/10.1177/0010836713517568)
- Boekle, H., Rittberger, V., & Wagner, W. (1999). *Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory*. Center for International Relations/Peace and Conflict Studies, University of Tübingen. [https://www.academia.edu/17648915/Norms\\_and\\_Foreign\\_Policy\\_Constructivist\\_Foreign\\_Policy\\_Analysis](https://www.academia.edu/17648915/Norms_and_Foreign_Policy_Constructivist_Foreign_Policy_Analysis)
- Brzezinski, Z. & Scowcroft, B. (2008). *America and the World. Conversations of the Future of American Foreign Policy*. Basic Books.
- Brzezinski, Z. (2012). *Strategic Vision. America and the Crisis of Global Power*. Basic Books.
- Caporaso, J., Hermann, C., Kegely, C., Rosenau, J., & Zinnes, D. (1986). The Comparative Study of Foreign Policy: Perspectives on the Future. *International Studies Notes*, 13(2), 32-46.
- Carlsnaes, W. (2013). Foreign Policy. In W. Carlsnaes, T. Risse, & B. Simmons (Eds.), *Handbook of International Relations* (2<sup>nd</sup> edition, pp. 298-325). SAGE Publications

- Chernoff, F. (2005). *The Power of International Theory. Reforging the link to foreign policymaking through scientific enquiry*. Routledge.
- Clarke, M. & White, B. (Eds.). (1989). *Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach*. Edward Elgar.
- Cooley, A., and Nexon, D. (2020). *Exit from Hegemony. The Unraveling of the American Global Order*. Oxford University Press.
- Adams, R., & McCormick, K. (1987). Private goods, club goods, and public goods as a continuum. *Review of Social Economy*, 45(2), 192-199. <https://www.jstor.org/stable/29769372>
- Cotton, D., Cotton, P., and Shipway, R. (2023). Chatting and cheating: Ensuring academic integrity in the era of ChatGPT. *Innovations in Education and Teaching International*. [10.1080/14703297.2023.2190148](https://doi.org/10.1080/14703297.2023.2190148)
- Coulombis, T. & Wolfe, J. (1990). *Introduction to International Relations. Power and Justice* (4<sup>th</sup> edition). Prentice Hall.
- Davies, M. & Hobson, C. (2022). An embarrassment of changes: International Relations and the COVID-19 pandemic. *Australian Journal of International Affairs*, 77(2), 150-168. <https://doi.org/10.1080/10357718.2022.2095614>
- Enloe, C. (1989). *Bananas, Beaches and Bases. Making Feminist Sense of International Politics*. University of California Press.
- Erbas, I. (2022). Constructivism Approach in Foreign Policy and in International Relations. *Journal of Positive School Psychology*, 6(3), 5087-5096
- Farias, M. (2018). *Introducing Critical Theory in International Relations*. <https://www.e-ir.info/2018/02/18/introducing-critical-theory-in-international-relations/>
- Farrel, H. & Finnemore, M. (2013). The End of Hypocrisy. American Foreign Policy in the Age of Leaks. *Foreign Policy*, 92(6), 22-26.
- Flockhart, T. (2012). Constructivism and foreign policy. In Smith, S., Hadfield, A., & Dunne, T. (2012) (Eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases* (2<sup>nd</sup> edition, pp. 78-93). Oxford University Press.
- Frei, D. & Ruloff, D. (1989). *Handbook of Foreign Policy Analysis. Methods for Practical Application in Foreign Policy Planning, Strategic Planning and Business Risk Assessment*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Avon Books.
- Goldstein, J. (2001). *International Relations* (4<sup>th</sup> edition). Longman.

- González, R. (2023). El análisis de la política exterior: ¿Cómo explicar el comportamiento de los Estados nación en el escenario internacional? *Política internacional*, 5(1), 164-171. <http://portal.amelica.org/ameli/journal/332/3323725018/>
- Guzzini, S. (2018). Ideas and Identity from Rationalism to Theories of Recognition. In P. Mello & F. Ostermann (Eds.), *Routledge Handbook of Foreign Policy Analysis Methods* (pp. 21-37). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003139850>
- Haass, R. (2017). *A World in Disarray. American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*. Penguin Books.
- Halperin, M., Clapp, P., & Kanter, A. (2006). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (2<sup>nd</sup> edition). Brooking Institution Press.
- Hanrieder, W. (1967). Compatibility and Consensus: A Proposal for the Conceptual Linkage of External and Internal Dimensions of Foreign Policy. *The American Political Science Review*, 61(4), 971-982. <https://www.jstor.org/stable/1953399>
- Held, D. & McGrew, A. (1998). The End of the Old Order? Globalization and the Prospects for World Order. *Review of International Studies*, 24, 219-243. <https://www.jstor.org/stable/20097569>
- Hellmann, G. & Jørgensen, K. (2015). Introduction. In Hellmann, G., & Jørgensen, K. (Eds.), *Theorizing Foreign Policy in a Globalized World* (pp. 1-11). Palgrave Macmillan.
- Herboth, B. (2015). Do We Need 195 Theories of Foreign Policy? In Hellmann, G., & Jørgensen, K. (Eds.), *Theorizing Foreign Policy in a Globalized World* (pp. 101-125). Palgrave Macmillan.
- Hermann, C. (1978). Foreign Policy Behavior: That Which It to Be Explained. In M. East, S. Salmore & C. Hermann (Eds.), *Why Nations Act. Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies* (pp. 25-47). Sage Publications.
- Hermann, C., Kegley, C., & Rosenau, J. (Eds.). (1989). *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Unwin Hyman
- Herring, G. (2008). *From Colony to Superpower. U.S. Foreign Relations since 1776*. Oxford University Press.
- Hill, C. (2016). *Foreign Policy in the Twenty-First Century*. Palgrave-Macmillan.
- Holsti, K. (2016). *Kalevi Kolsti: A Pioneer in International Relations Theory, Foreign Policy Analysis, History of International Order, and Security Studies*. Springer. [10.1007/978-3-319-26624-4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-26624-4)
- Holsti, K. (1972). *International Politics. A Framework for Analysis* (2nd edition). Prentice-Hall Inc.

- Hom, A. (2018). Timing Is Everything: Toward a Better Understanding of Time and International Politics. *International Studies Quarterly*, 62(1), 69–79. [10.1093/isq/sqx090](https://doi.org/10.1093/isq/sqx090)
- Houghton, D. (2007). Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: toward a Constructivist Approach. *Foreign Policy Analysis*, 3(1), 24–45.
- Huang, Y. (2022). *The COVID-19 Pandemic and China's Global Health Leadership*. Council Special Report No. 92. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/report/covid-19-pandemic-and-chinas-global-health-leadership>
- Hudson, V. & Day, B. (2020). *Foreign Policy Analysis. Classical and Contemporary Theories* (3rd edition). Rowman & Littlefield Publications.
- Hudson, V. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1-30.
- Hudson, V. (2012). The history and evolution of foreign policy analysis. In S. Smith, Am Hadfield, & T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases* (2nd edition, pp. 13-34). Oxford University Press
- Hudson, V. & Vore, C. (1995). Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39, 209-238. <https://doi.org/10.2307/222751>
- Hutchings, K. (2008). *Time and world politics: Thinking the present*. Manchester University Press. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/sibdilibro-ebooks/detail.action?docID=1069551>.
- Jackson, P. (2023). The Conduct of Inquiry in Foreign Policy Analysis. In P. Mello & F. Ostermann (Eds.), *Routledge Handbook of Foreign Policy Analysis Methods* (pp. xxi-xxii). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003139850>
- Kaarbo, J., Lantis, J., & Beasley, R. (2012). The analysis of foreign policy in comparative perspective. In R., Beasley, J. Kaarbo, J. Lantis, & M. Snarr (Eds.), *Foreign policy in comparative perspective: Domestic and international influences on state behavior*, (2nd edition, pp. 1-23). CQ Press.
- Kegley, C. & Wittkopf, E. (1996). *American Foreign Policy. Pattern and Process*. St. Martin's Press.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Keohane, R. & Nye, J. (1989). *Power and Interdependence* (2<sup>nd</sup> edition). Scott, Foresman, and Company.
- Kissinger, H. (2014). *World Order*. Penguin Press.

- Kissinger, H., Schmidt, E., and Huttenlocher, D. (2021). *The Age of AI and Our Human Future*. Little, Brown and Company.
- Klobucista, C. (2021). *Will The World Ever Solve the Mystery of COVID-19's Origin?* Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/backgrounder/will-world-ever-solve-mystery-covid-19s-origin>
- Kraft, M. & Furlong, S. (2013). *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives-* SAGE-CQPress.
- Kubálková, V. (2001). *Foreign Policy in a Constructed World*. M. E. Sharpe.
- Lascano, J. (2021). Relaciones Internacionales, política exterior y diplomacia. En M. Colotta, P. Degiorgis, J. Lascano, & A. Rodríguez (Comp.). *Manual de relaciones internacionales* (pp. 15-54). Editorial Teseo.
- Lebow, R. (2008). Identity and International Relations. *International Relations*, 22, 473-492. [10.1177/0047117808097312](https://doi.org/10.1177/0047117808097312)
- Lindberg, T. (2014). *Making Sense of the "International Community"*. Working Paper Council of Foreign Relations. <https://www.cfr.org/report/making-sense-international-community>
- Long, T. (2022). *A Small State's Guide to Influence in World Politics*. Oxford University Press.
- Luduvic, V. & Casado, P. (2023, 11 de abril). ¿Cómo se está armando Asia y el Pacífico? *El País*. <https://elpais.com/videos/2023-04-11/video-como-se-esta-armando-asia-y-el-pacifico.html?autoplay=1>
- Lund, B., Wang, T., Mannuru, N., Nie, B., Shimray, S. and Wang, Z. (2023). ChatGPT and a new academic reality: Artificial Intelligence-written research papers and the ethics of the large language models in scholarly publishing. *Journal of the Association for Information Science Technology*. [10.1002/asi.24750](https://doi.org/10.1002/asi.24750)
- Lung, B., and Wang, T. (2023). Chatting about ChatGPT: how may AI and GPT impact academia and libraries? *Library Hi Tech News*, 3, 26-29. [10.1108/LHTN-01-2023-0009](https://doi.org/10.1108/LHTN-01-2023-0009)
- Mandelbaum, M. (2022). *The Four Ages of American Policy. Weak Power, Great Power, Superpower, Hyperpower*. Oxford University Press.
- Marsden, M. (2012). *Beyond the Silk Roads. Trade, Mobility and Geopolitics across Eurasia*. Cambridge University Press. [10.1017/9781108974387](https://doi.org/10.1017/9781108974387)
- Massicot, D. (2023, March/April). What Russia Got Wrong. Can Moscow Learn from Its Failures in Ukraine? *Foreign Affairs*, 102(2), 78-93.



- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton & Company.
- Mearsheimer, J. (2018). *The Great Delusion. Liberal Dreams and International Realities*. Yale University Press.
- Mello, P. & Ostermann, F. (2023). (Eds). *Routledge Handbook of Foreign Policy Analysis Methods*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003139850>
- Miliband, D. (2023). The World Beyond Ukraine. The Survival of the West and the Demands of the Rest. *Foreign Affairs*, 102(3), 36-43.
- Milosevich-Juaristi, M. (2023). *Lecciones de la guerra en Ucrania: Piedra, papel o tijera*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/lecciones-de-la-guerra-en-ucrania-piedra-papel-o-tijera/>
- Mintz, A. & DeRouen, K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511757761>
- Morgenthau, H. (1972). *A New Foreign Policy for the United States*. Praeger Publishers.
- Morgenthau, H. (1985). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz* (6.ª ed.). Grupo Editor Latinoamericano.
- Murillo, C. (2012). *Política exterior, hegemonía y estados pequeños. El caso de los países centroamericanos y bálticos*. Editorial Universitaria.
- Murillo, C. (2018). *Reconceptualización de relaciones internacionales en un mundo transformado*. Universidad Nacional.
- Neack, L. (2008). *The New Foreign Policy. Power Seeking in a Globalized Era* (2<sup>nd</sup> ed.). Rowman & Littlefield Publisher.
- Neack, L. (2019). *Studying Foreign Policy Comparatively. Cases and Analysis* (4<sup>th</sup> edition). Rowman & Littlefield Publications.
- Nieman, M. & Thies, C. (2017). *Rising Powers and Foreign Policy Revisionism*. University of Michigan Press. [muse.jhu.edu/book/57133](https://muse.jhu.edu/book/57133)
- Oktay, S. (2022). *Governing Abroad. Coalition Politics and Foreign Policy in Europe*. University of Michigan Press.
- Onuf, N. (1989). *World of Our Making. Rules and rule in social theory and international relations*. Routledge.
- Ostermann, F. & Mello, P. (2018). Methods of Foreign Policy Analysis. Charting Ground, Engaging Traditions, and Opening Up Boundaries. In P. Mello & F. Ostermann (Eds.), *Routledge Handbook of Foreign Policy Analysis Methods* (pp. 3-18). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003139850>

- Peñafiel, P. (2023). Análisis de política exterior desde el enfoque de Estados pequeños: comportamiento del Ecuador en la OPEP 2007 – 2017. En R. Salgado (Ed.), *La política exterior de los Estados latinoamericanos: enfoques, metodologías y casos* (pp. 41-69). FLACSO-Ecuador. <https://doi.org/10.46546/2023-38foro>
- Pérez, L. (2011). *Elementos para una teoría de la política exterior*. Tirant Lo Blanch. [Kindle Edition]
- Petric, E. (2013). *Foreign policy: from conception to diplomatic practice*. Martinus Nijhoff Publishers. Available from: ProQuest Ebook Central.
- Pursiainen, C. & Forsberg, T. (2021). *The Psychology of Foreign Policy*. Springer Nature. [10.1007/978-3-030-79887-1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-79887-1)
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460. <https://www.jstor.org/stable/2706785>
- Ratha, D. (2022). Una guerra durante una pandemia: Consecuencias de la crisis de Ucrania y la COVID-19 en la gestión global de la migración y los flujos de remesas. *Voces*. <https://blogs.worldbank.org/es/voices/una-guerra-durante-una-pandemia-consecuencias-de-la-crisis-de-ucrania-y-la-covid-19-en-la>
- Renshon, J. & Renshon, S. (2008). The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making. *Political Psychology*, 29(4), 509-536. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2008.00647.x>
- Reynolds, P. (1977). *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Editorial Tecnos.
- Rhaman, M., Terano, H., Rahman, N., Salamzadeh, A., and Rahaman, S. (2023). ChatGPT and Academic Research: A Review and Recommendations Based on Practical Examples. *Journal of Education, Management and Development Studies*, 3(1), 1-12. <http://doi.org/10.52631/jemds.v3i1.175>
- Rosenau, J. (1961). The actions of States: Theories and Approaches. Introductory Note. In J. Rosenau (Ed.), *International Politics and Foreign policy. A Reader in Research and Theory* (141-145). The Free Press and Collier-Macmillan Limited.
- Rosenau, J. (1971). *The Scientific Study of Foreign Policy*. The Free Press and Collier-Macmillan Limited.
- Rosenau, J. (1971). *The Scientific Study of Foreign Policy*. The Free Press.
- Rosenau, J. (1974). (Ed). *Comparing Foreign Policies. Theories, Findings, and Methods*. SAGE Publications.

- Rosenau, J. (1974). Comparing Foreign Policies: Why, What, How. In J. Rosenau (Ed.), *Comparing Foreign Policies. Theories, Findings, and Methods* (pp. 3-22). Halsted Press Division.
- Rosenau, J. (2006). *The Study of World Politics. Volume 1: theoretical and methodological challenges*. Routledge.
- Rosenau, J. (2012). Foreword. In S. Smith, Am Hadfield, & T. Dunne (Eds.). *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases* (2<sup>nd</sup> edition) (v-x). Oxford University Press.
- Rosenau, J. (Ed.). (1969). *Linkage Politics. Essays on the Convergence of National and International Systems*. The Press.
- Russett, B., Starr, H., & Kinsella, D. (2000). *World Politics. The Menu of Choice* (6th Edition). Bedford/St. Martin's.
- Salgado, R. (2023). Introducción: Historia, enfoques teórico-metodológicos y contribuciones al análisis de la política exterior latinoamericana. En R. Salgado (Ed.), *La política exterior de los Estados latinoamericanos: Enfoques, metodologías y casos* (pp. 1-13). FLACSO-Ecuador. <https://doi.org/10.46546/2023-38foro>
- Smith, S. (1986). Theories of Foreign Policy. An Historical Overview. *Review of International Studies*, 12(1), 13-29. <https://www.jstor.org/stable/20097063>
- Smith, S., Hadfield, A., & Dunne, T. (Eds.). (2012). *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases* (2<sup>nd</sup> edition). Oxford University Press.
- Smith, S., Hadfield, A., & Dunne, T. (2012). Introduction. In S. Smith, Am Hadfield, & T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases* (2<sup>nd</sup> edition) (pp. 1-9). Oxford University Press.
- Snyder, R., Bruck, H., & Sapin, B. (1961). The Decision-Making Approach to the Study of International Politics. In J. Rosenau (Ed.), *International Politics and Foreign policy. A Reader in Research and Theory* (pp. 186-192). The Free Press and Collier-Macmillan Limited.
- Snyder, R., Bruck, H., & Sapin, B. (2002). *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. Palgrave Macmillan.
- Sondermann, F. (1961). The Linkage between Foreign Policy and International Politics. In J. Rosenau (Ed.), *International Politics and Foreign policy. A Reader in Research and Theory* (pp. 8-17). The Free Press and Collier-Macmillan Limited.
- Sprout, H., & Sprout, M. (1965). *The Ecological Perspective on Human Affairs. With special reference to international politics*. Princeton University Press.

- Stevens, T. (2015). Governing the Time of the World. In A. Hom, C. McIntosh, A. McKay & L. Stockdale (Eds.), *Time, Temporality, and Global Politics* (pp. 59–72). Bristol. www.E-IR.info.
- Sylvester, C. (2002). *Feminist International Relations. An Unfinished Journey*. Cambridge.
- Tavana, M., Rahmani, T., and Eslami, H. (2014). Analysis of Ahmadinejad Government's Foreign Policy According to the Critical Theory of International Relations. *The Social Science*, 11, 6465-6474. [https://ijps.stb.iau.ir/article\\_532755\\_8bca49dc7740cfe1476bf96b412c80d3.pdf](https://ijps.stb.iau.ir/article_532755_8bca49dc7740cfe1476bf96b412c80d3.pdf)
- Tayfur, M. (1994). Main approaches to the study of foreign policy: A review. *METU Studies in Development*, 21(1), 113-141.
- Thies, C. (2017). Role Theory and Foreign Policy Analysis in Latin America. *Foreign Policy Analysis*, 13(3), 662-681. [10.1111/fpa.12072](https://doi.org/10.1111/fpa.12072)
- Tomassini, L. (1987). Elementos para el análisis de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 20(78), 125-157. <https://www.jstor.org/stable/41391236>
- Tomassini, L. (1991). El marco de análisis de la política exterior. *Cursos de derecho internacional Vitoria/Gasteizko* (pp. 119-162). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Walt, S. (2022). An International Relations Theory Guide to the War in Ukraine. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2022/03/08/an-international-relations-theory-guide-to-ukraines-war/>
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Randon House.
- Watson, A. (2007). *Hegemony and History*. Routledge.
- Wehner, L. & Thies, C. (2021). Leader Influence in Role Selection Choices: Fulfilling Role Theory's Potential for Foreign Policy Analysis. *International Studies Review*, 23(4), 1424-1441. <https://doi.org/10.1093/isr/viab014>
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.
- Wittkopf, E. (Ed.). (1994a). *The future of American Foreign Policy* (2<sup>nd</sup> edition). St. Martin's Press
- Wittkopf, E. (Ed.). (1994b). *The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and Evidence*. St. Martin's Press.
- Wozniak, M. (2016). The Ukraine Crisis and Shift in US Foreign Policy. *International Studies. Interdisciplinary Political and Cultural Journal*, 18(2), 87-102. <https://doi.org/10.1515/ipcj-2016-0011>

## IRÁN Y VENEZUELA: DEL REALISMO PERIFÉRICO A LA DIPLOMACIA RESILIENTE (1999-2023)

### IRAN AND VENEZUELA: FROM PERIPHERAL REALISM TO RESILIENT DIPLOMACY (1999-2023)

Alejandro Cardozo<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0002-4461-3285

César Niño<sup>2</sup>

ORCID: 0000-0002-1417-6643



#### RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo demostrar que Teherán y Caracas han logrado sortear las dinámicas del sistema internacional, y han desarrollado vías alternativas de supervivencia al orden liberal a través de una diplomacia resiliente. La cual, según la evidencia que aportamos, supera la teoría del realismo periférico, no como una mejora epistemológica, sino como hechos empíricos de la política exterior de ambos. Irán y Venezuela han desarrollado dos fases diplomáticas revolucionarias que responden a dos momentos críticos de sus relaciones con el Sistema Internacional Liberal (SIL), una fase rebelde (Chávez-Ahmadineyad) y de desafíos donde se cumplen los postulados del realismo periférico, posteriormente una diplomacia resiliente (Maduro-Raisi) que permite superar las presiones y punitivas del SIL.

**Palabras claves:** Ahmadineyad; Chávez; Maduro; Raisi; realismo periférico; resiliencia.



#### ABSTRACT

This article aims to demonstrate that Tehran and Caracas have managed to circumvent the dynamics of the international system, and have developed alternative ways of surviving the liberal order through resilient diplomacy. Which, according to the evidence we provide, surpasses the theory of peripheral realism, not as an epistemological improvement, but as empirical facts of the foreign policy of both. Iran and Venezuela have developed two revolutionary diplomatic phases that respond to two critical moments in their relations with the Liberal International System (LIS), a rebellious phase (Chávez- Ahmadinejad) and challenges where the

1 Departamento de Política y Relaciones Internacionales. Universidad Sergio Arboleda (Colombia). Profesor e investigador de planta. Correo electrónico: [alejandro.cardozo@usa.edu.co](mailto:alejandro.cardozo@usa.edu.co)

2 Departamento de Negocios y Relaciones Internacionales. Universidad de La Salle (Colombia). Profesor asociado e investigador de planta. Correo electrónico: [cnino@unisalle.edu.co](mailto:cnino@unisalle.edu.co)

Alejandro Cardozo, César Niño



postulates of peripheral realism are met and later a resilient diplomacy (Maduro-Raisi) that allows overcoming the LIS pressures and punishments.

**Keywords:** Ahmadinejad; Chávez; Maduro; peripheral realism; Raisi; resilience.

## Introducción

En Irán y Venezuela ocurren durante el siglo XX una serie de fenómenos que definen su política doméstica y exterior: (1) el descubrimiento de yacimientos de petróleo; (2) el interés de multinacionales estadounidenses e inglesas, quienes dictan las normas del negocio (Blasier, 1985); por ende, (3) el nacimiento local de un nuevo nacionalismo petrolero (Berrios *et al.*, 2011) sensible ante la riqueza del recurso; (4) y la explosión de un proceso revolucionario que acaba por radicalizar la política interior y exterior (Colgan, 2014), dadas las constantes eclosiones críticas de los fenómenos anteriores. Las cuatro fases las cumplen Irán y Venezuela diacrónicamente, empero, termina por haber una convergencia ideológica entre 1999 y 2013 desafiantes al Sistema Internacional Liberal (SIL) (Dodson & Manochehr, 2008).

El marco temporal abarcado (1999-2023) se ajusta a la interacción diplomática de las revoluciones de Venezuela e Irán. Aunque el proceso revolucionario iraní se dio al final de la década de los setenta, el ámbito e interés de este estudio es analizar la fase en que coinciden Venezuela e Irán, de revisionismo diplomático y realismo periférico de cara al SIL, para analizar la evolución posterior hacia una diplomacia resiliente como última vía de supervivencia.

Se podría observar la naturaleza de esta relación simplemente como una “alianza roja y verde entre el socialismo de Hugo Chávez y el islamismo del régimen iraní” en el ámbito de la dinamización de las políticas exteriores conjuntas de los países llamados del “Sur” (Brun, 2008, p. 20). Sin embargo, yendo más allá de la lógica de las relaciones Sur-Sur ¿Irán y Venezuela, por este compás más o menos coincidente, logran la construcción de una agenda diplomática –primero rebelde y luego resiliente– porque fatalmente sus condiciones históricas así lo dictaron? El institucionalismo histórico plantea que las secuelas en una “coyuntura crítica” desencadenan sistemas de retroalimentación que vigorizan la recurrencia de un patrón distintivo en el futuro (Pierson & Skocpol, 2008).

Los estudios sobre política exterior y diplomacia tienden a cimentar su análisis sobre dimensiones tradicionales, porque hay resistencias académicas a ampliar el espectro analítico (Schenoni & Escudé, 2016). No obstante, con la evolución de aquellos estudios, ha habido aportaciones sobre lo subnacional (Duchacek, 1984; Giraudy *et al.*, 2019), la paradiplomacia (Cornago, 2018) y la agenda internacional de otros actores no estatales (Kuznetsov, 2015; Schmidl, 2015).

A pesar del rótulo de “rogue states” (Tanter, 1998), en esta oportunidad, teniendo como caso de estudio la relación entre Venezuela e Irán, lo establecido no es suficiente para configurar un marco analítico preciso sobre Caracas y Teherán. Por situaciones particulares de régimen político y, específicamente, por su condición de petroestados (Mijares, 2003) y socios fundadores de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Irán y Venezuela han estado al margen de los regímenes internacionales cuando así lo han requerido (Vásquez-Ger, 2014) por la misma naturaleza geoeconómica del negocio petrolero. Más tarde, impulsados por la comunión revolucionaria antiestadounidense (desde 1999) han operado fuera de los cánones de la gobernanza global, en una estrecha relación binaria de gran envergadura.

Proponemos denominar la relación entre Venezuela e Irán como una diplomacia rebelde que, una vez que empieza a pagar por su desafío global, debe transitar para su conservación hacia una fase resiliente, gracias a la capacidad de adaptación de ambos Estados revolucionarios, frente al SIL liderado por Estados Unidos como agente perturbador y al mismo tiempo, creador de situaciones adversas como sanciones económicas y presión diplomática. El emplazamiento hacia una diplomacia resiliente no implica pasividad, como quedará demostrado en el desarrollo del artículo. Caracas y Teherán están dinamizando una serie de lineamientos no pasivos, empero, menos desafiantes en el ecosistema diplomático que inevitablemente cohabita dentro del SIL (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Organismo Internacional de Energía Atómica y los foros regionales, donde ambos Estados aún conviven e interactúan).

Mientras los *rogue states* son menos eficientes, porque son menos legítimos en el sistema y sociedad internacionales (Earle, 1986), la agenda exterior de la diplomacia resiliente es beneficiosa para ellos, pues posee aparatos de propaganda y organizaciones internacionales que los legitiman en el ámbito de un diálogo del sur global, revisionista y crítico, y con ejes de resistencia diplomática como las relaciones con China, potencia que, por lo demás, ha planteado su agenda de “civilización global”, donde la resiliencia diplomática encuentra espacios y usufructúa las nuevas oportunidades.

Pocas organizaciones internacionales y prensa liberal apoyan, por dar un ejemplo, al Gobierno sirio en sus proyectos, pero el *lobby* contra las sanciones de Washington sobre Venezuela tiene otra dimensión. Los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), han buscado ampliar sus relaciones con Irán, pues este último, durante 2007, en el ámbito de la Cumbre del Movimiento de Países No Alineados, pidió, formalmente, su membresía como observador del ALBA donde hubo una comunión de doxas rebeldes. Esta dinámica coadyuva a una inserción legítima en espacios alternativos

más reconocidos y aceptados globalmente por potencias como China y Rusia, críticos de la política exterior estadounidense y de sus sistemas de alianza con Europa Occidental como la OTAN. Cumpliendo el principio del realismo periférico, al momento de retar a los países “forjadores de normas” y, en menor medida, a los “tomadores de normas”, mejor hacerlo en el ámbito de la resiliencia diplomática antes que pagar –de forma aislada– las consecuencias del desafío (Escudé, 2012).

La retórica solidaria es clave. Entre Caracas y Teherán hay cerca de doce mil kilómetros de distancia, situación que no impide que haya cercanías en lo estratégico e ideológico con un proyecto común. Por ejemplo, la aerolínea privada iraní, Mahan Air restableció un vuelo directo a Caracas en abril de 2019. El hecho se presentó burlando las sanciones occidentales sobre las operaciones de la empresa, poniendo a Venezuela como el único destino en América. Sin embargo, estas dinámicas han propiciado situaciones perturbadoras en, incluso, aliados circunstanciales de Caracas en la región, como Buenos Aires, cuando un avión con bandera venezolana, pero con tripulantes iraníes allegados a la Guardia Revolucionaria iraní, obligó a la autoridad aeronáutica argentina “inmovilizar” la nave en el aeropuerto de Ezeiza. La sospecha sobre la carga del avión se vincula con el tráfico de armas de guerra (Perfil, 2022).

Esta agenda pos-realista periférica entre Venezuela e Irán está atravesada por dos grandes dimensiones. Una está determinada en la configuración simbiótica de convertirse en proveedores mutuos, para hacer frente a las sanciones internacionales de cada cual. La otra, en la afinidad de identificar a Washington como el enemigo común. En ese sentido, la relación se basa en la autoconservación compartida que resignifica el papel de ambos en el SIL.

De tal manera, la presión internacional sobre ambos regímenes ha producido una reconducción estratégica en términos diplomáticos y de política exterior. La priorización de cuestiones domésticas para la supervivencia de cada uno pasa por la formación de alianzas y cooperación, en aras de obtener recursos vitales que sostienen el régimen político (Barnett & Levy, 1991). Así, la resiliencia en esta alianza proporciona a un régimen ayuda financiera y recursos militares y energéticos de su otro socio externo, quien no podría obtenerlos fácilmente por sí mismo (Chang, 2021); en contraste, también se obtiene influencia si los aliados tienen una reputación ideológica convergente (Colmenares, 2011). Lo anterior se materializa con una suerte de soberanía energética compartida, a medida que la dependencia del apoyo de Teherán compensa la debilidad del régimen de Caracas y satisface los intereses de una élite revolucionaria. En últimas, la resiliencia diplomática proporciona una oportunidad pragmática de supervivencia y una evasión a la gobernanza global.



Esta dimensión posee un centro de gravedad asociado a la postura antiestadounidense y antioccidental. En efecto, el espíritu de dicha asociación es reactivo y alterno como mecanismo funcional de supervivencia de regímenes. Así Irán le permite a Venezuela sostener una válvula de oxígeno para su política exterior y los campos compartidos para el sostenimiento del régimen, a través de agendas económicas, energéticas y militares (Gordon & Talley, 2020).

La animadversión de Irán y Venezuela hacia el orden liberal, así como su naturaleza asimétrica, son los comunes denominadores que, paradójicamente, impulsan sus relaciones estrechas. El espíritu de su alianza (primero rebelde y luego resiliente) recae en el pragmatismo del interés compartido de evadir las sanciones internacionales. La historia petrolera paralela del siglo XX permitió que Teherán y Caracas se reconocieran mutuamente en sus diplomacias más radicales, hasta un punto en que Venezuela, desde 2018, presta mayor atención a su relación con Irán que con cualquier otro socio regional suramericano, aún más durante la caída de los precios del petróleo y el aislamiento regional al gobierno de Nicolás Maduro (Gallegos, 2019).

Como socios antiimperialistas, Venezuela se concentra en la obtención de una ventaja posicional frente a Washington en América Latina, capitaliza insumos energéticos y tecnología petrolera estratégica de Irán. Por su lado, Irán obtiene prestigio y reconocimiento internacional como un actor no aislado al lograr ciertas acciones en el hemisferio occidental, como maniobras y ejercicios conjuntos militares con otras potencias resilientes, como Rusia y con la ahora desafiante China (C. Hunter, 2020).

Según un análisis basado en la premisa del institucionalismo histórico, se pueden comprender las coyunturas críticas en los procesos de largo plazo de Irán y Venezuela. Para ello, empleamos una técnica de *Web Scraping* para analizar los discursos del expresidente venezolano Hugo Chávez y sus homólogos iraníes. De esta manera, se demuestra cómo la diplomacia resiliente se convierte en la siguiente fase del realismo periférico.

Este artículo se divide en varias secciones. En primer lugar, se abordan las coyunturas críticas del periodo comprendido entre 1946 y 1979, en el que la OPEP se convierte en un asunto estratégico en la relación entre Caracas y Teherán. En segundo lugar, se analiza la tracción Irán-Venezuela durante la época de la revolución, desde el enfoque del realismo periférico. Posteriormente, se examina la aplicación del realismo periférico durante el periodo de 2000 a 2013, y se muestra la fase diplomática resiliente entre 2013 y 2023. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y se proponen nuevas líneas de investigación en política exterior.

## Aproximación teórica

Para efectos de este artículo, esta investigación asume al realismo periférico como marco para la comprensión de las estrategias de supervivencia de Venezuela e Irán. Así, el realismo periférico se asume como una apuesta teórica que nace desde una noción bonaerense, a partir de 1990 (Escudé, 2015). El realismo periférico se centra en las consecuencias de una asimetría extrema relevante y no en las relaciones entre países periféricos frente a un hegemon (Escudé, 2012, 2015).

La propuesta teórica explica las formas cómo los mecanismos de política exterior de Estados periféricos y opuestos, muestran la estructura del sistema internacional. De hecho, Escudé (2015, p. 46) y Schenoni y Escudé (2016), analizan el marco con base en la relación entre Argentina e Irán. Aquella visión se inspira en el realismo político al pretender corregirla e impugnar la noción neorrealista de que la estructura del sistema internacional es “anárquica” (Waltz, 1979). Escudé (2015) sostiene que se trata de una “jerarquía” imperfecta e incipiente (p. 45).

De acuerdo con lo anterior, se formula la propuesta analítica de la diplomacia resiliente. Entonces, la diplomacia resiliente se presenta como el punto de inflexión en el cual los actores periféricos trascienden el umbral de la marginación exclusiva, logrando así sortear los desafíos derivados de su posición en el sistema internacional contemporáneo (Zebrowski, 2015). La resiliencia, en términos de política exterior y de diplomacia, permite la adaptabilidad y la supervivencia a los embates de las restricciones sistémicas (Baba & Önsoy, 2021).

### 1. Desde la coyuntura crítica hacia un patrón particular en el futuro (1946-1979)

Venezuela modificó la geoconomía petrolera en 1946 cuando logró el acuerdo del “50-50” o *Fifty-Fifty*, una nueva relación de renta con las compañías petroleras. El gobierno de Caracas envió emisarios a Medio Oriente en una misión de *lobby* para que el *Fifty-Fifty* fuera adoptado por aquellos países, con el fin de evitar competencia en una situación tributaria desventajosa (Egaña, 1990).

En 1951, el presidente nacionalista iraní Mohammad Mosaddeq, no logró este tipo de acuerdo, como el de Venezuela y Arabia Saudita, y nacionalizó la Anglo-Iranian Oil Company (AIOC), terminó con la concesión petrolera y expropió sus activos. El gobierno británico desplegó un bloqueo *de facto*, amenazó con iniciar acciones legales contra los clientes del petróleo nacionalizado apalancándose en el monopolio de las Siete Hermanas –las petroleras anglosajonas

que monopolizaban el crudo en la posguerra— para bloquear lo que pudiera refinarse en la industria nacionalizada. Había comenzado la crisis de Abadan (Louis, 2004).

Mosaddeq fue derrocado en 1953, mismo año en que Irán y Venezuela alcanzaron nuevos descubrimientos de yacimientos de crudo. Las multinacionales previeron que el monopolio petrolero estaba por acabar: nuevos relatos nacionalistas reclamaban la propiedad del petróleo, su explotación, su comercio y la soberanía energética. Venezuela entraba también en esta espiral, aupada por los antecedentes ideológicos de centro izquierda nacionalista del partido Acción Democrática y quedaba encuadrada en la diagonal de la naciente cultura política petrolera, similar a sus pares árabes y persas, pero enclavada en las Américas.

En la década de 1930 surgió en ambas naciones una prolífica actividad ideológica contra las políticas ‘entreguistas’. Como la dinastía Qajar en Irán, que condujo al acuerdo petrolero firmado por Reza Shah en 1933, favorecedor a la Anglo-Iranian Oil Company (Cleveland, 2016), idénticamente en Venezuela contra la dictadura de Juan Vicente Gómez entre 1908 y 1935, cuando el Gobierno fue señalado por sectores nacionalistas y comunistas como un régimen aquiescente de las empresas petroleras estadounidenses (Córdova, 1973, p. 75).

La cultura política del petróleo se torna universal en tanto se reproduce, de forma semejante, donde este recurso es la única fuente de riqueza. Es posible forjar una idiosincrasia, una cultura política e incluso un paisaje petrolero, un *petroleumscape*: “parte de una narrativa nacional que celebra el crecimiento industrial y la independencia petrolera” (Hein & Sedighi, 2016).

El *petroleumscape*, ese paisaje socio-industrial que forja el negocio del crudo, suma otro punto de aproximación, sus reservas de crudo que determinan ambas políticas exteriores. La tercera afinidad es la convergencia revolucionaria, la revolución ayatolá (1979) termina compenetrándose en las relaciones entre Irán y Venezuela por la vía de la revolución chavista veinte años más tarde (1999). Ambos son relatos antiimperialistas unidos por el petróleo, por su rebeldía contra EE. UU., que acaba derivando en una predisposición desafiante al SIL.

La OPEP llegó a ser el cartel más influyente en los mercados energéticos donde, en paralelo, sus miembros fundacionales, al organizarse, crearon queriéndolo o no, una suerte de cartel rebelde o poco obediente, pues las multinacionales tendrían cada vez menos control sobre el recurso, y las crisis petroleras fueron eventualmente un arma geo-económica para los relatos árabes antiestadounidenses,

antiisraelíes y antieuropeos: “¡Es la venganza de Portiers!” gritaban los árabes durante la primera crisis de los precios del crudo en 1973 (Tertrais, 2019).

EE. UU. lideró en 1974 la cruzada contra la OPEP, cuya primera iniciativa fue la creación de la Agencia Internacional de Energía (AIE) en 1974. Salvo Francia, las potencias más importantes demandantes de petróleo, fueron miembros de este nuevo anti-cartel de compañías petroleras, que entre sus principales objetivos estuvo crear un excedente energético con una combinación variada de estrategias y medios (Amirahmadi, 1993, p. 144).

De esta coyuntura crítica (Pierson & Skocpol, 2008), era solo cuestión de tiempo que en Venezuela, por la contradicción de sus instituciones políticas con las crisis socioeconómicas inherentes a los petroestados democráticos, convergiera una espiral revolucionaria antiestadounidense, aduciendo, en su plena posmodernidad político-energética, la misma tesis nacionalista petrolera de los años treinta del siglo pasado: la pobreza venezolana es producto del imperio estadounidense que se ha llevado el petróleo sin pagar su precio justo con la venia de una oligarquía local: “hacían lo que decían los gringos, habían aceptado que esto no era petróleo sino bitumen”, aseveraría Chávez para revalorizar geopolíticamente el crudo extrapesado venezolano (Chávez, 2008).

Esta tesis del aparente orden mundial oligárquico de la gobernanza global unirá a Irán y a Venezuela en dos fases, una de rebeldía (Chávez-Ahmadineyad) y otra de resiliencia (Maduro-Raisi). Inclusive, en el marco histórico-discursivo habrá argumentos similares de la revolución iraní contra el Sah Reza Pahlavi, que la revolución bolivariana replicará contra el sistema democrático que derrocó.

### *1.1 La OPEP*

La OPEP nace entre 1960 y 1970. Irán y Venezuela fueron países fundadores destacados. La organización se vino instituyendo mientras diseñaba su Secretaría (1964) y gestaba su cuerpo legal de resoluciones, en paralelo renegociaba nuevas condiciones con las empresas petroleras occidentales e incrementaba su nómina de países asociados.

Teherán y Caracas tuvieron coincidencias remarcables en su devenir político: nacionalismo petrolero, autocracias que se acercan y se alejan a conveniencia de EE.UU. y Occidente, como fueron la monarquía de Reza Pahlavi y la dictadura de Pérez Jiménez (Amirahmadi, 1993; Amir-arjomand, 1988; Cooper, 2011; Pérez, 1955; Salcedo, 2012; Vivas, 1999), e incluso, ambos autócratas, a

pesar de haber sido aliados de EE.UU., terminaron por culparlo de sus respectivos derrocamientos (Blanco, 1983; Reza-Pahlavi, 1980).

Entre un lustro –Reza Pahlavi y Pérez Jiménez– o dos décadas –Ahmadineyad y Chávez– de diferencia, ambos países terminan por compartir percepciones similares, hasta llegar a la eclosión final de las agendas de la revolución islámica y la revolución bolivariana.

En 1959 se dio el primer Congreso Petrolero Árabe en El Cairo, donde Venezuela fue el único país presente del hemisferio occidental. Este evento antecede directamente a la OPEP, donde se discutió soberanía nacional sobre los recursos energéticos, estabilización de precios del crudo, la conservación de esta riqueza y su comercio mundial (Azzam, 1963). Casi un lustro antes (1955) se había llevado a cabo en Bandung la conferencia afroasiática que visibilizó al Tercer Mundo y su búsqueda de un espacio en los asuntos globales (Hunter, 2020). La OPEP, por ende, será una concepción geoeconómica desafiante durante los tiempos de incertidumbre de la Guerra Fría y animó a las potencias del SIL a tomar medidas alternativas contra el nuevo cártel, como la AIE.

Animado por este nuevo contexto geoeconómico petrolero, Irán estrechó lazos con Venezuela. En esta etapa diplomática Reza Pehlevi visitó Venezuela (1975) y Carlos Andrés Pérez, presidente venezolano, hizo una gira por Irán en 1977 (Camacho, 2019).

Eventos puntuales como la posición de Arabia Saudita (1973) contra Israel, condujo al embargo petrolero de la OPEP demostrando lo funcional de esta herramienta geoeconómica y las potencialidades del contrapeso. Asimismo, el proceso de nacionalización de la industria petrolera en Venezuela (1976), junto a todas las acciones anteriores, fueron posibles a pesar de la suspicacia de EE. UU., gracias a este comportamiento antitético sobre las posibilidades, las libertades de maniobra internacional (Escudé, 2012, p. 531), del poder que otorgaba el crudo. El petróleo ayuda a los rebeldes.

## **2. Realismo periférico en la tracción Teherán-Caracas en tiempos de revolución**

El proceso histórico de la estrecha relación entre Teherán y Caracas tiene un acápite especial en los modelos autócratas de Ahmadineyad y Chávez. El realismo periférico propuso, en la década de 1990, una visión para, y desde América Latina (Escudé, 2015). Se trata de concederle una identidad particular a

los movimientos periféricos sobre agendas tradicionales. Escudé, más realista que el propio realismo (Schenoni & Escudé, 2016), alimentó su propuesta teórica por medio de estudios historiográficos que mostraron los costos, para los países latinoamericanos, de las confrontaciones políticas con EE. UU. Desde esa perspectiva, el realismo periférico sostiene que los actores periféricos se encuentran en una posición de desventaja respecto a los centrales; por lo tanto, deben adoptar una estrategia diplomática que les permita maximizar sus intereses (Escudé, 2015, p. 48).

Los trabajos de Escudé (2009, 2012, 2015) definieron una dinámica particular sobre los Estados que padecen los costos de la anarquía clásica del orden internacional. En efecto, es la pervivencia, el desarrollo y la estrategia por la no confrontación directa con las potencias, porque la idea del interés nacional de los periféricos es débil o inexistente (Acharya, 2015). El foco del realismo periférico está en las consecuencias de una asimetría extrema entre las potencias liberales y los países periféricos (Escudé, 2015). Las particularidades sistémicas se representan en actores que asumen roles de la siguiente manera: 1) Los forjadores de normas, 2) los tomadores de normas y 3) los rebeldes (Escudé, 2012). Así Venezuela, precisamente con Chávez, hizo parte de los rebeldes junto con Ahmadineyad y, posteriormente Maduro con Raisi, demuestran la posibilidad de añadir una cuarta categoría, que serán los resilientes.

Los costos se pagan, como dicta la tesis del realismo periférico, pues Irán está sancionado y aislado por el desarrollo de su programa nuclear y, sin embargo, se ha vuelto resiliente, al punto que su plan persiste sin mayores consecuencias y ha obtenido alguna ganancia simbólica dentro de las normas del SIL, como una sentencia de la Corte Internacional de Justicia de marzo de 2023, parcialmente a favor de Irán respecto a un litigio con EE.UU., de unos fondos congelados<sup>3</sup> del Banco Markazi por un tribunal de Nueva York (Corte Internacional de Justicia, 2023).

Su momento más débil fue condicionarse a las potencias del P5+1 y al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), donde no obtuvo, en 2015, mayores ventajas; por ende, ensayó vías alternativas con otros socios, también castigados por las normas del SIL y hoy Irán ha llegado a enriquecer uranio al 84 % de pureza en su instalación nuclear de Natanz (Euronews, 2022) y alcanzó un nuevo acuerdo con el OIEA en 2023 para continuar su programa, aunque sometiéndose a la verificación internacional, empero, sin detenerse, y obteniendo algunas ganancias como la posible devolución de activos congelados en EE. UU.

3 1.75 mil millones de US\$.

En ese mismo sentido, Chávez pudo inaugurar una política exterior independiente que rechazó la cooperación con grandes potencias occidentales y emuló discursos para lograr un liderazgo regional donde alentó a otros periféricos a seguirlo. Chávez lideró el discurso de la izquierda suramericana y la lucha árabe y persa contra Israel, en contraposición a las instituciones, reglas y regímenes occidentales (Chang, 2021).

En el ámbito del relanzamiento de la OPEP, con el renovado liderazgo de Chávez y su búsqueda de apoyo en Medio Oriente, hubo un incremento en la relación bilateral que iba a acelerarse con los años. Entre 2000 y 2005 hubo seis encuentros entre el líder venezolano y el iraní. Uno de los momentos emblemáticos de la diplomacia rebelde fue en 2005: Chávez manifestó su admiración y apoyo al programa nuclear de Irán, fue el único que votó en contra de la resolución de la OIEA (Goforth, 2012). Bajo su paraguas Chávez animó a sus homólogos de Bolivia, Ecuador, Brasil y Nicaragua a que sostuvieran encuentros de alto nivel con Teherán (Kourliandsky, 2013).

Venezuela pagaría los costos en el ámbito del realismo periférico con sanciones económicas y un robusto bloqueo de operaciones financieras internacionales del país desde 2015, por lo cual asumió una agenda internacional resiliente que mantuvo a salvo al presidente Maduro de las consecuencias de las sanciones de EE.UU. y de buena parte del SIL (que apoyaba a un gobierno paralelo opositor), todo y para que, finalmente, el Departamento del Tesoro y el Departamento de Estado de EE. UU. permitiera, en 2022, a la segunda empresa petrolera estadounidense, Chevron, reabrir operaciones en Venezuela junto a otras cuatro (DW, 2022), y esta oportunidad fue posible aprovecharla por la cooperación técnica de Irán, quien ayudó a reactivar los sistemas internos de la industria petrolera venezolana (Wei *et al.*, 2023).

### 3. Fase del realismo periférico (2000-2013)

Desde el principio de la Revolución Bolivariana, en abril de 1999, en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra, Chávez demostraba su intención de construir una agenda desafiante al votar a favor de Cuba, China e Irán, y en contra de EE. UU., para promover una condena asamblearia por violaciones a los Derechos Humanos (López, 2020). En julio de 1999, Chávez había enviado a los países OPEP una misión liderada por su viceministro de Relaciones Exteriores, para invitarlos a la cumbre petrolera en Caracas.

Chávez iniciaría en el 2000 la gira por diez países miembros OPEP: Arabia Saudita, Kuwait, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Irak, Indonesia, Libia, Nigeria y Argelia, para invitar personalmente a sus jefes de Estado, fortalecer la unidad de la organización y estabilizar los precios del crudo. Haciendo caso omiso a los costos asociados por esa iniciativa, Chávez desafiaba a los países forjadores de normas: incluyó a Irak en su gira, cuyo presidente estaba aislado, sancionado y bloqueado por el SIL desde la primera guerra del golfo Pérsico (1990-1991).

La inclusión de Irak en la gira OPEP de Chávez puso a prueba al SIL. Richard Boucher, portavoz del Departamento de Estado criticó duramente la visita de Chávez “es una distinción dudosa la de ser el primer jefe de Estado electo democráticamente que va a entrevistarse con el dictador de Irak y estamos verdaderamente preocupados” (Vinogradoff, 2016). Chávez fue el primer presidente que visitó a Hussein desde la guerra del Golfo en 1991, llegó a Bagdad el 8 agosto de 2000 para invitar al dictador a Caracas, durante los días 27 y 28 de septiembre. En Bagdad conversó con Hussein sobre el compromiso para respetar las cuotas de producción, la creación del Banco OPEP y la Universidad de la OPEP (Chávez, 2000b).

Quien hizo posible el transporte de Chávez hasta Bagdad fue el presidente iraní, cuando facilitó el avión oficial de la presidencia para lograr volar hasta Bagdad, pues el país, por las sanciones internacionales, tenía bloqueado su espacio aéreo: “Sin el apoyo de los dos gobiernos, el de Irán y el de Irak, no hubiésemos podido llegar a Bagdad” (Chávez, 2000a).

En Irán, Jatamí y Chávez pidieron a los miembros de la OPEP que se mostraran unidos como cartel frente a las “presiones externas”. Insistían en la perentoria necesidad de una evolución simétrica de la relación bilateral. Jatamí habló de las coincidencias estratégicas entre Irán y Venezuela en el seno de la OPEP, ambos presidentes entendían cuál era el papel de este cartel en una política exterior rebelde, gracias a las condiciones energéticas de un mundo demandante de petróleo (López, 2020). En 2000 se suscribieron rápidamente acuerdos entre Irán y Venezuela, como la supresión del trámite de visados en los pasaportes diplomáticos y de servicios.

Venezuela sería la sede de la segunda cumbre de jefes de Estado que celebraba la organización en 25 años, a la que Jatamí asistió, vio en ella una oportunidad geopolítica: la primera y única reunión, a ese nivel, se realizó en Argelia en 1975. Como represalia diplomática, Caracas había sido excluida de la gira suramericana de la secretaria de Estado estadounidense Madeleine Albright,



itinerario que emprendió una semana después de la polémica visita de Chávez a las tres capitales rebeldes del mundo petrolero: Teherán, Bagdad y Trípoli.

### 3.1 *Ahmadineyad y Chávez*

El presidente iraní Ahmadineyad fue quien mejor comprendió la oportunidad de una diplomacia rebelde con Chávez, ambos aceleraron las relaciones iraníes con América Latina, en los espacios multilaterales auspiciados por la revolución bolivariana en la región ALBA. Durante la administración anterior de Jatamí, la presencia de Irán se dio en el ámbito de la OPEP y el foro Grupo de los 15. El siguiente nivel, realmente desafiante, lo asumiría Ahmadineyad (Colmenares, 2011).

Este acercamiento, desde 2005, derivó en un “eje de resistencia” diplomática (Ayatollahi Tabaar, 2021). En 2008, los diplomáticos de Ahmadineyad declaraban que la ampliación de sus relaciones con los Estados “latinoamericanos revolucionarios” era un plan prioritario de su política exterior (Caro & Rodríguez, 2009). Ahmadineyad declaró que Israel debería ser borrado del mapa (EFE, 2005), asimismo, Chávez acusó a Israel (2010) de patrocinar el terrorismo, y maldijo al Estado de Israel (Vinogradoff, 2016).

Esta relación era para Chávez una herramienta ante la opinión pública occidental. Durante una entrevista en 2005 en la BBC World TV, le inquirían por qué apoyaba a Irán y el premier venezolano respondió abiertamente sobre la entrañable amistad con Ahmadineyad y la calidad sensiblemente estratégica de su alianza (Chávez, 2005). Le preguntaron sobre la preocupación de EE. UU. y Europa acerca del programa de armamento nuclear iraní, Chávez argumentó que ese era un derecho soberano de los pueblos (Chávez, 2005).

El 2 de diciembre de 2005 le prometía Chávez al embajador iraní en Caracas, Ahmad Sobhani, y al viceministro de economía iraní Moutash Mohamed Rhexa, que “Este siglo enterraremos al imperio norteamericano” (Chávez, 2005). Estaban reunidos en Caracas durante el acto de clausura de la III Comisión Mixta Venezuela-Irán, donde el presidente venezolano explicaba que el actual SIL, liderado por EE. UU., excluía a países como Venezuela e Irán de sus proyectos de desarrollo y de su tecnología, por sus ansias “imperialistas” de dominación global. La misma razón respondía a la negación de Washington de permitir que Irán desarrollara tecnología nuclear para usos pacíficos, y, por ello, las sanciones.

En 2006 Chávez recibía al recién electo presidente de Bolivia, Evo Morales, quien se transformaría en parte del eje de resistencia de la diplomacia rebelde de Caracas y Teherán. En su primera visita de Morales a Venezuela Chávez hizo de canal diplomático entre Bolivia e Irán por una llamada telefónica televisada en vivo y directo (Chávez, 2006c).

En el 2006 Chávez hizo una provocación diplomática al notificar su intención de venderle a Irán la flota venezolana de 21 aviones de combate estadounidense F-16 (AftabNews, 2006), pues EE. UU. había prohibido proveerle la tecnología de mantenimiento de las aeronaves a su gobierno, por la escasa colaboración de Caracas en la lucha contra el terrorismo y su cercanía a las autocracias del Medio Oriente.

Chávez le concedió a Jatamí la Orden Libertador en primera clase (2005), la máxima condecoración que otorga Venezuela. Ahmadineyad condecoró a Chávez (2006) con la Orden de la República Islámica de Irán, máxima distinción que –hasta hoy– solo se le ha dado a Chávez, al presidente sirio Bashar Al-Asad y a David Nieves en 2021, el embajador de Venezuela en Irán. Lo anterior describe la naturaleza de la asociación rebelde entre Irán y Venezuela hasta 2013. Durante la ceremonia en 2006, Chávez arengó en el anfiteatro Tailar Alameh Amino de la Universidad de Teherán “¡Derrotaremos al imperio norteamericano y salvaremos al mundo!” (Chávez, 2006a).

La fase diplomática rebelde era abiertamente expositiva: En Damasco, diría Chávez (2006): “Ahmadineyad en un debate arrastraría por el piso al presidente de los Estados Unidos” (Chávez, 2006b). El Banco Binacional Irán-Venezuela, uno de los proyectos más ambiciosos de esta alianza se fundó, en palabras de su director ejecutivo, Kurosh Parvisian: “Con un capital de más de 1.2 mil millones de dólares” (Chávez, 2009). En diversas áreas, especialmente la petrolera, se firmaron milmillonarios convenios, sin embargo, el desafío tecnológico petrolero vendrá después de la muerte de Chávez, cuando Maduro usufrutuará el esquema diplomático Irán-Venezuela, pero rectificando el rumbo hacia el algoritmo resiliente.

El 22 de junio de 2012 fue el último encuentro de Ahmadineyad con Chávez<sup>4</sup>, el premier iraní venía, precisamente, de cumplir el itinerario de una gira por la Suramérica bolivariana: acababa de visitar Brasil, para participar en la altermundista Cumbre de la Tierra, y de Bolivia, donde se reunió con Morales;

4 Algunos autores desconocen esta visita, hay una confusión por un primer comunicado de suspender la reunión con Ahmadineyad, que luego sí se concreta en el Palacio de Miraflores, el 22 de junio de 2012 (ver el URL de la referencia en la bibliografía y leer el encuentro entre ambos presidentes).

en enero de ese mismo año había estado en Ecuador con el presidente Correa, también de la égida diplomática bolivariana (Chávez, 2012a).

Irán sabía que la alianza con Chávez era un paso de influencia en América Latina, que socorría, relativamente, al régimen iraní de su aislamiento, pero, indudablemente, Ahmadineyad se sentía identificado con el mandatario venezolano, llevando la alianza a niveles subjetivos, aseverando “el presidente comandante Chávez [es] el campeón de lucha contra el imperialismo y la dependencia” (Chávez, 2012b). Durante los actos fúnebres de Chávez, Ahmadineyad se refirió al presidente como un “mártir” que regresará acompañado de Cristo y de Mahdi, el redentor chiita (BBC, 2013).

#### 4. Fase diplomática resiliente (2013-2023)

La diplomacia resiliente se configura como el punto de inflexión donde los actores periféricos pasan el umbral de la exclusiva marginación para sortear los embates de su posición en el sistema. Se materializa en los mecanismos y modos de adaptación para la pervivencia y evitar las vulnerabilidades (Zebrowski, 2015). “Nos estamos ayudando unos a otros [...] Creo que la experiencia iraní nos ayudará a reforzar nuestra capacidad de gestión” (Reuters, 2020), aseveró Maduro en marzo de 2020, cuando se incrementaba la crisis en Venezuela, producto del deterioro tecnológico de la industria petrolera y las sanciones estadounidenses. Como plantea el realismo periférico, a partir de 2013 es cuando Venezuela empieza a pagar las consecuencias de su desafío a EE. UU. Dos décadas más tarde el país petrolero está sancionado, bloqueado y su industria colapsa. Es cuando comienza la resiliencia diplomática Irán-Venezuela, evitando la inflexión crítica en la nomenclatura del chavismo, pues ha germinado una razón histórica que hace creer tanto en Teherán como en Caracas, que EE. UU. y los hacedores de normas son sorteables: ahora “Washington debe jugar el juego largo en Venezuela” (Shifter, 2023).

Irán ha intentado reflotar la industria petrolera venezolana arruinada, en una medida por las sanciones de EE. UU., pero, fundamentalmente, por la desinversión y la corrupción. El último recurso de auxilio es el envío de buques tanqueros desde Irán para paliar la crisis de combustibles en Venezuela, así como ingenieros y técnicos iraníes para reparar las grandes refinerías de crudo venezolano.

Maduro ha hecho evidente la nueva fase de la alianza con Irán al decir que debe guardar “silencio [sobre estos convenios] ya que estamos en una guerra” (Reuters, 2020). Craig Faller, del Comando Sur de EE. UU., denunció en diciembre

de 2020 que Irán, además de vender armas a Venezuela, ha enviado miembros de su Fuerza Quds para mantener a Maduro en el poder ([Walsh, 2020](#)).

Entre 2020 y 2021, Washington ha lanzado severas sanciones destinadas a aplacar esta nueva fase entre Teherán y Caracas. La pasada administración de Donald Trump castigó a Maduro por sabotear un embargo de armas global contra Irán y trató de estrangular –sin efecto– los cargueros de gasolina de Irán a Venezuela en octubre de 2020.

En 2021, coinciden dos escenarios de radicalización revolucionaria en Irán como en Venezuela. Raisi es un hombre ganado a la *nezam* (“el sistema”), congrega a su favor al Consejo de Guardianes, al Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica y al líder supremo. En Irán, históricamente, ha habido una pugna entre los sectores conservadores y los aleros de la revolución que se consideran liberales o cercanos a la izquierda. Raisi encarna el anhelo de un consejo teocrático unido con el presidente electo ([Ayatollahi Tabaar, 2021](#)). La situación no puede ser más similar con Maduro, quien, a pesar de las apariencias, encarna un tipo político conservador, incluso místico orientalista –fue un devoto seguidor del gurú Sathya Sai Baba ([EFE, 2019](#); [Placer, 2019](#))–, más afín con los relatos teocráticos místico-subjetivos que con las izquierdas progresistas y seculares occidentales. En junio de 2021 Maduro dijo ante los medios de comunicación: “Sostuve una conversación telefónica con Seyed Ebrahim Raisi, presidente electo de la República Islámica de Irán. Acordamos fortalecer nuestros lazos de hermandad y cooperación para avanzar en la lucha conjunta frente a las agresiones imperiales en contra de nuestros pueblos” ([EFE, 2021](#)). La clave discursiva ya no se antoja rebelde, sino de resiliencia y conservación.

Este eje de resiliencia se refuerza con la gira del presidente venezolano a Irán en junio de 2022. Maduro rindió un homenaje a Qassem Soleimani, el jefe de la Fuerza Quds, quien murió a principios de 2020 por el ataque de un dron estadounidense. El venezolano expresó de Soleimani “Yo no lo conocía, no sabía lo grande que era” ([Infobae, 2022](#)). Acordaron Raisi y Maduro, reunidos en el Palacio Saadabad, un plan de 20 años de cooperación binacional. Raisi elogió la visión estratégica de su aliado, cuando afirmó que “Venezuela ha mostrado una resistencia ejemplar contra las sanciones y amenazas de enemigos e imperialistas” ([EFE, 2021](#)) y se comprometió en aportar la experiencia tecnológica iraní para reparar refinerías venezolanas. Por otro lado, el ayatola Khamenei dejó en claro la naturaleza de esta diplomacia, al afirmarle a Maduro que “Los dos países no tienen vínculos tan estrechos con ningún otro país, e Irán ha demostrado que se arriesga en tiempos de peligro y toma las manos de sus amigos” ([Reuters, 2022](#)). El venezolano asintió las palabras de Khamenei al afirmarle

que “Viniste en nuestra ayuda cuando la situación en Venezuela era muy difícil y ningún país nos ayudaba” ([Reuters, 2022](#)).

En este encuentro queda planteada la cooperación estratégica con la entrega a Venezuela del segundo barco petrolero (de los cuatro acordados) del tipo Aframax, con capacidad de 800 000 barriles. Asimismo, la Corporación Nacional de Ingeniería y Construcción de Petróleo de Irán firmó un contrato de 110 millones de euros para reparar la refinería venezolana El Palito, donde Venezuela cede soberanía operativa y gerencial a otro país, pues tras la visita del ministro de petróleo iraní, Javad Owji, los trabajadores venezolanos menos indispensables fueron “suspendidos temporalmente” de sus labores por la nueva gerencia iraní. En paralelo atracaba en costas venezolanas otro buque petrolero con un millón de barriles de petróleo iraní para su refinado ([Coordinadora Primer Informe, 2022](#)).

La fase de resiliencia también se demuestra cuando Irán retoma el acuerdo con la AOI o cuando Maduro, por ejemplo, permite, en 2021, que se instale una oficina permanente de la Corte Penal Internacional (CPI) en Caracas para desarrollar una investigación sobre presuntos crímenes de lesa humanidad en Venezuela. Karim Khan, el actual fiscal de la CPI, ha visitado dos veces Caracas y se ha reunido con Maduro, circunstancias impensables e inviábiles durante el mandato de Chávez ([Taraciuk, 2022](#)).

## Conclusión

Esta etapa resiliente tiene un episodio reciente con la navegación de los llamados buques fantasmas ([Reuters, 2021](#)), tanqueros con gasolina iraní que navegan desde el mar Árabe hasta costas venezolanas con los sistemas de geocalización desactivados para intentar eludir los controles del Departamento de Justicia de EE. UU. y así abastecer el precario mercado de carburantes venezolano. Estas operaciones se pagan con el llamado “oro de sangre” venezolano. En 2019, unas 73.2 toneladas de lingotes de oro venezolano salieron, al margen de las regulaciones nacionales e internacionales, con destino a Eurasia ([Meléndez & Boon, 2019](#); [The Sentry, 2020](#)). La línea aérea iraní Mahan Air ha enviado aviones desde 2020 a Venezuela para transportar a Teherán cerca de 9 toneladas de oro, unos 500 millones de dólares ([Laya & Bartenstein, 2020](#)).

Tanto Irán como Venezuela sufren las sanciones de Washington, que han producido un efecto, en cada país, de victimización y aislamiento, y no han debilitado a los gobiernos de las dos revoluciones. Tanto Raisi como Maduro, defenderán el nacionalismo iraní y venezolano para ensanchar su base de apoyo popular en

el nivel nacional, al tiempo que seguirán asentando su legitimidad política en las ideologías convergentes antiimperialistas, con el fin de proyectar estabilidad en el nivel regional y seguir conservando el poder.

Esta correspondencia Teherán-Caracas fue forjada por una realidad taxativa que era el petróleo, riqueza que condujo a un relato nacionalista primero, y luego a una geoeconomía y una diplomacia, en el mejor de los casos desobediente (OPEP), donde se agotó la lógica del realismo periférico y lo que dio paso a la actitud resiliente de Raisi y Maduro. Esto último ayuda a comprender el resultado de las nuevas convergencias geopolíticas: la posición indócil de Arabia Saudita frente a las peticiones estadounidenses de aumentar las cuotas de producción de crudo y a la nueva aquiescencia saudita con China, como interlocutora para el diálogo entre Teherán y la Riad. Es decir, ante la posibilidad de que EE. UU., tenga menos influencia en el Medio Oriente, Irán aprovecha la ventana que abre China y actúa en una clave menos desafiante para usufructuar el daño a largo plazo de la política exterior de EE. UU. en la región pérsica, pues tiene la experiencia de que así mismo funcionó en América Latina –con Venezuela, Nicaragua y Cuba–, más resiliencia diplomática y menos desafío geopolítico conlleva a la supervivencia, sin alterar tanto la gran estrategia de conservación autoritaria de los revisionistas del SIL. Eventualmente habrá nuevos socios que aprecien y premien la diplomacia resiliente de Caracas y Teherán, como lo ha sido China y, posiblemente, lo haga el Brasil de Da Silva o el México de López Obrador. Venezuela, mientras tanto, aprovechará el contexto energético global desatado por la guerra de Ucrania y Rusia, ofreciendo su reactivación petrolera para estabilizar los precios del crudo con el plácet de EE. UU.

A pesar de que, como dicta el realismo periférico, los países débiles acaban por pagar sus desafíos a los forjadores de normas, este nuevo capítulo propone el paso siguiente que es, por un lado, la conservación autoritaria que se internacionaliza entre pares con la solidaridad, asistencia y auxilio, donde, por otro lado, se acaban legitimando espacios alternativos de supervivencia política, más seguros –para estos regímenes– que el sendero abiertamente rebelde y, al mismo tiempo, puede ofrecer un peso específico en el mismo SIL, una vez que este, por coyuntura –necesidad– o erosión, decide enervar la presión sobre los rebeldes y estos enarbolan ciertos gestos de condescendencia (AOI, CPI): lo que pudo significar una derrota para Teherán y Caracas, acabó por ser una lección de supervivencia y otra oportunidad.

## Referencias

- Acharya, A. (2015). *An IR for the Global South or a Global IR?* <https://www.e-ir.info/2015/10/21/an-ir-for-the-global-south-or-a-global-ir/>
- AftabNews. (2006). *Chávez: Probablemente vendamos cazas F-16 a Irán*. AftabNews; زویں باتفا | ناهج و ناریا زور رابخا. <http://aftabnews.ir/fa/news/44515>
- Amirahmadi, H. (1993). Iranian-Saudi Arabian Relations since the Revolution. En H. Amirahmadi & N. Entessar (Eds.), *Iran and de Arab World* (pp. 139-160). Springer Nature.
- Amir-arjomand, S. (1988). *The Turban for the Crown: The Islamic Revolution in Iran*. Oxford University Press.
- Ayatollahi Tabaar, M. (2021, agosto 5). *Iran's War Within: Ebrahim Raisi and the Triumph of the Hard-Liners*. Foreign Affairs. [https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2021-08-05/irans-war-within-ebrahim-raisi?utm\\_medium=newsletters&utm\\_source=twofa&utm\\_campaign=Iran%E2%80%99s%20War%20Within&utm\\_content=20210806&utm\\_term=FA%20This%20Week%20-%20112017](https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2021-08-05/irans-war-within-ebrahim-raisi?utm_medium=newsletters&utm_source=twofa&utm_campaign=Iran%E2%80%99s%20War%20Within&utm_content=20210806&utm_term=FA%20This%20Week%20-%20112017)
- Azzam, I. (1963). The Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC). *Journal of International Law*, 57(1), 112-114.
- Baba, G., & Önsoy, M. (2021). Resilience versus vulnerability: Turkey's small power diplomacy in the 1930s. *International Politics*, 58(6), 955-975. <https://doi.org/10.1057/s41311-021-00296-2>
- Barnett, M., & Levy, J. (1991). Domestic sources of alliances and alignments: The case of Egypt, 1962-73. *International Organization*, 45(3), 369-395. <https://doi.org/10.1017/S0020818300033142>
- BBC. (2013, marzo 6). *Chávez era «el mesías», según Ahmadinejad*. BBC Mundo. [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/03/130306\\_venezuela\\_chavez\\_iran\\_ahmadinejad](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/03/130306_venezuela_chavez_iran_ahmadinejad)
- Berrios, R., Marak, A., & Morgenstern, S. (2011). Explaining hydrocarbon nationalization in Latin America: Economics and political ideology. *Review of International Political Economy*, 18(5), 673-697. <https://doi.org/10.1080/09692290.2010.493733>
- Blanco, A. (1983). *Habla el General*. Universidad Central de Venezuela.
- Blasier, C. (1985). *The Hovering Giant: US Responses to Revolutionary Change in Latin America, 1910-1985* (Revised Edition). University of Pittsburgh Press.

- Brun, E. (2008). Irán-Venezuela: hacia un acercamiento completo. *Politeia*, 31(40), 19-40.
- Camacho, F. (2019). Las relaciones entre Latinoamérica e Irán durante la última década de la dinastía Pahleví. *Anuario de Historia de America Latina*, 56, 66-96. <https://doi.org/10.15460/jbla.56.133>
- Caro, I., & Rodríguez, i. (2009). La presencia de Irán en América Latina a través de su influencia en los países del Alba. *Atenea*, 500, 21-40.
- Chang, J. (2021). *Rogue Relations under Max-Pressure: Irán-Venezuela Bilateral Engagement 2013–2020*. E-International Relations. [https://www.e-ir.info/2021/03/08/rogue-relations-under-max-pressure-iran-venezuela-bilateral-engagement-2013-2020/#\\_ftnref11](https://www.e-ir.info/2021/03/08/rogue-relations-under-max-pressure-iran-venezuela-bilateral-engagement-2013-2020/#_ftnref11)
- Chávez, H. (2000a). *Rueda de prensa conjunta de los presidentes de Venezuela e Indonesia, Hugo Chávez Frías y Abdulrrihman Wahid*. En todo Chávez.
- Chávez, H. (2000b). *Rueda de prensa del comandante presidente de la República, Hugo Rafael Chávez Frías, en Bagdad, Irak*. En todo Chávez.
- Chávez, H. (2005). *Entrevista al comandante presidente de la República Bolivariana de Venezuela Hugo Chávez Frías, en el programa Talking Points de la BBC World TV. Entrevistador Rubin Lusting*. En todo Chávez.
- Chávez, H. (2006a). *Condecoración de la República Islámica de Irán, en su primer grado, al comandante presidente Hugo Chávez Frías*. Todo Chávez.
- Chávez, H. (2006b). *Otorgamiento del Doctorado Honoris Causa al comandante presidente Hugo Chávez Frías por parte de la Universidad de Damasco*. Todo Chávez.
- Chávez, H. (2006c). *Rueda de prensa del comandante presidente Hugo Chávez Frías y el presidente electo de la República de Bolivia Evo Morales*. En todo Chávez.
- Chávez, H. (2008, febrero 17). *Aló Presidente N.º 304*. Todo Chávez. <http://todo-chavez.gob.ve/todochavez/4121-alo-presidente-n-304>
- Chávez, H. (2009). *Intervención del comandante presidente Hugo Chávez en la Inauguración del Banco Binacional Irán-Venezuela*. Todo Chávez.
- Chávez, H. (2012a). *Declaraciones del comandante presidente Hugo Chávez a la llegada del presidente de la República Islámica de Irán Mahmud Ahmadinejad*. Todo Chávez.
- Chávez, H. (2012b). *Intervención del comandante presidente Hugo Chávez con motivo de la visita del presidente de la República Islámica de Irán Mahmud Ahmadinejad al Palacio de Miraflores*. Todo Chávez.



- Cleveland, W. (2016). *Una historia del Medio Oriente moderno*. Westview Press.
- Colgan, J. D. (2014). Oil, Domestic Politics, and International Conflict. *Energy Research and Social Science*, 1, 198-205. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.03.005>
- Colmenares, L. (2011). Implicaciones estratégicas de las relaciones entre Irán y los Gobiernos Izquierdistas de la ALBA. *Military Review*, 9-21.
- Cooper, A. (2011). *The Oil Kings: How the US, Iran, and Saudi Arabia Changed the Balance of Power in the Middle East*. Simon & Schuster.
- Coordinadora Primer Informe. (2022, diciembre 8). *Teocracia iraní negocia con Maduro el asilo para sus altos funcionarios en caso de caída del régimen de Teherán*. Primer Informe. <https://primerinforme.com/actualidad/teocracia-irani-negocia-con-maduro-asilar-a-sus-altos-funcionarios-en-caso-de-caida-del-regimen-de-teheran/>
- Córdova, A. (1973). *Inversiones extranjeras y subdesarrollo. El modelo primario exportador imperialista*. Universidad Central de Venezuela.
- Cornago, N. (2018). Paradiplomacy and Protodiplomacy. *The Encyclopedia of Diplomacy*, 1-8. <https://doi.org/10.1002/9781118885154.dipl0211>
- Corte Internacional de Justicia. Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America), (30 de marzo de 2023).
- Dodson, M., & Manochehr, D. (2008). Populism and foreign policy in Venezuela and Iran. *Whitehead J. Dipl. & Int'l Rel.*
- Duchacek, I. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius: The Journal of Federalism*, 14(4), 5-31. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a037513>
- DW. (2022, enero 6). *EE. UU. renueva licencia a Chevron para operar en Venezuela hasta diciembre*. DW. <https://www.dw.com/es/eeuu-renueva-licencia-a-chevron-para-operar-en-venezuela-hasta-diciembre/a-57750662>
- Earle, W. (1986). International relations and the psychology of control: Alternative control strategies and their consequences. *Political Psychology*, 7(2), 369-375.
- EFE. (2005). *Moratinos convoca al embajador iraní por la declaración anti-Israel del presidente de Irán*. EFE. <https://www.20minutos.es/noticia/60033/0/iran/moratinos/embajador/>
- EFE. (2019, junio 6). «El dictador y sus demonios» el libro que denuncia la brujería de Nicolás Maduro |. El Estímulo. <https://elestimulo.com/venezuela/2019-06-06/el-dictador-y-sus-demonios-el-libro-que-denuncia-la-brujeria-de-nicolas-maduro/>

- EFE. (2021). *Maduro conversa con el presidente electo de Irán, Ebrahim Raisí*. EFE.
- Egaña, M. (1990). Tres décadas de producción petrolera. En R. Crazut & F. Soubllette (Eds.), *Manuel Egaña. Obras y ensayos seleccionados* (pp. 185-347). Banco Central de Venezuela.
- Escudé, C. (2009). “Realismo periférico. Una filosofía de política exterior para Estados débiles,” CEMA Working Papers: Serie Documentos de Trabajo. 406, Universidad del CEMA.
- Escudé, C. (2012). El realismo periférico (RP) y su relevancia teórica ante el ascenso de China. *Desarrollo Económico*, 51(204), 529-542.
- Escudé, C. (2015). Realism in the Periphery. En J. Dominguez & A. Cobarrubias (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 45-57). Routledge.
- Euronews. (2022, noviembre 23). *Irán continúa su programa nuclear pese a las advertencias de Occidente* | Euronews. <https://es.euronews.com/2022/11/23/iran-continua-su-programa-nuclear-pese-a-las-advertencias-de-occidente>
- Gallegos, R. (2019). *La requiebra de PDVESA*. Petroleum. <http://petroleumag.com/la-requiebra-de-pdvsa-blog-num-373/>
- Giraudy, A., Moncada, E., & Snyder, R. (2019). Subnational Research in Comparative Politics: Substantive, Theoretical and Methodological Contributions. En *Inside countries: subnational research in comparative politics*, (pp. 1-106). Cambridge University Press.
- Goforth, S. (2012). *Axis of Unity: Venezuela, Iran, and the Threat to America*. Potomac Books, Inc.
- Gordon, M., & Talley, I. (2020, diciembre 2). *Iranian Arms, Fighters Bolster Maduro Government in Venezuela*. Wall Street Journal. [https://www.wsj.com/articles/iranian-arms-fighters-bolster-maduro-government-in-venezuela-us-says-11606946275?mod=lead\\_feature\\_below\\_a\\_pos1](https://www.wsj.com/articles/iranian-arms-fighters-bolster-maduro-government-in-venezuela-us-says-11606946275?mod=lead_feature_below_a_pos1)
- Hein, C., & Sedighi, M. (2016). Iran’s Global Petroleumscape: The Role of Oil in Shaping Khuzestan and Tehran. *Architectural Theory Review*, 21(3), 349-374. <https://doi.org/10.1080/13264826.2018.1379110>
- Hunter, C. (2020, julio 14). *Iran takes to the Seas to prop up Venezuela’s Maduro regime* | Center for a Secure Free Society. Center for a Secure Free Society. <https://www.securefreesociety.org/research/vric-monitor-iran-takes-to-the-seas-to-prop-up-venezuelas-maduro-regime/>
- Hunter, S. (2020). *OPEC and the Third World: The Politics of Aid*. Routledge.

- Infobae. (2022, junio 16). *En su paso por Irán, Nicolás Maduro rindió un homenaje a Qassem Soleimani, el temible exjefe de la Guardia Revolucionaria*. Infobae. <https://www.infobae.com/america/venezuela/2022/06/16/en-su-paso-por-iran-nicolas-maduro-rindio-un-homenaje-a-qassem-soleimani-el-temible-ex-jefe-de-la-guardia-revolucionaria/>
- Kourliandsky, J.-J. (2013, julio). *Irán y América Latina: más cerca por una coyuntura de futuro incierto*. Nueva Sociedad. <https://nuso.org/articulo/iran-y-america-latina-mas-cerca-por-una-coyuntura-de-futuro-incierto/>
- Kuznetsov, A. (2015). Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs. En C. Bjola & M. Kornprobst (Eds.), *Routledge New Diplomacy Studies*. Routledge. Taylor & Francis Group.
- Laya, P., & Bartenstein, B. (2020, abril 30). *Iran Is Hauling Gold Bars Out of Venezuela's Almost-Empty Vaults*. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-30/iran-is-hauling-gold-bars-out-of-venezuela-s-almost-empty-vaults#xj4y7vzkg>
- López, R. (2020). *Diplomacia presidencial: Seguimiento a los viajes internacionales de Hugo Rafael Chávez Frías*. Kindle.
- Louis, R. (2004). Musaddiq, Oil, and the Dilemmas of British Imperialism. En M. Gasiorowski & M. Byrne (Eds.), *Mohammad Mosaddeq and the 1953 Coup in Iran*. Syracuse University Press.
- Meléndez, L., & Boon L. (2019, marzo 21). *How Venezuela's Stolen Gold Ended Up in Turkey, Uganda and Beyond*. InsightCrime. <https://insightcrime.org/news/analysis/venezuelas-stolen-gold-ended-turkey-uganda-beyond/>
- Mijares, V. M. (2003). Petróleo y conflicto en la estructura internacional: aproximación a los fundamentos básicos del conflicto internacional generado por el control de las principales fuentes mundiales de petróleo. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, IX(2), 43-57.
- Pérez, M. (1955). Presentación al Congreso Nacional del presupuesto de gastos para el año fiscal 1954-1955, 3 de mayo de 1955. En *Venezuela bajo el nuevo ideal nacional. Realizaciones durante el segundo año de gobierno del general Marcos Pérez Jiménez* (pp. 82-84). Imprenta Nacional.
- Perfil. (2022, junio 12). *El comandante iraní del avión venezolano de Ezeiza podría llegar a ser «requerido» desde EE. UU.* | Perfil. Perfil. <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/no-hay-paz-uno-de-los-iranies-del-avion-venezolano-podria-llegar-a-ser-requerido-desde-eeuu.phtml>
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política actual. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38. [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2008000100001](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2008000100001)

- Placer, D. (2019). *El dictador y sus demonios: La secta de Nicolás Maduro que secuestró a Venezuela*. Editorial D. Placer.
- Reuters. (2020, agosto 23). *Venezuela's Maduro thanks Iran for helping oil industry overcome U.S. sanctions*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-iran-idUSKBN25J0M3>
- Reuters. (2021, enero 7). *Iranian ship arrives at Venezuelan port, data shows*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/americas/iranian-ship-arrives-venezuelan-port-data-shows-2021-01-07/>
- Reuters. (2022, junio 12). *Under U.S. sanctions, Iran and Venezuela sign 20-year cooperation plan*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/iran-venezuela-sign-20-year-cooperation-plan-state-tv-2022-06-11/>
- Reza-Pahlavi, M. (1980). *Answer to History*. Stein & Day Pub.
- Salcedo, G. (2012). Conflictos en el Caribe: Eisenhower y Pérez Jiménez, historia de cooperación y enfrentamiento. *Politeia*, 35(48), 33-62.
- Schenoni, L., & Escudé, C. (2016). Peripheral realism revisited. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59(1), 1-18. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201600102>
- Schmidl, E. A. (2015). "Push" and "Pull" factors in foreign policy: A case study of austrian participation in international peace operations, 1960-2015. *Diplomacy and Statecraft*, 26(4), 719-735. <https://doi.org/10.1080/09592296.2015.1110439>
- Shifter, M. (2023, marzo 31). *Maduro the Survivor*. Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/venezuela/maduro-survivor-long-game>
- Tanter, R. (1998). *Rogue Regimes. Terrorism and Proliferation*. St. Martin's Press.
- Taraciuk, T. (2022, diciembre). Americas Quartely. *In Venezuela, a Delicate Balance for the ICC*.
- Tertrais, B. (2019). *La venganza de la historia: Cómo el pasado está cambiando el mundo*. RBA Libros.
- The Sentry. (2020, marzo 20). *The Golden Laundromat. The Conflict Gold Trade from Eastern Congo to the United States and Europe*. The Sentry. War crimes shouldn't pay; OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264185050-EN>
- Vásquez-Ger, E. (2014, junio 6). *¿Qué pasa con Venezuela y los Organismos Internacionales?* El País. [https://elpais.com/internacional/2014/06/06/actualidad/1402072830\\_889800.html](https://elpais.com/internacional/2014/06/06/actualidad/1402072830_889800.html)
- Vinogradoff, L. (2016). *El Ocaso de Chávez*. Kindle.

- Vivas, F. (1999). Venezuela: política exterior y proyecto nacional. El pretorianismo perezjimenista (1952-1958). En *La política exterior y las relaciones internacionales de Venezuela durante la guerra fría en el gobierno del general Marcos Pérez Jiménez*, (pp. 105-125). Universidad Central de Venezuela.
- Walsh, J. (2020, diciembre 2). *U. S. Military: Iran Is Sending Arms and Troops to Help Venezuela*. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/joewalsh/2020/12/02/us-military-iran-is-sending-arms-and-troops-to-help-venezuela/?sh=2fea21bc4a31>
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Waveland Press.
- Wei, W., Cui, Q., & Cui, H. (2023). How political conflicts threaten energy security and economic growth in Asia: A study on the sanctions imposed on Iran. *Energy & Environment*, 34(1), 58-77.
- Zebrowski, C. (2015). *The Value of Resilience: Securing Life in the Twenty-First Century*. Routledge.



THE INFLUENCE OF FRAMING ON THE  
GOVERNANCE OF CLIMATE CHANGE  
ADAPTATION AND RISK MANAGEMENT AT  
THE LOCAL LEVEL: THE CASES OF UPALA  
IN COSTA RICA AND SAN FRANCISCO DEL  
VALLE DE OCOTEPEQUE, HONDURAS

LA INFLUENCIA DE LOS MARCOS DE REFERENCIA  
(FRAMINGS) EN LA GOBERNANZA DE LA  
ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN  
DEL RIESGO A NIVEL LOCAL: LOS CASOS DE UPALA  
DE COSTA RICA Y SAN FRANCISCO DEL VALLE DE  
OCOTEPEQUE HONDURAS

Luis Diego Segura Ramírez<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0002-5278-7699

Adriana Bonilla Vargas<sup>2</sup>

ORCID: 0009-0008-2955-0643



ABSTRACT

Climate change is one of the main global challenges of the 21st century. The international agenda has come a long way since the approval of the United Nations Framework Convention on Climate Change. The international community has understood that the mitigation agenda will not be enough to address the problems associated with climate change and the latest international instruments have incorporated adaptation as a central issue in the response to it. States have been approving Nationally Determined Contributions within the framework of the Paris Agreement. In these contributions, the generation of public policy to promote adaptation at the national level has been established as a central element. However, a fundamental challenge of adaptation is that it must be studied and developed locally; therefore, national, and international instruments can stimulate and promote these processes. Nevertheless, it will be the local authorities and actors who will determine the progress of these processes.

1 Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional. Profesor. PhD. Candidate. Correo electrónico: [luis.segura.ramirez@una.cr](mailto:luis.segura.ramirez@una.cr)

2 Investigadora Independiente. Egresada de la maestría manejo de los recursos naturales y gestión ambiental de la UNED. Correo electrónico: [adrimbv@gmail.com](mailto:adrimbv@gmail.com)

Luis Diego Segura Ramírez y  
Adriana Bonilla Vargas



This article focuses on analyzing the influence of actors and their frames of reference in local planning processes and the integration of adaptation to climate change. We studied the cases of Upala, Alajuela in Costa Rica, and San Francisco del Valle de Ocotepeque in Honduras, to understand how these frameworks influenced the development of local public policies that integrated risk management and climate change adaptation measures.

The results show that the referential frameworks of the actors influence how risk and climate change are understood and the assessment of the measures that were included in the local plan. Thus, using comparative case studies applied to countries is a key tool for analyzing international phenomena. Although adaptation is a locally led process, its study, practice, and instruments that facilitate its progress demand research processes that allow the different practices and associated problems to be compared internationally. From the international relations agenda, the study of these adaptation practices of different countries is a key tool in the study of the international agendas for adaptation and response to climate change.

**Keywords:** Climate Change Adaptation; Honduras; Costa Rica; framing theory; risk management; territorial planning.



## RESUMEN

El cambio climático es uno de los principales retos globales del siglo XXI. La agenda internacional ha avanzado mucho desde la aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. La comunidad internacional ha entendido que la agenda de mitigación no será suficiente para atender la problemática asociada al cambio climático y los últimos instrumentos internacionales han incorporado la adaptación como un tema central en la respuesta a este. Los Estados han aprobado Contribuciones Nacionalmente Determinadas en el marco del Acuerdo de París. En estas contribuciones se han establecido como elementos centrales la generación de política pública para favorecer la adaptación a nivel nacional. Sin embargo, un reto fundamental de la adaptación es que esta debe ser localmente estudiada y desarrollada, por ende, los instrumentos nacionales e internacionales pueden estimular e impulsar dichos procesos, no obstante, serán las autoridades y actores locales los que determinarán el avance de estos.

Este artículo se centra en analizar la influencia de los actores y sus marcos de referencia en procesos de planificación local y la integración de la adaptación al cambio climático, estudiando los casos de Upala de Alajuela en Costa Rica y San Francisco del Valle en Honduras, con el objetivo de comprender cómo marcos influyeron en el desarrollo de políticas públicas locales que integraron medidas de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático.

Los resultados demuestran que los marcos referenciales de los actores influyen en la forma en que se entiende el riesgo y el cambio climático y en la valoración de las medidas que se incluyeron en el plan local. En Upala los actores más críticos demostraron tener una influencia primaria “individualista” que incidió en una baja percepción del riesgo y una mayor aceptabilidad del “status quo”. Ello contrastó con la perspectiva “jerarquista” del gobierno local, esto derivó en un bloqueo al proceso. En el caso de San Francisco del Valle la combinación de un proceso altamente participativo, sin características normativas de regulación, y con un balance casi perfecto entre las perspectivas “jerarquista” y la “igualitaria” entre todos los actores favorecieron un proceso sin gran conflictividad que derivó en la adopción del Plan de Desarrollo Municipal. La inclusión del cambio climático surgió de las personas participantes del proceso como un tema de gran relevancia ambiental y económico para el cantón.

**Palabras clave:** Adaptación al Cambio Climático; Costa Rica; gestión del riesgo; Honduras; teoría de marcos de referencia; ordenamiento territorial.



## Introduction

“Climate change is currently affecting all countries on all continents” (United Nations, 2019). From melting permafrost and heavy precipitation to droughts, floods and wildfires, these are just a few of the plethora of consequences that have already begun to be experienced around the world and will continue to worsen in the impending future (Pietrapertosa *et al.*, 2018). Since it is no longer about avoiding climate change (CC) at this point, the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) emphasizes the urgency of adaptation, recognizing that precautionary and anticipatory measures are more efficient and cost-effective than last-minute emergency solutions (Maslin, 2014).

Taking this into account, Climate Change Adaptation (CCA) policies that aim to guide response to the risks and impacts caused by CC (McNeeley & Lazrus, 2014) have become particularly popular (Pietrapertosa *et al.*, 2018). Notwithstanding, only recently has adaptation gained momentum and become important in national public policies (Pietrapertosa *et al.*, 2018). This trend has also reached Central American countries with a growing number of approved policies (Segura, Van Zeijl-Rozema, & Martens, 2022).

When conducting CCA and risk management processes, decision-makers must answer questions such as whether to adapt, what to adapt to, when, how, who should adapt, and who should pay for the costs of adaptation. These and other questions that appear in the process are laden with normativity, where the participating actors in these processes interact to guide the answer to these questions according to their own frames of reference.

Schön and Rein (1994, p. 23) define frames of reference as “structures of belief, perception, and appreciation”; McEvoy *et al.*, (2013, p. 281) conceptualize them as a process where “people with different knowledge, experiences, and personal backgrounds consider a common challenge and try to *understand* it from their individual or organizational viewpoint.” “Framing” or constructing a frame of reference is connected with how an actor comprehends a situation, process, or even a problem. *Understanding* is directly related to prior knowledge, values, and the perspective of the actor himself. Two actors are perfectly capable of understanding the same situation very differently, even with the same information available, because of different backgrounds, values, or perspectives.

When actors face a situation in which they approach it with completely different and even opposing frames, intractable controversies arise (Schön & Rein, 1994); these are conceived by Hisschemoller and Hoppe (1995) as unstructured

problems, or moderately structured problems, based on the (un)certainty of relevant knowledge and the agreement (or lack of it) on norms and values. Actors who frame the problem with opposing viewpoints generally disagree on the relevant knowledge or the norms and values associated with it, often turning the policymaking process into an unstructured problem.

In this sense, adaptation processes have been shown to encounter a growing number of barriers, many of which are especially focused on the social and institutional dimensions of adaptation. These barriers have been defined as the arrangement of climatic and non-climatic factors that emerge from the actors, the governance system, or the system under study. Thus, studying frames of reference could give us clues into how they affect the relationship between actors and the governance system that facilitates or hampers the implementation of CCA measures and strategies.

This article intends to study the frames that actors bring to the decision-making processes, where the inclusion of risk management and adaptation to climate change measures are assessed. That is to say, the present article analyzes the management of a variety of actors and their frames as well as their influence on the adoption of said measures.

To achieve this objective, the article consists of two case studies. First and foremost is the adoption process of a land-use plan in Upala, Alajuela, Costa Rica, and the second one is the adoption process of the Municipal Development Plan of San Francisco del Valle de Ocotepeque, Honduras. In both cases, local actors deliberated and valued aspects of risk management and adaptation to climate change. In the first case, various social groups pressured local authorities to reject the implementation of the plan, whereas in the second case, the interest of social actors aided in the incorporation of risk management and adaptation elements - which in turn - caused the approval and implementation of the plan.

In this way, both processes show how frames devised by the actors determined the process of constructing public policy with different results. The adaptation processes are determined and constructed locally. Even if States and the international community influence said adaptation processes via national policies, international agreements, or through international cooperation (as it was reported in both cases), it is still the local actors and their local governance processes that will most influence their success or failure (Nalau, J. *et al.*, 2015).

Adaptation case studies allow an understanding of how these processes are developed, and by making use of theoretical instruments, it is possible to understand trends and patterns which can be used to guide future adaptation processes more effectively by integrating them inside international cooperation processes, which is a hallmark element of the study of international relationships.

## Methodology

According to Schön and Rein (1994), there are three different levels of action frames. First is the macro level, which comprises the metacultural frames based on a system of values or beliefs (McEvoy *et al.*, 2013). This framing level refers to values and beliefs often seen through media. These influence research, policies, and decision-making (Fünfgeld & McEvoy, 2011).

The second framing level is political or conceptual, where actors “construct the problem”, that is to say, they define the problem, concepts, and theories on how to approach and solve said problem (McEvoy *et al.*, 2013; Schön & Rein, 1994). This level is related to different communities or institutional networks that share values, concepts, and methods, among other elements that allow them to evaluate a topic, define the problem, and construct a solution. Public domains like climate change adaptation and public planning are vast enough that different communities or institutional networks compete to lead the process with their own concepts, theories, and methods.

The third level is defined as institutional or operational framing, Schön and Rein (1994) describe it as “naturally complex and hybrid” because of the lack of a general framework, practically different related frames interact at this level, they are the “local expression of metacultural frames”. For McEvoy *et al.* (2013), this is the practical level where “decisions and actions are taken”. This framing level is directly related to the design of the planning process, the strategies, and tools chosen to implement it, the products and results of the process, as well as the definitions of the actions to be taken subsequently. Table 1 summarizes the theoretical framework followed by its application to the case studies.

**Table 1:** Summary of the theoretical framework applied

Levels of framing	Determinants of level	Research orientation
MACRO	System of values and beliefs	Cultural Theory was used to arrange key actors based on four classifications: egalitarian, individualistic, hierarchical, and fatalist (Thompson, 1990; Verweij <i>et al.</i> , 2006).
CONCEPTUAL	Conceptual theorizing applied to ACC	National and local policies were systematized into three conceptual orientations of CCA: resilience, vulnerability, and risk (Eakin <i>et al.</i> , 2009; McEvoy <i>et al.</i> , 2013).
OPERATIONAL	Decision-making and operationalization of the process	Cultural Theory and conceptual orientations were both studied in the construction and discussion process of the local plans. Source: Adapted from McEvoy <i>et al.</i> (2013).

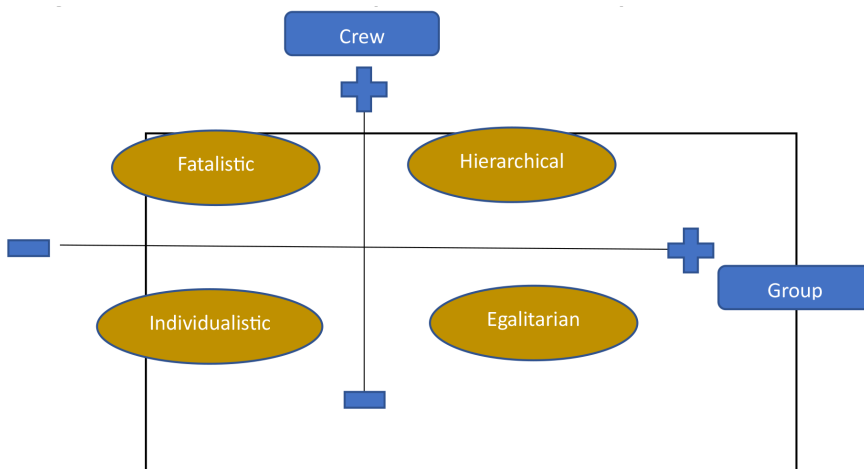
To apply a frame analysis to the case studies, it was determined that the macro level would be analyzed through *culture theory (CT)*, which sees culture as essential for explaining social life (Mamadouh, 1999) while it is also perceived as an effective tool for classifying, analyzing, and interpreting people's behavior based on their ways of life (Offermans, 2012). Culture can be defined as “the range of learned ideas and behavior patterns that people acquire, share, and modify as members of a society” (McNeeley & Lazrus, 2014, p. 506).

CT presents two different dimensions of social life called group and grid. Group and grid analysis is relevant to understanding how different types of cultures perceive CC at the meta-level of framing. Group dimension analyzes “the extent to which a primary commitment to a social unit restricts individuals' thought and action” (Douglas, Thompson, and Verweij, 2003, p. 100). See Figure 1.

Conversely, the grid is related to the “level of restrictive prescriptions; life is less open to individual negotiation the more restrictive the prescriptions are”

(Offermans, 2012, p.37). In other words, the group analyzes how many people are integrated into a wider social environment while the grid studies how many people are classified and regulated (Verweij *et al.*, 2011). After understanding if these dimensions are registered as high or low, it is possible to draw four perspectives to understand society and its cultural diversity representation (Mamadouh, 1999). Precisely, one of the statements of CT is that the four possible combinations of the two dimensions are both universal and representative of the nature of a social being (Mamadouh, 1999).

**Figure 1: The Grid-Group Analysis of Cultural Theory**



Source: Adapted from Thompson (1990)

Figure 1 is comprised of four quadrants, each representing four ways of living discerned according to the strength of the group and the grid: hierarchism, egalitarianism, individualism, and fatalism (Offermans, 2012). Each way of living has a specific topic approach such as natural resources and human nature, including even for Climate Change and Climate Change Adaptation. Group and grid analysis employment along with nature and weather myths are key for exploring how different types of cultures understand climate change on the meta-level of the frame. Figure 2 summarizes the aforementioned information.

## Chart 2: Representation of the four perspectives -or ways of life- of Cultural Theory and their view on nature and CC.

**Fatalistic:** It encompasses the most isolated, vulnerable, and displeased members of society and institutions. They see nature as capricious while also being distrustful of others. This perspective can't be prepared or learned while only reacting to external effects. Religious perspectives that detect negative events as the will of God belong to the Fatalistic way of life. This group is seen as inactive, vulnerable, and generally absent in decision-making. They don't procure solutions regarding CC.

**Hierarchical:** They have faith in believing CC will be solved by leaving it in the hands of experts belonging to special institutions. They consider CC to be a problem, but not an urgent problem. They see nature as tolerant within certain limits. Control and regulation are considered important tools, meaning they require adroit knowledge to determine the limits to apply. Solutions based on regulations and technology are often preferred by members of this group.

**Individualistic:** To some degree, members of this group are skeptical about CC and its longer-term consequences. They believe in the human capacity as a limitless source to find technological solutions to issues. They tend to see nature as benign, and they have an attitude that invites and accepts risk. Climate change is seen as a technical affair; for that reason, they prefer solutions derived from the market. Other factors related to the market such as resource prices and invocation are believed to create good conditions to solve CC.

**Egalitarian:** They recognize CC as an urgent matter created for the most part by an overconsumption society such as the one seen in industrialized countries, which are known for exploiting natural resources. Because of the urgency and dangers of Climate Change, they believe the only solution is by making changes in society by greatly curbing CO2 emissions and by making important changes in human behavior. They perceive nature as fragile while also rejecting the idea that CC can be corrected through technology or the driving force of the market.

Source: Adapted from [Figge, L. \(2017\)](#); [Jones \(2011\)](#); [Pendergraft, C. \(1998\)](#); [O'Riordan and Jordan \(1999\)](#); [Thompson \(2003\)](#); [Xue, et al \(2016\)](#); [van Asselt, M. \(2000\)](#).

The works of [Eakin et al \(2009\)](#); [Fünfgeld and Mc Evoy \(2001\)](#); [McEvoy et al. \(2013\)](#) were instrumental in the effort of approaching the conceptual level. Their work allowed the classification and portrayal of the main conceptual frames of reference which are made to drive the development of policies and adaptation procedures. Chart 2 summarizes and compares all three conceptual frames of reference. The first, and most dominant, is the adaptation based on risk management; the second is the adaptation established on vulnerability

linked to the school of studies for development; and the third conceptual frame is the adaptation based on resilience.

**Chart 3: Implicit exchanges in the development of climate policies using risk management, resilience, and vulnerability approaches.**

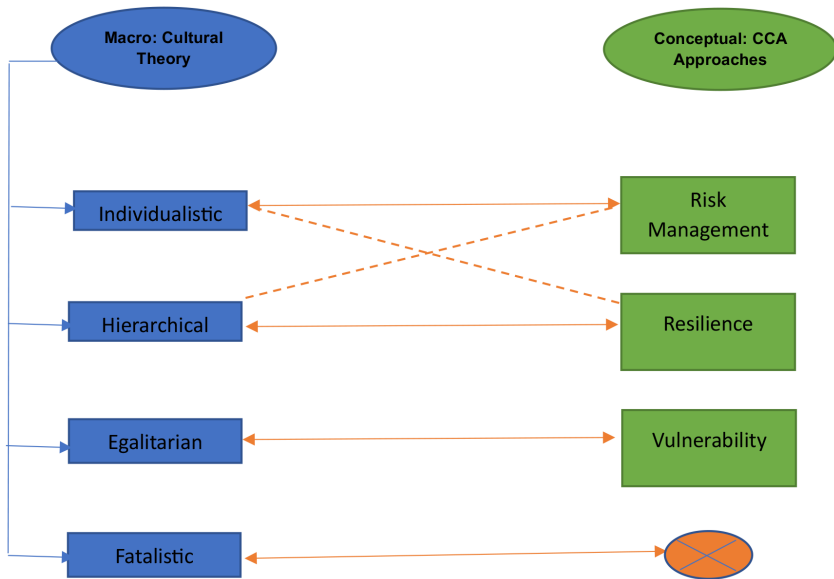
<b>Criteria of the process</b>	<b>Theoretical-conceptual approach to CCA</b>		
	<b>Risk-based adaptation approach</b>	<b>Vulnerability-based adaptation approach</b>	<b>Resilience-based adaptation approach</b>
<b>Special scale of implementation</b>	Sector-focused (e.g. water, agriculture, etc.)	Places, communities, groups, ecosystems, etc.	Large-scale coupled socio-ecological systems (e.g. populated watersheds).
<b>Timeframe of implementation</b>	Short or medium-term future risks.	Past and present vulnerabilities.	Long-term future.
<b>Actors</b>	Public-private partnerships	Public sector and vulnerable groups	Civil society and the public sector.
<b>Policy objective</b>	Address known and evolving risks.	Protect populations most exposed to experiencing harm.	Improve system capacity for recovery and renewal.
<b>Expected outcome</b>	Maximize loss reduction at the lowest possible cost.	Minimize social inequity and maximize the capacities of disadvantaged groups.	Minimize the probability of rapid, unwanted, and irreversible changes.

Source: Own elaboration based on [Eakin et al. \(2009\)](#)

In practice, the combination of CT with conceptual framing allows the establishment of relationships between them by uniting different macro-level perspectives with conceptual levels based on their main elements. In this way, the following relationships emerge: a) individualistic, it has strong ties with the adaptation approach relying on risk management, preferring tools and solutions connected with incentives or risk reduction strategies as well as the possibility to transfer adaptation; b) hierarchy, is strongly linked to resilience adaptation methods by focusing on regulation and control processes; c) egalitarian,

connected with an emphasis grounded on vulnerability, as such, it will promote transformation that specifically serves vulnerable groups and nature; d) fatalistic, it doesn't associate with any approach in particular since it does not believe that is worth acting; e) Individualistic, it couples lightly with adaptation based on resilience, giving great emphasis to public-private alliances, self-regulation, and incentives for innovation; f) hierarchical, lightly tied with adaptation established on risk while emphasizing zoning instruments, construction codes among other regulations, and actions regarding risk reduction. Figure 2 depicts these relationships.

**Figure 2: Relationships between TC perspectives and ACC approaches.**



Source: Own elaboration

An analytical framework was created by making use of the previous elements. This framework explores the influence of the three levels of analysis present in the frames (meta, conceptual, and operational) in public policy and CCA inclusion. Qualitative data was gathered by studying national policies regarding CCA, risk management, and land-use planning of Costa Rica and Honduras, including that of the municipalities of Upala and San Francisco. The selection



of these cases followed several criteria. First, it was decided to select a case with a successful approach (San Francisco) and one with a failed approach (Upala). This would allow comparing the results with the help of the previously formulated conceptual theoretical instrument. Plus, both Upala and San Francisco are rural municipalities near the border with a proportionally-similar territory size in terms of population and levels of economic growth. Moreover, both planning processes were supported by international cooperation institutions, including Japan's International Cooperation Agency (JICA) in the case of Honduras. Costa Rica received aid from the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID).

Interviews with relevant actors were performed throughout the research project. To be more precise, 11 actors were interviewed for each municipality, including local authorities such as mayors, municipal committee members, district advisors, community representatives, municipal technicians, national-level authorities, and local leaders. Interviews followed a semi-structured process by following a shared guide among all conducted interviews, in which questions about the planning process, the chosen approach, participative processes, and results and limitations of the process were integrated. Moreover, direct questions regarding the actors' CC perception were added to provide a clear identification of the CT perspective on the topic. A survey to discern the relationship between distinct frames and environmental topics was included, which has been developed and applied in multiple environment study cases (Meader, 2002).

In regards to the interview analysis, all interview transcriptions were firstly encoded based on the 4 aforementioned CT perspectives by making use of the last section as a descriptor. Each researcher recognized in the transcriptions the references that are linked with a particular perspective (to exemplify, the egalitarian perspective). These references were then copied and incorporated into a chart that also had the associated perspective and a researcher's comment explaining why that perspective was assigned. To accomplish validation of this method, a randomly chosen transcription was processed by a different researcher, but making sure the researcher followed the same analysis method. The results of the analyses were then contrasted in hopes of identifying result differences that could hamper the study.

The interviews with each actor could show references related to several perspectives. Thus, it was imperative to discern if the interviewee had a preference for a specific perspective (to illustrate, the interviewee's answers could be more related to the hierarchical perspective than to the other perspectives). Based on the work of Beumer et al (2018), the percentage that each perspective received in all transcriptions was calculated, then, it was considered that each

world vision could have 25% of the reference total, attaining a perfect balance. For this reason, in the present study, a perspective will be considered dominant when it obtains a score over 37,5% and secondary if the score is lower than 12,5% ( $12,5 \pm [25*0,5]$ ).

Secondly, the present work was based on [Meader's work \(2002\)](#) who applied questionnaires in his research on environmental worldviews using CT. Every interviewee answered the survey consisting of four items for each perspective (16 in total). The interviewees had to mark each item on a five-point Likert scale with the following categories: completely disagree, disagree, neither agree nor disagree, agree, and completely agree. The percentage of each cosmovision was determined and then the same grading values previously described were applied in hopes to identify which perspective was dominant and which perspectives were secondary. Then, to test the trustworthiness of the CT analysis made on each interviewee, the results of both research instruments were compared.

## Results for each case

### a) Upala's Case, Costa Rica

Upala is the thirteenth municipality of the province of Alajuela, Costa Rica. It borders Nicaragua. It has an extension of 1580 square meters and an estimated population of 43.653 people ([Municipalidad de Upala, 2012a](#)). This municipality has a strong agricultural calling. In 2019 Upala presented a Municipal Human Development Index of 0.635, reaching, in fact, one of the lowest indexes in the country. Regarding climate risk, 11% of its territory is at flood risk, including 1,2% of its land being prone to lahars. Authorities also discovered drought damage in the area (similar to the drought damage caused in 1998) ([Municipalidad de Upala, 2012b](#)). This municipality presents high vulnerability due to its low social development. Its high agricultural calling makes its economy susceptible to extreme external hydrometeorological events, including its high exposure to floods. Plus, Hurricane Otto affected directly Upala in 2016, highlighting the risk exposure of the municipality.

Upala's case is related to the construction and approval process of the Upala Regulatory Plan (land-use planning) between 2010 and 2014. This process, headed by the Municipality of Upala, counted on the financial support of the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID), in tandem with the Geography Department of the Universidad Nacional de Costa Rica as the technical institution responsible for the studies of the area.

The construction process of this plan needed the recognition of a series of risk management-related factors, to be more precise, the locally coined term “Índices de Fragilidad Ambiental (IFAS), translated to Environmental Vulnerability Index (EVI) for the purpose of this study. Not only were risk management factors grounded on the EVI needed but also CC information was required to continue the plan.

Aiming to study the context of applicable public laws and policies, it is necessary to present the following laws and policies approved during this period:

- Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo (*National Emergency and Risk Prevention Law*) No.8488 dating 22/11/2005.
- Estrategia Nacional de Cambio Climático (*Climate Change National Strategy*) approved in 2007.
- Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental (Manual de EIA) (*Technical Instrument Guidelines for the Assessment of Environmental Impact*) - Part III Executive Order 32967 20/02/2006.

#### **a.1 Documents related to Upala’s Land/use Plan proposal**

The National Emergency and Risk Prevention Law didn’t include adaptation to CC in its objectives or the actions mandated. Notwithstanding, it does include, as a competency of the National Emergency Commission to assist municipalities with information regarding risk management conditions for land-use planning procedures (articles 14 point h).

Regarding the Climate Change Strategy, which was established in 2007, even though it had actions related to CCA, it was more focused on curbing CC to achieve the goal of becoming carbon neutral in 2021. Despite conveying more interest in carbon neutrality, the information in this document does show concern about the growing necessity to adapt several sectors as a priority, without counting land-use planning. In other words, there was no mandate to integrate CC into the laws and regulations for land-use planning.

The only document that does entail the duty to tackle CC in tandem with land-use planning was the [Technical Instrument Guidelines for the Assessment of Environmental Impact](#). In annex 1 point 5.9.4 section d, it is declared that:

d) Life zones including the most recent climatic and bioclimatic data available for the study area. To the extent that data is available, the climate change factor will be taken into account as part of the evaluation, and in particular, the vulnerability of water bodies and the life they support to said condition linked to the situation of the planetary atmosphere.

In consideration of the characteristics of these variables, they will not be integrated with IFA qualification. They will be included as part of the map and the table of limitations and technical potentialities as information for decision-making (p. 16).

Point 5.13.2 of this same document refers to soil use and overuse as well as environmental carrying capacity. Section a), authorizes that a CC variable must be included when approaching topics related to water as explained below: “a) Source of water, with particular emphasis on the water for human consumption (considering climatic factors -including vulnerability to climate change-, both for surface and groundwater) (P.19).

It is essential to understand that although CC variables are now part of environmental studies, said normative limits their inclusion provided that there is existing information or studies in the area where land-use planning will take place. Interviews with the technical team that conducted the research reveal that they didn't count with local or regional CC scenarios available to inform the process. Even so, they added risk analysis tools that ordained that normative at that moment, which took into consideration the hydrological variable (point 5.5), slope stability analysis (point 5.6), natural threat factor (point 5.7), and the inclusion of more factors (point 5.8) until finally adding anthropological, biological, and edaphological elements.

Continuing with the documents related to the Upala Land-use Plan, the following texts were checked:

- Regulation on Sustainable Development
- Environmental scope
- Zoning regulation

None of these texts incorporated any aspect connected with CC as it was already stated by several interviewees. On the other hand, concrete actions in risk management were integrated. It is also necessary to highlight how much this sector has greatly influenced the creation of conceptual frames and adaptation

tools as well as actions for risk management that bring forth co-benefits related to the subject matter of adaptability. Risk management actions added to the documents are detailed in the chart below.

**Chart 4: Inclusion of risk management elements found inside the texts of Upala's Land/use Plan proposal.**

<b>Plan Document</b>	<b>Incorporated Risk Management Elements</b>
Regulation on Sustainable Development, Article 19	It conveys general directives which the municipality ought to follow to address risk management effectively. These directives include discerning, limiting, restricting, and prohibiting infrastructure construction in risk zones prone to suffer from floods, landslides, and other pertinent dangers. It also restricts anthropogenic activities related to lahars while also implementing risk management plans in communities likely to suffer from weather inclemency and environmental risks. It establishes an infrastructure maintenance plan focused on mitigation when facing natural disasters.
Regulation on Sustainable development, article 29	It includes a risk prevention strategy to encourage urban growth in Upala. (p. 74-75)
Regulation on Sustainable development, article 47	It has remedial environmental directives according to the level of environmental frailty of the territory, especially focused on flood probability in the most important rivers, as well as volcanic threat, and landslide and avalanches. (p. 97-98)
Environmental scope document	It entails the results of the diagnostic previously applied. More specifically, the latest results in terms of impacted environmental factors about threat vulnerability including both natural and anthropogenic threats. In this section, it is recognized that 11.7% of Upala's territory is under flood risk while also having 1.2% of its land susceptible to lahars. (p. 25-28)
Environmental scope document	Section 1.4.5 about natural disasters and risk management lists the concrete zones with the risk of suffering floods and lahars. (p. 43)
Zoning regulation article 10	Corrective ordinances are created according to the results of the diagnostic in terms of territory frailty. Flood, avalanche, and landslide guidelines stand out more than the rest. (p. 15-17)

Plan Document	Incorporated Risk Management Elements
Zoning regulation chapter XXVI	Locates areas susceptible to lahars. It also limits the zones with this type of risk while giving plans of action and labeling territory based on conforming and non-conforming soil use.
Zoning regulation chapter XXVII	Pinpoint's locations with a high flood chance. Moreover, it determines the extension of the risk area as well as conforming and non-conforming soil use and the respective mitigation procedures.

Fuente: Own elaboration based on the documents of the Upala Land-use Plan (Municipalidad de Upala, 2012b, 2012c y 2012d)

As can be seen in the previous chart, the studies duly determined the latent risks in the municipality. Risk zones were determined, and management guidelines were listed with the help of identifying common natural disasters in the area. Authorities developed their local normative draft containing valuable information regarding containing and curbing future risks. Notwithstanding, the possibility of new risks and future risk levels heightened by CC was not considered in said draft.

### a.2 Analysis of the results of the actors interviewed by type of actor, profile according to the interview and the survey

Based on the results of the interviews and the questionnaires, the actors showed different perspectives on the issue. This information is detailed in the chart below:

**Chart 5: Interview and survey analyses results to determine the actors' dominant and secondary perspectives in the Upala case.**

Actor	Interview	Interview Result	Survey Result
Academia	CR-01	Hierarchical 83% (dominant)	Hierarchical 38% (dominant)
		Fatalistic 17% (secondary)	Egalitarian 33% (secondary)
	CR-07	Hierarchical 63% (dominant)	Hierarchical 32% (dominant)
		Egalitarian 21% (secondary)	Egalitarian 32% (secondary)

<b>Actor</b>	<b>Interview</b>	<b>Interview Result</b>	<b>Survey Result</b>
<b>Municipality personnel</b>	CR-02	Fatalistic 47% (dominant) Hierarchical 33% (secondary)	Hierarchical 35% (dominant) Egalitarian 33% (secondary)
	CR-04	Hierarchical 67% (dominant) Egalitarian 17% (secondary)	Hierarchical 38% (dominant) Egalitarian 31% (secondary)
<b>Private sector</b>	CR-03	Individualistic 39% (dominant) Egalitarian 35% (secondary)	Egalitarian 34% (dominant) Hierarchical 29% (secondary)
<b>Political leaders</b>	CR-05	Egalitarian 54% (dominant) Hierarchical 38% (secondary)	Hierarchical 37% (dominant) Egalitarian 29% (secondary)
	CR-06	Hierarchical 85% (dominant) Egalitarian 15% (secondary)	Hierarchical 32% (balanced) Egalitarian 32% (balanced)
	CR-08	Hierarchical 60% (dominant) Egalitarian 13% (secondary)	Hierarchical 32% (balanced) Egalitarian 32% (balanced)
	CR-09	Hierarchical 40% (dominant) Individualistic 30% (secondary)	Hierarchical 30% (balanced) Egalitarian 28% (balanced)
	CR-10	Hierarchical 60% (dominant) Egalitarian 20% (secondary)	Hierarchical 31% (balanced) Egalitarian 31% (balanced)
<b>Social sector</b>	CR-11	Hierarchical 62% (dominant) Egalitarian 23% (secondary)	Hierarchical 32% (balanced) Egalitarian 32% (balanced)

Source: Author.

Based on the previous chart, the following analysis relates the type of actor and worldview documented with interview and survey, this is based on cultural theory. The base question to apply is: *What was the role fulfilled by the different perspectives of key actors during decision-making in the Municipalidad de Upala regarding the process of drafting and delivering on the approval of the land-use plan?*

Regarding the distribution among the perspectives according to their representativity in the results, it can be observed the following: the hierarchical perspective was majoritarian between a total of eight actors in both instruments. This perspective was also majoritarian in a total of two consulted actors, in one of the instruments, which was the survey. The second perspective represented as dominant was egalitarian, a total of two stakeholders, one in the interview and the other in the survey presented this perspective as dominant. Egalitarian and hierarchical were also the most common secondary perspectives between all the actors. The individualist and the fatalist were the least represented perspectives among dominant and secondary in both instruments with each of them as dominant and the same number as secondary. The least represented dominant perspectives were the fatalist and the individualist. Each of them with one case. The initial former was identified in the actor CR 02, a city official; the second one was identified in the actor CR 03, from the private sector.

The percentual differences between perspectives based on the answers provided by the consulted people were stretched by the application of the survey regarding the interview where it was less clear the dominant position as the minority of the criteria was above 37,5% which defines the dominance between perspectives. For that reason, it can be affirmed that there is a more marked distance in the positions of the consulted person when their answers are provided in the context of an interview.

Of the eleven consulted people, eight of them coincide in the dominant perspective in both instruments, evidencing consistently as their dominant influence *the Hierarchical perspective*. Based on this it follows that for this case study, 72% of the consulted people have a perspective influenced by a hierarchical frame of reference.

It can be observed that according to the percentages regarding the answers provided in both cases the actors have a secondary position very similar or identical to their percentual value regarding the dominant perspective. This makes it possible to assume that both perspectives are very close to each other in their understanding and definition of the aspects that concern the substantive issue, namely the elaboration process of the Land-Use Plan of Upala, from the



perspective of the CCA and the risk management from which the design of the survey originated.

Based on the same chart it can be interpreted that the egalitarian perspective is common to seven of the consulted people as a secondary position, in a percentage of 64% in the interview's case. In the survey, the same perspective ascends to ten of the consulted people for a percentage of 91%. That is to say that by combining both instruments (22 instruments applied, two for each person) the egalitarian perspective adds 17 positions and 77,2% as the secondary perspective among the consulted people.

This allows us to propose that this percentage of the total number of people consulted shares, even a variable range, a similar understanding, and definition of the problem presented with respect to the Land-Use Plan, from the approach of risk management and adaptation to climate change.

Three of the analyzed cases deviate from the trend of the main group that presents as dominant the hierarchical perspective. This group stands out in the following aspects:

1. They are the only ones that do not present as dominant in both categories the hierarchical perspective.
2. They are the only ones in which the dominant perspective does not coincide in both instruments.
3. They are the only ones that evidenced a frame that incorporates the fatalist perspective and the individualist perspective with one case each.
4. Additionally, it can be observed how in three cases the hierarchical and egalitarian perspectives are present as secondary perspectives, and in the third of them, there is an exchange of positions. However, it always remains within the combined scope of the hierarchical and dominant perspective which resulted to be predominant in the global results among all the consulted actors.

### **a.3 Discussion about the results of Upala's case**

It is important to review in general terms the temporal context of the case. In 2010, the process of construction of the Land-Use Plan of Upala initiates with the support of Spanish cooperation. The Universidad Nacional is hired as

a technical entity for the elaboration of the studies and technical design. The municipality (mayor's office and Council) has an important role at the beginning and the end of the process, but it had little involvement during the process. In 2014, the process finishes with the indecision of the Council to elevate the plan to INVU, a national/government institution, for its validity because of the strong social pressure produced by a group that opposes the plan, composed mainly of representatives from the private sector from the urban center that with their resources mobilize people from different communities, alleging among other aspects that the studies overestimated the risks and that it would generate a great loss in the economic activity in the municipality.

In 2016, Hurricane Otto had a significant impact in Upala which resulted in the loss of human lives and public and productive infrastructure by floods and landslides. Based on the performed study it can be concluded that for this case:

1. Since its beginning, the process had a significant component of external management. This contributed to the supporting and management of the process, but at the same time, it implied a significant influence of outside actors alien to the local sphere which, in a certain matter, was exploited by the opposition.
2. The latter made it easier to implant the perception that the project of reference for this analysis (land-use plan) was essentially "elaborated in a desk in San Jose".
3. The process seeks to achieve high participation of local actors. Indeed, it had a participative component that can be considered between moderate and high at the local scale. However, it didn't permeate enough to counter the perception of what was indicated in point 2.
4. There were institutional actors with particular interests which acted forming an opposition to the initiative because they considered that such interests would be prejudiced by the adoption of the plan, regardless of its quality.
5. This individualistic group had a low perception of the risk and for that reason affirmed that the technical instruments overestimated such risk, which was refuted by the effects of Hurricane Otto.

6. The fact that the land-use plan, different from other plans, has a binding character in management and decision-making in the municipal territory, favored the formation of such opposition.
7. The instrument was developed and approved by the Municipal Council, but it was not presented to the competent national authorities because of the local conflict that was generated around it.
8. It was evidenced that the underlying political background, in this kind of process, can be more significant than the quality and performance of the process from a technical aspect. From this characteristic, using frame analysis as developed in this article, gives explanations for these kinds of phenomena.
9. In the Costa Rican context, the high centralism from the state-structure is a signal of a high influence of the image and hierarchical position. It can also be taken as an example of the first strategy for climate change that originated directly from the Presidency of the Republic in 2007.
10. It has been sought to increase citizen participation over time. However, it continues to be a challenge for these processes, ranging from operational aspects, such as schedules, to the political and comprehension of the cultural weight of these processes.

#### **b) Case San Francisco del Valle de Ocotepeque, Honduras**

The municipality of San Francisco del Valle counts has a population of 7,999 habitants and a 12.124 square meters territory. It is a municipality with a strong agricultural vocation where coffee farming is the main activity. It possesses an important population in poverty with estimations of 58% of the population with a daily income lower than one American dollar and only 52,5% of the kids in scholar age are enrolled in school ([Municipalidad de San Francisco del Valle, 2018](#)). In environmental matters, the Plan for Municipal Development also identified the occurrence of a series of negative aspects related to global warming, including abrupt changes in the average temperature, long periods of draughts, shorter rainy seasons, and forest fires among others. ([Municipalidad de San Francisco del Valle, 2018](#))

The case of the municipality of San Francisco del Valle de Ocotepeque centers on the process of elaboration and approval of its Municipal Development Plan (PDM in Spanish) with a focus on Territorial Planning. In the case of San

Francisco, the process was supported by the project Strengthening Local Capacities Project for the Republic of Honduras (FOCAL II in Spanish) executed by the Secretary of Governance, Justice, and Decentralization (SGJD in Spanish) from the Government of Honduras with the sponsor of the International Cooperation Agency of Japan (JICA). This process was initiated in 2010 and 2011 with the formation of technical teams to later advance with the establishment of a baseline and later continue with the discussion process from the community level, zone areas, and finally to a municipal level. This process resulted in the approval of the PDM of San Francisco 2018-2023 which was certificated by the SGJD.

To study the context of the applicable public policies it was documented for Honduras the following policies approved during the 2010-2017 period:

- I. Land-Use Planning Law, Decree No. 180-2003.
- II. National Risk Management System Law (SINAGER), Decree No. 151-2009.
- III. Climate Change Law, Decree No. 297-2013.
- IV. National Climate Change Strategy of 2010.
- V. State Policy for the Comprehensive Management of Risk in Honduras of 2013.
- VI. Regulations for the formulation of municipal development plans with a territorial planning approach, Agreement No. 00132 of 2013.
- VII. Methodological Guide: Elaboration of Municipal Development Plans (PDM) with a territorial planning approach.
- VIII. Municipal Development Plan with a territorial planning approach for San Francisco del Valle.

#### **b.1 Documents related to San Francisco's Development Plan proposal**

Initiating with the Land-Use Planning Law, this law does not integrate climate change among its objectives and norms. However, this legislation does directly address risk management as part of the processes of territorial planning,

integrating it as a critical aspect of the process. For example, articles 31, 44, 47, 88, 89 y 100. The law SINAGER integrates decisively climate change as a critical element that must be part of risk management in Honduras. This legislation even establishes in its principle III, the responsibility of municipalities to implement actions in prevention and risk reduction, preventing and mitigating disasters, adapting to climate change, and answering emergencies, including rehabilitation and reconstruction of affected areas.

One interesting aspect of the Honduran case is the existence of the Climate Change law whose purpose is that state institutions and the general population adopt practices to reduce environmental vulnerability and to improve the capacity of adaptation (article 2). Among the law's objectives, it is established to contribute to interiorizing all the projects and development plans of public and private sectors the environmental variable. This takes into consideration climate change and adaptation (article 6, clause 2). The law demands that Municipalities and Councils of Municipal Development take into consideration the results of the National Climate Change Strategy, the Nacional Action Plan on Adaptation and Mitigation of Climate Change, and the Honduras National Communications on Climate Change, when elaborating their local land-use plans, so this instrument integrates adaptation and mitigation (article 24).

The Honduran legal's framework is clear demanding that the process of planning and land-use planning integrate aspects of risk management and adaptation. In this case, municipalities had been delegated to steer the integration of both topics within their local planning processes. Regarding public policies, the National Strategy of Climate Change makes special emphasis on the need to advance the integration of the assessment of ACC within the local planning instruments, being this PDM, or Land-Use Plans (LUP). These instruments are particularly highlighted as measures of adaptation in the water resources area (p. 82-83) and risk management (p. 94-95).

The risk management policy, integrated elements related to climate change, the main one is the inclusion of this variable in the instruments of risk management. One of the principles of this policy (principle b), calls for addressing LUP as a critical element of risk management to provide human security. Specific objective 2 articulates this principle by procuring to incorporate it into the instructions, guidelines, and methodologies in the management of a territory. Strategic guideline 3 develops the actions that should be implemented in this area, even by proposing the need to integrate variability and climate change in the zonings of hazards.

The regulation for the drafting of PDM includes a cross-cutting axis for municipal planning, on point 2 the risk management of disasters and territorial planning is asking that those processes address the risk letting implicitly the adaptation to climate change. However, the rest of the document does not address how to value the risk and adapt to climate change. Therefore, it remains unclear how to activate the transversal axis. This becomes even more evident in the methodological guide for the development of the PDM which fails to integrate climate change and risk management clearly. As part of the diagnostic of the municipality, it is only asked to apply a SWOT analysis which integrates the variable threats. However, it is not clear about the specific type of threats it refers to, nor does it explicitly require the integration of weather-related threats.

As it can be appreciated in the overall reading, Honduras has done an exceptional effort to develop a public policy updated to integrate mandates for addressing climate change, especially in adaptation and risk management. Both legislation and policies demand to approach these two aspects within the development of plans and projects of all the state, including local governments. However, these strategic mandates have little impact on the operational level instrument where decisions on how to address climate change and risk management are taken.

The main example is the short coming in the approach of the methodologic guideline and the little clarity that the PDM normative provides leaving the local actors to decide whether to address or not climate change and risk management and how to do it.

Regarding the PDM in San Francisco it must be emphasized that even though the methodological guideline did not require to assess climate change during the drafting process, the topic was frequently and systematically addressed as an important threat to the development of the productive sector of the municipality (p. 53, 56, 57, 58, 63, 67, 75). In addition, it was contemplated as an opportunity the fact that different institutions are willing to support the development of projects to address climate change (p. 58 and 79). Although the threat posed by climate change is clearly identified, the plan does not develop specific objectives regarding adaptation. However, it structures a series of activities that directly address the protection of natural resources as actions to confront climate change. These activities are organized by zones (a total of five zones) and involve a series of initiatives that will be implemented by communal organizations, the municipality, and external actors.

For example, in Zone 1, activities are articulated (p. 115) as follows:

1. Environmental care training program.
2. Prohibition of hunting.
3. Certification process for farms.
4. Establishment of forest nurseries.
5. Certification process for forested lands.
6. Organization of a forest firefighting group.

What is interesting about this (PDM) is that in the different zones, it is developed an investment plan that includes activities in all its communities, all these five plans put together constitute the municipal PDM. There are 178 actions divided into different thematic axes like water, education, health, land-use planning, land, housing, and vulnerable populations among others. Now, the plan does not integrate direct actions especially thought to address risk management or CCA. However, the community is aware of the problematic and it approaches directly by protecting its natural resources (especially forests and water) and reducing vulnerability, especially in the coffee production sector. This was evident in several of the interviews.

### **b.2 Result analysis on the interviews with the actors according to the actor type, interview profile, and the survey application.**

In Honduras case there were three group interviews, these were the coded interviews as HON-02 with two technicians from the Municipal Association of Honduras (AMHON in Spanish), HON-05 with four leaders of different organizations from the community of Santa Teresa de San Francisco del Valle, and HON-07 with both local leaders from two different communities from the urban area of San Francisco. According to the performed analysis, the consulted actors manifested their perspectives regarding the problematic according to the next results:

**Chart 6: Results of the analysis of interviews and questionnaires to determine the dominant and secondary perspectives of the actors in the case of San Francisco del Valle.**

Actor	Interview	Interview results	Survey results
<b>Ministerial Technician</b>	HON-01	Hierarchical 60% (dominant)	Hierarchical 34% (dominant)
		Egalitarian 20% (secondary)	Egalitarian 32% (secondary)
			Fatalistic 9% (marginal)
<b>Experts of AMHON</b>	HON-02*	Hierarchical 66.66% (dominant)	Hierarchical 36% (dominant)
		Egalitarian 26.66% (secondary)	Egalitarian 31% (secondary)
		Individualistic 6.66% (marginal)	Fatalistic 11% (marginal)
<b>Municipal Personal</b>	HON-03	Egalitarian 46.66% (balanced)	Hierarchical 30% (balanced)
		Hierarchical 46.66% (balanced)	Egalitarian 30% (balanced)
		Fatalistic 6.66% (marginal)	
<b>Political leaders</b>	HON-04	Hierarchical 54.54% (dominant)	Hierarchical 35% (dominant)
		Egalitarian 45.45% (secondary)	Egalitarian 29% (secondary)
			Fatalistic 12% (marginal)
<b>Social Sector</b>	HON-05*	Hierarchical 60% (dominant)	Hierarchical 43% (dominant)
		Egalitarian 40% (secondary)	Egalitarian 34% (secondary)
			Fatalistic 11% (marginal)



<b>Actor</b>	<b>Interview</b>	<b>Interview results</b>	<b>Survey results</b>
<b>Municipality personal</b>	HON-06	Egalitarian 55% (dominant)	Hierarchical 35% (dominant)
		Hierarchical 45% (secondary)	Egalitarian 29% (secondary)
<b>Social Sector</b>	HON-07*	Egalitarian 66% (dominant)	Hierarchical 32% (dominant)
		Hierarchical 26% (secondary)	Egalitarian 29% (secondary)
<b>Municipality personal</b>	HON-08	Egalitarian 69% (dominant)	Hierarchical 39% (balanced)
		Hierarchical 23% (secondary)	Egalitarian 39% (balanced)
<b>Municipality technician</b>	HON-09	Egalitarian 42% (balanced)	Hierarchical 35% (balanced)
		Individualistic 42% (balanced)	Egalitarian 35% (balanced)
			Fatalistic 10% (marginal)
<b>Municipal Federation Technician</b>	HON-10	Egalitarian 83% (majority)	Egalitarian 36% (dominant)
		Hierarchical 16% (secondary)	Hierarchical 33% (secondary)
<b>Social Sector</b>	HON-11	Egalitarian 73% (majority)	Egalitarian 43% (dominant)
		Hierarchical 27% (secondary)	Hierarchical 40% (secondary)

\*: The profile of one of the participants is analyzed in the interview, not all of them.

Source: Author.

Based on the chart, the next analysis of the interview is presented regarding the kind of actor and profile that emerges from the interview and the survey completed by each of them, according to cultural theory.

Regarding the distribution between perspectives according to their representativity in the results, it was found the next. The hierarchical and Egalitarian perspectives are very balanced with four interviews where each is respectively dominant with unanimous results between the interview and the questionnaire. Even in two cases, both perspectives are completely balanced on the questionnaire and the analysis of the interview. A third interview shows as dominant in the questionnaire the hierarchical perspective, but the analysis of the interview catalogs it as egalitarian.

This reflects an important balance between both perspectives which could explain certain stability in the design process, approval, and execution of the PDM. The least represented perspectives were the fatalist and the individualist. In this case the latter achieved to represent the secondary perspective. Regarding the contrasting results between the dominant perspectives identified for the same actor, only in one case, it was detected a variation between both instruments, which shows a high level of trust in the identification of the dominant perspectives and less measure of the secondary ones.

The fact that the group focused on two perspectives with an almost perfect balance, inclusively being this in many cases interchanged between dominant and secondary proposes that the consulted people share an understanding and similar definitions in the process of construction and approval of the PDM in San Francisco, from the perspective of risk management and climate change adaption.

There are many coincidences between the interviews among a wide acceptance of the participation of different stakeholders in the process, the need to create local normative or public policy, and finally the importance assigned to the problem of climate change and its necessary addressing where the actions of conservation and protection of natural resources and ecosystems are the most signaled.

### **b.3 Discussion about the results from San Francisco del Valle case.**

It is important to clarify that the PDM is by national norm necessary for the municipalities to receive funds from the national government, the budget transfers that allow them to develop projects, activities, and investments. This favors that the local actors far from stopping the process look forward to advancing it as its successful approval depends on the financial resources.

In addition, if it is true that the PDM has a land-use planning focus, it is not a land-use plan per se, as it lacks the normative faculties of zoning and regulation of land use. In concrete, the PDM works as the bank of prioritized projects for each municipal zone which each respective area of influence, relevant actors,

and identification of the necessary resources. With this plan, the municipalities establish their operative plans and annual inversion budgets over which they are held accountable.

Based on the performed analysis, the next could be concluded about this case:

1. The process counted on the important support of third actors and a very clear and solid methodological framework with concrete tools, but these did not address the topics of risk management or CCA deeply. The process from its beginning is highly participatory of the organizations and local leadership in all the communities of the municipality.
2. There was a strong process of appropriation that cause the actors to identify autonomously climate change as a fundamental threat to the development of the municipality and for that reason there were identified actions that could support the preparation to face negative effects, overall in environmental and natural resources, such as water, sanitation, land-use planning, and economy.
3. The presence in the territory of NGOs and international cooperation projects regarding climate change prepared the path for local organizations and leaders to integrate that previous knowledge into the PDM process besides this was not requested by the methodology
4. The absolute convergence of an almost perfect balance between the hierarchical and egalitarian perspectives favored a conjunction of measures that were acceptable for all the actors, leaving little space for resistance to the opposition of third parties. Actually, in almost all the interviews it was clear that there were no identified opponents to the process, but people that did not believe in the importance of it (fatalist perspective), others that were motivated to participate, and those who simply abstain completely.
5. It is clear that the nature of the instrument (PDM) did not generate competence for the instruments that could be affected (as it occurs in land-use planning processes), but the discussion for prioritizing actions that all actors considered important. This together with the participative nature of the process avoided important confrontations that could lead to obstacles for the approval and implementation of the instrument.

## Conclusions

It is relevant to delve into how different people frame a problem. This is a tool to better comprehend the development of policies and how different frames of reference influence their design (Dupuis & Knoepfel, 2013). Therefore, frame theory allows a better comprehension of how people define what is CCA and its effect on local agendas (McEvoy *et al.*, 2013).

In this article, it was possible to appreciate how the perspectives of the actors influence the design processes and approval of the public policy where they seek to integrate elements of CCA and risk management. It is important to take into account some of the differentiating particularities in both cases. Even if the instruments in both cases comprehend elements of land-use planning, it is clear that in the case of San Francisco, this was not a typical instrument which it is highly likely to influence a lower possibility to create conflict or opposition among stakeholders.

Being Upala's case a process to draft and approve a land-use plan, this affected the interests of different economic groups. These initially did not pay a lot of attention to the process until they identified that the zoning by the risk of flooding could have a direct impact on the value of properties and economical activities (for example, increased insurance costs, loss of property value, etc.).

In both cases, it can be noted a strong hierarchical tradition in both countries of establishing norms and national policies which influences the local processes of design and approval of the local public policy. An example of that was the development of the strategy of CC in Costa Rica, which is directly managed by the presidency with a strong emphasis on CCM. In Honduras' case, this is reflected in the national normative which obligates the municipalities to have a PDM using the national methodology if they want to opt for receiving the economic transfers from the central government.

A critical aspect is that in both cases the national policies identified the management and drafting of land-use plans as critical for the process of risk management and CCA, in both cases the operative instrument (the normative and technical guidelines) are very ambiguous and therefore it is up to the local actors to decide how to board the CCA or if addressing it at all.

Regarding the analysis of the perspectives of the stakeholders, it can be noticed a strong representation of the hierarchical perspective (this was expected) followed closely by the egalitarian perspective (which is usually a mobilizing actor

and actively participates in the processes). In both cases, the great majority of actors concentrate on both perspectives. However, it is important to note that when the instruments are mainly regulative (as in Upala's case), it is expected the reaction of stakeholders with an individualist perspective, which may feel their interests are being affected.

In this sense, it is possible to discern a thoroughly narrow approach to these processes with an emphasis on hierarchical measures such as rules, taxes, and regulations. This emphasis is prone to cause conflict against other perspectives that do not include more favorable solutions. To illustrate, San Francisco's case sheds light on this situation by giving an array of measures beyond solely relying on hierarchical approaches, which attributed to the success of public policy instruments.

Both processes had a participative design. Although in Upala's case, an external actor – the technical team hired, UNA (Universidad Nacional) – in unison with the municipality of Upala conducted the process design. Whereas in the San Francisco case, the task required local leaders to manage local implementation with ample community participation, assuring a more effective representation of contrasting perspectives in the approval of research instruments, contrary to Upala's case, where the quality of the participative processes was strongly criticized.

In Upala's case, the emphasis of the approach was greatly influenced by the conceptual level of risk management which was clearly linked to the hierarchical perspective. On the other hand, in San Francisco's case, elements linked with the conceptual approach of vulnerability were identified, such as ample references to CC as a threat and its impact on diverse areas of the municipality were included in the PDM. This shows a marked influence of the egalitarian perspective.

By using frame theory, it was possible to discern operative elements of great interest that could aid local adaptation procedures. Firstly, it allows recognition of different perspectives competing and or cooperating as a means to lead the process of creation and approval of public laws and policies. Secondly, starting from a macro level, these perspectives show essential preferences necessary to approach the issue at a conceptual and operational level; in other words, if these processes of public policy drafting are highly focused on stakeholders with the same perspective, their frame will greatly influence which operational and conceptual instruments will be used. To exemplify, Upala's predilection to accept risk management instruments started at a national level and finished at a local level without further questioning. Conversely, by permitting a plethora of

perspectives, a more inclusive design can be created as seen in San Francisco's case, where the process was highly participative allowing to assess vulnerability, risk management, and development aspects.

Third, making visible the different perspectives present in the various actors that participate in these processes, and attending to the differentiated orientations on how to approach them and from which measures to integrate, could lead to the construction of more comprehensive policies that allow further progress and results. San Francisco's case is a quintessential example of how a wide arrange of actions to satisfy a bigger number of participants proved beneficial for the project. These are widely known as "clumsy solutions", answers to problems that require a high level of skill and planning (Beumer, 2014; Verweij *et al.*, 2006).

These three aspects are key to understanding how to guide the creation of adaptation policies. As mentioned in the introduction, our current climate crisis bounds every country in the world to make advancements in the formulation of effective adaptation policies. Aspects such as resources, regulations, and investment priorities demand important decisions at a local level while negative effects of CC cause a rise in damage and losses. Thus, the edification of well-made and feasible plans based on socially acceptable adaptation instruments is critical at a local scale.

The research instruments used in this analysis allowed a clear understanding of the good practices and the constraints these adaptation procedures are having. For international studies, it is critical to understand how governance processes related to adaptation policies are developed in several countries by making use of theoretical and conceptual research instruments that give room to better compare and comprehend them. Frame theory proves to be a useful tool for the cases presented in this research, which could be applied, in the future, to cases with bigger differences between them such as comparing developed and developing countries, simple and complex municipalities, and urban and rural municipalities.

Adaptation, as previously discussed, requires a strong local involvement; however, it is not developed in isolation. It is influenced by an international agenda of regimes ever-growing in complexity and stakeholders that gain influence through technical and financial cooperation (as documented in the cases of Upala and San Francisco). The national governments also shape parameters and conditions to develop local planning, through the creation of policies and legislation. For this reason, seen from the perspective of international studies, it is vital to deepen the study of adaptation processes in several countries, and

doing so through new and diverse methods. Frame theory is valued as an interesting alternative.

However, this theory, like others, brings forth a range of limitations such as not studying the power relations between the stakeholders. This was evident in Upala's case where private sector actors used their economic capacity to mobilize a sector of the population and to pressure decision-makers, paralyzing the approval of the land-use plan as a consequence. Additionally, this research intended to study both the macro and conceptual perspectives in the acting of authorities, leaving aside the power and the capacity of the actors. Other research instruments such as actor analysis viewed from the MACTOR method could be complementary to this study.

## References

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2005). *Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo* N.o 8488 del 22/11/2005.
- Beumer, C. (2014). *Stepping stone cities? : exploring urban greening and gardening as a viable contribution to global biodiversity conservation*. Universitaire Pers Maastricht, Retrieved from [https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/en/publications/stepping-stone-cities--exploring-urban-greening-and-gardening-as-a-viable-contribution-to-global-biodiversity-conservation\(5ea45ce5-a4ca-4c84-bafd-c6aff9b239e4\).html](https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/en/publications/stepping-stone-cities--exploring-urban-greening-and-gardening-as-a-viable-contribution-to-global-biodiversity-conservation(5ea45ce5-a4ca-4c84-bafd-c6aff9b239e4).html)
- Beumer, C., Figge, L., & Elliott, J. (2018). The sustainability of globalisation: Including the 'social robustness criterion'. *Journal of Cleaner Production*, 179, 704-715. doi:<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.11.003>
- Congreso Nacional de la Republica de Honduras (2003). *Ley de Ordenamiento Territorial* Decreto No. 180-2003. Recuperada de: <http://cidbimena.desastres.hn/RIDH/pdf/doch0063/pdf/doch0063.pdf>
- Congreso Nacional de la República de Honduras (2009). *Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER)* Decreto No. 151-2009. Recuperado de: <https://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20Sistema%20General%20de%20Riegos%20Sinager.pdf>
- Congreso Nacional de la Republica de Honduras (2013). *Ley de Cambio Climático*. Decreto No. 297-2013. Recuperada de: <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/595-ley-de-cambio-climatico>
- Comisión Permanente de Contingencias de Honduras (2013). *Política de Estado para la Gestión Integral del Riesgo en Honduras*. Recuperada de [https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver\\_documento.php?uid=OTYyMzg5MzQ3NjM0ODcxMjQ2MTk4NzIzNDI=](https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=OTYyMzg5MzQ3NjM0ODcxMjQ2MTk4NzIzNDI=)

- de Boer, J., Wardekker, J. A., & van der Sluijs, J. P. (2010). Frame-based guide to situated decision-making on climate change. *Global Environmental Change*, 20(3), 502-510. doi:<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.03.003>
- Douglas, M., Thompson, M., & Verweij, M. (2003). Is time running out? The case of global warming. *Daedalus*, 132(2), 98-107.
- Dupuis, J., & Biesbroek, R. (2013). Comparing apples and oranges: The dependent variable problem in comparing and evaluating climate change adaptation policies. *Global Environmental Change*, 23(6), 1476-1487. doi:[10.1016/j.gloenvcha.2013.07.022](https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.07.022)
- Eakin, H., Tompkins, E. L., Nelson, D. R., & Anderies, J. M. (2009). Hidden costs and disparate uncertainties: trade-offs in approaches to climate policy. In I. Lorenzoni, K. L. O'Brien, & W. N. Adger (Eds.), *Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance* (pp. 212-226). Cambridge: Cambridge University Press.
- Figge, L. S. (2017). *Connectedness in times of ecological overshoot: a quantitative analysis of the sustainability of globalization*. Maastricht University.
- Fünfgeld, H., & McEvoy, D. (2011). Framing climate change adaptation in policy and practice. Victorian Centre for Climate Change Adaptation Research, Melbourne.
- Hisschemoller, M., & Hoppe, R. (1995). Coping with Intractable Controversies: the Case for Problem-Structuring in Policy Design. *Knowledge for Policy*, 4(8), 40 - 60. doi:[urn:nbn:nl:ui:29-12441](https://doi.org/urn:nbn:nl:ui:29-12441)
- Jones, M. D. (2011). Leading the Way to Compromise? Cultural Theory and Climate Change Opinion. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 720-725. doi:[10.1017/S104909651100134X](https://doi.org/10.1017/S104909651100134X)
- Jones, R., Patwardhan, A., Cohen, S., Dessai, S., Lammel, A., Lempert, R., . . . von Storch, H. (2014). *Foundations for decision making*.
- Mamadouh, V. (1999). Grid-group cultural theory: an introduction. *GeoJournal*, 47(3), 395-409. doi:[10.1023/A:1007024008646](https://doi.org/10.1023/A:1007024008646)
- Martz, J. D. (1991). *Cultural Theory*. By Michael Thompson, Richard Ellis, and Aaron Wildavsky. Boulder: Westview, 1990. 296p. *American Political Science Review*, 85(3), 1008-1008.
- Maslin, M. (2014). *Climate change: a very short introduction*: OUP Oxford.
- McEvoy, D., Fünfgeld, H., & Bosomworth, K. (2013). Resilience and Climate Change Adaptation: The Importance of Framing. *Planning Practice & Research*, 28(3), 280-293. doi:[10.1080/02697459.2013.787710](https://doi.org/10.1080/02697459.2013.787710)



- McNeeley, S. M., & Lazrus, H. (2014). The cultural theory of risk for climate change adaptation. *Weather, climate, and society*, 6(4), 506-519.
- Meader, N. (2002). A theoretical and methodological examination of cultural theory applied to environmental issues. (Doctoral dissertation). University of Surrey, Retrieved from <http://epubs.surrey.ac.uk/851/1/fulltext.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Energía de la República de Costa Rica (2007). Estrategia Nacional de Cambio Climático. Recuperada de: <https://cambioclimatico.go.cr/wp-content/uploads/2018/08/ENCC.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Energía de la República de Costa Rica (2006). Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental (Manual de EIA)-Parte III Decreto Ejecutivo 32967, del 20/02/2006. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=57062&nValor3=72443&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=57062&nValor3=72443&strTipM=TC)
- Municipalidad de Upala. (2012a). Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local, Upala 2013-2023. Documento facilitado por la municipalidad.
- Municipalidad de Upala. (2012b). Plan Regulador del Cantón de Upala: Alcance Ambiental. Documento facilitado por la municipalidad.
- Municipalidad de Upala. (2012c). Plan Regulador del Cantón de Upala: Reglamento de Desarrollo Sostenible. Documento facilitado por la municipalidad.
- Municipalidad de Upala. (2012d). Plan Regulador del Cantón de Upala: Reglamento de Zonificación. Documento facilitado por la municipalidad.
- Municipalidad de San Francisco del Valle (2018). Plan de Desarrollo Municipal de San Francisco del Valle de Ocotepeque. Documento facilitado por la municipalidad.
- Nalau, J., Preston, B. L., & Maloney, M. C. (2015). Is adaptation a local responsibility? *Environmental Science & Policy*, 48, 89-98.
- O'Riordan, T., & Jordan, A. (1999). Institutions, climate change and cultural theory: towards a common analytical framework. *Global Environmental Change*, 9(2), 81-93. doi:[https://doi.org/10.1016/S0959-3780\(98\)00030-2](https://doi.org/10.1016/S0959-3780(98)00030-2)
- Offermans, A. (2012). The perspectives method: towards socially robust river management: Maastricht University.
- Pachauri, R. K., Gomez-Echeverri, L., & Riahi, K. (2014). Synthesis report: summary for policy makers.
- Pendergraft, C. A. (1998). Human Dimensions of Climate Change: Cultural Theory and Collective Action. *Climatic Change*, 39(4), 643-666. doi:[10.1023/a:1005323809980](https://doi.org/10.1023/a:1005323809980)

- Pietrapertosa, F., Khokhlov, V., Salvia, M., & Cosmi, C. (2018). Climate change adaptation policies and plans: A survey in 11 South East European countries. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 81, 3041-3050. doi:10.1016/j.rser.2017.06.116
- Schön, D., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: toward the resolution of intractable controversies*. New York: Basic Books.
- Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente de la República de Honduras (2010). *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. Recuperada de: <https://icf.gob.hn/wp-content/uploads/2022/02/2010-Estrategia-Nacional-de-Cambio-Climatico.pdf>
- Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización (2010). *Guía Metodológica: Elaboración Planes de Desarrollo Municipal (PDM) con enfoque de Ordenamiento Territorial*. Recuperada de: <https://www.jica.go.jp/project/honduras/0603085/materials/pdf/guideline08.pdf>
- Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (2013). *Normativa para la formulación de planes de desarrollo municipal con enfoque de ordenamiento territorial*, Acuerdo no. 00132. Recuperada de: <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/normas/500-normativa-para-la-formulacion-de-planes-de-desarrollo-municipal-con-enfoque-de-ordenamiento-territorial>
- Segura, L. D., Van Zeijl-Rozema, A., & Martens, P. (2022). Climate change adaptation in Central America: a review of the national policy efforts. *Latin American Policy*.
- Smit, B., & Pilifosova, O. (2003). Adaptation to climate change in the context of sustainable development and equity. *Sustainable Development*, 8(9), 9.
- Thompson, M. (1990). *Cultural Theory*. New York: Routledge.
- Thompson, M. (2003). Cultural Theory, Climate Change and Clumsiness. *Economic and Political Weekly*, 38(48), 5107-5112. Retrieved from [www.jstor.org/stable/4414349](http://www.jstor.org/stable/4414349)
- United Nations. (2019). Goal 13: Take urgent action to combat climate change and its impacts. Retrieved from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/climate-change/>
- van Asselt, M. (2000). *Perspectives on Uncertainty and Risk: The PRIMA Approach to Decision Support*: Springer Science & Business Media.
- Verweij, M., Douglas, M., Ellis, R., Engel, C., Hendriks, F., Lohmann, S., . . . Thompson, M. (2006). Clumsy solutions for a complex world: The case of climate change. *Public Administration*, 84(4), 817-843. doi:10.1111/j.1540-8159.2005.09566.x-ii

- Verweij, M., Luan, S., & Nowacki, M. (2011). How to test cultural theory: Suggestions for future research. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 745-748.
- Xue, W., Hine, D. W., Marks, A. D. G., Phillips, W. J., & Zhao, S. (2016). Cultural worldviews and climate change: A view from China. *Asian Journal of Social Psychology*, 19(2), 134-144. doi:[10.1111/ajsp.12116](https://doi.org/10.1111/ajsp.12116)





## II. RESEÑAS



UNA MIRADA CRÍTICA A LA ECONOMÍA MUNDIAL.  
RESEÑA DEL LIBRO: *CONTRA LOS ZOMBIS:  
ECONOMÍA POLÍTICA Y LA LUCHA POR UN  
FUTURO MEJOR* DE PAUL KRUGMAN

María Jesús Arias Sosa<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0003-1534-0633



Esta obra constituye una recopilación, a través de los años, de la crítica vehemente que realiza el economista Paul Krugman en más de noventa artículos publicados en conocidos diarios como el *New York Times* sobre los mecanismos que hacen funcionar la economía mundial; economía en la que se ha desfavorecido la igualdad y el ecosistema global. El libro comprende dieciocho partes en las que genera debates sobre diversidad de tópicos que podrían clasificarse en cinco grandes áreas temáticas: seguridad social, política, economía y sus crisis, política fiscal y clima.

De esta forma, la presente reseña tiene como objetivo reflexionar sobre las principales ideas en el discurso político y económico correspondientes a las mencionadas áreas, que propone el autor como una aproximación a su visión crítica de los últimos años. Es importante destacar, en relación con el nombre de la obra, que el escenario en que se desarrollan los temas invita a visualizar ciertas opiniones y a despojarse de las muchas percepciones “zombi”, por ejemplo, como que los años ochenta fue de las mejores épocas para las finanzas internacionales o que cuando la clase alta posee buenos rendimientos entonces la sociedad avanza. Percepciones que han proyectado a la economía como asunto legítimo de pocas personas, al invalidar las necesidades de las mayorías, propiciar desigualdad, injusticia y crisis.

<sup>1</sup> Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, Estudiante de Bachillerato en Comercio y Negocios Internacionales. Correo electrónico: [maria.arias.sosa@est.una.ac.cr](mailto:maria.arias.sosa@est.una.ac.cr)

María Jesús Arias Sosa



La seguridad social enfocada en la salud poblacional es el primer gran tema abordado en el libro. En este se presentan programas como el *Obamacare* y el *Medicare*, desarrollando una aproximación hacia la inminente crisis de seguridad social que ha vivido, desde hace muchos años, Estados Unidos. Krugman expone las ideas de inviabilidad sobre los programas de protección social, donde, incluso, se ha llegado a afirmar que el impulso a las mejoras en los programas sociales podría costar la estabilidad de la economía nacional estadounidense, aunque no se muestran evidencias que validen tal expresión.

Por otra parte, el autor manifiesta sus pensar acerca de las grandes crisis económicas, colocando, en primer plano, las burbujas y estallidos, como lo sucedido en el 2008, y cómo ha sido la gestión de la crisis, misma que se ha visto sesgada por el exceso de cautela que, según Krugman, puede ser perjudicial. Según sus propias palabras lo que se esconde tras la desaparición de la liquidez es un colapso en la confianza. Las grandes caídas vividas en el nivel mundial han deprimido la confianza de las personas y entidades que deben gestionar la crisis. Además, aborda el peligro del “desapalancamiento” financiero, visto como la reducción abrupta del gasto, y, es bien sabido que, si todos cortan sus gastos al mismo tiempo, todos los ingresos también caen.

Dentro del mismo eje de la crisis se evidencia el papel de las posturas ideológicas en conflicto, las que han condicionado el funcionamiento de la economía y la han dividido respecto a opiniones, diagnósticos y posibles soluciones a las problemáticas que se presentan. Krugman parte su razonamiento del hecho que existen dos grandes escuelas: la de aquellos que poseen una visión keynesiana y los que del todo están en contra de esa visión. No obstante, muchos de los errores de ambas corrientes de pensamiento recaen en considerar el sistema de mercado como algo perfecto y sin fricciones, cuando en la práctica real no es así.

En opinión del autor, parece no haber nada peor para el tiempo de crisis que un grupo de personas influyentes que vociferan al unísono que algo es correcto y entonces todos creen que así lo es, aún sin bases sólidas y contundentes. Incluso, dentro de esta lógica se encuentran las propuestas de austeridad, posterior a la crisis del 2008. Más que un impulso, fue una desaceleración de la recuperación económica.

La crisis del euro se aborda, como al principio parecía una excelente idea para una zona óptima que buscaba unificarse, pero con el tiempo se pudo ver más claro el peligro que podía significar, generando devaluación interna, caída de salarios y un efecto domino en los países que pertenecen a esta iniciativa de integración económica. Krugman asegura que el euro no debería funcionar, pero lo hace. Lo anterior, ante crisis que pueden considerarse asimétricas, porque



golpean con más fuerza a unos países, en comparación con otros, lo que crea desbalances en la situación monetaria y económica de cada país donde se usa esta moneda. También, se refiere a las guerras comerciales, en específico a la idea problemática de que el comercio redunde en paz, debido a políticas que cada país toma para proteger su economía, mientras otras se dañan.

Respecto a la política fiscal, Krugman enfatiza en los “impostores fiscales” y afirma que, la frecuencia de las reducciones fiscales para los más adinerados y la erosión de la red de seguridad social es constante. Él reflexiona sobre las paradojas de que, a costa de las personas víctimas de la desigualdad, el mundo funcione para solo algunas y llega a la discusión histórica sobre mayores cargas impositivas para quienes tienen más.

Por su parte, en el área política aborda tópicos que van desde el movimiento conservador, el socialismo, algunas prácticas del expresidente Donald Trump y el papel de los medios de comunicación en la democracia. Analiza el sistema político estadounidense con republicanos y demócratas en contraposición, mediante una cavilación sobre sus antecedentes para exponer su distanciamiento de ideales fundacionales; por ejemplo, con el caso de la presidencia de George W. Bush, que aparece en sus escritos.

Por otra parte, profundiza en el concepto de socialismo y trata de ligarlo al tema de seguridad social, aquí incluye el ya reconocido miedo opositor de Estados Unidos a las propuestas socialistas. Es así como, en 2018, redacta sobre el capitalismo, el socialismo y la falta de libertad. Dentro de sus análisis se encuentra la figura de Donald Trump, como una amenaza al tejido social de Estados Unidos y con propuestas que llevarían a profundizar la segregación racial.

Para cerrar la obra, el autor aborda el tema del cambio climático, el cual considera como el más importante comparado con los demás tópicos abordados. Esto, ante la emergencia que implica y sus impactos en diferentes áreas sociales. El cambio climático es un tópico cada vez más político y que también le compete a la Economía desde los siguientes puntos: demostración de que los datos e investigaciones sobre la situación medioambiental y su afectación económica son una realidad, contraargumentar las posiciones de aquellos que creen que la reducción de emisiones y las políticas medioambientales solo deprimirían los sistemas económicos, así como la relación política-economía que siempre ha existido en el marco del desarrollo que no excluye el tema de los recursos ambientales. Además, el autor medita sobre la gravedad del negacionismo: creer que el medio no está colapsando, es uno de los problemas fundamentales.

En conclusión, la obra evidencia la necesidad de un equilibrio y coordinación efectiva entre la política, la economía y el medio ambiente. Aún sin que el escritor genere una secuencia lógica o proponga enlaces directamente entre sus propios artículos, una lectura de cada sección posibilita inferir las estrechas significaciones que tienen estas áreas entre sí. De esta forma, el libro contribuye con las propuestas de abordajes más comprensivos sobre los fenómenos sociales. No obstante, una de sus grandes limitantes es que, en el afán de comprender mejor las sociedades y economías de Estados Unidos y la Unión Europea, no se abordan realidades de otras latitudes; por tanto, podría prevalecer una visión eurocéntrica sobre lo que está sucediendo en el mundo, cuando cada región es particular y compleja.

Como síntesis, se puede identificar el argumento preponderante de la justa redistribución de la riqueza en el mundo y donde, aspectos como la salud poblacional, la crisis climática, un análisis crítico de los cambios en los sistemas políticos, así como las amenazas a la democracia y el complejo funcionamiento de las economías, contribuyan a alejarse de “ideas zombi”, como la extrema confianza en el comportamiento libre de la economía y su supuesta capacidad para equilibrar y solucionar problemáticas. El autor propone la búsqueda de verdades en contraposición con la idea de una “verdad común” sustentada en el convencimiento por repetición.

Así, esta obra aporta al campo del Comercio y los Negocios Internacionales al reconocer las complejas interacciones entre política, economía y ambiente, las que inciden en la forma en la que el mundo intercambia ideas, bienes, servicios y capitales. De esta manera, la propuesta de Krugman es de abordajes más holísticos ante un mundo sumamente complejo.

## Referencias bibliográficas

Krugman, P. R. (2020). *Contra los zombis: economía, política y la lucha por un futuro mejor*. Crítica

EL TRANSNACIONALISMO ANTE LOS RETOS  
SISTÉMICOS DE LA PAZ EN EL SUR GLOBAL. RESEÑA  
DEL LIBRO: *LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL E  
INTERVENCIÓN EN ESCENARIOS DE POSCONFLICTO*  
(2020, QUINTERO)

Joshua Steven Arroyo Quirós<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0002-3448-3907



Con la culminación de la Segunda Guerra Mundial, advino un auge de la cooperación internacional impregnado con matices económicos; sin embargo, con el pasar de los años, esta área de las Relaciones Internacionales se ha ampliado a nuevas modalidades que van más allá de lo financiero, como lo es la cooperación en escenarios de postconflictos armados.

En ese contexto de complejidad de la cooperación es que Sara Patricia Quintero Cordero, docente e investigadora en la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova en Colombia, presenta el libro *La cooperación internacional e intervención en escenarios de posconflicto*, con el propósito de reflexionar sobre la cooperación internacional en Colombia posterior a la firma de los acuerdos de paz en 2016.

En esta obra la autora analiza la eficiencia de dichos acuerdos ante los retos que suponen la interacción de los diversos actores que confluyen en la escena postconflicto, además de las temáticas políticas, económicas y psicosociales vinculadas con este. Para ello, el texto emplea la metodología de estudio de casos para analizar la intervención de la cooperación internacional en escenarios posconflicto, utilizando de esa manera, los escenarios de Guatemala, Ruanda y

<sup>1</sup> Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales. Estudiante del Bachillerato en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: [joshua.arroyo.quirós@est.una.ac.cr](mailto:joshua.arroyo.quirós@est.una.ac.cr)



Colombia. El primero, caracterizado por la sistematización de la segregación de pueblos indígenas desde la colonización española y su recrudecimiento por las consecuencias geopolíticas de la Guerra Fría. Mientras que el segundo, distinguido por haber sido un conflicto étnico propiciado por la “repartición” de África a finales del siglo XIX y agudizado por su débil transición hacia el modelo republicano independiente. Y el tercero, caracterizado por la beligerancia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia desde finales del siglo XX.

Estos casos funcionaron como herramienta para orientar el análisis de la cooperación internacional aplicada a transiciones pacíficas en ese tipo de escenarios; concretamente, desde el rol de la ONU en Guatemala y Ruanda mediante la estrategia de intervención multifuncional y multidimensional en esta clase de conflictos y reconstrucción o rehabilitación de las sociedades victimizadas, y así, contrastarlo con su eventual utilidad en el caso colombiano.

La autora, a lo largo de los cinco capítulos, repasa los sustentos de la Teoría de la Interdependencia Compleja necesarios para entender la trascendencia de la cooperación internacional ante estas circunstancias; realiza contextualizaciones sociales y políticas pertinentes a los casos de Guatemala, Ruanda y Colombia; estudia el instrumento de intervención multidimensional y multifuncional de la ONU para facilitar su comprensión por parte de la persona lectora.

Lo anterior lo complementa con el análisis de los casos de posconflicto guatemalteco y ruandés, su hipotética aplicación dentro del escenario colombiano; y, por último, repasa mediante una aproximación estadística la cooperación internacional dirigida a Colombia y su caracterización cualitativa durante el contexto del postacuerdo.

Siendo así, en el primer capítulo se encuentra un análisis teórico orientado a introducir a la persona lectora en los aspectos conceptuales y base de la cooperación. En él se ahonda la conceptualización de la Interdependencia Compleja como eje transversal para el entendimiento del porqué las naciones cooperan y cómo el transnacionalismo ha coadyuvado a la incorporación de organizaciones multilaterales en el tejido de la cooperación internacional.

Además de la explicación teórica, en este apartado se sentaron las primeras contextualizaciones político-sociales de la obra. En el anterior siglo, Guatemala y Ruanda sufrieron conflictos bélicos internos que requirieron la intervención de actores internacionales para la reconstrucción íntegra de sus sociedades una vez llegada la etapa posconflicto. Por ello, la autora profundizó en sus respectivos contextos con un triple propósito: comprender cómo estos habían surgido y proseguido; conocer las características que servirían como elementos

aplicables al empleo de las estrategias de reordenamiento social y económico por parte de la ONU; y, de esa manera, sentar las bases para el desarrollo del siguiente capítulo.

“Estrategias de apoyo internacional en los procesos de posconflicto de Guatemala y Ruanda” es el apartado que, principalmente, estructura el marco de reconstrucción o rehabilitación multifuncional y multidimensional de la ONU. En términos generales, se persigue el objetivo de concebir su funcionalidad alineada a las etapas de reordenamiento social y económico posconflicto, y, en concreto, el que fue llevado a cabo en estos dos casos.

Consecutivamente, los conflictos se examinaron debido a cuatro dimensiones con las que la ONU trabaja para la resolución de conflictos y construcción del camino para la transición hacia la paz por parte de sociedades afectadas por guerras: i. seguridad-militar, ii. político-constitucional, iii. económico-social, y iv. atención psicosocial.

Justo como se mencionó al comienzo de esta reseña, la cooperación internacional se ha deslindado de las connotaciones económicas enmarcadas desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial para anexarse una diversa lista de campos de acción, por ejemplo, los referidos a la temática que analiza la autora.

Por ello, surge un espacio para señalar la valía de sucesos históricos como factores que generan repercusiones en las orientaciones de la cooperación internacional; pues, en este capítulo, se indicó que el marco estratégico de la ONU tuvo su origen en 1989, a raíz del final de la Guerra Fría, ya que, como consecuencia de este hecho, brotó un temor entre la comunidad internacional, ante el cese de campañas bélicas a lo largo del planeta y el futuro de las sociedades involucradas en ellas.

Por su parte, el tercer capítulo sobre el “Contexto actual del conflicto armado en Colombia”, brinda la perspectiva histórica que orienta la explosión de dicho conflicto al mismo tiempo que la mención de la heterogeneidad de los involucrados y de, incluso, el relieve de las zonas comprometidas como caracterización de este.

Se establece que el período 1952-2012, engloba la serie de agitadores del confrontamiento entre las FARC con el Estado de Colombia; empieza desde el choque bipartidista nacido a mediados del siglo anterior para, posteriormente, desencadenar la proliferación de grupos civiles armados entre 1982-1996; después, nutrir el fortalecimiento militar de estas guerrillas a través de beneficios económicos como consecuencia del narcotráfico, para finalmente, caer en el

período 2005-2012, donde el Estado ejecuta operaciones militares para replegar las fuerzas de estos grupos.

Este recorrido, empero, fue complementado con los sucesos de los años siguientes que enmarcan el escenario sociopolítico contemporáneo al inicio de las negociaciones para alcanzar el cese duradero de la violencia (2012), y que sería ratificado con la firma de los acuerdos de paz (2016). Todo ello, al lado de un análisis detallado de la estrategia que desarrollaban las FARC y el gobierno de turno en cada una de las etapas del conflicto y los momentos donde se abría la oportunidad de mantener diálogos allegados al objetivo de detener la guerra.

Mientras que el tercer capítulo se enfoca en detallar el contexto histórico como origen del conflicto y, además, ofrecer su panorama actual, el cuarto apartado “Estrategias para la intervención de la cooperación internacional en el escenario del posacuerdo colombiano” reflexiona sobre la eventual implementación de las cuatro dimensiones para la reconstrucción de las sociedades en un proceso de posconflicto, a partir de las características históricas y contextuales del caso colombiano.

Es en este apartado donde se halla la parte preponderantemente propositiva de la obra. Así, el estudio de los casos posconflicto en Ruanda y Guatemala, la caracterización del caso colombiano (al igual que sus complejidades), y el análisis del funcionamiento de las dimensiones de intervención estratégica de la ONU, permitieron destacar una serie de ideas que focalizan el rumbo que debería tomar la cooperación internacional que reciba Colombia para generar la sostenibilidad necesaria en torno a la anhelada consolidación de la paz.

En primer lugar, las acciones sobre la dimensión seguridad-militar fueron abarcadas desde dos situaciones: la particularidad del narcotráfico emanada de las actividades de las FARC durante el periodo de conflicto y cómo esta genera inseguridad civil, convirtiéndose así en un actor que debe ser confrontado para cumplir el propósito de la seguridad ciudadana; y segundo, la desconfianza por parte de la ciudadanía en la Fuerza Pública por los actos cometidos al margen de la ley en ese mismo lapso.

Luego, la importancia de la dimensión político-constitucional se centró en solidificar las bases democráticas del Estado de Colombia con la que sus ciudadanos puedan desarrollar sus convicciones políticas y sociales a través de un sistema caracterizado por la gobernanza ética y responsable, y de esa manera, evitar un potencial resurgimiento armado (propio de las FARC o de algún nuevo colectivo), que amedrente la sostenibilidad del cese al fuego.

La dimensión económico-social se centró en la eficiente restitución de tierras como la guía para el restablecimiento de una dinámica social civilizada previa al conflicto y el desarrollo de un sistema productivo agrario (debido a la ruralidad de las localidades) que potencialice los terrenos donde se permita el progreso de estas prácticas, con el fin de que alimenten un interés hacia la ciudadanía en combatir los vestigios de una violencia directa, estructural o cultural.

No obstante, la autora remarcó que esta labor encaraba las complejidades de la informalidad en la ocupación de tierras antes de la beligerancia, la falta de información catastral fidedigna, y el desplazamiento de comunidades que no se puede registrar debido a las circunstancias bélicas en la que se gestó. Gracias a esas razones, se encontró en la cooperación internacional la posibilidad de secundar las políticas nacionales y locales que favorezcan la eficiente restitución de tierras por medio del apoyo técnico, en este caso, de registros catastrales.

En la última sección, la dimensión psicosocial antepone los procesos de reinserción de víctimas directas de guerra y de excombatientes, sin embargo, la autora subraya una gestión oportuna por parte del Estado referida al tema, esto debido al grueso institucional que se ha esquematizado para la atención de estas personas. De hecho, en ese sentido, la propuesta de una intervención extranjera a través de la cooperación internacional es proyectada, superficialmente, por el acompañamiento en la promoción de una nueva sociedad tejida por las acciones del Estado de Colombia.

Después del ejercicio propositivo y el uso de casos de estudio comparativos, adviene el capítulo que esboza la ayuda material e inmaterial recibida en Colombia a partir de los acuerdos de paz en 2016. Este capítulo titulado: “Balance de la cooperación internacional en el post acuerdo colombiano” representa la imagen estadística del auge de la cooperación internacional hacia Colombia debido a la firma de los acuerdos de paz y las áreas en las que se concentraron estas inversiones.

En esta sección, no solo se encontraron los datos cuantitativos sobre montos invertidos para apoyar las políticas nacionales o locales en pro de víctimas y excombatientes de guerra, o tendencias al alza en flujos monetarios donados al Estado colombiano; también se categorizaron los actores donantes en razón de la temática a donde dirigieron sus donaciones, y cómo estas coinciden con áreas que les son de interés individual (estados), o bien, responden a los objetivos intrínsecos a su funcionalidad (organismos internacionales).

Al hacer este repaso por los contenidos del libro, es posible divisar una coherencia argumentativa a lo largo de cada capítulo y entre ellos, lo que facilita la

lectura y abre espacio para análisis más profundos. Asimismo, otra de sus fortalezas fue la exposición de los escenarios donde se desarrolló la metodología de casos de estudio; además de precisar las circunstancias históricas que dieron origen a las beligerancias en cada país, relatar su desarrollo e identificar los elementos de su culminación. Aspectos que facilitan la comprensión de cómo se desplegaron (o posibilidades de su despliegue en el panorama colombiano) las estrategias de intervención, la cooperación internacional en los escenarios posconflicto estudiados, y si esta acuerpa eficientemente, el objetivo de la consolidación de la paz en cada caso.

A pesar de no ser una obra con una naturaleza novedosa, en cuanto a su temática base se refiere el análisis comparativo con realidades distantes y procesos históricos disímiles muestra una faceta interesante sobre metodologías en estudios de conflicto y postconflicto armado. Asimismo, en una aproximación crítica al texto, es posible identificar algunos temas con limitaciones en sus abordajes, por ejemplo, al analizarse la dimensión económico-social se cuestiona la reducción de esta a la repartición de tierras, cuando la realidad posconflicto es más compleja.

Si bien la repartición de tierras implica un tema medular en el desarrollo social de las comunidades afectadas, el tomar a la sociedad involucrada como una estructura monolítica y monotemática podría invisibilizar grupos sociales diversos o minoritarios, los cuales tendrían que encarar una serie de retos adicionales a los que suscriben *per se* dentro de la nueva dinámica económica y de convivencia ciudadana posconflicto.

A pesar de que esta situación se abordó de alguna forma en la atención psicosocial, a través de la caracterización de los perfiles individuales de víctimas y victimarios, su contraste con la dimensión económico-social coadyuva al señalamiento de un espacio de mejora del análisis interseccional del conflicto en sus diversas etapas, lo cual contribuye con mayores posibilidades de reinserción social por parte de individuos o colectivos más allá de ideologías o clases sociales, sino también desde su identidad-género.

Dicho lo anterior, el libro *La cooperación internacional e intervención en escenarios de posconflicto* representa un aporte a los Estudios Internacionales a partir de la profundización del nexo estudios para la paz y los temas humanitarios. Esto en la medida que la autora analiza casos posconflicto originados por beligerancias internas emanadas de disonancias sociopolíticas (o inclusive poscoloniales), mientras reflexiona sobre la cooperación internacional ante estos panoramas específicos y expone una serie de retos estructurales que Estados



del sur global enfrentan en procesos de gran complejidad, como es la consolidación de la paz en contextos de posconflicto.

## Referencias:

Quintero, S. (2020). *La cooperación internacional e intervención en escenarios de posconflicto*. Sello Editorial ESMIC. <https://librosesmic.com/index.php/editorial/catalog/book/41>



## RESEÑA DEL LIBRO. NUDOS CRÍTICOS SOBRE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO

Laura Lucrecia Mora Castillo<sup>1</sup>

ORCID: 0009-0003-9350-6755



La situación de las mujeres en América Latina y el Caribe ha experimentado cambios que representan avances fundamentales en sus vidas. Dichas transformaciones van acompañadas de procesos emancipadores históricos, sociales, económicos, políticos y militares que promueven una reestructuración del sistema patriarcal. No obstante, y a pesar del esfuerzo histórico, las desigualdades estructurales y heterogéneas que experimentan las mujeres en la región persisten. Dado lo anterior, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), mediante un esfuerzo conjunto entre investigadoras e investigadores de la región presentaron, en el 2022, el libro *Nudos críticos sobre la desigualdad de género*. Esta obra propone un análisis articulado mediante cinco capítulos; compuesto cada uno por dos partes: un artículo producido por un equipo de investigadoras e investigadores y otro escrito por el tutor o tutora de investigación. Cada capítulo desarrolla de forma detallada el análisis de los nudos críticos desde distintos países de la región latinoamericana.

De esta manera, el primer acápite; en su primer artículo se denomina “Construyendo relaciones de igualdad desde la práctica comunitaria indígena: la experiencia política de la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas (México)” y es producido por las investigadoras Martha Castañeda, Fabiola Del Jurado, Norma Don Juan, Beatriz Gómez, Lizbeth Hernández y Laura Hernández. El artículo realiza un análisis sobre las brechas de desigualdad que

<sup>1</sup> Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales. Bachiller en Relaciones Internacionales. Estudiante de la Licenciatura en Gestión de la Cooperación Internacional. Correo electrónico: [lauralmoracastillo@gmail.com](mailto:lauralmoracastillo@gmail.com)

Laura Lucrecia Mora Castillo



marcan la vida de las mujeres indígenas en la región; desde procesos históricos hasta la actualidad. El trabajo a su vez integra el método de entrevista para profundizar en sus realidades, desde su participación en espacios políticos-académicos, mediante la integración y participación en las Asociaciones Comunales Indígenas en México. En los cuales, desde el sentipensar de su cotidianidad; se han generado procesos críticos sobre su situación como mujeres, pero también como indígenas. Lo que ha constituido un reto al reconocerse como desiguales ya no solo desde procesos masculinos-femeninos, sino como mujeres indígenas y mujeres no indígenas.

El segundo artículo del primer capítulo corresponde al trabajo “Los nudos críticos de la desigualdad: reflexiones desde el centro” y lo desarrolló la tutora Ana Silvia Monzón. En este trabajo, se realiza un acercamiento a las desigualdades de las mujeres en la Latinoamérica del 2022. En el que; además, se evidencia el carácter estructural y heterogéneo, mujeres indígenas, mestizas, afrodescendientes, rurales, discapacitadas y sexualmente diversas. Asimismo, integra el término “pandemia contra las mujeres” en cuanto la crisis sanitaria mundial dejó al descubierto la violencia física, emocional, en salud y trabajo que experimentan las mujeres. Por lo que el trabajo acentúa la necesidad de desatar los nudos de la desigualdad como una acción política “ubicándose como sujetas políticas y dándoles un carácter político a su cotidianidad” (Monzón en Castañeda-Salgado, 2022: 78)

Por su parte, el capítulo dos en su primer artículo se denomina “La configuración de la desigualdad económica de género dada la actual organización social del cuidado infantil y la heterogeneidad estructural en los países del Cono Sur” y fue escrito por Virginia Noemí Alonso, Gabriela Marzonetto y Corina Rodríguez Enríquez. El artículo realiza un análisis de las políticas de cuidado en los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay), en el que se conceptualiza entre políticas maternalistas y de corresponsabilidad, en las cuales se sostiene que la desigualdad de género se debe a las desigualdades en las organizaciones productivas y reproductivas de la vida. En el análisis, los países demuestran tomar distintas trayectorias para desarrollarlo; entre políticas que exaltan la capacidad de las mujeres, pero que acaban perpetuando mayores brechas al mantenerlas como actrices únicas del trabajo no remunerado del cuidado, mientras que otros desarrollan políticas y acciones en el que se busca una distribución entre las familias al Estado, y al interior.

El segundo artículo se denomina “Políticas de cuidado para hacer frente a la desigualdad: Un breve análisis comparativo de los centros de atención infantil de Paraguay y Uruguay” por el tutor Patricio Dobrée. El trabajo desarrolla un análisis comparado entre las dos instituciones encargadas del cuidado infantil;

Centros de Bienestar de la Infancia y la Familia (CEBINFA) y los Espacios de Desarrollo Infantil (EDI) para el caso de Paraguay y los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) para Uruguay. En este aspecto, el trabajo se dirige a su lógica y funcionamiento mediante acciones maternalistas o complementarias en favor de una redistribución del cuidado; con el objetivo de afrontar los nudos críticos de la desigualdad del cuidado entre los hombres, las mujeres y la complementariedad del Estado. Se concluye que la articulación de instituciones que promuevan políticas complementarias por parte del Estado uruguayo genera mejores condiciones para las mujeres que las políticas maternalistas en el Estado paraguayo, lo que acentúa las desigualdades en las labores de cuidado.

Entrando en el capítulo 3, el primer artículo denominado “Relatório Final Reforma trabalhista no Brasil e implicações sobre as mulheres” por Marcia de Paula Leite, Barbara Vallejos Vazquez, Magda Barros Biavaschi y Thaís de Souza Lapa desarrollan el nudo crítico sobre las desigualdades dentro de los sectores laborales y el género. En el artículo se profundizan las repercusiones de la reforma laboral que se realizó en Brasil en el 2017; y las posteriores implicaciones de la pandemia en el trabajo de las mujeres. En ese sentido, el trabajo concluye que las consecuencias para las y los trabajadores; pero en particular a las mujeres, se deteriora en la precarización y abandono en la informalidad, en el cual se integra una sindemia que marcó la crisis sanitaria mundial.

El segundo artículo “A pandemia de COVID 19: mais um “nó crítico” nas desigualdades de gênero no Brasil” por Clara Araújo continúa analizando la pandemia como un nudo crítico para las mujeres en Brasil. La crisis sanitaria mundial ha generado una acentuación de las desigualdades en la sobrecarga doméstica de las mujeres sea visible; con relación especial a su labor en las actividades relacionadas al cuidado de los niños, personas con algunas discapacidad o adultos mayores, en lo que denomina la autora pobreza del tiempo para definir la vida de las mujeres y su futuro post-pandemia.

Así, el capítulo cuatro en su primer artículo denominado “Derechos sexuales y derechos reproductivos después de la firma del Acuerdo de Paz: una apuesta territorial” por Alejandra Restrepo, Rocío Murad, Daniela Roldán Restrepo y Juan Carlos Rivillas le corresponde analizar los nudos en los derechos sexuales y reproductivos desde el caso de estudio en Colombia. A raíz del conflicto armado interno que se desarrolló en Colombia desde la década de los 50’s, la violencia fue empleada sistemáticamente en la población civil. No obstante, la violencia se dirigió con especial atención a las personas en función de género, etnia y territorio. Por lo anterior, el trabajo investigativo desarrolló un análisis de la afectación por la violencia de género en el conflicto, y la integración en los procesos de negociación de paz, en el que, además se generan recomendaciones

sobre cómo abordar los derechos sexuales y reproductivos y cómo garantizarles en escenarios de conflicto.

El segundo artículo del capítulo cuatro lleva como título “Derechos sexuales y derechos reproductivos en el horizonte de la emancipación” escrito por la tutora Alba Carosio. El artículo continúa analizando el nudo de lo que se denomina “el poder de la esfera privada” en el cual, se trabajó mediante un análisis histórico-social de los procesos emancipadores de las mujeres en estructuras ancladas en dominaciones privadas y opresiones públicas. El estudio analiza la evolución de la región; lo cual permite legitimar valores nuevos; y la articulación de nuevos actores; como las ONG para trabajarlos. Pero que, además, constituye un nudo crítico en cuanto a la oposición religiosa, política o cultural de la región. No obstante, se concluye que, en la región la integración y reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos como Derechos Humanos constituye una puerta para materializar agendas de trabajo multidimensional y multinivel.

Entrando al final, el capítulo cinco en su primer artículo “Mujeres rurales: desigualdades entrecruzadas” escrito por Niuva Ávila, Reina Fleitas, Blanca Munster y Laritza Solares se desarrolla el último nudo crítico mediante un trabajo con enfoque multidimensional sobre la desigualdad de género desde la ruralidad en Cuba. El trabajo se desarrolla con estudios de caso en dos territorios distintos en cuanto a desarrollo económico y social del país. La investigación coloca la identificación desde cuatro etapas diferentes del ciclo de vida sobre las repercusiones desde la ruralidad; en el cual, aunque la vida ha mejorado desde las condiciones materiales, la división sexista del trabajo coloca una autonomía truncada y limitada; lo cual, además, incrementa los problemas de salud mental, trastornos nutricionales y de sueño, en los que se acentúa el conflicto entre la percepción del bienestar y el bienestar real ante las entrañas de lo culturalmente aceptable.

Finalmente, el artículo dos del capítulo cinco, denominado “La multidimensionalidad e interseccionalidad de las desigualdades” por Ivonne Farah Henrich aborda las diversas intersecciones desde la experiencia de la mujer. La lectura enfoca la desigualdad como un problema social presente en la historia, en la cual se pasa por una jerarquización que genera injusticia social. Mediante la aproximación, la fragmentación entre el sujeto mujer y sujeto hombre se hace presente en la ruralidad por las marcadas desigualdades; ligadas a la gestión familiar, sobrecarga laboral, la falta de remuneración y reconocimiento del trabajo que marcan la multidimensionalidad que viven las mujeres y que otorga la legitimación a la estructura patriarcal.

De esta manera, el libro “Nudos críticos sobre la desigualdad de género” explora los distintos puntos críticos de la región latinoamericana; desde los procesos históricos hasta las actuales desigualdades más profundas. Un aporte importante que realiza la obra es el uso de distintas herramientas metodológicas; lo que permite ahondar más profundo en los nudos críticos que va desarrollando la lectura, lo que fortalece estudios de casos y los análisis críticos que se realizan a partir de estos. De ese modo, el libro desarrolla dos secciones por capítulo, una sección de hallazgos, donde se integra los estudios de caso y las entrevistas y en los cuales se realiza un trabajo más descriptivo. Mientras que las segundas secciones de cada capítulo desarrollan de forma cualitativa reflexiones más profundas sobre los temas tratados en las primeras secciones.

A su vez, fruto de este esfuerzo investigativo, la obra integra una interseccionalidad diversa, ya que incorpora puntos críticos de desigualdad desde los estudios de caso de 9 países de la región. Asimismo, otro aspecto por destacar es la participación liderada por mujeres dentro de cada capítulo de la obra. En este sentido, la producción de las obras la desarrollan en su mayoría investigadoras de distintas disciplinas académicas, resaltando así la diversidad de ángulos analizados, lo cual fortalece el carácter de las mujeres como actoras centrales del proceso social.

Asimismo, y gracias al esfuerzo académico por desarrollar análisis sociohistóricos, se muestran similitudes estructurales en contextos muy diferentes para cada capítulo, desde los derechos de las mujeres indígenas hasta los derechos económicos de mujeres en el sur de la región, en los cuales convergen elementos de fragmentación y legitimación que son remarcados por las y los investigadores. Lo que muestra la dominación patriarcal que existe desde distintos contextos y que se internacionaliza mediante el análisis de casos en varios países de la región.

En otra línea, y desde el estudio de las Relaciones Internacionales, el papel subordinado de las mujeres en procesos de derechos humanos, sociales, económicos o políticos en los distintos casos de estudio evidencia el *male-stream* que toma la disciplina. La integración de casos, en los cuales se evidencian conceptos como poder, Estado, conflicto y economía global, y que son analizados desde el género, denotan el papel subordinado que se les da a las mujeres en el escenario global y que pasa por un carácter insensible a los temas de género en procesos económicos, sociales, políticos y culturales.

Por último, al reflexionar sobre las propuestas del libro desde el feminismo en las Relaciones Internacionales, no se puede pensar el género como un medio cooperativo, solo para llenar un espacio en las esferas nacionales e internacionales

mediante discursos sobre “las cuestiones de las mujeres”. Más allá de eso, se posibilita pensar el género como un proceso de construcción social presente y conjunto de las sociedades nacionales e internacionales, en el cual se reconoce a las mujeres como actoras vinculadas íntegramente al sistema internacional.

## Referencias bibliográficas

Castañeda-Salgado, M. (ED). (2022). *Nudos críticos sobre la desigualdad de género*. CLACSO. <http://209.177.156.169/textos/Nudos-criticos.pdf>





Esta revista se imprimió en el Programa de Publicaciones e Impresiones de la Universidad Nacional en el 2023, consta de un tiraje de 50 ejemplares en papel bond y cartulina barnizable. Cuenta con sus respectivas versiones en formato Pdf interactivo, HTML, Epub y XML para lectura en dispositivos electrónicos.