

O A S I S

OBSERVATORIO DE ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES

2021-1
Enero-Junio

*DOSIER TEMÁTICO:
NUEVOS TEMAS, ACTORES
E INSTRUMENTOS DE LAS
RELACIONES INTERNACIONALES*

CIPE

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Nº 33

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Juan Carlos Henao

DECANO (F) DE LA FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
Roberto Hinestrosa Rey

DIRECTOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES — CIPE
Gonzalo Ordóñez-Matamoros

EDITORIA
Martha Ardila

EDITORES INVITADOS
José Antonio Sanahuja y Rafael Piñeros

ASISTENTE EDITORIAL
Luz Adriana Gómez Gómez

CORRECCIÓN DE ESTILO
Luis Fernando García N.

OASIS está indexada en el catálogo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), el Directory of Open Access Journals (DOAJ), y en las bases de datos del International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas y el Open Journal System (OJS).

ISSN 1657-7558
E-ISSN 2346-2132

(cc) Bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual

Calle 12 No. 1-17 este, Bogotá, D.C., Colombia
PBX: 3419900, ext. 2002
Correo electrónico: oasis@uexternado.edu.co
URI: www.uexternado.edu.co/oasis

Primera edición: diciembre de 2020
Diagramación: Marco Robayo
Impresión y encuadernación: DGP Editores S.A.S.
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN	1
<i>Martha Ardila</i>	
I. INTRODUCCIÓN AL DOSIER TEMÁTICO: NUEVOS TEMAS, ACTORES E INSTRUMENTOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES	3
<i>José Antonio Sanahuja y Rafael Piñeros</i>	
• SIMULATING CONFLICT RESOLUTION DYNAMICS AND FOSTERING NEGOTIATION SKILLS	13
<i>Daniela Irrera</i>	
• DESAFÍOS Y CONTRADICCIONES DEL “ESTADO MODERNO” EN EL ORDEN MUNDIAL LIBERAL.....	29
<i>Daniel Ramiro Pardo Calderón</i>	
• CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL: IMPLICACIONES EN LA SEGURIDAD INTERNACIONAL.....	49
<i>Nicolás de la Peña y Oscar Granados</i>	
• LA GLOBALIZACIÓN DEL SISTEMA ALIMENTARIO Y LA CRISIS DE 2007 EN LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA	75
<i>Katty Cascante Hernández</i>	
• INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN COLOMBIA: APROXIMACIÓN A LA CONSOLIDACIÓN DE LA DISCIPLINA.....	95
<i>René Alonso Guerra Molina, John Anderson Virviescas Peña y Reynell Badillo Sarmiento</i>	
• DINÁMICAS DE COLABORACIÓN INTERNACIONAL EN RELACIONES INTERNACIONALES EN EL MERCOSUR: AGENDAS DE INVESTIGACIÓN Y ESTRATEGIAS DE MOVILIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO.....	125
<i>Daniela Perrotta y Mauro Alonso</i>	
• MIGRACIÓN INTERNACIONAL DEL POBRE: CONSTRUCCIÓN DE VIOLENCIAS BIDIRECCIONALES.....	153
<i>César Niño y Paola Méndez</i>	

- MIGRACIONES HACIA ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO
DE LA SEGURIDAD E INSEGURIDAD HUMANA EN EL SIGLO XXI 167
Octavio Alonso Solórzano
- EL GOBIERNO ELECTRÓNICO COMO ESPACIO DE PARADIPLOMACIA EN OAXACA Y PUEBLA..... 193
Joselito Fernández Tapia
- RELACIONES INTERNACIONALES Y DESEMPEÑO INTERNACIONAL SUBNACIONAL:
UNA OPORTUNIDAD PARA REVISAR EL CONCEPTO DE *ACTORNESS* 223
Mariana Luna Pont y Nahuel Oddone

II. RESEÑAS

- NUEVOS ENFOQUES EN EL ESTUDIO DE LAS SANCIONES INTERNACIONALES 249
Francisco Daniel Trejos-Mateus
- LA DÉBIL UNIFICACIÓN LATINOAMERICANA 253
Brenda Escobar Cortés

INDICACIONES PARA LOS AUTORES

- NORMAS PARA AUTORES..... 261
- GUIDELINES FOR AUTHORS..... 265

Presentación*

Hace apenas un año nadie se imaginaba que fuese a ocurrir una pandemia como la del Covid-19, que hoy padecemos. En temas de diplomacia sanitaria, los estudiosos de las relaciones internacionales poco o casi nada nos habíamos interesado. Es a partir de entonces, que comenzamos a examinar sus implicaciones en el ámbito internacional y comparativo, vinculándolo principalmente con la crisis multidimensional que, en particular, padece América Latina. Y en especial, con la evolución de la incidencia de muy nuevos actores que, en ocasiones, son intangibles y volátiles, o que también pueden ser construcciones de ideas.

Durante muchos años, el Estado se vio y analizó como el actor prioritario de las relaciones internacionales. Su radio de acción fue variando con la aparición de nuevos temas, amenazas, problemáticas, dinámicas y actores del sistema internacional, dando lugar a una mutación que coloca al Estado en cuidados intensivos y con riesgos de defunción.

De ahí que empieza a analizarse una diplomacia no tradicional, producto de la movilidad y crisis de identidad del Estado en las relaciones internacionales, pero no solo ello, sino de las nuevas funcionalidades de este actor que, con seguridad, sobrevivirá pero que deberá compartir, aún más, su soberanía con actores no gubernamentales, algunos estructurales,

articulados, con visibilidad pero que también podrían ser temporales y volátiles. Esta llamada diplomacia pública realizada por actores estatales y también por no gubernamentales, ciudades, regiones, grupos étnicos, empresarios, ONG..., pertenecen en ocasiones a consorcios públicos y privados. Algunos cuentan con una alta legitimidad “técnica” e influencia en diferentes sectores de la sociedad.

Estas nuevas acciones se ubican en una diplomacia pública y un poder blando que cada vez se hace más complejo y también más fragmentado. No es solo aquel del que nos habla la teoría de la interdependencia sino que requiere de la construcción de nuevos paradigmas en los que la interlocución y actores cada vez menos tangibles desempeñarán un importante rol. Y con ello nos referimos no solo a las comunicaciones (y la información en ocasiones de noticias falsas) sino a la tecnología, la velocidad y el uso de las redes sociales que plantean nuevos desafíos a esas nuevas diplomacias. El saber interpretar lo que quiere la ciudadanía de su política exterior hace parte de esa diplomacia pública que va más allá de mejorar la imagen del país en el exterior o de mostrar también esa cara amable y distensionante (como es, por ejemplo, el arte y la música...) de la política exterior. Hoy en día la diplomacia es hacia fuera, pero también hacia adentro.

* DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.01>

Y es que así como cambia el papel del Estado, también varía el del poder que lo vemos más desagregado e interactuante, el cual conduce a nuevos liderazgos con autoridad y legitimidad. Y es allí donde el accionar de una diplomacia local y de los gobiernos subnacionales se vuelve más relevante al establecer canales de interconexión múltiple con otros actores tanto estatales como no gubernamentales. Y que por cierto resulta bastante alentador cuando se presentan vacíos institucionales y rupturas de relaciones diplomáticas.

Las anteriores consideraciones nos llevan también a replantear la práctica diplomática y el papel del diplomático que en lo sucesivo tendrá muchos niveles. Ya el concepto de diplomacia había sido controvertido y se presentaban diferentes percepciones, aunque todas confluyeran hacia la diplomacia como una actividad pacífica. Ahora ese diplomático deberá asesorar, facilitar y, sobre todo, coordinar las modalidades, actores y temas de las nuevas diplomacias.

Por otra parte, surge un nuevo tema transversal e instrumento de política exterior que es la diplomacia digital. Y es que se ha ampliado la cobertura porque la población se informa de los asuntos externos y ella abarca desde las páginas web hasta las redes sociales. Es una herramienta que permite conectar al gobierno con diferentes actores y así retroalimentarse. No obstante, en la mayoría de los países la diplomacia digital se usa tan solo y principalmente para informar y legitimar.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, podemos señalar que estos

nuevos actores, temas e instrumentos nos muestran una nueva inserción internacional mucho más amplia y compleja en un mundo internacional cambiante, con presencia de diversas crisis como la del Covid-19.

En este contexto, me es grato presentar un nuevo número de *OASIS* con un dossier sobre *Nuevos temas, actores e instrumentos de las relaciones internacionales*, para el cual tuvimos como editores invitados a José Antonio Sanahuja, director de la Fundación Carolina y catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y a Rafael Piñeros, profesor y coordinador del área de Relaciones Internacionales de la Facultad de Finanzas Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. A ellos, mis más profundos agradecimientos.

Además del dossier temático, en este número de *OASIS* contamos con dos reseñas. La primera de Francisco Daniel Trejos sobre los nuevos enfoques en el estudio de las sanciones internacionales, su éxito o fracaso para el caso ruso, y la segunda de Brenda Lorena Escobar acerca de la unificación latinoamericana, partiendo de la globalización, la debilidad democrática y la heterogeneidad regional.

Finalmente, quiero agradecer a todos aquellos que con su compromiso, persistencia y colaboración trabajaron para la realización de *OASIS* 33, en un momento difícil ocasionado por los efectos de la pandemia, pero que gracias a las directivas de nuestra Universidad logramos salir adelante.

MARTHA ARDILA
Editora

Introducción al dossier temático

Nuevos temas, actores e instrumentos de las relaciones internacionales*

La propuesta de esta entrega de la revista *OASIS* surgió del Primer Taller de Relaciones Internacionales llevado a cabo en Barranquilla, Colombia, entre el 1 – 2 de octubre de 2019. El taller fue auspiciado por la Universidad Externado de Colombia y el World International Studies Committee (WISC, por sus siglas en inglés), a quienes agradecemos su coloración y apoyo, no solo en la financiación del evento, sino en el desarrollo de los dos números de la revista que tuvieron su origen en esa reunión.

Ese encuentro de alto nivel sirvió como foro de discusión e insumo inicial para la realización de los dossieres temáticos del anterior número de *OASIS*, editado por los profesores Diana Tussie y Javier Garay Vargas, centrado en las agendas de investigación en relaciones internacionales, y del que ahora presentamos, consagrado principalmente a analizar *nuevos temas, actores e instrumentos de las Relaciones Internacionales*.

La necesidad de ampliar la agenda de las relaciones internacionales ante los cambios que experimenta el sistema internacional era

ya evidente en el momento en el que se llevó a cabo ese taller. En 2020, la Covid-19 ha alterado aún más las pautas de relacionamiento entre los actores del sistema internacional, las agendas de investigación y las dinámicas internacionales, haciendo aún más necesaria esa actitud de apertura a nuevos enfoques, agendas y temáticas. Adoptando esa perspectiva, este número tiene una mirada amplia, diversa y heterogénea sobre cómo entender mejor una disciplina centenaria como la nuestra, y cómo aprehender e interpretar los cambios que se observan en cuanto a sus actores y formas de actuación.

Las dificultades para establecer una definición acotada de las Relaciones Internacionales, de su objeto de estudio, y de sus programas de investigación, han acompañado a la disciplina desde su origen institucionalizado en 1919. Las discusiones filosóficas, epistemológicas u ontológicas que han atravesado al conjunto de las ciencias sociales en ese período han dejado también su huella en la disciplina. Tomar como punto de partida 1919 para el nacimiento de las Relaciones

* DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.02>

Internacionales es, de hecho, una convención académica que no puede separarse de un relato canónico sobre la disciplina, ampliamente contestado, ya que supone asumir premisas sobre su objeto, propósito, teorías y métodos que no gozan de reconocimiento general. Y como otros hitos en el desarrollo de la disciplina, están situados en un contexto histórico y unas relaciones de poder muy determinadas. El nacimiento de las Relaciones Internacionales y otros acontecimientos clave de su evolución son parte de las coyunturas críticas que, por ejemplo, finalizaron conflictos, como la primera o la segunda guerra mundial, que dejaron como legado el régimen de mandatos, el sistema de Bretton Woods, o el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas en 1945.

Como lo señala Celestino del Arenal (2019), partiendo de los aportes de Zygmunt Bauman sobre la “modernidad líquida”, pareciera que la disciplina hoy refleja un carácter líquido, evasivo e inestable, resultado de una actitud más (auto) reflexiva y crítica, y de los debates epistemológicos, teóricos y normativos, generados a partir de los cambios que han experimentado las ciencias sociales. Cambios que comportan, en primer lugar, una mayor diversidad de actores, ya que las relaciones internacionales ya no son el terreno exclusivo de Estados Unidos o de un reducido número de Estados dominantes de Occidente, ni de una limitada élite intelectual blanca, opulenta, occidental y masculina. En segundo lugar, una mayor diversidad en las agendas de investigación, de manera que la disciplina se acerca a la historia global, y a una sociología de la sociedad global,

dejando atrás ese enfoque, más limitado, que la circunscribía al estudio de las relaciones entre comunidades políticas organizadas como Estados. En tercer lugar, un programa de investigación que ha de abrirse a las heterogéneas dinámicas de relacionamiento en la sociedad internacional contemporánea, más transnacionalizadas, multicéntricas, contestadas, y complejas.

Ese carácter “líquido” de la disciplina refleja, también, cambios en la naturaleza, fuentes y pautas de distribución del poder, y cuestionamientos o impugnación sobre el objeto, temáticas y confines que dan forma a la disciplina, que se materializan principalmente durante los últimos veinticinco años en una fuerte crítica sobre el *mainstream*. Las teorías dominantes siguen ancladas en el fundacionalismo epistemológico, eminentemente positivista, pero desde los 2000 puede hablarse para el conjunto de la disciplina de un «giro» reflectivista muy amplio. Este supone asumir la reflexividad como fundamento epistemológico, y a partir de ello se observa un amplio desarrollo de teorías que cuestionan ese *mainstream*. El giro epistemológico hacia la reflexividad, a través de formas de racionalismo moderado, como el constructivismo social o la teoría crítica, o de reflectivismos radicales, como el post-estructuralismo, la teoría decolonial o las teorías feministas, también estarían abriendo paso a otros sujetos y vivencias, así como al conocimiento, agendas y métodos de otras disciplinas, como la antropología, la lingüística, la estética o los estudios culturales (Sanahuja, 2018).

Por otro lado, esa mirada reflexiva implicaría también un mayor autoanálisis crí-

tico de la propia disciplina de las relaciones internacionales y su práctica e instituciones académicas, como reclama la sociología del conocimiento, examinando la relación entre conocimiento y poder a través de su propia conformación, características y confines académicos, así como el papel de las normas, instituciones y actores; de los saberes que genera, y sus mecanismos de validación “científica” en la propia definición de “lo internacional”. Ello abriría la puerta para lo que Wæver y Tickner, distinguen como “epistemologías geoculturales”; es decir, reconocer que las estructuras de poder, el conocimiento y los recursos disponibles generan visiones diferentes de las Relaciones Internacionales, como hecho social a explicar en cada contexto social e histórico, y no solo como disciplina de estudio, y estarán, por lo anterior, fuertemente influidas por la ubicación geográfica y el entorno socio cultural y las relaciones de poder desde la cual se escribe o investiga (Wæver & Tickner, 2009). En otras palabras, el significado de la disciplina varía y se adapta en función de aquello que se quiere favorecer como importante o destacado, y de los métodos implementados para dar respuesta a desafíos locales, regionales o globales.

Lo anterior nos sirve para deducir que la disciplina y su proceso de evolución ha generado tanto una corriente principal, como una serie de ausencias, exclusiones u omisiones (Sanahuja, 2019), que no se quieren ver o tener en cuenta, primordialmente, por los centros académicos y de investigación de los cuales emana, en gran medida, la producción intelectual dominante en Estados Unidos y

el Reino Unido y, en menor medida, en la Europa continental.

Así las cosas, los artículos que componen este dossier temático serían un reflejo de ese escenario emergente de diversidad: parten de diversas posturas ontológicas o epistemológicas y aspiran a mirar, de manera crítica y auto reflexiva, la forma en que se enseña, las agendas de investigación dominantes y la manera en que se abordan ciertos temas, en particular, y las implicaciones que tiene en el mundo contemporáneo la relación entre actores heterogéneos y diversos de la sociedad internacional. En suma, el dossier “nuevos temas, actores e instrumentos” manifiesta, en gran medida, la imperiosa necesidad de abordar nuevos enfoques, dinámicas de relacionamiento y procesos en el estudio de las relaciones internacionales, que faciliten una comprensión más abierta de la disciplina en Colombia y la región.

De nuevo, esta situación sería un reflejo del giro reflexivo que, desde la epistemología, se viene dando en la disciplina en el sentido que lo expresa Sanahuja, asumiendo que el conocimiento es más un hecho o práctica social, inherentemente intersubjetivo, contingente e histórico, construido por medio de la interacción y la comunicación humana, lo que supone, desde una perspectiva ontológica, asumir la naturaleza social, contingente e histórica, y no “dada” u objetiva de la realidad social (2019).

Con lo anterior en mente, este número de *OASIS* ofrece a la comunidad académica una visión panorámica con diez artículos, así:

El primer artículo que se encontrará el lector es de Daniela Irrera, titulado *Simula-*

ting conflict resolution dynamics and fostering negotiation skills, cuyo objetivo central es utilizar las simulaciones activas, al interior del salón de clase, como mecanismo para representar facciones en una guerra civil. Este tipo de instrumentos metodológicos, de acuerdo con la retroalimentación efectuada por los estudiantes, ha sido positivo en la medida que les facilita comprender mejor la relación entre teoría y práctica, mejora sus habilidades de aprendizaje y sus capacidades de relacionamiento. Como lo señala la autora, las simulaciones han sido una constante dentro de la disciplina para recrear representaciones multifacéticas y sofisticadas del sistema internacional, así como para evaluar posibles escenarios y resultados de situaciones hipotéticas controladas, con lo cual, esta metodología sigue siendo un activo importante en la manera que se enseñan las relaciones internacionales.

En segundo lugar, el artículo de Daniel Ramiro Pardo Calderón, titulado *Desafíos y contradicciones del 'Estado moderno' en el orden mundial liberal*, se convierte en un profundo y necesario cuestionamiento sobre el tipo de Estado (democrático, liberal, soberano e independiente) que, de acuerdo con el autor, ha querido imponer Estados Unidos en diferentes regiones después de finalizada la guerra fría. El autor asegura que, más que contribuir a su desarrollo, las acciones político-diplomáticas, económicas y sociales y culturales, ponen en riesgo la ampliación y expansión del Estado liberal.

Como resultado, la ampliación del sistema internacional, basado en un orden internacional de Estados de corte liberal, se

enfrenta a profundas contradicciones ideológicas, normativas y políticas, con lo cual, se reflejan esas dudas sobre la homogeneidad de los Estados hoy en día, al tiempo que ese carácter líquido, de constante cambio, que la disciplina atraviesa.

Después de esta primera sección, el lector se encontrará con dos artículos cuya reflexión gira alrededor de los efectos que tiene, por un lado, la cuarta revolución industrial en materia de seguridad y, por otro, el impacto que la globalización y gobernanza alimenticia han tenido sobre la producción y provisión de alimentos en la Comunidad Andina de Naciones.

Cuarta revolución industrial: implicaciones en la seguridad internacional, escrito por Nicolás de la Peña y Oscar Granados, despliega una consideración particular sobre el impacto que las nuevas tecnologías tienen desde una perspectiva multidimensional y expansiva de la seguridad, así como en términos de innovación disruptiva. Los autores resaltan que las nuevas tecnologías crean un efecto de ampliación de las capacidades materiales y no materiales actuales, así como la generación de otras nuevas, utilizadas o aprovechadas, tanto por los actores tradicionales como por otros nuevos que pudieran llegar a surgir en el futuro próximo.

Una de las consecuencias de esta revolución tecnológica, afirman los autores, se refiere a la generación de nuevas amenazas, al empoderamiento de actores diferentes al Estado y la utilización de la tecnología disruptiva con fines particulares, en ocasiones, diferentes al bien común. Al mismo tiempo, las consecuencias o implicaciones no solo

hay que medirlas o incorporarlas en el orden tecnológico o científico, sino que tendrán un impacto en el tipo de relaciones económicas, políticas y sociales que se lleven a cabo en una sociedad políticamente organizada.

Katty Cascante Hernández, con el artículo titulado *La globalización del sistema alimentario y la crisis de 2007 en los países de la Comunidad Andina*, sitúa su investigación en una apasionante conversación dialéctica entre la disciplina de las relaciones internacionales, por un lado, y la economía política internacional, por el otro, sobre la cual se cuestiona el efecto que tienen los diferentes procesos de globalización (económica, social y cultural) sobre la provisión y calidad de los elementos, así como la respuesta económica y social que los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) dieron a la crisis alimenticia de 2007.

A pesar de ser uno de los procesos de integración más antiguos en América Latina, la autora revela respuestas diferenciadas y, si se quiere, contradictorias entre los miembros andinos, en los cuales se observa una disminución sustancial de la tasa de subalimentación, pero no en la de obesidad. Así las cosas, la constitucionalización del derecho a la seguridad alimentaria en países como Bolivia y Ecuador, en contraposición a la institucionalización de la integración económica y comercial del mercado mundial de alimentos, efectuada en Colombia y Perú, ha tenido un efecto directo en los resultados dispares que se observan en aquellos Estados.

Posteriormente, el lector de este dossier se encontrará con dos artículos cuyo eje articulador está relacionado con la evolución

que la disciplina y la práctica de las relaciones internacionales tiene en Suramérica.

En primer lugar, René Alonso Guerra Molina, John Anderson Virviescas Peña y Reynell Badillo Sarmiento, nos presentan su artículo titulado *La institucionalización de las relaciones internacionales en Colombia: Aproximación a la consolidación de la disciplina*, que tiene una sugestiva y novedosa propuesta sobre la consolidación de la disciplina de las relaciones internacionales en Colombia. En efecto, el proceso de institucionalización ha estado marcado por una ampliación geográfica, temática y de programas impartidos a lo largo y ancho del país que, sin embargo, continúa reproduciendo ciertas dinámicas de centralización en la capital y algunas otras ciudades importantes.

En efecto, los autores concluyen que, pese a los avances, hay elementos por superar, como lo son los bajos niveles de acreditación de alta calidad de los programas, la heterogeneidad conceptual, epistemológica y metodológica sobre la cual se entiende la educación en relaciones internacionales como disciplina científica, y la necesidad de concentrar e incrementar la producción del conocimiento enfocado en problemas locales o nacionales.

Con el artículo de Daniela Perrotta y Mauro Alonso, *Dinámicas de colaboración internacional en relaciones internacionales en el Mercosur: agendas de investigación y estrategias de movilización del conocimiento*, se pone en evidencia la necesidad de ampliar el campo de estudio -inclusión de otras disciplinas de las ciencias sociales- y las herramientas metodológicas utilizadas para dar respuesta a los tipos de investigación científica con los

que contamos actualmente. El análisis centrado en el investigador, es decir, el agente, y las redes de colaboración científica que, en este caso, se han gestado en Mercosur, como estructura, nos deja valiosas enseñanzas para los demás países de la región.

Sobre ese punto, los autores llaman la atención sobre cómo las publicaciones de investigadores del Sur en bases de datos de revistas *mainstream* indexadas, se explica principalmente por sus vínculos con los países del Norte y, aunque con mucho menor peso relativo, observamos que existen publicaciones en co-autoría entre países del Mercosur. En ese sentido, Perrotta y Alonso reflejan lo que en líneas precedentes señalamos, la necesidad de superar visiones dicotómicas tradicionales (Norte – Sur, en este caso) y avanzar hacia una incorporación más decidida del conocimiento producido en zonas o regiones periféricas.

La cuestión migratoria adquiere una especial relevancia en este número, a partir de dos artículos que muestran nuevas perspectivas de análisis y estudio de un fenómeno que, sin ser completamente nuevo, sí genera debates y cuestionamientos políticos, económicos y sociales diferenciados y específicos según la región en la que nos encontremos.

Por un lado, la propuesta de César Niño y Paola Méndez, titulada *Migración internacional del pobre: construcción de violencias bidireccionales*, parte de la necesidad de estudiar, de manera más detenida y profunda, los flujos migratorios que tradicionalmente han sido excluidos, tal como la migración internacional del pobre hacia países de ingresos

más altos, con lo cual se gestan violencias bidireccionales que han sido dejadas de lado en los análisis tradicionales efectuados sobre este importante tema de la agenda internacional.

Afirman los autores que el análisis de la violencia generada en los flujos migratorios no ha recibido la adecuada atención, razón por la cual falta una caracterización más rigurosa y explicativa de la relación entre migración, violencia y pobreza. Con base en lo anterior, Niño y Méndez señalan que la violencia bidireccional no es simétrica, dada u objetiva, sino que es producto del hecho social constituido entre migrante pobre irregular y actor receptor.

Por el otro, la investigación efectuada por Octavio Alonso Solórzano, titulada *Migraciones hacia Estados Unidos y la Unión Europea en el contexto de la seguridad e inseguridad humana en el siglo XXI*, tiene como eje central la seguridad humana, concepto que nació en los años noventa del siglo pasado y que ha tenido gran relevancia como categoría explicativa de la seguridad nacional e internacional desde entonces.

El autor considera que las acciones políticas tomadas, tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea, en especial el discurso beligerante, victimizado y degradante de los migrantes efectuado por el presidente Donald Trump, así como la negativa y el rechazo de algunos Estados europeos por acoger migrantes y refugiados provenientes del norte de África u Oriente medio, respectivamente, ponen en riesgo la realización y consolidación de la seguridad humana en Estados Unidos y la Unión Europea, y en otros lugares del mundo.

El autor no solo se concentra en el Estado sino que trasciende su estudio a la eficacia e incidencia que tienen en la toma de decisiones organizaciones multilaterales como la Unión Europea y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en las cuales se evidencia una débil gobernanza para la gestión adecuada de crisis diferenciadas como las que se presentan a ambos lados del Atlántico, con efectos perjudiciales para las personas migrantes en términos de la seguridad multidimensional.

Finalmente, pero no menos importante, los dos últimos artículos de este dossier temático se enfocan en el estudio y desempeño de los actores subnacionales en el ámbito internacional, eje de investigación que ha incrementado su producción académica con múltiples propósitos y objetivos, que reflejan el proceso diverso y amplio que está tomando la disciplina.

Joselito Fernández Tapia, cuyo artículo se titula *El gobierno electrónico como espacio de paradiplomacia en Oaxaca y Puebla*, nos sitúa en una modalidad de paradiplomacia diferente y novedosa, en la cual se demuestra que el gobierno electrónico tiene una repercusión en términos de gestión de recursos y desarrollo territorial. El autor defiende que la gobernanza generada por las ciudades tiene un alto impacto no solo en el ámbito local sino también en la toma de decisiones efectuada por los Estados.

La manera en las que las ciudades objetivo de estudio, Oaxaca de Juárez, capital del Estado de Oaxaca, y Puebla de Zaragoza, del Estado de Puebla, han utilizado el gobierno electrónico, demuestra

que pueden ser un modelo de gestión para otras ciudades en la región, cuyos ejes de gestión e internacionalización son más o menos similares.

Por último, Mariana Luna Pont y Nahuel Oddone, cuyo artículo se titula *Relaciones Internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para revisar el concepto de actorness*, se concentran en desarrollar una reflexión apasionante sobre el significado de actor y capacidad de actuación de los actores locales y regionales de carácter subnacional.

Como las categorías de estudio generadas hasta el momento no dan una precisa definición sobre la capacidad de desempeño e impacto real que tienen los actores subnacionales, los autores analizan el concepto y enfoque de *actorness* en los estudios internacionales, para luego establecer sus elementos diferenciadores al aplicarlos a la categoría local y regional. Justamente, los autores concluyen que, el concepto de *actorness* se ve desafiado por las características y limitaciones propias del concepto de paradiplomacia, reflejando la necesidad de incluir nuevas perspectivas, dentro de las ciencias sociales o más allá de estas, con la intención de tener una mejor comprensión y descripción de la acción internacional de los gobiernos no centrales (GNC).

Para finalizar, no nos resta más que decir que las reflexiones consignadas por los autores en los diferentes artículos son reflejo, justamente, de la inclusión e interacción de nuevos actores en las relaciones internacionales, así como estudios novedosos en la aplicación de metodologías y epistemologías de

estudio, reflejando con ello el giro reflexivo que ha venido dando la disciplina.

Por último, queremos agradecer a todas las personas que participaron en la conformación de este número de la revista y, en especial, de su dossier temático.

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA
Catedrático de Relaciones
Internacionales – Universidad
Complutense de Madrid
Director de la Fundación Carolina

RAFAEL PIÑEROS AYALA
Coordinador de pregrado – Facultad
de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales
Docente – Universidad Externado
de Colombia

REFERENCIAS

- Arenal, C. (2019). Relaciones Internacionales: Una disciplina líquida. En A. Lozano Vázquez, D. J. Sarquís Ramírez, J. R. Villanueva Lira, & D. Jorge, *¿Cien años de Relaciones Internacionales? disciplinariedad y revisionismo* (pp. 45-83). Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Sanahuja, J. A. (2018). Reflexividad, emancipación y universalismo: cartografía de la teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista Española de Derecho Internacional*, 70(2), 101-125.
- Sanahuja, J. A. (2019). Ausencias y exclusiones: Una mirada reflexiva sobre la constitución de las Relaciones Internacionales como disciplina. En V. A. Lozano, D. J. Sarquís Ramírez, J. R. Villanueva Lira, & D. Jorge, *¿Cien años de Relaciones Internacionales? disciplinariedad y revisionismo* (pp. 132-153). Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Wæver, O. & Tickner, A. B. (2009). Introduction Geocultural epistemologies. En A. B. Tickner, & O. Wæver, *International relations scholarship around the world. Worlding beyond the west* (pp. 1-31). Nueva York: Routledge.



DOSIER TEMÁTICO: NUEVOS TEMAS, ACTORES E INSTRUMENTOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

SIMULATING CONFLICT RESOLUTION DYNAMICS AND FOSTERING NEGOTIATION SKILLS

Daniela Irrera

DESAFÍOS Y CONTRADICCIONES DEL “ESTADO MODERNO” EN EL ORDEN MUNDIAL LIBERAL

Daniel Ramiro Pardo Calderón

CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL: IMPLICACIONES EN LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Nicolás de la Peña y Oscar Granados

LA GLOBALIZACIÓN DEL SISTEMA ALIMENTARIO Y LA CRISIS DE 2007 EN LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA

Kattya Cascante Hernández

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN COLOMBIA: APROXIMACIÓN A LA CONSOLIDACIÓN DE LA DISCIPLINA

René Alonso Guerra Molina, John Anderson Virviescas Peña y Reynell Badillo Sarmiento

DINÁMICAS DE COLABORACIÓN INTERNACIONAL EN RELACIONES

INTERNACIONALES EN EL MERCOSUR: AGENDAS DE INVESTIGACIÓN Y ESTRATEGIAS DE MOVILIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO

Daniela Perrotta y Mauro Alonso

MIGRACIÓN INTERNACIONAL DEL POBRE: CONSTRUCCIÓN DE VIOLENCIAS BIDIRECCIONALES

César Niño y Paola Méndez

MIGRACIONES HACIA ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD E INSEGURIDAD HUMANA EN EL SIGLO XXI

Octavio Alonso Solórzano

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO COMO ESPACIO DE PARADIPLOMACIA EN OAXACA Y PUEBLA

Joselito Fernández Tapia

RELACIONES INTERNACIONALES Y DESEMPEÑO INTERNACIONAL SUBNACIONAL: UNA OPORTUNIDAD PARA REVISAR EL CONCEPTO DE ACTORNESS

Mariana Luna Pont y Nahuel Oddone

Simulating conflict resolution dynamics and fostering negotiation skills

Daniela Irrera*

ABSTRACT

The article discusses the use of simulations as an active learning tool and explores their suitability in International Relations (IR) studies, involving different student populations. Previous negotiation experiences are used to describe Game of Peace, a negotiation model, developed by the author, for encompassing students in taking on the role of several factions involved in a civil war. By assessing students' feedbacks, it is here sustained that simulations are extremely functional to IR courses, in improving learning abilities, encouraging skills and relational capacities, and in bringing theories and concepts to real life. The article consists of three parts. Firstly, the most recent literature on simulations is assessed in order to reflect on the suitability of simulations; secondly, the Game of Peace experience is pre-

sented in its major steps, roles and interactional features. Lastly, its main outcomes are used for assessing its pedagogical impact and envisaging further research.

Keywords: simulation, conflict, peace, negotiation, skills.

La simulación de la dinámica de resolución de conflictos y la promoción de habilidades de negociación

RESUMEN

El artículo analiza el uso de simulaciones como una herramienta de aprendizaje activo y explora su idoneidad en los estudios de Relaciones Internacionales (RR. II.), que involucran a diferentes poblaciones de estudiantes. Las ex-

* PhD in International Relations. Associate Professor of Political Science and International Relations, Department of Political and Social Sciences, University of Catania (Italy). [dirrera@unict.it]; [https://orcid.org/0000-0003-1572-2922].

Recibido: 3 de enero de 2020 / Modificado: 8 de abril de 2020 / Aceptado: 5 de mayo de 2020

Para citar este artículo:

Irrera, D. (2021). Simulating conflict resolution dynamics and fostering negotiation skills. *OASIS*, 33, pp. 13-28.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.03>

perencias de negociación anteriores se utilizan para describir *Game of Peace*, un modelo de negociación, desarrollado por el autor, para abarcar a los estudiantes en el papel de varias facciones involucradas en una guerra civil. Al evaluar los comentarios de los estudiantes, aquí se sostiene que las simulaciones son extremadamente funcionales para los cursos de RR. II., para mejorar las habilidades de aprendizaje, fomentar las habilidades y capacidades relacionales, y para llevar las teorías y conceptos a la vida real. El artículo consta de tres partes. En primer lugar, se evalúa la literatura más reciente sobre simulaciones para reflexionar sobre la idoneidad de las simulaciones; en segundo lugar, la experiencia del *Game of Peace* se presenta en sus principales pasos, roles y características de interacción. Por último, sus principales resultados se utilizan para evaluar su impacto pedagógico y prever más investigaciones.

Palabras clave: simulación, conflicto, paz, negociación, habilidades.

The article focuses on the use of simulations as an active learning tool to be used in the classroom with BA and MA students. *Game of Peace* is a model, based on conflict resolution, diplomacy and negotiation, which I have developed primarily for students enrolled in my own courses of International Relations and Global Civil Society at the University of Catania. Having used simulations also in other academic contexts and applied them to different student populations, it is possible to affirm that this is a model which can be easily used by all students of International Studies. It is particularly aimed at helping students take on the role of several factions involved in a civil

war, or of the international mediator who has intervened to try to bring peace and stability to a country torn by a civil conflict.

Assessing the results of several simulation experiences, the article aims at investigating the potential benefits for stimulating students' curiosity and commitment; improving learning abilities and encouraging skills and relational capacities. The article intends to contribute to the ongoing debate on the relevance and pedagogical added value of active learning tools, by offering results of a simulation model shaped on different student populations and assessing the specific impact of such tools on their learning of International Relations theories and concepts. It is here maintained that even a 'traditional' simulation, based on role playing and not necessarily requiring technological resources, can reach a high level of sophistication and enhance students' learning and comprehension.

The article consists of three parts. Firstly, the suitability of simulations is analysed through the lens of the most relevant literature in order to understand the state of the art. Secondly, the *Game of Peace* experience is presented in its major steps, roles and interactional features. Thirdly and finally, students' perception and survey results are used for evaluating its pedagogical impact and envisaging further research.

THE USE OF SIMULATIONS IN INTERNATIONAL RELATIONS COURSES

In the political science field, the need to stimulate and enhance students' learning has produced a greater interest towards active learning

tools. Games, movies, role play, interactive models and simulations have been extensively analysed because of their potential pedagogical impact and their capacity to increase knowledge, on the basis of a 'learn-by-doing' approach (Ayahn, 2019; Asal, Miller & Willis, 2020).

Simulations have been used by academics in political science courses and research for several decades, and they no longer represent an innovation. It has been observed that this strategic tool can be essential for testing theories, verifying procedures and assessing the validity of potential scenarios and outcomes. Additionally, simulations have been particularly useful to explain decision-making processes in different policy fields. Their predictive potential is used, for example, to identify and evaluate diverse policy outcomes and strategies. In this sense, they have been utilised for developing policy prescriptions and shaping research impact on policy-makers' preferences and needs. At the same time, simulations have also been considered as educational tools to help students to test their knowledge and understand real-world environments (Lantis, Kuzma, & Boehrer, 2000; Raines 2003; Klabbers, 2009).

In the International Relations (IR) field, war gaming has dominated for years. Originating from the close relationship between foreign policy analysts and the military communities and from the consideration that political analyses were serving strategic plans, simulations have been the most commonly used tool to train military officers to understand which tactics and decisions were more efficient in the battlefield and to develop successful battle plans. Therefore, most IR scholars agree on the fact that the introduction of simulations in the

IR discipline has benefited greatly from the dominance of war gaming, particularly, after World War II. Among them, some continue to be sceptical towards the potential impact of active learning approaches and maintain that traditional lectures, debates and case studies analysis are more effective in making students learn basic concepts. In their view, what is perceived as active is rather a waste of resources for students, and time for instructors (Raines, 2003, p. 432).

Despite these opinions, over the past 50 years, students of International Relations have found simulations particularly useful to understand the mechanisms of the international system, and to make decision-making theory more vivid by applying it to the solution of actual global problems (Newmann & Twigg, 2000; Shellman and Turan, 2006). More recently, the use of simulations specifically shaped on IR scenarios and theories for teaching purposes has rapidly expanded, bringing even more sophisticated models and games, designed on historical periods, case studies, past and ongoing conflicts, and involving the use of computer, social media and various other technological instruments (Lantis, 1998; McIntosh, 2001; Stoven 2005; Tessman, 2007; Rothman, 2012).

Whatever techniques, purposes and structures they involve, simulations are considered extremely relevant for various reasons. At least three factors make them useful in teaching. Firstly, simulations have a pedagogic impact, albeit a debated one, mainly due to the roles students are asked to play. Many simulations used for decades in political science have been based on role-playing, as the easiest way

to involve people and make them to delve deeper into the interactive setting. On the one hand, as Raymond and Sorensen argue, although roles constitute a feasible technique, they may bring a host of potential problems. For example, interactions can produce frustration, depression, and anger among participants; emphasise differences in capacities and learning; oversimplify issues and potential responses (Raymond and Sorensen, 2008). On the other, roles enhance personal abilities and skills, allowing students to work in teams, to test knowledge and to build strategies and planned actions in a collective way. This is usually beneficial to provide reciprocal awareness and motivation (Cusimano, 2000). As Bridge and Radford argue, students are assessed on the quality of their participation, and not just because of their involvement. Thus, since they effectively model an essential part of the discipline, traditional role-playing will always be part of the IR (Bridge and Radford, 2014). As Asal points out, there is an urgent need to deepen a real pedagogic meaning in the use of simulations. He argues that: *'Content-focused simulations emphasize the amount of information the student needs to absorb about the background scenario or case while process-focused simulations emphasize and require more student effort in the process of interaction.'* (Asal, 2005, p. 362).

Faced with an increasing number and typologies of simulations and games, each of them reported, described and assessed in the literature, instructors may be cautious or somewhat confused. The adoption of a specific model, and the consequent variety of outcomes it may bring, should be shaped

on students' preparation, level of understanding and capacities. An accessible pedagogy for use of IR theory simulations can assist (Asal, 2005). Secondly, simulations can help with better learning of IR theories, which are not always easy to apply to the real world. In order to involve students in the application of decision-making processes to current problems, simulations need to replicate the most important aspects and actors of the international system. Therefore, theories are essential in the preparation of scenarios, the distribution of roles and the provision of instructions. As has been observed, this makes the divergencies in the theoretical approaches more evident, basically between the realist and liberal schools (Ben-Yehuda *et al.*, 2015; Stoll, 2011; Strand & Rapkin, 2011).

Initially, simulations focused on international phenomena, the management and resolution of a specific conflict or the building up of a global policy, and only included states as main agents. This reflected the dominance of realist and neorealist paradigms. However, these have been criticized by non-realist IR scholarship, which rather underlined the need to include all different dimensions of international politics. As Pepinsky maintains, attention should be paid by instructors to the ontology of relevant agents in a simulated environment. For example, in simulating a conflict, most commonly it will be hypothesized that an agent 'attacks' a neighbour, and if it prevails, it then 'conquers' that neighbour. Therefore, strong assumptions about the nature of the behavioural parameters are fundamental in simulations of international processes (Pepinsky, 2005).

Furthermore, while interactions among states and their impact on global problems emphasize non-zero-sum aspects of relations themselves, diplomacy rather stresses the convenience of alliances which produce the zero-sum condition. Simulations based on diplomatic negotiations push participants to adjust their strategies, to adapt to their counterparts' action, in a constant 'learn-by-doing' set of negotiations (Starkey and Blake, 2001). This necessarily entails the application of other theories and the inclusion of additional interactive tools. As Shellman and Turan point out, the rising importance of pluralism, international democracy and comprehensive security, the ethnic, civil and transnational dimensions of conflict have been included in simulations, in addition to the traditional state-to-state approaches. The use of international negotiations has expanded enormously as well. The inclusion of non-state actors, both international organisations and civil society groups, NGOs, and lobbies have become essential for exploring Track Two approaches and other relevant dimensions parallel to the political arena. Next to traditional negotiations, students are offered a wide variety of concepts to experiment and incorporate, such as mediation, signalling and the prisoner's dilemma (Shellman and Turan, 2006).

These considerations bring us to the third factor, the fact that simulations can help the understanding of IR concepts, which are somewhat difficult because they are too broad. In this respect, Hemda Ben-Yehuda has extensively studied the efficacy of simulations in elaborating political fanaticism. A

fanatic actor is defined as: '*characterized by a predisposition to challenge the status quo, violate universal norms, and undermine existing policies by support or resort to violence to achieve political goals*' (Ben-Yehuda and Zohar, 2018, p. 3). This opens a huge set of interpretations and applications, particularly in conflict resolution simulations. According to the definition, not all actors who are usually involved in a terrorist attack or a civil conflict can be automatically labelled fanatics, but certainly those (state and nonstate actors) that are likely to violate international law and universal principles, and to challenge the regional balance of power can.

Operationalising political fanaticism in the international system through simulations may be useful to students for several reasons. Findings on simulations of various regional crises reveal that they foster critical thinking in respect to fanatical behaviour and to the effective ways of handling it (Stover, 2005; Weir & Baranowski, 2011; Taylor, 2013). These exercises may enhance the value of diversity among participants. Given that everyone interacts on the basis of personal values, educational level and life experiences, perceptions of fanaticism and ways of coping with it are expected to differ considerably from one student to another. Finally, through simulations, students can learn to 'live' in the current world and have a proper conception of the most urgent problems which are affecting daily life of millions of people in the world (Ben-Yehuda, *et al.*, 2015).

As Ben-Yehuda and Zohar underline, instructors need to teach students how to manage problems and issues beyond the

academic environment. In the case of IR students, this is particularly meaningful, since they prepare themselves to act as the prospective leaders of tomorrow (Ben-Yehuda and Zohar, 2018). The awareness of living in a world affected by brutal terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, ethnic conflicts and essential decisions in the hands of irresponsible leaders, should be a global concern, even though perceptions may vary depending on where students are located (Fowler, 2009; Brynen, 2010). Simpson and Kaussler (2009) debate, for example, that European and American students may find it difficult to understand the roots of political violence and terrorism and to identify with local and regional grievances, until they play non-Western teams. At the same time, students who regularly experience instability (like the ones studying in the Middle East or Latin American countries) may have a more sensitive conception of fanaticism.

This brief overview clarifies the factors which explain why active learning tools are particularly useful in the IR field. In combining theoretical knowledge, empirical data, and actual practice, simulations and games not only contribute to a better understanding of theories and concepts, but also improve awareness on the actual conditions of the world in which we live and shape beliefs and values in a more pragmatic manner. Although there is nowadays a wide range of models that instructors can select, there is still room for more innovations and experimental action. *Game of Peace* has been developed within this broad context.

EXPERIMENTING WITH WAR, PEACE AND NEGOTIATION: *GAME OF PEACE*

The first experiments I brought into the classroom involved my students enrolled in the Global Civil Society course. The 'NGO simulation' I have developed over the years aims at promoting their ability to work in a group, to mature a pragmatic approach to various issues and increase their problem-solving capacities. Smaller groups are asked to 'build' a specific NGO profile (in terms of identity, geographical location, objectives and tools) and to prepare a project, to be submitted to various international donors (the European Union, or UN agencies). The project should fulfil some rigid criteria, include the policy objectives, a list of selected partners and a detailed budget. Students work over two different sessions. The first one is necessary to allow them to become familiar with their fellows and plan the activities, whereas a collective public session is based on the presentation of projects and their attempts to convince donors to provide funds. Over the years and given that the course is part of an MA program in Global Politics, I have started to introduce additional models, more theory-driven and requiring more commitment on the part of students. Within the same course, I have started to use different scenarios, to assign more demanding roles and organise negotiation sessions for various purposes, including conflict resolution and peace talks, next to NGOs project design and implementation (2016).

The *Game of Peace* simulation is the most sophisticated outcome of my own experiments, and I have replicated in the following

years. Scenarios have been shaped on students' feedback, preferences and needs, and built around the current international situation, referring to contemporary conflicts and crises. As described in Table 1, I have used this model with both undergraduate and postgraduate students at the University of Catania, as well as during my stay as visiting professor at the OSCE Academy in Bishkek and at the Institute of International Studies in Barcelona (IBEI). The majority of these groups were composed of students from different countries, cultural and educational backgrounds.

Like most simulations developed by instructors in IR courses, *Game of Peace* is made up of several phases and requires preliminary work on the initial scenario, description of the main objectives, role design, and procedural components. Before going deeper into each specific component, the main general elements should be considered. As Ben-Yehuda *et al.* (2015, p. 13) explain, efficient simulations are characterized by four elements: a) *platforms*, which are the setting where students interact; b) *boundaries*, as spatial and temporal elements shaping the contents; c) *interactions*, that is to say the dynamics of the simulation and its planned and unplanned developments; and d)

study efficiency, as the core functions and the suitability to be used.

As for the platform, *Game of Peace* is a traditional face-to-face model. Students interact in the classroom, in separate groups and during collective sessions. They may prepare documents, need to use videos, pictures or other materials, but they do not meet nor communicate in virtual spaces. Boundaries are essential for the simulation purposes. Being a conflict resolution model, *Game of Peace* starts from a given political scenario which refers to a specific conflict, which I prepare and assign in advance, for consenting students to familiarise and study. Geographical location, timeline of the crisis, local, regional and international actors are clearly defined. Although students are allowed a certain level of self-regulation during the simulation, interactions are guided by specific instructions given together with the scenario and should happen in a pre-determined number of sessions and within a clearly defined schedule which is provided at the beginning. Such a schedule includes some room for unplanned developments which may, and usually do, occur.

Study efficiency refers to the debriefing and follow-up phase which takes place at the

Table 1
Game of Peace simulations

Topic	Course	Level	No. of Participants
Conflict in Syria	Global Civil Society	MA Course (University of Catania)	19
Conflict in Darfur	International Politics	BA Course (University of Catania)	50
Conflict in Syria	Global Civil Society	MA Course (IBEI)	18
Terrorism in Afghanistan	Political Violence and Terrorism	MA Course OSCE Academy	30

end of planned sessions. During all phases, students are observed and evaluated in their performances, ability to play roles, to interact with others, and to properly go deeper into the conflict rationale. At the end, a debriefing session asks students to reflect on their experiences, to comment on their strategy, and to analyse their actions. The debriefing session is necessary to complement the evaluation and to understand whether the simulation has produced an impact on students' learning and, most importantly, whether some adjustments and revisions are required (Torney-Purta, 1998).

These broader elements are necessary to understand how *Game of Peace* is structured in its detailed steps. The central part of the preparation is represented by the initial scenario and the policy formation, that is to say, the description of the main objective, which will guide the entire process. In my simulations I have employed various actual conflicts: Darfur, Syria, Ukraine and Afghanistan, trying to select those which may better correspond to the students' educational, cultural and political background. All those conflicts are characterised by a high level of violence, ethnic and religious divisions and political fanaticism, as well as a relevant presence of external actors. Whereas the initial scenario is usually based on real developments of the conflict, the policy objective is always the achievement of an agreement which can provide sustainable peace and is driven by two main components. Firstly, students are requested to negotiate. An external mediator (usually the European Union or the United Nations) is expected to intervene in the conflict, favouring decommissioning

and peace talks, to bring as many actors as possible to the peace talks and finally chair a formal peace conference. Secondly, given the nature of all selected conflicts, peace should be sustainable, based on those institutional tools which support power-sharing and protection of ethnic and religious minorities. According to the general instructions, students should develop a more or less stable situation, being aware that they are managing an intractable conflict and that to reach power-sharing it is necessary to consider that all parts need to compromise, no part can reach full satisfaction and that all parts need to gain something.

Once the initial scenario is set up, roles and assignments should be clearly described. Depending on the conflict and the actors involved, students are split in groups and asked to play one of the following roles:

- Head of State;
- Opposition Leader;
- Minister of Defense;
- Minister of Foreign Affairs.

Each political team are asked, first, to identify the values and goals which will guide its approach and upon which their own policy plan is based. Then, it must pinpoint a political and territorial settlement to support and develop solutions to side issues, such as preparing peacebuilding initiatives, managing refugee issues and ending terrorist activities. Political Teams are allowed to select their actions, among a wide list, which includes humanitarian moves (promotion of diplomatic efforts, offering a peace plan, signing agreements, granting economic or humanitarian aid) and military measures (issuing an ultimatum, declaring a state of emergency or

high alert, threatening to use military force, or other forms of coercive diplomacy). Some more extreme measures, such as imposing a blockade, ordering military buildups, announcing the use of terror, taking hostages, and other limited violence short of war, are allowed depending on the development of unplanned events, which are likely to happen.

A particularly sensitive role is the one assigned to the group of students who act as diplomatic mediators. It is an essential role, expected to have dialogues with all parts and convince them to discuss. The mediator should be creative, but also extremely realistic in the difficult task of trying to restore order. The mediator usually tries to get the parties to take steps toward a “self-enforcing peace” by addressing the underlying sources of conflict. However, only a cease fire agreement between the combatants is more likely to assure that. The mediator can offer certain incentives or disincentives to the parties to gain their cooperation. The group is aware that, representing the EU or the UN, they are provided with all the resources and political support of most developed countries around the world. However, this support might not continue if extensive demands are made in terms of military support. Therefore, whereas a diplomatic solution is always the first thought, the mediator should be able to draw on limited military resources to help implement it. According to the instructions, the mediator usually begins by establishing the positions of each of the factions and seeking further negotiating points to determine under what conditions the sides will agree to end the conflict. Then, they try to get the parties to negotiate specific details of a

settlement: structure of government, division of territory and resources, protection of rights.

Clearly, the preparation of these roles and the ability to efficaciously play their respective roles require students to have a good knowledge of IR theories. Simulating political processes is expected to push students to select the theory which can fit better into the initial scenario and shape their group’s policy plan. *Game of Peace* is usually scheduled at the end of the course and expects students to apply the theories and concepts they have already studied, to the simulated events they are generating. Two main aspects are particularly useful when putting theories in practice. Firstly, the simulation schedule: *Game of Peace* usually runs over two days (as summarised in Table 2).

Students are initially allowed to have informal contacts and interactions. During this session, political teams can develop their policy plans, adapting their approach to their counterparts’ positions, whereas the diplomatic mediator can approach any other actors, offer incentives, suggest proposals. On the second day, a peace conference is chaired by the mediator, discussing formal policy plans brought by all parts. Students must distinguish between the formal and informal dimensions of negotiation, identify principles and act accordingly. Secondly, this model includes not only state actors, but also non-state actors, that is to say, self-determination movements, insurgents, as well as civil society organizations, NGOs, private companies, press. Depending on the conflict and on their preferences, students select their tasks, which may be military and diplomatic, and even track-two structures. During both sessions, I have observed that

Table 2
Game of Peace schedule

Time	Action	Tasks
One week prior to the simulation	Instructor provides the political scenario, the list of groups and roles and instructions.	Students have to study the conflict, analyse the scenario, familiarise with the assigned role.
During the week prior to the simulation	Instructor provides a list of readings and websites which students can consult.	Groups of students identify the values and goals and prepare a policy plan.
First day of simulation (2 hours in the classroom)	Groups interact in an informal way; the mediator can informally approach all groups	Political actors have to structure their pre-arranged policy plan and informally verify other actors' approach.
Second day of simulation (2 hours in the classroom)	A formal Peace Conference is convened and chaired by the mediator. All political parties are invited to join.	The mediator has to promote the signature of an agreement by all or the majority of parties.
Immediately after the peace conference (30 minutes)	Debriefing session chaired by the instructor	Students are free to express their views, evaluate, criticise, make recommendations
One week after the simulation	A questionnaire is prepared by the instructor and sent by email to participants.	Students reply anonymously to the questionnaire.

students tend to automatically apply a theory or concept from the course content to explain and/or justify each action taken.

Although it may look like a very traditional face-to-face and role-based model, *Game of Peace* represents an extremely useful tool to complement IR theories, stimulate interactions and favour a deeper knowledge. Its added value is its pedagogical and educational potential. Students are asked to preliminarily study the scenario, to know all relevant aspects of the conflict, and to deepen internal and external actors' approaches. Then, in order to be successful they need to pursue the main goal by providing some feasible and realistic solutions while interacting with their counterparts. This has a twofold impact: on the one hand, they apply theories and concepts and, inevitably, discover them come to life and be less immaterial. On the other hand, they are forced

to interact with others, who may be enemies or friends and discover skills and abilities which are not necessarily exploited. In the end, being 'forced' to spend two days together, sharing the same environment and the same problems, a sense of community is usually developed. All these benefits clearly emerge from students' feedback.

ASSESSING STUDENTS' FEEDBACKS AMONG SATISFACTION AND FRUSTRATION

As already explained, the debriefing session is an extremely important phase of the simulation itself. This is another collective session, during which students can finally express their enthusiasm or frustration. As stressed by Giovanello, sometimes instructors may not pay enough attention to students' perceptions after the end of the simulations. The students may

have different opinions to individually express, which may also be different from what they declare collectively or a few days or weeks after the sessions in classroom (Giovanello *et al.*, 2013). This is an extremely important aspect, not only for assessing what students have truly learned, but also because it influences the next round of simulations and helps the instructor to build a better model. The administration of an anonymous questionnaire, usually by email, is the last and more important step to assess the study efficiency and to measure the effective level of learning.

In this part of the article, I introduce the results of the survey taken by all students who joined the simulations listed in Table 1 above. The anonymous questionnaire was sent by email to everyone a few weeks after the collective sessions. The questionnaire was the same for all students. Although they worked on different political scenarios and diverse conflicts, the simulation structure and objectives did not change. The answers were collected on Google Drive and reveal a variety of ideas, approaches and experiences related to the different characters of the groups. Each question allowed respondents to add opinions and/or suggestions.

Although students were asked to reply to several questions, dealing with more detailed

aspects of the simulation, my attention was particularly focused on four clearly defined factors, common to all models and necessary for understanding learning advancements. The first one is the acceptance of roles and the easiness with which students play. The way roles are played and shaped also reflect students' preferences towards IR theories.

As demonstrated in Table 3, the most preferred roles are Head of State, either President or Prime Minister (36,8%) and the Diplomatic Mediator (26,3%). Answers confirm these roles are associated to power, to the capacity of elaborating a real strategy and coordinating the rest of the group. Some students confess they like to exercise leadership and express preferences towards state-centric realism, whereas institutionally-oriented students ultimately enjoy chairing a peace conference, particularly when they represent the United Nations. The role of Opposition Leader is obviously associated with weakness and lack of opportunities. The Minister of Defence or Foreign Affairs are perceived as secondary roles, but still necessary to complement strategy planning and sometimes relevant, particularly when military missions are deployed. Usually, students who prefer institutionalist approaches do not feel comfortable in these roles.

Table 3
Preferred roles

Question	Head of State %	Opposition leader %	Minister of Defence %	Minister of Foreign Affairs %	Diplomatic Mediator %
What is your preferred role?	36,8	-----	21,1	15,8	26,3

The second factor deals with the perception of fanaticism which, as stated above, may be a very sensitive issue (Table 4).

Fanaticism is usually perceived as a very negative characteristic which needs to be stopped and tackled as soon as possible. Although students play real actors, when asked to rank the actor they represent, they prefer to decrease the impact of political fanaticism in their approach and strategy, so the majority reduces this to neutral (38.9%). When it comes to adversaries, things are quite diverse. Some adversaries, such as the Taliban in Afghanistan, Assad in Syria or the pro-Russia factions in Ukraine, are considered highly fanatical (36.8%), but the Ukrainian government and the Kurdish movements are perceived as neutral (31.6%) or less fanatic (15.8%). However,

almost all respondents prefer not to deal with fanaticism and tend not to include it in their planned strategy.

The acceptance of the overall experience and the impact on their knowledge of IR theories is the third and relevant factor. As summarised in Table 5, students were asked to express how much they agree or disagree with a statement.

Although simulations are used more and more in BA and MA programmes, most students had never experienced a simulation (73.7%) or had limited experience (10.5%) until Game of Peace. Overall, they enjoyed the simulation and were very (47.4%) or quite (36.8%) satisfied with their own performance in representing the role they had been assigned. Although it is clear to everyone that negotia-

Table 4
The impact of fanaticism

Question	1 (very low) %	2 (low) %	3 (neutral) %	4 (high) %	5 (very high) %
How do you rank the actor you want to represent in terms of fanaticism?	11,1	11,1	38,9	22,2	16,7
How do you rank your main adversary in terms of fanaticism?	-----	15,8	31,6	36,8	15,8

Table 5
The overall experience

Question	1 (Strongly disagree) %	2 (Disagree) %	3 (Neutral) %	4 (Agree) %	5 (Strongly agree) %
I have previously experienced a simulation	73,7	10,5	10,5	5,3	
I am satisfied with my own performance during the simulation	-----	-----	15,8	36,8	47,4
The simulation has been a learning experience	-----	-----	10,5	-----	89,5

tion is a very hard task, some respondents suffered some kind of frustration and were expecting to be more effective leaders (15.8%). When it comes to their own assessment of what they have learned, the majority (89.5%) believe Game of Peace helped them to learn IR theories and concepts, understood their practicability and perceived them as ‘tangible’ phenomena. Some respondents (10.5%) asserted they did not feel comfortable for various reasons, for example because of a discrepancy of abilities or performances within the group, and preferred more traditional frontal lectures.

To complement these results, questions on the likelihood to join another simulation allow a final evaluation of the overall experience and provide feedback to ameliorate the model (Table 6).

These data demonstrate that the majority would definitively be interested in getting involved in another simulation (84.2%) and consider their experience as an efficient active learning tool, useful in an IR course (94.7%). Once again, some groups of respondents are hesitant or not willing to replicate the experience, because of the abovementioned reasons.

The anonymous suggestions were quite diverse, creative and spontaneous. On the one hand, everybody liked the ‘learn-by-doing’

approach, but personal soft skills and abilities are determinant in having a good performance and emerging as powerful leaders or efficient diplomatic mediators. The difficulty in achieving international agreements reflects how successful groups can be in acting on their assigned role’s interests. On the other hand, they complained that the time to negotiate was never enough and they would probably like to spend an entire week in simulating. In the end, what is important is not primarily the achievement of a sustainable peace in Syria, Ukraine, Darfur or Afghanistan, rather the formation of a community of skilled students more aware of the fact that IR has to serve the world system.

CONCLUSIONS: THE FUTURE OF ACTIVE LEARNING TOOLS

This article aims to discuss the use of simulations as an active learning tool and to explore their suitability in IR courses involving different student populations. The current debate on the relevance and pedagogical value of active learning tools is fascinating and intense. In the Political Science field, simulations have been used over the last 50 years for testing theories and assessing potential scenarios and

Table 6
The level of satisfaction

Question	Yes %	Maybe %	No %
Are you interested in joining another simulation?	84,2	10,5	5,3
Would you recommend this experience to other students?	94,7	5,3	

outcomes. As the most recent literature has shown, simulations are particularly useful to instructors teaching IR courses, since they facilitate the development of more multifaceted and sophisticated representations of the international system.

The article is based on the assessment of Game of Peace, a model specifically designed for students of International Studies, based on negotiation and the identification of a power-sharing agreement in a civil war. Game of Peace is a very traditional face-to-face, theory-driven and role-based model. The literature offers a wide list of sophisticated models, making use of Internet, computer and virtual spaces. Although their pedagogical meaning and their ability to empower learning is widely recognised, it is here maintained that even a 'traditional' simulation, based on role playing and not necessarily requiring technological resources, can reach a high level of sophistication and enhance students' learning and comprehension.

Assessing the results of four rounds of Game of Peace, involving different groups of students in different countries and using various contemporary civil conflicts, I can affirm that including a simulation in an IR course presents at least three main benefits:

Firstly, simulations are a very effective active learning tool. Students must study and analyse the initial scenario, which always requires preliminary reading and source investigations.

Secondly, they stimulate students' curiosity and commitment to study and learn IR theories. All students have a role and must fulfil a specific purpose. In so doing, they tend to apply what they have learnt and understand

how tangible IR concepts are, including the most sensitive ones.

Finally, simulations encourage and develop students' soft skills, as well as their expertise and relational abilities. Even though they obviously require more effort and time on the part of instructors, simulations can almost unanimously be considered as an essential tool for 21st century instructors, required to face the challenging task of making IR theories come to life and demonstrate that the international system is constantly changing and transforming.

ACKNOWLEDGEMENT

The article is the result of several simulations played with different groups of students, of the assessment of their opinions, of my own reflections on what I observed in their performances and learning. If my teaching style is much more productive now, I certainly owe it to them. Games of Peace was also linked to my activities within the European Peace Research Association, where I serve as President. Interactions with distinguished scholars, colleagues and practitioners on various aspects of peace have immensely increased my knowledge and influenced the simulations I have planned.

Finally, I need to express my gratitude to Hemda Ben-Yehuda and Guy Zohar, as well as other members of the International Politics and Innovative Learning (IPIL) Network, born during ISA conferences, after sharing several simulations, roundtables and innovative panels. I have learned a lot from all of them, but if I have developed an enthusiastic approach towards active learning tools, it is uniquely due to them.

REFERENCES

- Ayhan, K. J. (2019). Transferring Knowledge to Narrative Worlds: Applying Power Taxonomy to Science Fiction Films. *International Studies Perspectives*.
- Asal, V.; Miller, I. & Willis, C. N. (2020). System, State, or Individual: Gaming Levels of Analysis in International Relations. *International Studies Perspectives*, 21 (1), 97-107.
- Asal V. (2005). 'Playing Games with International Relations. *International Studies Perspectives* 6: 359-373.
- Ben-Yehuda, H. and Zohar, G. (2018). Fanaticism Through the Looking Glass of Simulations, *Journal of Political Science Education*, 14(2): 1-25.
- Ben-Yehuda, H.; Levin-Banchik, L. & Naveh, C. (2015). *World politics simulations in a global information age*, Michigan: University of Michigan Press.
- Brynen, R. (2010). (Ending) civil war in the classroom: A peacebuilding simulation. *PS: Political Science & Politics*, 43 (1), 145-149.
- Blake E. L. and Starkey B. A. (2001), Simulation in international relations education, *Simulation & Gaming*, 32(4): 537-551.
- Bridge, D., & Radford, S. (2014). Teaching diplomacy by other means: Using an outside-of-class simulation to teach international relations theory. *International Studies Perspectives*, 15 (4), 423-437.
- Cusimano, M. (2000). Case Teaching Without Cases. In J. S. Lantis, L. M. Kuzma and J. Bohrer (edited), *The New International Studies Classroom: Active Teaching, Active Learning*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Fowler, M. R. (2009). Culture and negotiation: The pedagogical dispute regarding cross-cultural simulations. *International Studies Perspectives*, 10(3), 341-359.
- Klabbers, J. H. (2009). *The magic circle: Principles of gaming & simulation*. Brill Sense.
- Giovanello, S. P.; Kirk, J. A. & Kromer, M. K. (2013). Student perceptions of a role-playing simulation in an introductory international relations course. *Journal of Political Science Education*, 9(2), 197-208.
- Irrera, D. (2016). *The use of simulations as a teaching tool*, www.e.ir-info, <https://www.e.ir-info/2016/05/26/the-use-of-simulations-as-a-teaching-tool/>
- Lantis, J. S.; Kuzma, L. M. & Bohrer, J. (Eds.) (2000). *The new international studies classroom: Active teaching, active learning*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Lantis, J. S. (1998). Simulations and experiential learning in the international relations classroom. *International Negotiation*, 3(1), 39-57.
- McIntosh, D. (2001). The uses and limits of the model United Nations in an international relations classroom. *International Studies Perspectives*, 2(3), 269-280.
- Newmann, W. W. & Twigg, J. L. (2000). Active engagement of the intro IR student: A simulation approach. *PS: Political Science & Politics*, 33(4), 835-842.
- Pepinsky T.B. (2005). From Agents to Outcomes: Simulation in International Relations, in *European Journal of International Relations*, 11(3): 367-394.
- Raines, S. (2003). 'The Potential Perils of Slack (not Pack) Pedagogy: A Response to J. Martin Rochester's Remarks about Active Learning Strategies. *International Studies Perspectives* 4: 432-435.
- Raymond, C. and Sorensen, K. (2008). The use of a Middle East crisis simulation in an international

- relations course. *PS: Political Science & Politics* 41.1: 179-182.
- Raymond, C. & Usherwood, S. (2013). Assessment in simulations. *Journal of Political Science Education*, 9(2), 157-167.
- Rothman, S. B. (2012). Developing and adapting simulations through six points of variance: An example of teaching applied game theory through international negotiations. *International Studies Perspectives*, 13(4), 437-457.
- Shellman, S. and Turan, K. (2006). Do simulations enhance student learning? An empirical evaluation of an IR Simulation, *Journal of Political Science Education* 2(1): 1-14.
- Simpson A., W. and Kaussler, B. (2009). IR Teaching Reloaded: Using Films and Simulations in the Teaching of International Relations, *International Studies Perspectives*, 10, 413-427.
- Stoll, R. J. (2011). Civil Engineering: Does a Realist World Influence the Onset of Civil Wars? *Simulation & Gaming*, 42(6), 748-771.
- Stover, W. J. (2005). Teaching and learning empathy: An interactive, online diplomatic simulation of Middle East conflict. *Journal of Political Science Education*, 1(2), 207-219.
- Strand, J. R. & Rapkin, D. P. (2011). Weighted Voting in the United Nations Security Council: A Simulation. *Simulation & Gaming*, 42(6), 772-802.
- Taylor, K. (2013). Simulations inside and outside the IR classroom: A comparative analysis. *International Studies Perspectives*, 14(2), 134-149.
- Tessman, B. F. (2007). *International relations in action: A world politics simulation*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Torney-Purta, J. (1998). Evaluating programs designed to teach international content and negotiation skills. *International Negotiation: A Journal of Theory and Practice*, 3(1), 77-97.
- Weir, K. & Baranowski, M. (2011). Simulating history to understand international politics. *Simulation & Gaming*, 42(4), 441-461.

Desafíos y contradicciones del “Estado moderno” en el orden mundial liberal

Daniel Ramiro Pardo Calderón*

RESUMEN

El orden mundial liberal que lidera Estados Unidos desde el fin de la guerra fría está basado en un estándar de civilización que contempla dentro de sus requisitos la protección, promoción y difusión del modelo del Estado moderno: soberano, independiente, democrático, respetuoso de las libertades y derechos fundamentales, capitalista y globalizado. Con el fin de garantizar la preservación del orden liberal, Estados Unidos y sus aliados adelantan desde hace más de tres décadas acciones diplomáticas, políticas, sociales, económicas y culturales en defensa del cumplimiento de dicho modelo de estatalidad. Sin embargo, estos esfuerzos paradójicamente lejos de contribuir a la consolidación del Estado moderno, indirectamente han terminado socavando sus

principios fundamentales, comprometiendo el estándar de civilización y, en consecuencia, la estabilidad y perdurabilidad del propio orden liberal que pretenden salvaguardar.

Palabras clave: Estado, orden mundial, estándar de civilización, Estados Unidos.

Challenges and contradiction of the “modern state” in the liberal world order

ABSTRACT

The liberal world order that the United States has led since the end of the Cold War is based on a standard of civilization that includes within its requirements the protection, promotion and dissemination of the modern state

* Máster en relaciones internacionales y estudios africanos. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid (España). Investigador de la Fundación Ideas para la Paz (Colombia). [danielpardocalderon@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0003-4228-6740].

Recibido: 15 de noviembre de 2019 / Modificado: 18 de junio de 2020 / Aceptado: 23 de junio de 2020

Para citar este artículo:

Pardo Calderón, D. R. (2021). Desafíos y contradicciones del “Estado moderno” en el orden mundial liberal. *OASIS*, 33, pp. 29-48.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.04>

model: sovereign, independent, democratic, respectful of freedoms and fundamental, capitalist and globalized rights. In order to guarantee the preservation of the liberal order, the United States and its allies have been carrying out diplomatic, political, social, economic and cultural actions for more than three decades in defense of compliance with this model of statehood. However, these efforts, paradoxically far from contributing to the consolidation of the modern state, have indirectly ended up undermining its fundamental principles, compromising the standard of civilization, and consequently the stability and durability of the liberal order itself that they seek to safeguard.

Keywords: Modern state, world order, standard of civilization, United States

INTRODUCCIÓN

El Estado es el principal actor de la política internacional y por eso la unidad básica de análisis de las teorías y enfoques predominantes en la disciplina de las relaciones internacionales. Hasta hace poco esto se asumía *a priori* al analizar la realidad mundial sin indagar mucho sobre la naturaleza y esencia misma del Estado. Sin embargo, con el transcurrir de los acontecimientos en la escena global, en los que el Estado ha sido el más visible protagonista, y ante los giros ontológicos y epistemológicos que ha experimentado la disciplina, se ha vuelto más común encontrar debates y análisis en los que se aborda el origen, funcionamiento y evolución del Estado, y especialmente el impacto que esto tiene dentro del orden mundial.

Entender el mundo de hoy sin comprender el Estado es imposible. Aunque la realidad internacional la conforman varios actores, el comportamiento del Estado determina, en gran medida su configuración, de ahí que cualquier análisis del acontecer mundial conduce a la revisión de la esencia y funcionamiento del Estado. En parte podría decirse que existe una relación de dependencia a nivel teórico y empírico entre el Estado como ente propiciador y el mundo internacional como expresión de su funcionamiento, por lo que entender el orden mundial significa comprender lo que lo origina, lo que lo crea y le da su identidad. En consecuencia, cualquier cambio o ruptura en las bases de ese modelo organizativo de la vida política y social puede generar desbalances que automáticamente harán que se altere el orden establecido.

Bajo esta perspectiva, este ensayo plantea que los esfuerzos hechos, desde hace décadas por parte de Estados Unidos y sus aliados para garantizar la prevalencia a toda costa de dicho orden por medio de la difusión y el mantenimiento del “estándar de estatalidad moderno y occidental”, contradicen los principios y atributos del propio modelo de Estado que se busca defender, con lo cual la estabilidad y sostenibilidad misma del sistema a largo plazo puede verse comprometida.

Ahora bien, el objetivo, más allá de hacer una disertación filosófica acerca de la naturaleza del Estado, o de proponer un enfoque o teoría para comprender su funcionamiento o su comportamiento en el contexto internacional, consiste en revisar algunos de los principales problemas y desafíos que actualmente acaparan la atención en

las discusiones acerca del presente y futuro del Estado como referente organizativo y de cómo esto genera cambios y puede llegar a incidir en la configuración del orden internacional.

El documento se divide en dos secciones cada una con dos sub acápites. La primera sección se refiere al modelo de Estado moderno como fundamento del orden mundial liberal actual. En el primer sub acápite se abordan sus principales características, atributos y funciones, así como los principales desafíos que enfrenta y que han llevado a plantear que su supuesto incumplimiento en determinadas regiones como África o América Latina supone un “fallo” o un “colapso” que debe “corregirse”. En el segundo sub acápite, se revisa la instrumentalización de la idea de los conflictos armados internos uno de los efectos de dichos fallos en el modelo de Estado para la justificación de la acción internacional.

La segunda sección se refiere a los mecanismos de intervención empleados por la comunidad internacional para “corregir” los fallos que impiden el cumplimiento del estándar de estatalidad y sus contradicciones inherentes. El primer sub acápite de esta sección aborda el papel de las organizaciones internacionales en este proceso, concretamente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como ente regulador del orden liberal. Mientras que el segundo acápite enfatiza en los efectos de la aplicación de la agenda de la llamada “paz liberal” en la “construcción/reconstrucción” del modelo de Estado moderno. Finalmente, se presentan unas reflexiones generales.

1. EL ESTADO MODERNO EN EL ORDEN MUNDIAL LIBERAL

Aunque hablar del “Estado moderno” de entrada es problemático porque aún hay discusiones en torno a los alcances de su significado y la viabilidad y conveniencia de su uso, existe relativo consenso entre un amplio sector de académicos, teóricos y analistas de que su origen se remonta a 1648 con los acuerdos de paz de Westfalia que pusieron fin a las llamadas guerras religiosas de los treinta años en Europa (Jackson, Sorensen & Moller, 2019, pp. 18-20). Sin hacer un análisis histórico del evento, cabe señalar que este acontecimiento es visto generalmente como el punto de quiebre que dio paso a la “modernidad”: una nueva era cuyos primeros rasgos distintivos se expresaron justamente a través de la noción del “Estado” como nueva forma de organización política, social y económica (Jackson, Sorensen & Moller, 2019, p. 12).

Desde entonces el Estado fue y ha sido el modelo bajo el cual se rige la vida de los pueblos y probablemente seguirá siendo así durante mucho tiempo. Aunque eso no significa que no pueda cambiar o que tal vez no vaya a desaparecer para ser reemplazado por otras formas organizativas, dando lugar a un nuevo estándar u orden. Lo que si es un hecho es que el Estado está en constante progreso y movimiento en su estructura y sus funciones (Milliken & Krause, 2002, pp. 753-754; Jackson, Sorensen & Moller, 2019, p. 27).

En efecto, lo que conocemos hoy como Estado moderno es el resultado de un largo y complejo proceso histórico de evolución en

el que ha venido dotándose de unas características particulares en lo político, social y normativo hasta llegar a lo que vemos y experimentamos actualmente. Se suele afirmar que, como resultado de dicho proceso, la esencia del Estado moderno está dada estructuralmente porque es una unidad soberana con control sobre un territorio y una población (mitología estatal) y funcionalmente porque le corresponde proveer a sus asociados como mínimo seguridad, representación y bienestar (Clapham, 2002, p. 777; Milliken & Krause, 2002, p. 753). Hoy el mundo está dividido en cerca de 200 países, cada uno con sus propias particularidades desde el punto de vista territorial, político, social, económico y cultural. Pero al margen de esas diferencias todos, sin excepción, están conformados como Estados en sentido estructural y funcional y como tal hacen parte del sistema internacional de Estados (Jackson, Sorensen & Moller, 2019, pp. 22-23).

Cualquier figura distinta, por ahora, no es reconocida por los que sí son Estados modernos y en esa medida no hacen parte del sistema. Y es allí donde radica su vital importancia a la luz de la estabilidad del orden mundial. Así, entonces, podría señalarse que el Estado moderno: soberano, delimitado territorialmente por fronteras, con una población y un aparato burocrático que representa los intereses de los ciudadanos y se encarga de proveerlos de bienes y servicios básicos para su subsistencia como nación, desde 1648 ha sido el referente, el modelo, el estándar de organización de la realidad internacional por excelencia.

1.1. Incumplimiento del “estándar de estatalidad” como ¿amenaza?

Considerando lo anterior habría consenso frente a la existencia de un “estándar de estatalidad”; una forma ideal, efectiva y apropiada de organizar la vida política y social que ordena la realidad internacional (Clapham, 2002, p. 778; Milliken & Krause, 2002, pp. 755-756). En los términos de Boege *et al.* (2008), el Estado cumple una “función interna” de establecer un orden interno y una “función externa” de servir como unidad básica para el sistema internacional. De acuerdo con Jackson, Sorensen & Moller (2019) a nivel externo, a su vez, el Estado tiene dos dimensiones: como institución formal que es independiente o soberano y que es reconocida como tal por los demás, y que posee derechos y obligaciones a la luz del derecho internacional (“estatalidad jurídica”). Y como institución política eficiente; aparato económico sólido y unidad nacional compacta (“estatalidad empírica”).

De hecho, el orden liberal que emergió en la década de los noventa con el fin de la guerra fría, se basa, entre otras cosas, en esta premisa y de hecho el estándar civilizatorio que lo fundamenta incluye, como criterio definitorio y de condicionalidad de acceso y consecución del “progreso” y la “modernidad”, precisamente el cumplimiento del modelo de Estado descrito, en particular un tipo de Estado caracterizado por ser democrático, capitalista e inmerso en las redes de interconexión global a nivel económico, comercial y cultural (Hobson, 2008, pp. 83-85; Buzan, 2014, p. 585). En otras palabras, la existencia y el funcionamiento del

orden liberal vigente depende, en gran medida, del Estado moderno -dotado de estatalidad jurídica y empírica- y por esa razón la estabilidad y sostenibilidad de dicho orden se supedita, en parte, a la prevalencia del estándar de estatalidad sobre el cual descansa (Jackson, Sorensen & Moller, 2019, pp. 25-27).

Sin embargo, su cumplimiento en el llamado “tercer mundo” se ha visto comprometido porque allí el proceso de formación del Estado se ha conducido entre incongruencias y obstáculos que impiden una fuerte estatalidad empírica (Jackson, Sorensen & Moller, 2019, p. 26). Estos problemas pueden entenderse a la luz de dos ideas. La primera, entraña dos aspectos: por un lado, el alto costo que implica crear y sostener este tipo de forma organizativa y, por otro, el hecho de que no en todas partes el proceso de formación del Estado moderno ha sido natural y autónomo ya que en muchos casos ha sido inducido o impuesto. Y la segunda, está relacionada con el impacto que otras dinámicas configurativas del mismo orden mundial liberal (por ejemplo, la globalización) han tenido sobre la esencia del modelo estatal moderno.

En relación con la primera idea, se ha advertido que con la consolidación del estándar de estatalidad por su aparente eficacia a la hora de controlar, proteger y abastecer a las sociedades frente a otras formas de orden social, político y económico, se ha asumido que la única y mejor forma de dividir el mundo y darle un sentido como estructura es a través de Estados soberanos y que, por lo tanto, es necesaria su universalización, sin tener en cuenta que no en todas partes existen las condiciones necesarias y

suficientes para la construcción de ese modelo organizativo (Clapham, 2002, pp. 777-778).

Lo anterior debe considerarse, en primer lugar, porque no siempre están disponibles los recursos económicos para financiar el funcionamiento de la súper estructura burocrática de poder que en el Estado moderno se encarga de gobernar y, a su vez, de proveer los bienes y servicios a la población, cuyo costo puede ser muy alto en función de múltiples factores como el tipo de sistema de gobierno, el tamaño del territorio y de la población (Clapham, 2002, p. 779).

Y en segundo lugar, porque el funcionamiento de esa súper estructura demanda altos niveles de capital social, los cuales son difíciles de alcanzar dado que no todas las sociedades están cultural ni psicológicamente preparadas para renunciar al interés particular por servir al bienestar general y, en ese sentido, para servir dentro de la administración pública, ni tampoco obedecer ni ser reguladas por dichas estructuras de autoridad; ya sea porque son incompatibles con sus creencias y tradiciones o porque no estaban acostumbradas ya que vivían bajo otras formas de organización (Clapham, 2002, 779).

De acuerdo con Milliken & Krause (2002), estas dos dificultades han sido particularmente evidentes en países de América Latina, de Asia y, en especial, en la mayoría de las ex colonias africanas. Allí, a pesar de la salida de las metrópolis, se heredaron muchas estructuras administrativas de autoridad coloniales - caracterizadas por ser altamente clientelares, corruptas y represivas con todo y lo que eso conlleva en términos de legitimidad y bienes-

tar- o donde estas mismas lo impusieron como una forma de seguir manteniendo cierto tipo de control, dando lugar a “pseudo-Estados” o “cuasi- Estados”. Además, como lo señalan Boege *et al.* (2008), el modelo de Estado se “suministró como si fuera algo terminado en territorios sin tradiciones de gobierno unitario ni identificación nacional por lo que no estaban realmente preparados para el proyecto estatal occidental”.

Estas dificultades llevan a la segunda idea, asociada a la inserción en el sistema global actual como rasgo definitorio del estándar de estatalidad en el marco del orden liberal actual. De acuerdo con Buzan (2014), uno de los criterios de condicionalidad de acceso al nuevo estándar civilizatorio tiene que ver con la adopción de sistemas económicos y sociales que se conecten con las redes globales de intercambio que actualmente existen. Esto significa que un Estado moderno lo es en tanto haga parte del orden mundial liberal y su pertenencia exige como requisito fundamental que cuente con la capacidad para participar activamente de la “globalización” económica y cultural (Clapham, 2002, pp. 779-782).

El problema es que estos procesos implican una serie de condiciones (costos sobre todo económicos y sociales), que muchos Estados en proceso de formación no satisfacen, lo que dificulta aún más que puedan alcanzar el estándar de estatalidad y, en consecuencia, el estándar civilizatorio. La configuración de esas redes de interconexión favorece la aparición de diversos fenómenos y procesos políticos, sociales y económicos como el terrorismo transnacional, el crimen organizado, los conflictos armados y los flujos migratorios, que afectan la construcción

del Estado, su soberanía e integridad territorial, así como su seguridad y capacidad para brindar protección, representación y suministrar bienestar (Clapham, 2002, pp. 786-792). Es decir, compromete sus funciones básicas en virtud del modelo de Estado moderno, dificultando el cumplimiento de ese mismo estándar de estatalidad y de paso del estándar civilizatorio, que a su vez da acceso al orden liberal de modernidad y progreso.

A esto se suma que la globalización, entendida como proceso empírico de interconexión, a través, por ejemplo, de la integración regional, supone relativizar principios básicos de estatalidad como la soberanía al promover la eliminación de barreras políticas y legales para garantizar la liberalización económica, la libre movilidad de capitales, bienes, servicios, personas y comunicaciones, y además implica contar con un aparato productivo lo suficientemente competitivo como para poder obtener ganancias de ese intercambio que sean trasladables a la población por medio de mejores condiciones de subsistencia (Clapham, 2002, pp. 792-794).

Las dificultades descritas arriba develan una gran contradicción: el orden mundial liberal descansa en gran medida sobre la conservación y perdurabilidad del estándar del Estado moderno, pero las características básicas de ese modelo no son fáciles de satisfacer por lo que no siempre se puede cumplir y si no se cumple entonces la estabilidad y sostenibilidad de ese orden no puede estar garantizada a largo plazo. De hecho, es un estándar que solo cumplen plenamente un minúsculo grupos de Estados (Boege *et al.*, 2008, p. 3). Es importante tener en cuenta esto porque es a partir de las

supuestas consecuencias prácticas derivadas del incumplimiento que se han construido las narrativas de los llamados “Estados fallidos” o “Estados colapsados”, las cuales a su vez han guiado las decisiones y políticas por demás anacrónicas de la comunidad internacional para salvaguardar el orden mundial liberal.

Según la narrativa de Estados Unidos y sus aliados europeos no cumplir efectivamente conlleva el riesgo de desestabilizar el sistema del cual se benefician y, por lo tanto, se considera que esos “pseudo-Estados” o “cuasi-Estados” son una anomalía o una desviación que amenaza la prevalencia del orden y que debe ser corregida a través de medidas encaminadas a “construir Estado moderno”. En palabras de Boege *et al.* (2008) “los gobiernos de los Estados más desarrollados presentan a los “Estados frágiles” como un desafío para sus políticas de desarrollo y seguridad”. O como lo expresan Milliken y Krause (2002) “son una potencial fuente de inseguridades tanto para sus poblaciones como para los Estados que componen el núcleo de la sociedad internacional y un fenómeno que amenaza y socaba el orden mundial”. Incluso los llamados “Estados fallidos y colapsados” se perciben como una potencial amenaza para la estabilidad misma del sistema de Estados (Raeymaekers, 2005, p. 2).

Sin embargo, el hecho de que no cumplan con un estándar que -como se vio- está diseñado al parecer para que solo sus precursores puedan cumplirlo, lleva a pensar que no alcanzarlo en realidad no significa que deban ser considerados como “Estados fallidos o colapsados”. Desde un enfoque posestructuralista, y de los estudios críticos de seguridad, estas parecen más etiquetas creadas para “securitizar”

dinámicas políticas y sociales que permitan justificar acciones tendientes a satisfacer intereses nacionales específicos, bajo la excusa de la preservación de un orden concreto del cual solo unos pocos se benefician.

En ese sentido, es necesario reconceptualizar la construcción del Estado, abandonando categorías desde visiones estatocéntricas que solo distorsionan la realidad y reconocer que el Estado es una entre diversas formas de organización social y política, que pueden incluir opciones basadas en costumbres y tradiciones autóctonas y procesos históricos locales que no son incompatibles sino que pueden coexistir (Boege *et al.*, 2008, pp. 7-11). Se debe transformar la narrativa hegemónica que se ha impuesto sobre los “Estados fallidos y colapsados” ya que se basa en una interpretación unidireccional de la modernidad que no tienen en cuenta los procesos históricos y empíricos, los cuales, en muchos casos, demuestran la coexistencia de la modernidad y la tradición en los estilos de vida de muchas sociedades, y entender los cambios como parte de un proceso histórico de disputas entre diferentes fuerzas sociales por intentar ejercer control sobre la sociedad (Raeymaekers, 2005, pp. 6-7).

1.2. Las nuevas guerras: efectos de la inacción y causa de la acción

A pesar de los llamados que se hagan para reenfocar la comprensión de la construcción del Estado, ante las claras paradojas que entraña y los efectos que genera la concepción generalmente aceptada, lo cierto es que el proceso se ha conducido y, con seguridad, seguirá desarrollándose bajo el discurso de los “Esta-

dos fallidos y colapsados”, ya que es la única forma que los garantes del modelo tienen para legitimar la defensa de orden que propugnan, aunque irónicamente también puede ser la forma de socavarlo aún más.

Como se señaló antes, uno de los principales argumentos esgrimidos por los defensores de la preservación del estándar de estatalidad occidental, tiene como eje la seguridad y plantea que los Estados “fallan” o “colapsan” porque no cumplen las funciones que están llamados a desempeñar en virtud de lo que dicta dicho modelo. Y también porque al ser incapaces de hacerlo generan unas condiciones que resultan ser favorables para el surgimiento de conflictos armados y otros fenómenos que terminan agudizando sus supuestas condiciones de fragilidad y debilidad interna, truncando así la posibilidad de su consolidación como Estado bajo ese esquema y convirtiéndolos en una “amenaza” para el *statu quo* mundial.

En ese sentido, existe una estrecha relación entre la narrativa de la fragilidad estatal, en tanto anomalía del estándar occidental, y la narrativa de las “nuevas guerras”, categoría en la que son comúnmente agrupados los conflictos que surgieron con posterioridad al fin de la guerra fría. Según Mary Kaldor (1999, pp. 1-12), este tipo de conflictos, a diferencia de sus predecesores, se originan por motivaciones económicas más que políticas, son locales y al tiempo transnacionales, y han fomentado una economía de guerra.

Llama la atención de la descripción de estas guerra el énfasis hecho en la necesidad de comprenderlas en el contexto de la globalización económica y política, un proceso

que ha sido promovido como un criterio de pertenencia al orden internacional imperante, y que, paradójicamente, ha sido un obstáculo en el proceso de formación del modelo de Estado que se propugna en el marco de ese orden mundial. Esto se comprende mejor a partir del rol que este proceso juega en el origen y prolongación de las “nuevas guerras”, al favorecer la obtención de ingresos y rentas por parte de los actores armados para financiar sus esfuerzos bélicos a través de la desregulación y liberalización de los mercados que, a su vez, crean las redes comerciales transfronterizas de materias primas (Arnson & Zartman, 2006, p. 130).

Por lo anterior, una vez más salta a la vista la contradicción del discurso del estándar de estatalidad como condición necesaria para garantizar el orden liberal, pues aunque sea parte de un Estado que es completamente moderno, en la medida en que participe activamente de la globalización, su inserción en contextos donde no están dadas otras condiciones necesarias para captar los réditos que esto en principio supone, genera consecuencias inesperadas al ser también un factor facilitador de tensiones sociales y de conflictos, los cuales, en ese mismo contexto de globalización, adquieren un alcance transnacional que los convierte en una amenaza para el sistema en su conjunto.

Además, es preciso señalar la importancia que esta narrativa da a la dimensión económica de los conflictos, la cual encuentra gran parte de su sustento en las responsabilidades que tienen los Estados -bajo el modelo occidental-, en términos de gobernanza política y económica (Ballentine & Sherman, 2003, p. 3). Es decir, en la medida en que un Estado no pueda o no

quiera¹ atender las expectativas de sus ciudadanos, proveyéndolos de seguridad y distribuyendo equitativamente sus recursos entre la población, habrá un quiebre de gobernanza y de legitimidad que generará una sensación de privación, de descontento e inconformismo social que se traducirá posiblemente en sublevaciones armadas (Arnson & Zartman, 2006, pp. 130, 136).

Al igual que como ha ocurrido con la seguridad, la defensa del estándar de estatalidad, y de la construcción de Estado bajo esos parámetros, ha encontrado una base argumentativa importante en la idea del desarrollo, concretamente de la ausencia de desarrollo o del “subdesarrollo” como amenaza. Si un Estado es incapaz de movilizar sus recursos para la generación de bienestar a su población, no puede producir desarrollo entendido este bajo la lógica teleológica de progreso, civilidad y modernidad, sobre la cual se basa el modelo estatal liberal. Y esa condición de “subdesarrollo” entonces crea unas condiciones de pobreza, desigualdad, opresión, que se canalizan a través del inconformismo social y en el peor de los casos de conflictos, impidiendo cualquier intento por construir o fortalecer instituciones y creando un riesgo para la comunidad internacional (Duffield, 2004, pp. 168-161).

Si bien estos relatos pueden parecer, en cierta medida, cuestionables, no se puede desconocer que la interpretación predominante de las nuevas guerras encaja bastante bien en el

discurso del fallo o el colapso estatal en la medida en que, ciertamente, estas confrontaciones, en muchos casos, constituyen la expresión de las carencias, ausencia e incapacidades institucionales (en regiones como África), para cumplir las responsabilidades que les corresponden conforme al estándar establecido. Sin embargo, tampoco es correcto afirmar que las nuevas guerras, en tanto manifestación de fragilidad, son procesos estáticos. De hecho, si no lo son entonces también sería válido pensar que la fragilidad institucional que, en apariencia, las soporta no es algo que se mantiene incólume en el tiempo sino que también puede cambiar para bien o para mal, condicionando los efectos que hacen que se agudice o cese la violencia.

En ese orden de ideas, contrario a lo que comúnmente se cree, los conflictos armados internos, guerras civiles o guerras nuevas no son eternas sino que pueden mutar y de hecho han venido haciéndolo en regiones como África subsahariana donde las confrontaciones han empezado a marcar una tendencia descendente en términos de riesgo de ocurrencia, frecuencia e intensidad (Straus, 2012, p. 182).

Ahora bien, esto no quiere decir que no haya conflictos, que estos vayan a superarse completamente en el corto o mediano plazo, o que no sigan representando tanto un efecto de la inacción del Estado como un factor de desestabilización. Lo que significa es que las nuevas guerras están mutando y que cada vez es menos frecuente encontrar -al menos en

¹ En el caso de que sus élites gobernantes sean corruptas y codiciosas como ocurre en el caso de África sub sahariana bajo las lógicas de la denominada “extroversión”, el “neopatrimonialismo”, el clientelismo y la corrupción.

regiones como África- ejemplos de conflictos a gran escala que respondan exclusivamente a las características descritas, en especial en lo que respecta a su relación con las motivaciones económicas derivadas de vacíos institucionales en la provisión de bienes y servicios a la población.

Lo que viene mostrando la realidad es que una parte importante de esos conflictos ahora se relaciona más con cuestiones que tienen que ver con cambios institucionales que han tenido lugar dentro de algunos Estados y que podrían dar cuenta de procesos más amplios de transformación que distan de las lógicas de anomalía y ruptura como tradicionalmente se ha hecho creer. Un ejemplo de esto es la violencia electoral provocada por cambios de regímenes de partido único a sistemas multipartidistas (Straus, 2012, pp. 193-194).

2. INTERVENCIÓN CORRECTIVA: CONTRADICCIONES Y EFECTOS

Con todo y las contradicciones que entrañan las narrativas acerca del supuesto peligro que para el orden liberal representan los Estados “fallidos” y “colapsados”, y a pesar de los cambios en la naturaleza de los conflictos que se derivan de esa fragilidad institucional, lo que sigue predominando es una lógica securitizadora según la cual todo aquello que incumpla, o vaya en contra de los parámetros formales que rige y regula a las sociedades “modernas”, es una amenaza y debe ser combatido e intervenido para ser reformado y así garantizar la estabilidad y sostenibilidad del sistema.

Sin embargo, la cuestión de fondo que se busca resaltar aquí es que esos esfuerzos por “corregir” las “anomalías” y “desvíos”, lejos de

propiciar las transformaciones esperadas, indirectamente han contribuido a reforzar algunas de esas dinámicas y, en consecuencia, han terminado por comprometer ese orden que se pretende preservar. En términos coloquiales, el “remedio” presuntamente ideal ha resultado peor que la supuesta “enfermedad”.

Además de los regímenes internacionales, uno de los principales “remedios” empleados por la comunidad internacional para enfrentar los retos que para el orden mundial liberal plantean los “Estados frágiles” son las organizaciones internacionales. Al respecto cabe señalar que si bien una parte importante de la arquitectura institucional internacional vigente se originó con anterioridad a la caída del muro de Berlín, en realidad fue con el ascenso de Estados Unidos como única súper potencia que logró consolidar su vocación liberal. Organizaciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Mundial de la Salud, la ONU y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otán), entre otras, son la materialización de un proyecto liberal que desde mediados del siglo XX veía en la cooperación y el respeto y protección de los derechos humanos la vía para no repetir la devastadora historia de las guerras mundiales, y así lograr la justicia, el desarrollo, el progreso y la máxima aspiración de la paz mundial (Barnett & Finnemore, 2005, pp. 165-170).

El “triunfo” de Estados Unidos en esa carrera estratégica por el poder global, y su intención de crear un orden basado en los principios y valores liberales, propició una ventana de oportunidad para que esas estructuras organizativas de corte liberal pudieran avanzar,

expandirse y consolidarse. De hecho, como es bien sabido, a partir de ese momento se produce una proliferación de instituciones y organizaciones internacionales como nunca antes. Mientras tanto, el nuevo hegemon establecía un marco procedimental y operativo de la realidad internacional en el que este grupo de organizaciones jugaría un papel preponderante como plataforma de difusión y consolidación del estándar civilizatorio occidental, globalista y capitalista dentro del que el modelo del Estado moderno jugaría un papel fundamental.

2.1. El doble rol de las organizaciones internacionales en el orden mundial liberal

De acuerdo con lo anterior, el andamiaje institucional internacional juega un doble rol que es importante considerar para entender su alcance e impacto dentro de la construcción del Estado moderno. Por un lado, al tener una naturaleza eminentemente liberal es, en gran parte, responsable del surgimiento y consolidación del orden mundial actual. Esto significa que las organizaciones internacionales encarnan los principios y valores liberales por excelencia como lo son el progreso, la modernidad, la justicia, la paz, el desarrollo, la libertad, la autonomía, la democracia y el capitalismo. Por otro lado, las organizaciones internacionales son reguladoras y defensoras de ese orden liberal, lo que quiere decir que están diseñadas y funcionan para hacer valer

y respetar dichos valores, y para preservar y garantizar la perdurabilidad del estándar civilizatorio que da acceso al sistema.

Dentro de este gran aparato institucional, uno de los ejemplos emblemáticos y más claros de esta doble función en el marco del orden mundial liberal fue la Liga de las Naciones, creada luego de la primera guerra mundial, más tarde la ONU, instituida después de la segunda guerra mundial. Su creación -en ambos casos- respondió justamente al proyecto liberal de impedir una nueva confrontación armada a gran escala, promover la cooperación entre las naciones y, de esa manera, lograr la paz y la seguridad mundial. Fueron organizaciones internacionales diseñadas cada una en su respectivo contexto para “producir un mundo más liberal” (Barnett & Finnemore, 2005, p. 166).

En cumplimiento de sus deberes, como precursora y garante de ese orden mundial liberal, la ONU ha venido desempeñando un activo rol como máxima instancia de deliberación y de decisión a nivel multilateral, llevando a cabo diferentes acciones y adoptando medidas orientadas a salvaguardar los principios y valores liberales; creando normas, principios y procedimientos para la toma de decisiones que ayuden a regir el comportamiento de los Estados (regímenes internacionales)¹. Pero, sin duda, uno de los ámbitos en los que la ONU ha tenido mayor participación e influencia es el que tiene que ver con la capitalización de la transición desde la era de los imperios a la

¹ Como el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la cooperación al desarrollo, la no proliferación de armas de destrucción masiva, el cambio climático, la asistencia humanitaria, entre muchos otros.

era de los Estados soberanos; concretamente su papel en la construcción y concreción del modelo de Estado moderno.

Así quedó demostrado durante la guerra fría a través de su intervención en el proceso de descolonización en África y Asia, bajo la idea de la autonomía y la autodeterminación que resultó en la aparición de un grupo de nuevos Estados, bajo el estándar de modernidad en los términos señalados en la primera parte de este documento. Y más recientemente, desde la década de los noventa, de su papel en las labores de “rescate” en los llamados Estados “fallidos” y “colapsados”, en particular en África, Asia y América Latina, por medio de la difusión de los principios y valores liberales, y en esa línea de la creación de las condiciones necesarias para que cumplan con los parámetros estructurales y funcionales del estándar de estatalidad liberal (Barnett & Finnemore, 2005, p. 167).

Sin embargo, la intervención de la ONU así como de las demás organizaciones internacionales con competencias dentro del proceso de “corrección” (Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, etc.) para la instauración del Estado moderno liberal, no ha estado exenta de dificultades. De hecho, ha estado llena de contradicciones que han generado un efecto adverso porque, en la aplicación de los principios y valores liberales a los que se supone que debe responder la estructura y funcionamiento de los Estados “débiles”, se terminan generando tensiones que llevan a que empeoren las condiciones que propician las llamadas fallas y el colapso institucional en lugar de corregirlo.

Una de las primeras y más visibles contradicciones es la derogación de la soberanía

estatal. La mayoría de las intervenciones llevadas a cabo por la ONU desde el fin de la guerra fría con el objetivo de “salvar” a los Estados frágiles en nombre de la defensa del orden liberal, han implicado la relativización de regímenes internacionales creados por los mismos promotores liberales como una forma de garantizar la estabilidad del orden mundial, a través de la reinterpretación o desconocimiento de principios fundamentales como el de igualdad soberana de los Estados, la no injerencia en los asuntos internos de los Estados o la proscripción del uso de la fuerza en contra de otros Estados (Dodge, 2013, p. 1192). Irónicamente estos mismos principios son los que se buscan implantar por medio de estas intervenciones porque son los que soportan el modelo de estatalidad “ideal y más efectivo” para guardar el orden. Desde un enfoque realista sería entonces posible deducir que las normas internacionales no son más que instrumentos creados por los Estados más poderosos para cumplirlas o incumplirlas, al vaivén de los acontecimientos y en función de lo que les convenga, según sean sus intereses y el contexto en el que se desenvuelven.

Igualmente, según Barnett y Finnemore (2005) algunas de estas contradicciones incluyen, por ejemplo, las desigualdades en la distribución de las riquezas generadas por el establecimiento de políticas de desregulación y liberalización de la economía, lo que a su vez impide el goce efectivo de los derechos humanos fundamentales de muchas personas al interior de esos Estados. También el riesgo que supone la celebración de elecciones democráticas, de que puedan ser elegidos candidatos con agendas políticas contrarias a los manuales

liberales; o también el efecto al interior de estos Estados que tiene la aplicación del capitalismo de libre mercado ya que compromete la autonomía estatal, en concreto el principio de libre determinación al imponerse desde afuera las normas y reglas que deben guiar el destino económico de las naciones, para que se ajusten a la globalización económica.

En esta misma línea, Raeymaekers (2005) advierte que algunas medidas como los programas de ajuste estructural (PAE), las políticas de privatización de la economía, la asistencia humanitaria, la cooperación técnica para el desarrollo, entre otras, lejos de generar transformaciones que permitan alcanzar los requisitos del estándar de estatalidad, han contribuido en parte a acelerar el deterioro de las instituciones y han incluso aumentado el riesgo de ocurrencia o la prolongación de conflictos en algunos de estos Estados. Lo anterior se debe a que estas acciones terminan siendo aprovechadas e instrumentalizadas, bajo lógicas de extroversión, por los regímenes locales a favor de sus propios intereses particulares, o porque el desconocimiento de las realidades locales conduce a la creación de aparatos institucionales paralelos de provisión de bienes y servicios con claros desbalances demográficos y geográficos.

Volviendo a la primera sección de este documento, las mencionadas inconsistencias y contradicciones entre la intención de intervenir a través de las organizaciones internacionales para “corregir” las anomalías y fallos estructurales y funcionales, y los resultados conseguidos en la preservación del orden mundial, en cierta medida se explican por la prevalencia de las narrativas en torno al supuesto fallo y el colapso de los Estados como manifestación

del incumplimiento del estándar de estatalidad que rige el orden mundial liberal, y de la idea de que la construcción del Estado moderno necesariamente pasa por llenar los supuestos vacíos de poder y autoridad existentes, y suministrar los bienes y servicios que las élites locales no han sido capaces de brindar de manera autónoma.

Como se vio, esta versión no siempre es fiel con la realidad porque el hecho de que en algunos lugares no se cumpla con los atributos y características de ese modelo de estatalidad moderna no es sinónimo de fracaso político o de colapso de la sociedad que la lleva a quedar supuestamente sumida en el “barbarismo”, el conflicto y el atraso (Raeymaekers, 2005, p. 5; Duffield, 2004, pp. 149-154). El problema es que la acción de las organizaciones internacionales como la ONU se ha guiado por este discurso ambiguo y securitizador, y es por eso que su impacto ha sido, en muchos casos, limitado y hasta contraproducente para el proceso mismo de formación institucional de los Estados donde intervienen.

De acuerdo con Michael Barnett y Martha Finnemore (2005), las organizaciones internacionales pueden ser autónomas e independientes porque, a pesar de que son creadas por Estados, estos no siempre intervienen en la ejecución de sus mandatos ya que son las burocracias que las componen las que tienen la experticia para hacerlo. Además, pueden tener autoridad al defender y promover los principios y valores liberales, lo cual a la luz de lo planteado en este análisis las convierte en referentes morales dentro del orden mundial imperante que es eminentemente liberal. A esto se suma que pueden tener recursos mate-

riales como dinero o armas e inmateriales como normas y reglas, lo que les confiere una gran maniobrabilidad al momento de interpretar realidades, priorizar temas, definir problemas y formular soluciones, todo lo cual les confiere a su vez un gran poder para guiar en una u otra dirección el comportamiento de los Estados y, en consecuencia, el orden establecido.

Esta visión socio constructivista puede ser válida a la luz del alcance e impacto que puede llegar a tener el accionar de organizaciones como la ONU en la definición de la identidad y los intereses de los Estados; tanto de aquellos que impulsan intervenciones a favor de la preservación del orden mundial como de aquellos que son objeto de esas operaciones, especialmente en ámbitos concretos como la construcción del Estado. Sin embargo, no se puede subestimar el hecho de que organizaciones internacionales como la ONU finalmente son creadas por Estados, muchas veces, como mecanismos de gobernanza global y de regulación del orden internacional, o también como instancias encargadas de desempeñar funciones cruciales como la provisión de bienes, la recolección de información, el establecimiento de compromisos y el monitoreo de acuerdos.

En ese sentido, dada su esencia eminentemente liberal y el enorme peso que la ONU ha tenido en la difusión y propagación de los principios y valores liberales que rigen el actual orden mundial entonces también sería válido, desde un enfoque realista, pensar que ha sido y es un instrumento al servicio de los intereses de los Estados que propenden por protección y preservación de dicho orden mundial y por extrapolación del estándar de estatalidad sobre el cual se rige.

Ahora bien, en el caso de la ONU, en lo que respecta a su poder, autoridad y legitimidad, si se le analiza desde la perspectiva constructivista, lo que se aprecia es que desde hace varias décadas la imagen de la organización viene deteriorándose, entre otras cosas, por las consecuencias negativas que han generado muchas de sus decisiones, acciones o “inacciones”, sobre todo en cuestiones atinentes precisamente a las intervenciones por medio de las cuales ha buscado ejercer su influencia o poder en la resolución del problema de los llamados Estados “fallidos” y “colapsados”, siendo el papel del Consejo de Seguridad uno de los aspectos que más ha recibido cuestionamientos y críticas.

Si de autonomía y legitimidad se trata, lo que ocurre con el Consejo de Seguridad es un claro ejemplo de que las organizaciones internacionales no siempre actúan al margen de los intereses de los Estados que las crean, como se cree desde el constructivismo. Como es bien sabido este órgano está compuesto por quince miembros, diez no permanentes y cinco permanentes con derecho a veto, de los cuales tres encaran la esencia pura del proyecto liberal: Estados Unidos, Reino Unido y Francia. El hecho de que las decisiones en materia de paz y seguridad internacional dependan de un número reducido de países, plantea una seria dificultad para entender su verdadera legitimidad en términos de representatividad.

Pero lo que resulta aún más preocupante es que las decisiones en temas sensibles como la guerra y la pacificación no siempre sean producto del consenso sino el resultado de la acción unilateral casi siempre de esos Estados precursores y defensores del orden liberal, mo-

vidos por sus intereses particulares asociados por lo general a la protección de esos valores y principios, lo cual igualmente desvirtúa su legitimidad y utilidad.

Así, por ejemplo, en el contexto de la guerra fría, cada vez que Estados Unidos tuvo la oportunidad trató de imponerse sobre la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), ejerciendo su poder unilateralmente dentro del Consejo de Seguridad, haciendo o no uso de su legítimo derecho al veto de acuerdo con sus necesidades e intereses, y también por medio de la activación del sistema de seguridad colectiva ya fuera de manera individual, desplegando todas sus capacidades militares, o de manera colectiva a través de misiones de paz en el caso de Estados azotados por “nuevas guerras” (Kennedy, 2007, pp. 83-86). Ejemplos emblemáticos de lo anterior son las intervenciones en las cuestiones atinentes a las guerras de Corea y Vietnam, así como las crisis del Suez y del Congo entre las décadas del 50 y el 70 (Kennedy, 2007, pp. 88-92).

Asimismo, se destacan algunas actuaciones por parte de Estados Unidos cada vez que vio obstaculizadas sus pretensiones dentro del órgano, ya no haciendo uso del veto, sino esquivando sus obligaciones dentro del mandato y desplegando la retórica del intervencionismo liberal para justificar el uso de la fuerza militar con instrumentos como la Otán en los conflictos de Kosovo, Serbia, Bosnia y Somalia o de ejércitos privados en Nicaragua y más recientemente en Iraq y Afganistán para alcanzar sus objetivos geoestratégicos (Kennedy, 2007, pp. 103-104; Imber, 2006, pp. 330-331; Dodge, 2013, p. 1194).

El fracaso de la mayoría de estas acciones sumado a otros errores derivados de otras decisiones que sí se tomaron concertadamente como el despliegue y/o retiro de misiones de mantenimiento de paz y de intervenciones humanitarias en África y los Balcanes, han restado credibilidad al Consejo en particular y a la organización en general. Esto ha llevado a que desde la década de los noventa un grupo de países, liderado por varias naciones latinoamericanas, asiáticas y africanas, vengan impulsando reformas estructurales que permitan lidiar con los desequilibrios de poder y sus efectos sobre las naciones sin que hasta ahora se hayan logrado avances sustanciales (Imber, 2006, pp. 332-333; Kennedy, 2007, pp. 105-113). Después de todo cualquier enmienda a la Carta constitutiva debe pasar por la aprobación de los miembros del Consejo de Seguridad que tienen el poder de vetar cualquier cambio que afecte sus intereses como el de mantener la estructura bajo la cual pueden seguir instrumentalizando el discurso de la seguridad y la paz liberal.

2.2. La “paz liberal” y la construcción “fallida” del Estado

Al margen de lo que pueda pasar en el futuro con respecto a las reformas del Consejo de Seguridad, un aspecto que merece una atención especial por lo que este organismo ha hecho en el pasado y por su presente, tiene que ver con los efectos que han generado sus actuaciones cuando han sido adoptadas por consenso, específicamente frente a la “construcción del Estado” bajo el estándar liberal, el cual de hecho ha sido eje fundamental de los principales

esfuerzos de pacificación de la organización desde el fin de la guerra fría.

Como se vio en la primera sección, bajo la lógica del estándar del Estado moderno, las “nuevas guerras” han sido interpretadas por los promotores del orden mundial liberal como una de las principales manifestaciones de las fallas y colapsos del Estado, es decir, del incumplimiento de las funciones básicas del modelo de estatalidad que rige el sistema. Dado el supuesto peligro que para la estabilidad y preservación del orden mundial representan estas supuestas “anomalías”, los defensores de dicho orden han visto en la intervención directa (coercitiva y no coercitiva) en esos Estados “frágiles” la mejor manera de corregir esos “desvíos”, haciendo uso de diferentes mecanismos como los regímenes y, especialmente, las organizaciones internacionales dentro de las que ha sobresalido la ONU.

La idea detrás de estas intervenciones, en el caso de la ONU, está recogida en la “Agenda para la Paz” de 1992 del otrora Secretario General Butros Butros-Ghali, o en los términos de Duffield, Paris y otros críticos, en la agenda para la “paz liberal”, ya que su objetivo en últimas, además de contemplar medidas orientadas a la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz (“paz negativa”), procura la imposición de la paz y la construcción de la paz durante el posconflicto en aquellos casos extremos de debilidad institucional por medio del abordaje de las causas de los conflictos armados internos que resultaban de esa fragilidad y, en consecuencia, la promoción de los valores y principios liberales, y la creación de las condiciones políticas, sociales y económicas necesarias para que el Estado moderno

florezca conforme a los requisitos exigidos por el estándar, evitando la continuación o el resurgimiento de la violencia (“paz positiva”) (Duffield, 2004, p. 167; Kennedy, 2007, p. 130; Ruíz, 2013; Chandler, 2017, p. 21; Paris & Sisk, 2011, p. 7; Dodge, 2013, pp. 1194-1195).

En el terreno estas intervenciones han estado a cargo de operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad con mandatos cada vez más amplios, multifuncionales y multidimensionales, con facultades y poderes suficientes para el establecimiento de instituciones democráticas como elecciones, parlamentos, etc., así como la liberalización y desregulación de mercados, la promoción del desarrollo y de los derechos humanos, la asistencia humanitaria y la provisión de seguridad a través del desarme, la desmovilización y reintegración de combatientes y de reformas al sistema de seguridad. En otras palabras, para “construir Estado” en el sentido moderno del término.

En el ejercicio de estas tareas, es preciso reconocer que la intervención de las operaciones de paz de la ONU, en el marco de la Agenda para la Paz, han tenido resultados importantes como lo demuestran a finales de los ochenta y a lo largo de la década de los noventa, los casos de El Salvador, Nicaragua, Suráfrica -con el fin del *apartheid*-, la independencia de Namibia, Mozambique, Burundi y República Democrática del Congo, entre otros. Allí los esfuerzos de construcción y reconstrucción institucional liberal en la transición del conflicto a la paz fueron relativa o parcialmente exitosos (Kennedy, 2007, pp. 132-133; Paris & Sisk, 2011, pp. 5-6).

Sin embargo, la evidencia histórica muestra que han sido más los fracasos de la organización en su rol como promotora del estándar de estatalidad liberal que los triunfos. Se destacan las intervenciones en Angola, donde la celebración de elecciones fue el detonante para el resurgimiento de la violencia; en Camboya, donde si bien se celebraron elecciones no se adoptaron medidas en contra de los principales responsables del genocidio y a su vez opositores de la paz; o los conocidos desastres de Somalia, donde la falta de consenso y de coordinación llevaron al despliegue de una fallida operación unilateral por parte de Estados Unidos en desmedro de los esfuerzos de la ONU para avanzar en una situación de democracia, justicia y paz, y donde la promoción de incursiones armadas desde Etiopía han exacerbado la situación de inestabilidad a nivel local y regional (Ruiz, 2013; Dias, 2013).

Igualmente, los casos de la ex Yugoslavia y Ruanda, donde no solo no se pudieron evitar dos grandes genocidios sino que incluso indirectamente se contribuyó a su desarrollo, y el caso de Sudán del Sur, donde la construcción de un Estado independiente canalizando apoyos al actor político supuestamente más fuerte, condujo a la reaparición de la violencia y la consecuente ampliación de los agravios de la población (Kennedy, 2007, pp. 134-145; Paris & Sisk, 2011, p. 7).

Asimismo, sobresale el caso de Timor Oriental, donde los intentos de construcción estatal fracasaron de manera contundente, entre otras cosas, porque la intervención de la ONU partió del supuesto de que era posible iniciar este proceso desde cero, lo que llevó a diseñar una intervención que privilegiaba la

centralización gubernamental sin considerar las prácticas de gobierno tradicional de la mayoría de la población de las áreas rurales, es decir, desconociendo la existencia de lo que Boege *et al.* (2008) denomina “órdenes políticos híbridos” pre existentes. Esto resultó en una total desconexión entre el gobierno y la población que no se sentía identificada como parte de esa nueva forma de organización política, y la generación de tensiones, violencia y un alto grado de inestabilidad.

Igualmente, están los muy conocidos casos de Afganistán e Iraq que tienen la particularidad de ser experiencias atípicas de intervenciones para la construcción de Estado luego de una invasión extranjera y no de una “nueva guerra” propiamente dicha (Paris & Sisk, 2011, p. 5), aunque a la vez experiencias clásicas de intervención en nombre de la paz liberal. Al igual que como ocurrió en Timor y en la mayoría de los Estados donde se ha intervenido para preservar el orden liberal, en Afganistán e Iraq no se tuvieron en cuenta sus particularidades internas con consecuencias devastadoras, y es allí donde radica una de sus principales falencias legítimamente criticables, más allá de lo que puedan significar en términos de relaciones de poder e intereses hegemónicos ocultos (Chandler, 2017, p. 27).

Aunque no fueron intervenciones directas de la ONU, para efectos de este trabajo resultan especialmente llamativas tres cuestiones de estas experiencias. Por un lado, si bien fueron intervenciones en las que participaron organizaciones internacionales (por ejemplo, la ONU y la Otán), sus acciones fueron lideradas y coordinadas por Estados Unidos: el hegemón, creador, defensor y protector por excelencia del

orden mundial liberal. Esto a su vez muestra que por más autonomía, autoridad y legitimidad que una organización internacional tenga -según el enfoque constructivista-, lo cierto es que al final, desde una lógica realista, terminan siendo instrumentos que responden a los intereses de los Estados poderosos, en este caso de un Estado en particular con un objetivo claro: preservar los valores, normas y principios liberales (Dodge, 2013, pp. 1199-1200).

Por otro lado, las intervenciones se basaron en una ampliación del concepto de “Estado fallido” y “colapsado”, al incluir el discurso de la promoción del terrorismo internacional como uno de sus rasgos definitorios y también se basaron en una reinterpretación, por parte del hegemon y sus aliados, del principio de soberanía y del uso de la fuerza, al plantear la posibilidad de actuar de manera preventiva, justificando la “violación” de esa soberanía en nombre de la liberación de la población, de la reconstrucción del Estado luego del derrocamiento de sus respectivos regímenes, y de la defensa de la seguridad internacional. Al tiempo estas intervenciones establecieron como nuevo requisito dentro del estándar de estatalidad, y por extensión del estándar de civilización, para pertenecer al orden mundial, la lucha frontal contra el fenómeno del terrorismo transnacional.

Una cuestión adicional aplicable a casi cualquier otra intervención para la construcción de paz liberal tiene que ver con los escasos resultados obtenidos. Según Dodge (2013), más de una década después de las operaciones militares tanto en Afganistán como Iraq la situación tanto a nivel político como social y económico lejos de ser mejor, no solo es crítica

sino incluso peor que antes de la intervención. Ni el establecimiento de gobiernos democráticos, ni la apertura de los mercados, ni la inserción en la globalización, ni la defensa de los derechos humanos han tenido los resultados esperados y muestra de eso es la prevalencia de altos niveles de inestabilidad institucional, corrupción, violencia, pobreza y desigualdad (Dodge, 2013, pp. 1208-1210).

Visto en perspectiva, el fracaso de la aplicación de la “paz liberal” para la construcción del Estado moderno, según se puede ver a partir de estas experiencias, no es más que el resultado lógico de una serie de contradicciones y dilemas inherentes a las propias intervenciones a través de las cuales se lleva a cabo el proceso y al discurso de la construcción del Estado. Se destaca, por ejemplo, la tensión entre la promoción del autogobierno por medio de una intervención externa altamente intrusiva por naturaleza; la injerencia en la elección de los líderes apropiados que contradice el discurso de la apropiación local; la aplicación de valores liberales universales sin tener en cuenta las prácticas sociales, políticas y culturales locales; y el afán por cumplir objetivos de corto plazo que impide crear instituciones sólidas que sean sostenibles a largo plazo (Paris & Sisk, 2011, pp. 8-9; Chandler, 2017, p. 27).

REFLEXIONES FINALES

La estabilidad y sostenibilidad a largo plazo del orden mundial liberal no está asegurada porque su preservación y consolidación avanza en medio de profundas contradicciones ideológicas, normativas y políticas:

(i) La supuesta existencia de un estándar de estatalidad liberal que debe cumplirse a toda costa para sostener el orden mundial vigente en sí mismo es una idea discutible en la medida en que es un modelo que en la práctica solo unos cuantos Estados (algunos de los más ricos y poderosos que son a su vez los precursores y defensores de dicho orden) pueden cumplir y que, en la mayoría de los casos, es poco factible, inviable e incluso inconveniente por las implicaciones políticas, sociales y económicas que conlleva. Parece ser un estándar diseñado para que los más débiles no lo puedan cumplir y así justificar su intervención por parte de los más fuertes.

(ii) En su afán por tratar de proteger dicho orden y de esa manera conservar sus posiciones de poder, sus precursores han empleado narrativas hegemónicas que construyen regímenes de verdad por medio de la instrumentalización de etiquetas (“tercer mundo”, “Estados fallidos, colapsados o frágiles”, “nuevas guerras”, “terrorismo”, etc.) para justificar decisiones y acciones que paradójicamente chocan con los propios ideales sobre los cuales se fundamenta ese orden. El uso de estas etiquetas, en el entendido de que hay un estándar de estatalidad que debe cumplirse, ha llevado al “suministro de una serie de recetas mágicas” (neoliberalismo, capitalismo, democracia, globalización) que si bien pueden traer beneficios, han resultado perjudiciales en regiones del mundo con órdenes políticos, sociales y económicos pre existentes.

(iii) El rotundo e irrefutable fracaso de las intervenciones internacionales en nombre de la “paz liberal” a lo largo de las últimas tres décadas para “corregir” lo que supuestamente

está mal a los ojos de los defensores del orden mundial liberal y hacer cumplir ese modelo de estatalidad a la fuerza como garantía de preservación del orden imperante, demuestra que lo que en realidad ha fallado y ha colapsado definitivamente no es el Estado -como lo quieren hacer ver para justificar lo que en realidad son intereses hegemónicos y acciones con objetivos claramente geoestratégicos y utilitaristas- sino la creencia de que es este el único, el mejor y más efectivo mecanismo de organización política y social para las naciones de todo el mundo.

(iv) Decir que algo ha fallado cuando en realidad no ha fallado y aplicar soluciones donde no había problemas es un contrasentido, pero es lo que ha guiado el proceso de construcción estatal a través del discurso de la paz liberal y es por eso que lejos de generar bienestar, lo único que han provocado es caos e inseguridad. Se ha asumido el modelo de estatalidad liberal como un valor universal exportable a todas las sociedades sin tener en cuenta sus particularidades inherentes y esto ha llevado a crear rupturas sociales que se han expresado en fenómenos que impiden el incumplimiento de ese estándar de estatalidad y de paso que amenazan el propio orden internacional.

REFERENCIAS

- Arnsperg, C. & Zartman, W. (2006). Economías de guerra: la intersección de necesidad, credo y codicia, en Mesa, M. y González, M. (coords.), *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo*: Anuario CIP 2006, Barcelona: Icaria; Centro de Investigación para la Paz, pp. 121-144.

- Ballentine, K. & Sherman, J. (Eds.) (2003). *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond greed and grievance*. International Peace Academy
- Ballentine, K. (2003). Beyond Greed and Grievance: Reconsidering the Economic Dynamics of Armed Conflict. En: Ballentine, K. & Sherman, J. (Eds.), *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond greed and grievance*. International Peace Academy.
- Boege, V. et al. (2008). ¿Qué es lo “fallido”? ¿Los Estados del Sur, o la investigación y las políticas occidentales? Un estudio sobre órdenes políticos híbridos y lo Estados emergentes. Working paper 08. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Barnett, M. & Finnemore, M. (2005). The power of liberal international organizations, en Barnett, M. & Duvall, R. (Eds.), *Power un Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B. (2014). The ‘Standard of Civilization’ as an English School Concept. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 42 (3) 576-594.
- Chandler, D. (2017). *Peacebuilding: the Twenty year’s crisis, 1997-2017*. (Gewerbestrasse): Palgrave Mcmillan.
- Clapham, C. (2002). The challenge to the state in a globalized world. *Development and change* 33 (5): Institute of Social Studies, pp. 775-795.
- Dias, A. (ed.) (2013). *State and Societal Challenges in the Horn of Africa. Conflict and processes of state formation, reconstruction and disintegration*. Lisboa: Center of African Studies (CEA) ISCTE-IUL University Institute of Lisbon.
- Dodge, T. (2013). Intervention and dreams of exogenous statebuilding: the application of Liberal Peacebuilding in Afghanistan and Iraq. *Review of International Studies*, 39, 1189–1212.
- Duffield, M. (2004). *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Jackson, R.; Sorensen, G. & Moller, J. (2019). *Introduction to internacional relations. Theories and approaches*. 7ª. edition, Oxford: Oxford University Press.
- Hobson, C. (2008). Democracy as Civilization. *Global Society*, vol. 22, No. 1, january.
- Imber, M. (2006). The reform of the UN security Council. *International Relations*, vol. 20: 328, pp. 328-334.
- Kaldor, M. (1999) *New and Old Wars: Organized violence in a global era* Stanford University Press, Palo Alto, CA.
- Kennedy, P. (2007). *El Parlamento de la Humanidad: La historia de las Naciones Unidas*. Cap. 2: “El acertijo del Consejo de Seguridad” y 3 “Mantener la paz y declarar la guerra”. Barcelona: Debate.
- Milliken, J. & Krause, K. (2002). State failure, state collapse, and state reconstruction: concepts, lessons and strategies. *Development and change* 33 (5): Institute of Social Studies, pp. 753-774.
- Paris, R. & Sisk, T. (2011). *Gestionar contradicciones: los dilemas inherentes a la construcción posbélica del Estado*. Documentos para la discusión “posbélica” (Madrid): Escuela de Cultura de Paz – ECP.
- Raeymaekers, T. (2005). Collapse or order? Questioning state collapse in Africa. Working paper N° 1. Conflict research group.
- Ruiz, I. (ed.) (2013). *El sueño liberal en África Subsahariana. Debates y controversias sobre la construcción de la paz*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Straus, S. (2012). Wars do end! Changing patterns of political violence in sub-saharan Africa. *African Affairs*, 111/443, 179–201.

Cuarta revolución industrial: implicaciones en la seguridad internacional¹

Nicolás De la Peña*
Oscar Granados**

RESUMEN

Esta investigación analiza las implicaciones de la cuarta revolución industrial en la seguridad internacional. Considera los impactos en conjunto de las tecnologías como una perspectiva multidimensional de la seguridad, la perspectiva expansiva de la seguridad y la innovación disruptiva. Se encuentra que las tecnologías amplían las capacidades actuales y crean otras

nuevas para los actores tradicionales y no tradicionales. Así, la seguridad internacional se expande horizontalmente dado el surgimiento de amenazas que supone el ámbito digital en las dimensiones de la seguridad, y verticalmente al transformar las capacidades de los actores del sistema internacional.

Palabras clave: seguridad internacional, tecnologías, cuarta revolución industrial, inteligencia artificial, relaciones internacionales.

¹ Este artículo surge de la tesis de maestría presentada para optar al título de Magíster en Asuntos Internacionales por la Universidad Externado de Colombia. La disertación obtuvo distinción meritoria y fue dirigida por el profesor Oscar Granados.

* Magíster en asuntos internacionales, profesional en comercio internacional. Profesor de tiempo completo, Universidad de La Salle, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. (Colombia). [ndelapena@unisalle.edu.co]; [ORCID: 0000-0001-7223-9502].

** Candidato a doctor en ciencias sociales, magíster en relaciones internacionales, magíster en asuntos internacionales, especialista en negocios internacionales, economista. Profesor de tiempo completo, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Departamento de Economía y Comercio Internacional. (Colombia). [oscar.m.granados@utadeo.edu.co]; [ORCID: 0000-0002-4992-8972].

Recibido: 1 de marzo de 2020 / Modificado: 18 de mayo de 2020 / Aceptado: 3 de junio de 2020

Para citar este artículo:

De la Peña, N. y Granados, O. (2021). Cuarta revolución industrial: implicaciones en la seguridad internacional. *OASIS*, 33, pp. 49-73.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.05>

Fourth industrial revolution: implications for international security

ABSTRACT

This research analyzes the implications of the fourth industrial revolution on international security. It considers the impacts of the technologies as a whole drawing on the multidimensional perspective of security, the expansive perspective of security and the disruptive innovation framework. We found that new technologies increase current capabilities and create new ones for traditional and non-traditional actors. Therefore, international security expands horizontally by deepening the threat of the digital sphere in the security dimensions, and vertically by transforming the capabilities of international system actors.

Keywords: International security, technology, fourth industrial revolution, artificial intelligence, international relations.

1. INTRODUCCIÓN

La revolución tecnológica está transformando el mundo, integrando diversas disciplinas y conocimientos que, hasta hace algunos años, era impensable conectarlos de alguna forma. La inteligencia artificial (AI), la robótica, la impresión 3D, el internet de las cosas (IoT) y la biología sintética –por mencionar algunos– permiten una interacción entre los ámbitos físico, computacional, digital y biológico (Schwab, 2016). Pero ¿qué implicaciones presentan las nuevas tecnologías en la segu-

ridad internacional? Los cambios que están surgiendo dan lugar al empoderamiento de nuevos actores, al aumento de sus capacidades y la aparición de nuevos escenarios. Estudios anteriores sobre la cuarta revolución industrial se han enfocado principalmente en las consecuencias económicas (Brynjolfsson & McAfee, 2014; Frey, 2019), empresariales (Agrawal, Gans & Goldfarb, 2019), éticas (Hooker & Kim, 2019), diplomáticas (Bjola & Holmes, 2015) y sociales (Makridakis, 2017), pero el tema no se ha abordado a profundidad desde las relaciones internacionales y, cuando se ha hecho, únicamente se toma como referente una tecnología de manera aislada (Cummings *et al.*, 2018; Greg & Chan, 2017; Johnson, 2019; Scharre, 2018), enfatizando en actores específicos (Cronin, 2020) u observando los efectos en la guerra y el ámbito militar (Kosal, 2020; Tinnirello, 2018). No obstante, la verdadera transformación ocurre al entender las tecnologías como un sistema adaptativo complejo, cuyas propiedades emergentes superan la suma de sus partes.

Históricamente, el desarrollo tecnológico ha tenido implicaciones en la seguridad internacional. Estos desarrollos han otorgado ventajas a aquellos que han implementado y adoptado los nuevos inventos. La primera revolución industrial generó un crecimiento económico y un poderío militar que constituyó la consolidación del imperio británico. La segunda revolución industrial empoderó a varios Estados europeos, en especial al imperio alemán de Guillermo II. La tercera revolución industrial dio lugar a la consolidación de la hegemonía tecnológica y militar de Estados Unidos. Ahora, ¿cuáles son las implicaciones

de la cuarta revolución industrial en la seguridad internacional? Para ello, se realiza un análisis desde la perspectiva de la seguridad multidimensional, entendiendo dónde ocurre la transformación (dimensiones de seguridad), quién se transforma (objetos de referencia), qué ocurre (expansión horizontal y vertical) y cómo ocurre (redistribución de poder a partir de la innovación disruptiva).

Este documento está estructurado de la siguiente manera. Después de la presente introducción, se presenta un marco conceptual y metodológico que permite comprender las implicaciones del cambio tecnológico en la seguridad internacional y su aplicación en la investigación. A continuación, se discuten los resultados de la interacción de las tecnologías en las dimensiones de la seguridad internacional y, finalmente, se concluye.

2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

Para lograr el objetivo general de la investigación, se presenta una metodología que permite comprender qué cambio ocurre (expansión de la seguridad) dónde ocurre (dimensiones de seguridad) a quién le ocurre (objetos de referencia / actores) y por qué ocurre (innovación disruptiva). Por lo tanto, se presenta primero el marco conceptual que permite comprender la transformación de las tecnologías en la seguridad internacional, y basado en ello, se presenta la metodología.

Las transformaciones históricas de la seguridad internacional pueden comprenderse mediante la seguridad extendida propuesta por Rothschild (1995). La expansión vertical abarca la ampliación de los referentes de seguridad, que han pasado de estar centrados exclusivamente en el Estado —o las entidades políticas— a incluir otros actores del sistema internacional y los individuos. La expansión horizontal aborda las dimensiones de seguridad involucradas: desde lo militar hasta lo económico y lo social. Por lo tanto, se evidencia que históricamente, la seguridad se ha expandido al incorporar un mayor número de actores y asuntos que interactúan en la seguridad internacional, confirmando que esta es un sistema complejo. No obstante, se requiere una aproximación teórica que elabore con precisión dónde ocurren los cambios (asuntos) y a quién le ocurren (actores). A continuación, se presentan las principales teorías de los estudios de seguridad en relaciones internacionales.

El objetivo de los estudios de seguridad es analizar cómo son amenazados y cómo se protegen los objetos de referencia². Desde el surgimiento de los estudios de seguridad y, en particular, durante la guerra fría, el objeto de referencia ha sido el Estado, que se asegura mediante la fuerza militar. Sin embargo, la seguridad internacional es un concepto contestado en relaciones internacionales (Baldwin, 1997) de modo que existen múltiples teorías que varían en función de los objetos de refe-

² En el contexto de la seguridad internacional, el objeto de referencia es entendido como “la protección de algo, frente a una amenaza de algún tipo” (Collins, 2007, p. 426).

rencia, considerando como variables los actores (quién realiza la acción y quién se defiende) y las amenazas (cómo realiza la acción y de qué se defiende). Los referentes de seguridad propuestos por el positivismo –realismo y liberalismo– consideran al Estado como el único referente de seguridad o, al menos, como el más relevante, aunque este último le otorga un carácter interdependiente en relación con elementos como el comercio y las finanzas. El origen de las amenazas se limita a la acción por parte de otros Estados, aunque el liberalismo considera que pueden limitarse mediante la cooperación y las instituciones (Frasson-Quenoz, 2014). Estas aproximaciones tradicionales no permiten considerar actores diferentes al Estado en los procesos de transición del poder, de modo que resultan inadecuados para la propuesta de este documento. Por otro lado, las aproximaciones no tradicionales, pese a que no poseen un cuerpo homogéneo de teorías, comparten como un *ethos* común la crítica a las aproximaciones tradicionales. Por ejemplo, consideran cómo se forma una amenaza, qué relación existe con ámbitos no militares o cómo influyen los actores no estatales (Mutimer, 2007). Teorías tales como los estudios de paz, estudios de género y la seguridad humana, tienen como referente de seguridad otros elementos como la población, el individuo y el medioambiente, buscando identificar causas estructurales de violencia y considerando que el Estado no es el referente central de la seguridad. Pero

estas aproximaciones resultan difusas en su aplicación y están más enfocadas en explicar cómo se constituyen los asuntos de seguridad que en proveer herramientas para explicar las transformaciones (Browning, 2011).

En consecuencia, la Escuela de Copenhague (Buzan, Weaver & de Wilde, 1998) resulta pertinente porque es más concreta y menos heterogénea que otras aproximaciones críticas, y considera diversos actores (sistema internacional, Estado e individuos), a diferencia de las aproximaciones tradicionales. Esta teoría combina, por un lado, el concepto de dimensiones de seguridad: militar, económica, política, societal y ambiental³ (Buzan, 1983), lo que permite comprender los objetos de referencia y las fuentes de las amenazas y, por otro lado, el concepto de securitización (Weaver, 1995), que sostiene que la definición de un asunto de seguridad es un acto discursivo. Dado el carácter exploratorio de este documento, se enfoca en las dimensiones de la seguridad internacional y sus condiciones materiales (Buzan, 1983), más no en las prácticas discursivas (Weaver, 1995), misma razón por la cual enfoques sociohistóricos (por ejemplo: Buzan, 2015) no pueden ser aplicados en este trabajo. La Escuela de Copenhague permite incorporar los cambios que ocurren en términos de actores y dimensiones de la seguridad internacional.

Ahora bien, la interacción entre los actores del sistema internacional es dinámica y la tecnología es un factor que propicia el cambio

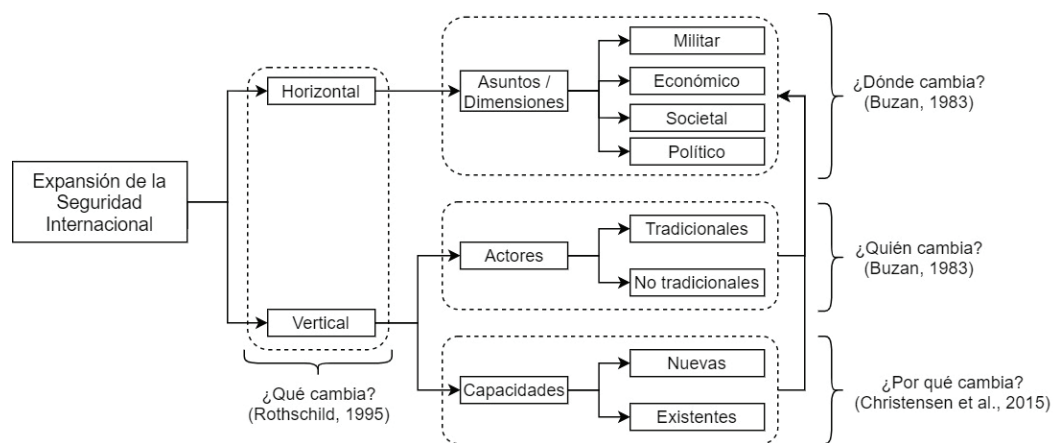
³ En la presente investigación, los sectores de la seguridad definidos por Buzan son considerados como *dimensiones* de seguridad.

y la redistribución del poder, afectando así las dimensiones y expandiendo la seguridad internacional. Para estudiar este fenómeno, se aplica el marco analítico de la innovación disruptiva de (Christensen, Raynor & McDonald, 2015) que, aunque inicialmente fue creado para comprender los cambios en la participación empresarial en el mercado, es posible su aplicación para el estudio de los cambios en la participación de actores internacionales en el sistema internacional (Cronin, 2020). Sostiene que la transformación de un producto caro y exclusivo en otro asequible y masivo –usualmente como consecuencia de nuevas tecnologías– genera redistribuciones en la participación. En el sistema internacio-

nal esto supone que tecnologías y capacidades que antes eran exclusivas de ciertos actores ahora están distribuidas como consecuencia de la innovación. Esta se puede categorizar en sostenida y disruptiva, en la que la primera amplía las capacidades existentes de los actores y la segunda genera capacidades nuevas⁴. En términos generales, la disrupción provocada por las tecnologías genera una redistribución del poder entre diferentes actores y dimensiones de la seguridad internacional.

El marco conceptual permite comprender la expansión de la seguridad internacional (ver figura 1) con lo cual resulta posible establecer la metodología de trabajo: se examinan las transformaciones que ocurren en las cuatro

Figura 1
Marco conceptual



Fuente: Elaboración propia.

⁴ En el resto del documento, se entenderá por aumento de capacidades la innovación sostenida, y por creación de capacidades nuevas la innovación disruptiva.

dimensiones de la seguridad internacional, analizando en cada una los cambios en los actores como consecuencia de la variación en sus capacidades.

3. RESULTADOS: IMPLICACIONES DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

La seguridad internacional se estudia desde cuatro dimensiones con la finalidad de establecer las transformaciones que allí surgen como consecuencia de la transición del poder entre diversos actores que modifican sus capacidades. A continuación, se presentan las cuestiones más relevantes que transforman las capacidades de los actores en cada una de las dimensiones.

3.1. Seguridad militar

En esta sección se presentan los impactos que tienen las tecnologías de la cuarta revolución industrial en la seguridad militar. Inicialmente, se analizan los sistemas autónomos, los cuales reducen los costos para realizar un ataque e incrementan las capacidades de este. Posteriormente, se analiza el tema de la vigilancia y seguimiento, que se hace posible gracias al ecosistema digital que provee el IoT, así como la proliferación de armas de fuego, la cual se puede incrementar por tecnologías como la impresión 3D. Finalmente, en lo que respecta a las armas de destrucción masiva, tanto las impresoras 3D como la biología sintética plantean amenazas al crear capacidades nuevas o al incrementar el riesgo ya existente.

– Sistemas autónomos

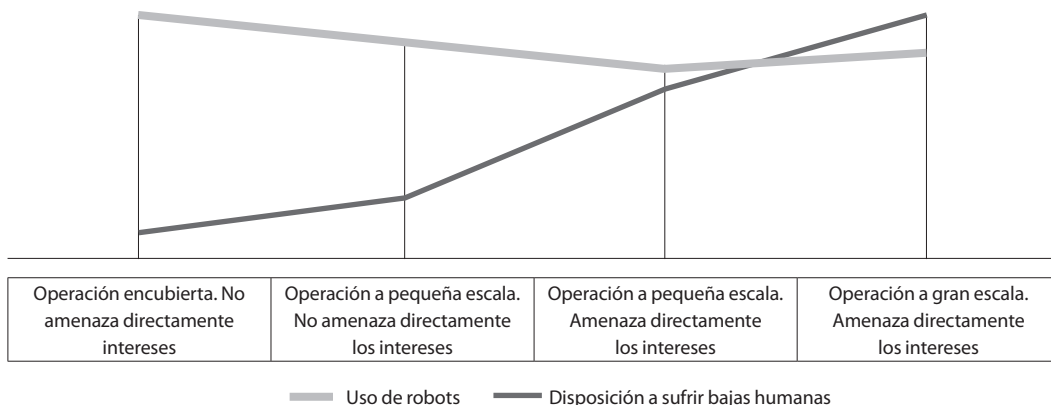
La capacidad de hacer daño a distancia sin involucrar personal en las operaciones ha estado presente en los actores estatales y no estatales. No obstante, los sistemas autónomos amplían las capacidades actuales al no requerir la presencia física del operador dentro del aparato, reduciendo los riesgos humanos e incrementando la precisión en los procedimientos. El caso de los vehículos aéreos no tripulados (VANT) –popularmente llamados drones–, resulta ilustrativo. Estos han sido utilizados desde 1990 por parte de los Estados. Su proliferación entre actores estatales y no estatales es evidente, pues en el 2000 eran utilizados por 17 países mientras que la cifra ascendió a 75 en 2015 (Kreps, 2016). Esto se explica por el avance de los sensores que recopilan datos, los sistemas de procesamiento de información y los desarrollos en robótica, lo que les permite realizar ataques, hacer reconocimiento del terreno e incluso identificar patrones de comportamiento durante los sobrevuelos realizados (Oh *et al.*, 2014). Estas características, sumadas a la reducción de precios (PwC, 2018), han generado incentivos para que los actores no estatales utilicen VANT en sus operaciones como los casos de rebeldes libios y sirios, peshmergas kurdos, Hamas, Isis y los carteles de droga en Colombia y México (New America Foundation, 2017). Por ejemplo, Hezbollah en El Líbano y Siria (Franke, 2016) e Isis en Irak adaptaron drones de uso comercial para lanzar morteros y ejercer vigilancia, lo que les ha permitido obtener información que previamente era difícil de conseguir (Ward, 2017).

En consecuencia, “la ventaja tecnológica en los sistemas no tripulados, que una vez tuvo una élite reducida, está desapareciendo rápidamente” (Patterson, 2017, p. 24). Al tener una mejor capacidad de acción y estar expandida entre los actores no estatales, los ataques pueden volverse más factibles (Singer, 2009; Scharre 2018), aunque permiten mejorar la proporcionalidad (ataque limitado a cumplir el objetivo evitando el daño innecesario), y la discriminación, que busca reducir el daño colateral (Kreps, 2016). En ese sentido, el auge de los robots en el ámbito militar continuará, dado que la disposición a la pérdida en el caso de robots es muy inferior frente a las pérdidas humanas, además del costo comparativamente bajo que tienen estos frente a las tropas (McCafferty, 2016). Sin embargo, cuando hay amenazas significativas hacia un Estado, la sociedad está dispuesta a sacrificar vidas. La

gráfica 1 pone de manifiesto esta relación y además permite observar cuándo serían útiles los robots militares.

El uso de sistemas autónomos y semiautónomos en el ámbito militar plantea, entonces, tres aspectos. En primer lugar, el hecho de que las operaciones sean realizadas por máquinas, mientras que los humanos las controlan en lugares remotos y seguros, permite realizar ataques y recolectar información sin poner en riesgo la integridad física de los atacantes, incrementa las capacidades actuales para los actores tradicionales y no tradicionales. En segundo lugar, el uso masivo de datos y sistemas de IA hacen que la precisión se incremente, ampliando así capacidades ya existentes. Finalmente, las dos características anteriores hacen que se reduzcan los costos económicos y en vidas de los ataques, incrementando la facilidad de que actores tradicionales y no tradicionales los realicen.

Gráfica 1
Situaciones de seguridad en las cuales es aceptado el uso de robots



Fuente: Adaptación propia con base en McCafferty (2016).

– Vigilancia y seguimiento

De otro lado, las capacidades de vigilancia y seguimiento se incrementan por la conectividad y el internet ubicuo que permite el IoT. Los sensores de detección han ganado precisión y facilidad de comunicación, pudiendo ser instalados en lugares remotos. El uso más destacado ha sido el monitoreo de fronteras, pues son capaces de detectar personas mediante sistemas de detección visual y auditivos. La disponibilidad continua de datos permite tomar decisiones basadas en análisis en tiempo real. No obstante, el hecho de que los objetos militares se encuentren en línea genera también riesgos, a saber: control remoto ilegal, robo de información, colocación de información falsa y perturbación del flujo de datos (Fraga-Lamas *et al.*, 2016), lo que puede ser ocasionado por actores no estatales (Cronin, 2020).

Por otra parte, la IA está cambiando los servicios de inteligencia, pues tiene la capacidad de detectar con mayor precisión “el movimiento potencialmente hostil de tropas cerca de una frontera nacional” (Kaplan, 2016, p. 117). ¿Qué explica este fenómeno? Primordialmente, que la información que se requiere para tomar decisiones surge de la recolección de datos. Pero el volumen es tal, que para obtener información son necesarios sistemas de IA y estructuras algorítmicas. Aun así, dado el nivel actual del *Big Data* (que no contempla todos los datos posibles), los analistas humanos seguirán siendo necesarios, pues son los únicos que pueden interpretar aquello que no está en los datos y ponerlo en contexto. Por lo tanto, la colaboración entre algoritmos y humanos

es fundamental en este ámbito (Puyvelde, Coulthart & Hossain, 2017).

La vigilancia y el control ejercidos mediante tecnologías amplían las capacidades actuales, en especial, para los actores tradicionales y les permite a los actores no tradicionales utilizar las vulnerabilidades en los sistemas para realizar ataques.

– Proliferación de elementos bélicos

La impresión 3D amplía capacidades existentes y crea capacidades nuevas, pues permite obtener materiales en menos tiempo y con menos conocimiento previo, puesto que ya no se requiere el diseño y la preparación del proceso productivo, sino que basta con obtener los insumos y el archivo digital (Walther, 2015). Además, permiten, primero, copiar los diseños de las armas más avanzadas, reduciendo la ventaja que otorgaba el desarrollo y la posesión exclusiva de armamento avanzado, y segundo, la proliferación de estos hacia otros actores. Esto se conoce como proliferación horizontal, mientras la vertical se relaciona con la obtención de más elementos que ya se poseían previamente (Lodgaard, 1991).

La impresión 3D es un riesgo potencial para los Estados puesto que es una tecnología de doble uso (DoD, 2016). Por un lado, facilita la producción de componentes que le pueden ser útiles a las fuerzas armadas que, por ejemplo, han utilizado esta tecnología para producir piezas de repuesto en lugares de difícil acceso o con una cadena logística demorada como Afganistán (Gershenfeld, 2013). Pero, por otro lado, reduce la ventaja

tecnológica de sus fuerzas al facilitar la copia de algunos avances a otros actores estatales y no estatales.

La facilidad que da la impresión 3D para elaborar armas de forma rápida y a bajo costo, se hace evidente en la fabricación de pistolas y fusiles de asalto. En Estados Unidos para el 2013, se realizó una prueba de una pistola 9 milímetros fabricada totalmente –salvo el gatillo– en plástico utilizando una impresora 3D. El archivo digital con el cual se elaboró el arma ha sido descargado más de 100.000 veces y es posible encontrarlo en diferentes sitios web. También es posible encontrar el archivo con la información para la fabricación de una AK-47 (Robertson, 2013). De igual modo, un revólver de plástico se puede fabricar utilizando una impresora 3D de bajo costo –unos USD 500–. La munición se encuentra también entre los elementos bélicos que es posible imprimir (Kleinman, 2013)⁵.

Así las cosas, la impresión 3D amplía las capacidades existentes –pues actores tradicionales y no tradicionales han tenido acceso a las armas desde tiempo atrás– al reducir tiempo y costos de procesos de fabricación. De igual modo, la reducción del conocimiento necesario para desarrollar nuevos objetos, crear nuevas capacidades y difundirlo hacia otros actores, incluidos los no estatales.

– Armas de destrucción masiva

Otra amenaza que surge de la impresión 3D es la disminución de la dificultad para la creación de componentes para armas de gran escala como motores de reacción y componentes de misiles, además de permitir la elaboración de componentes para la fabricación de armas de destrucción masiva, bien sea nucleares, químicas o biológicas, con el agravante de mantener dichas operaciones con un nivel de privacidad elevado (Kroenig & Volpe, 2015). Aunque actualmente es técnicamente imposible utilizar la manufactura aditiva para crear totalmente armas de destrucción masiva, Fey (2017) presenta cuatro maneras en las que esta tecnología puede contribuir al desarrollo de este tipo de armas, como se presenta en la Tabla 1.

De esta forma, la impresión 3D crea una nueva capacidad por la facilidad para la producción de componentes de las armas de destrucción masiva, junto con la privacidad que permite la fabricación personalizada, pues no son necesarias grandes fábricas, lo que reduce el desplazamiento originado por el comercio de estas piezas entre países, lo cual es uno de los principales factores para que los Estados monitoreen e identifiquen estas actividades.

Otras amenazas a la seguridad militar son causadas por la biología sintética porque “incrementa el riesgo de la creación de agentes

⁵ Armas más sofisticadas, como los misiles, ya están en vía de ser logrados totalmente a través de impresoras 3D; Raytheon el fabricante estadounidense de armas informó que había producido el 80 por ciento de las partes de un misil utilizando manufactura aditiva (Raytheon, 2015). Por otro lado, la fabricación de drones en 3D también ha resultado exitosa, pues algunos investigadores lograron imprimir un dron en menos de un día a un costo aproximado de USD 2.500 (Fey, 2017).

Tabla 1
La impresión 3D facilita el desarrollo de armas de destrucción masiva

Fácil obtención de componentes y materiales	• Importar o fabricar las piezas era muy difícil, dadas las regulaciones y vigilancia • Fabricación de piezas no requiere infraestructura compleja • Requiere involucramiento de menos personas y menos países que contribuían con piezas
Rapidez en fabricación	• Desarrollo de componentes a velocidad superior • Permite aprender fácilmente mediante ensayo y error, sustituyendo así conocimiento técnico
Planos digitales	• Facilitan transferencia de información • Eliminan necesidad de conocimiento técnico para la fabricación • Los planos pueden conseguirse utilizando un escáner 3d • Permite fabricación de piezas muy reguladas y necesarias para la fabricación de armas nucleares
Reduce capacidad de respuesta	• Requiere involucramiento de menos personas y menos países que contribuyan con piezas, disminuyendo información para la detección por parte de organismos de inteligencia • Reduce la capacidad de las sanciones internacionales, que eran una de las principales herramientas de política exterior encaminadas a la no proliferación

Fuente: Adaptación propia con base en Fey (2017).

o patógenos biológicos potencialmente perjudiciales. Dada la amplia distribución, el bajo costo y el acelerado ritmo del desarrollo de esta tecnología [...], su mal uso deliberado o sin intención podría llevar a [...] implicaciones de seguridad nacional” (Clapper, 2016, p. 9). La creación a bajo costo proviene de nuevas técnicas como CRISPR, pues mientras otros métodos tienen un costo aproximado de USD 5.000 por cada proceso, en CRISPR dicho valor se reduce hasta USD 30 (Gerstein, 2016a; 2016b). Los impactos de la edición genética y la biología sintética tienen dos formas: directos (deliberados o no) e indirectos.

Un efecto directo y deliberado fue planteado por Wein & Liu (2005) quienes plantean cómo podría desarrollarse un ataque bioterrorista al liberar toxina botulínica en una planta de producción de leche, causando

cientos de miles de víctimas. La condición necesaria para que un evento así tuviera lugar, es la consecución de la toxina por parte de los terroristas. La técnica CRISPR está siendo utilizada para realizar modificaciones genéticas a la bacteria que produce la toxina (*Clostridium botulinum*), lo que permite estimular y facilitar la producción de la toxina (Negahdaripour *et al.*, 2017). Otro caso ilustrativo del uso de la biología sintética fue el virus H5N1 de origen aviar, pues, en el 2011, se logró mutar su cepa hasta el punto de hacerla transmisible por vía respiratoria entre mamíferos (Herfst *et al.*, 2012). Así, pues, la biología sintética amplía las capacidades existentes de los Estados en materia biológica, al tiempo que genera capacidades nuevas—edición a bajo costo— para la creación de agentes biológicos que pueden tener consecuencias masivas.

En resumen, la seguridad militar se ve afectada por el surgimiento de capacidades nuevas como los sistemas autónomos, que operan a partir de la combinación de la IA y la robótica, lo que plantea el escenario de las armas autónomas junto con la reducción de costos y riesgos para realizar un ataque, amplía las capacidades existentes de actores estatales y genera nuevas capacidades para los no tradicionales. Segundo, la datificación profundiza las capacidades de vigilancia, además de reducir asimetrías de información entre actores y permitir respuestas inmediatas. Tercero, la impresión 3D y la biología sintética crean capacidades nuevas para actores no tradicionales y amplían capacidades existentes para los Estados.

3.2. Seguridad económica

La seguridad económica internacional considera los asuntos relacionados con los Estados y los individuos. En ese sentido, la perspectiva utilizada en este trabajo es más amplia que la visión tradicional del realismo y el neorrealismo que contemplan la economía exclusivamente como una fuente o un instrumento del poder del Estado (Cable, 1995; Nesadurai, 2006). Los efectos más significativos ocurren en el crecimiento económico, la disrupción en el comercio internacional y los riesgos derivados de la digitalización y una mayor conectividad.

– Crecimiento económico

Las nuevas tecnologías conllevan asimetrías en el crecimiento económico, de modo que permite la redistribución del poder interna-

cional (Drezner, 2019). Las máquinas generan crecimiento económico al incrementar la productividad total de los factores (Romer, 1990), pero hay otro efecto mediante el cual la IA puede generar crecimiento económico: no como un incremento a la productividad total de los factores, sino como un nuevo factor de producción, resultado de una combinación de capital y trabajo. La IA puede replicar actividades laborales (trabajo) a mayor velocidad y escala; puede también, constituir capital físico en la forma de robots. Y a diferencia del capital tradicional, este puede mejorar con el tiempo gracias a las capacidades de auto aprendizaje. El principal impacto económico de esta percepción es incrementar alrededor del 35 por ciento el crecimiento económico en algunas economías avanzadas para el 2035 e incluso más en aquellas que tienen problemas de población envejecida como Japón o los países en desarrollo que no cuentan con trabajadores con la cualificación para desarrollar algunas actividades (Purdy & Daugherty, 2017). Por lo tanto, los impactos de la IA y la robótica en el crecimiento económico pueden ser significativos en el mediano plazo y pueden reforzar las capacidades materiales de los Estados que ya son potencias o contribuir a cerrar la brecha entre aquellos y los países en desarrollo.

– Comercio internacional

El segundo elemento que genera implicaciones en la seguridad económica es la desestabilización global debido al debilitamiento de las alianzas internacionales y los incentivos para la cooperación como consecuencia de la transformación que la impresión 3D y la auto-

matización generan en el comercio global. El comercio internacional existe principalmente porque un país no puede ser eficiente en la producción de todos los bienes que requiere, de modo que cada país se especializa en producir aquellos bienes en los cuales tiene una ventaja relativa. La impresión 3D reduce la ventaja comparativa al centrar la producción en una máquina que tiene un costo de producción similar en cualquier lugar del mundo (WTO, 2013; Abeliánsky, Martínez-Zarzoso & Prettnner, 2016). Así las cosas, si el costo de fabricar un producto en Estados Unidos es el mismo que en China ¿para qué importarlo? Cabe resaltar que no todos los bienes –por ejemplo, bienes agrícolas– pueden ser fabricados mediante impresión 3D. Por lo tanto, se espera una reducción de hasta el 40% del comercio global de manufacturas en el 2040 (ING, 2017).

¿Cuál es la consecuencia en materia de seguridad internacional? El comercio internacional disminuye los incentivos de los países para atacarse entre sí y al mismo tiempo los aumenta para defenderse unos a otros. Esto se debe a que el beneficio económico que se obtiene del comercio depende del bienestar del otro Estado. Por lo tanto, se generan incentivos para la defensa de los socios comerciales –a través de alianzas militares–, pues se defienden así, indirectamente, los propios beneficios (Martin & Tayer, 2008; Hegre, Oneal & Russett, 2010)⁶. De este modo, el comercio

genera una estructura más densa de las redes de cooperación y con ello una mayor estabilidad tanto militar como comercial (Jackson & Nei, 2015). El hecho de que la impresión 3D tenga la capacidad de reducir los flujos de comercio internacional plantea entonces un escenario negativo, pues al reducir el comercio, incrementa la propensión al conflicto. Al igual que con el crecimiento económico, las implicaciones ocurren por la disminución de capacidades de producción por parte de algunos Estados.

– Riesgos de la conectividad y la digitalización

En tercer lugar, el impacto que el internet de las cosas (IoT) tiene sobre la seguridad económica es que contribuye a incrementar la vulnerabilidad en la producción, puesto que incrementa los procesos internos que dependen del IoT y la interdependencia entre empresas e industrias. Además, el potencial económico del IoT se encuentra subutilizado, pues los empresarios todavía utilizan menos del 10 por ciento de los datos que poseen, lo que quiere decir que la interdependencia será mayor en el futuro (Chui, Ganesan & Patel, 2017).

Respecto al primer aspecto, la medición de la producción, el monitoreo del estado de las plantas de producción y las máquinas –para realizar reparación preventiva–, las cadenas de suministro digitales, el uso de robótica, sensores y datos para la produc-

⁶ El argumento sostiene que es más costoso iniciar un conflicto con un Estado si se mantiene un elevado nivel de comercio internacional. Esto se debe a que el conflicto destruiría las ganancias del comercio, incrementando así el costo indirecto de la guerra con ese Estado. En modo alguno implica que el comercio impida la guerra.

ción, además de la conexión a internet de los objetos producidos, se realizan cada vez más a través de IoT (Deloitte University Press, 2017). Adicionalmente, en lo que concierne al incremento de la interdependencia, ocurre porque crea redes entre los productores, los consumidores y los productos, que forman parte de un ecosistema digital. Para el 2025, se estima que la producción global basada en IoT alcanzará el 11 por ciento y muchos productos y servicios que se utilicen en el futuro estarán basados en IoT. Todo esto hace que las industrias y las empresas se encuentren más conectadas, pero haciendo sus fronteras más porosas, de modo que la afectación a un sector o a una empresa tiene consecuencias más amplias (Alturi, Dietz & Henke, 2017). El sector agrícola no es ajeno a esta tendencia lo que plantea la cuestión de la afectación de la seguridad alimentaria (Saidu, Usman & Ogedebe, 2015). En otras palabras, el internet de las cosas genera una interdependencia en la economía al conectar distintos actores entre sí, lo que también quiere decir que una irrupción a modo de ataque en las comunicaciones tendría un impacto económico negativo (McKinsey Global Institute [MGI], 2016).

En síntesis, se observa que la seguridad económica se ve transformada por el impacto en el crecimiento económico amplía las amenazas existentes de que los Estados que son pioneros en tecnología incrementen su producción y se amplíe la brecha con los países menos avanzados, lo que a su vez otorga un poder material. En segundo lugar, la reducción del comercio internacional de bienes como consecuencia de la impresión 3D, disminuye

los incentivos para mantener las alianzas militares y para evitar los conflictos, pues se reduce la interdependencia económica, creando una nueva amenaza. Por último, la digitalización de la economía y de los procesos productivos por medio del IoT, hace que la exposición a riesgos de ciberataques sea mayor, aumentando capacidades ya existentes para los actores tradicionales y no tradicionales.

3.3. Seguridad societal

La seguridad societal hace referencia a la seguridad de la sociedad considerada en su conjunto. Esencialmente, abarca el tema de las identidades junto con la integridad física, el empleo y el terrorismo (Burgess, 2012; Hama, 2017). Los impactos de las nuevas tecnologías en la seguridad societal se encuentran principalmente en la transformación de la organización social como consecuencia de la reducción de los empleos, el crecimiento de la infraestructura inteligente y la modificación humana.

– Empleos y organización social

Primero, la reducción en el número de empleos (por la automatización) y la dificultad para conseguir uno (por la creciente complejidad de los conocimientos) puede conllevar al descontento social. Un análisis de Frey & Osborne (2013) muestra que el empleo de menos de un tercio de los trabajos actuales se encuentra relativamente seguro, de modo que puede que las máquinas sí destruyan –y no solo reemplacen– empleos. Como sostiene Kaplan (2016, p. 116) “la magnitud y el impacto de la IA [...] dependerá de qué tan rápido [...] las nuevas

tecnologías facilitarán la automatización de las habilidades de los trabajadores”.

En ese sentido, la IA es diferente a las transformaciones tecnológicas previas y el asunto es si el sistema social se puede adaptar usando lecciones del pasado.

No hay duda de que, en el sistema capitalista moderno, la ocupación es la identidad [...] y el dolor y la humillación sentidas por aquellos cuyos trabajos han sido reemplazados es claramente un asunto importante [...] no veo una manera fácil de resolver esto. Es una consecuencia inevitable del progreso tecnológico (Mokyr, citado en Rotman, 2017, p. 94).

Lo anterior resulta problemático por varias razones, pues, si las sociedades están inconformes con sus perspectivas y las características del gobierno de turno, “se hará evidente [la capacidad de] sublevarse” (Brynjolfsson & McAfee, 2015, p. 132).

Por lo tanto, la disrupción en el mercado laboral crea una amenaza a la estabilidad social, dado que pone en riesgo los ingresos y la identidad de los individuos. De igual modo, incrementa las capacidades económicas de aquellos Estados que logren desarrollar y aplicar las nuevas tecnologías.

– Infraestructura inteligente

La infraestructura inteligente crea una nueva amenaza para la sociedad: el ataque digital a la infraestructura. Esto ocurre puesto que el internet de las cosas tiene entre sus aplicaciones principales el mantenimiento preventivo, el monitoreo avanzado, los sistemas de vigilancia por video, los sistemas de señalización, la segu-

ridad y gestión de la eficiencia de energía (Fraga, Fernández & Castedo, 2017). Para ilustrar esta cuestión, se toma como caso de estudio el transporte férreo, donde ha surgido el concepto de trenes inteligentes. En este contexto, el IoT permite que la infraestructura férrea esté digitalizada casi en su totalidad (sistema eléctrico, sistema sanitario, puertas, monitoreo de baterías, comunicaciones, velocidad y frenos), además de la automatización o semi-automatización de otras de sus operaciones. En cuanto a la seguridad, el IoT presenta un uso doble, pues al mismo tiempo que monitorea los actos físicos, la prevención de accidentes y los ataques contra la infraestructura, también se hace susceptible a ciberataques, pues al estar conectada, la infraestructura se hace vulnerable. Por lo tanto, “la investigación a futuro relacionada con la seguridad férrea deberá enfocarse en el surgimiento de nuevas ciber-amenazas, [dado que] la automatización [...] de los trenes puede convertirse en un gran riesgo potencial” (Fraga, Fernández & Castedo, 2017, p. 28). Las amenazas se amplían, dado que el acceso a la infraestructura puede ser remoto (utilizando internet o sistemas de comunicación); directo (a través de contacto con la infraestructura, por ejemplo, utilizando memorias USB) o localmente (accediendo –sin autorización– a la infraestructura física).

Estas amenazas provienen de distintas fuentes, entre las que se encuentran la infraestructura física (vías, túneles, puentes, intersecciones, interruptores); unidades móviles (locomotoras); estaciones de tren (interiores, exteriores y áreas circundantes); sistemas de control (señalamiento, gestión del tráfico); sistemas y redes de comunicación; sistemas

de provisión de energía y pasajeros (Fraga, Fernández & Castedo, 2017). Ahora bien, similares desafíos surgen para otro tipo de infraestructuras inteligentes en las ciudades, pues al crear un entorno de redes múltiples se pueden bloquear varias funcionalidades de la ciudad (Fantacci & Marabissi, 2016). Asimismo, las redes de suministro de energía también han ingresado en la esfera de las infraestructuras inteligentes, planteando desafíos a una de las infraestructuras fundamentales. No obstante, los avances en protección de infraestructuras –tanto en detección como en reacción– y en prevención de ciberataques se han logrado a partir del uso de sistemas de inteligencia artificial (Wu, Ota, Dong & Li, 2016).

El surgimiento de la infraestructura inteligente crea nuevas capacidades para los actores estatales y no estatales. Dado que permite atacar a distancia la infraestructura crítica (transporte, electricidad, agua, internet), y más aún: permite generar impactos en el mundo físico a través del medio digital.

– Biología sintética

Un tercer impacto a la seguridad societal a escala internacional proviene de la biología sintética. Varias empresas se dedican a identificar cuáles son los genes que determinan o influyen en la inteligencia de los humanos. Buscan incrementar el coeficiente intelectual de cada generación a través de la selección artificial y la fertilización *in vitro* (Bohannon, 2013). Las implicaciones internacionales son claras, como afirma Metzl (2014, párrafo 14): “si China comienza a mejorar su población y Estados Unidos no, podría haber serias repercusiones

competitivas”. Por ejemplo, “¿qué haría Estados Unidos si supiera que China tiene una iniciativa efectiva de mejora genética humana que le diera a China una ventaja competitiva insuperable en unas cuantas décadas? ¿Estados Unidos no haría nada y aceptaría una potencial pérdida de competitividad, intentaría detener a China por medios individuales o colectivos o igualar a China mejorando su propia población? ¿Qué haría el mundo si actores no estatales [...] estuvieran cambiando el código genético de sus seguidores fuera de las jurisdicciones nacionales?” (Metzl, 2014, párrafo 19). De este modo, los asuntos relacionados con la ingeniería genética plantean desafíos para la seguridad internacional, como la desigualdad genética (Simmons, 2008).

En resumen, los impactos de las nuevas tecnologías en la seguridad societal se centran en la organización social y las capacidades económicas, que se redistribuyen en función del desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías hacia los actores tradicionales. De igual modo, la vulnerabilidad de la infraestructura representa una amenaza para la sociedad y para la economía, pues los actores tradicionales y no tradicionales obtienen la capacidad de afectar elementos físicos desde el ámbito computacional y digital. Además, surge la cuestión de la edición genética en humanos y las presiones competitivas que esto podría crear en las sociedades, conduciendo incluso a una desigualdad genética.

3.4 Seguridad política

Las transformaciones en el ámbito político se encuentran en los desafíos ante el creciente

volumen de información, que es procesado por sistemas no biológicos. Sin embargo, la disponibilidad de un volumen creciente de datos representa información valiosa para apoyar la toma de decisiones en el ámbito político. La elección de una mejor política es posible gracias al análisis de información histórica e información en tiempo real procesada a través de sistemas de IA. A nivel internacional abre la oportunidad para la verificación del cumplimiento de tratados y compromisos, de modo que permite transparencia y objetividad.

Ahora bien, el principal impacto de los sistemas de IA en la política están en la misma línea que los impactos militares: el uso creciente de algoritmos para la toma de decisiones. A medida que los algoritmos “se vuelvan más autónomos e invisibles, para el público se volverán más difíciles de detectar [así como de] escrutar su imparcialidad” (Janssen & Kuk, 2016, p. 371). Esto es un fenómeno denominado ‘algocracia’ que se define como un tipo de sistema gubernamental “en el cual los algoritmos son utilizados para recolectar, comparar y organizar los datos sobre los cuales son tomadas las decisiones y para asistir en cómo esos datos son procesados y comunicados a través del sistema de gobierno” (Danaher, 2016, p. 248)⁷. Esto plantea la cuestión de la

legitimidad⁸ de las políticas, pues si estas son diseñadas con base en la información otorgada por sistemas de IA que pueden ser incomprensibles para el entendimiento humano, la población podría no considerarlas legítimas. De este modo, existe el riesgo de que los humanos puedan resultar “actuando como meros implementadores de juicios basados en algoritmos [o] en algunos casos, los sistemas pueden ser totalmente automatizados” (Danaher, 2016, p. 249). En el ámbito político, los algoritmos limitan la participación y la comprensión humana acerca de decisiones referentes a aspectos que son importantes para la vida humana. De cualquier modo, la amenaza está en marcha y la algocracia representa un desafío para la democracia y los valores políticos contemporáneos (Danaher, 2016). Entonces la sociedad debe enfrentarse a un dilema: mayor eficiencia sin entender cómo opera y sin lograr mayor participación o entendimiento y participación a expensas de la eficiencia. Además, la inteligencia artificial puede ser utilizada para influir en decisiones políticas y en elecciones. Casos como la influencia rusa en las elecciones del 2016 en Estados Unidos evidencian cómo puede ocurrir. Aunque estas actividades se han realizado desde tiempo atrás mediante diferentes mecanismos, la inteligencia artificial y

⁷ Durante 2014, en Australia se aprobaron 29 proyectos de ley que aprueban el uso de algoritmos autónomos para tomar decisiones. Los temas abarcan desde control de las exportaciones, pasando por el sistema fiscal hasta el sistema de salud (Elvery, 2017). Por otro lado, a nivel empresarial en Estados Unidos, las decisiones basadas en datos se han triplicado del 2005 al 2010, pasando del 11 al 30% (Brynjolfsson & McElheran, 2017). Esta mayor dependencia de los datos crea la presión para el uso de sistemas de inteligencia artificial, requerida para su procesamiento.

⁸ Entendida como el derecho y la aceptación de una autoridad. Se basa principalmente en la creencia en que las acciones del gobierno son apropiadas, transparentes y legales. Para una profundización, véase Hurd (1999).

el aprendizaje automático permiten realizarlo a menor costo y por parte de actores no tradicionales.

En síntesis, las implicaciones en la seguridad política se encuentran en el uso de inteligencia artificial para la toma de decisiones políticas, y la influencia en las elecciones. Frente a lo primero, su funcionamiento puede ser incomprensible para los humanos, lo que plantea una amenaza por la carencia de legitimidad que estas decisiones puedan tener. Por otro lado, actores estatales y no estatales amplían la capacidad de influir en las elecciones y decisiones políticas de otros Estados, utilizando estos mecanismos computacionales. De igual modo, se plantea la cuestión de utilizar tales sistemas para tomar las decisiones políticas, aumentando la eficiencia, pero disminuyendo el entendimiento.

Los resultados anteriores permiten evidenciar que las tecnologías de la cuarta revolución industrial empoderan actores al transformar las capacidades, y permiten impactar el mundo físico a través del ámbito computacional y digital. Por un lado, la facilidad de uso y la reducción del riesgo para quien opera la nueva tecnología hacen que su difusión sea más rápida y tenga una mayor cobertura, pudiendo ser utilizadas por uno o más actores y, de este modo, empoderándolos. Un ejemplo de esto son los Estados que tienen capacidad de desarrollo y acción con VANT militares, mientras los actores no estatales pueden acudir a tecnologías similares reduciendo el costo mediante VANT de uso comercial (Ward, 2017). Otra situación surge de la biología sintética, pues permite desarrollar procesos fácilmente en laboratorios de menor envergadura y con personas

con menor preparación en edición genética (Ledford, 2010; Garret, 2013). Otro ejemplo es la impresión 3D, la cual empodera desde individuos a grupos, permitiendo fabricación de armas e incluso facilitar la fabricación de piezas de armas de destrucción masiva (Fey, 2017). De modo que puede que la coalición 'híbrida' entre actores estatales y no estatales sea cada vez más necesaria para actuar en la arena internacional (Smith, 2016). Con esto no se quiere decir que todos los actores tendrán la misma importancia y las mismas capacidades; únicamente se pretende mostrar que los Estados están interactuando con mayor frecuencia con actores no tradicionales.

Por otro lado, hay una brecha entre la percepción que se tiene actualmente de lo que representan los ciberataques, pues no se enfocan solo en la información, sino que están aumentando gradualmente la capacidad de afectar el mundo físico. El hecho que internet se haga ubicuo y esté presente en los objetos, además de la conexión de la infraestructura, incrementa su vulnerabilidad y los ataques sin necesidad de elementos físicos (Greenberg, 2017). No obstante, este tipo de ataques digitales, aunque tienen un mayor poder de afectación, tienden a disminuir la letalidad de los ataques, pues se afectan objetos y datos, pero cada vez menos la vida de las personas (Rid, 2013; Goodman, 2015). Así, pues, la disminución del riesgo físico del atacante y la mayor accesibilidad a ciertas armas incrementa la propensión a los ataques y al conflicto (NIC, 2012). Pero estos actores pueden concentrarse y generar una agregación a través de redes que les permitan desafiar a actores como los Estados.

4. CONCLUSIONES

La cuarta revolución industrial genera impactos en la seguridad internacional a través de la creación de nuevas amenazas, el empoderamiento de actores –incluidos los no estatales– otorgándoles nuevas capacidades (innovación disruptiva) y ampliando las existentes (innovación sostenida). En la dimensión militar, la inteligencia artificial y la robótica disminuyen costos y riesgos para el atacante, ampliando así las capacidades existentes para actores estatales y no estatales. Además, la impresión 3D y la biología sintética crean la capacidad para lograr armas de destrucción masiva. En la dimensión económica, el uso de tecnologías supone asimetrías en el crecimiento económico, ampliando las brechas y otorgando así un mayor poder a los ganadores. Adicionalmente, la interdependencia económica global se ve afectada por la reducción de flujos de mercancías e inversión como consecuencia de la impresión 3D. Por último, el internet de las cosas conecta a internet los medios de producción, haciéndolos vulnerables, lo que crea una capacidad nueva para actores tradicionales y no tradicionales.

Frente a la dimensión social, la vulnerabilidad de la infraestructura aumenta al estar conectada mediante internet de las cosas y esta, a su vez, permite impactos físicos a través de mecanismos digitales, disminuyendo los costos

y los riesgos para quien genera los ataques, es decir, crea nuevas capacidades para los actores internacionales. Por otro lado, la edición genética crea capacidades nuevas para actores tradicionales y no tradicionales, además de crear incentivos para el dilema de seguridad. En la dimensión política, se aumentan las capacidades existentes de los actores para influir en las elecciones y las decisiones políticas. Estos resultados evidencian que la cuarta revolución industrial expande la seguridad internacional, expande horizontalmente al profundizar la amenaza que supone el ámbito digital y verticalmente al modificar las capacidades de los actores no estatales y los individuos.

Tres temas de investigación a futuro surgen como consecuencia de los resultados de este trabajo. Primero, las limitaciones de la democracia. La tecnología requiere conversaciones nacionales e internacionales amplias para definir cómo las sociedades afrontan el cambio, al tiempo que involucra temas técnicos y éticos. La democracia deliberativa presenta altos costos de oportunidad frente a otros sistemas políticos que tienen la ventaja de centralizar sus decisiones y pueden explotar con mayor facilidad los beneficios de las nuevas tecnologías (Smith, 2016). Segundo, los fundamentos del poder en las relaciones internacionales. En la actualidad el poder económico ya no se transfiere tan fácilmente

⁹ Dada la complejidad de la tecnología moderna, desarrollar capacidades militares requiere capacidades de investigación y desarrollo lo cual no se logra únicamente con capacidades económicas (Brooks & Wohlforth, 2016). Por ejemplo, un Estado cuya riqueza provenga de la exportación de recursos minerales, tendrá las capacidades económicas, pero no necesariamente cuenta con el *know-how* y las capacidades tecnológicas necesarias para desarrollar capacidades militares avanzadas.

en capacidades militares⁹, pues estas ahora dependen en gran medida de la tecnología y el conocimiento disponible en cada país. En otras palabras, no basta con tener los recursos económicos, hay que saber cómo invertirlos (Brooks & Wohlforth, 2016). Aunque los factores tradicionales de poder (militar y económico) continuarán siendo relevantes, la cuarta revolución industrial modifica la producción económica y las capacidades militares, haciéndolas más dependientes de la tecnología. El poder está fundamentado en la innovación dado que permite desarrollar la tecnología, y así, las capacidades militares y económicas. Por lo tanto, la geotecnología surge, junto a la geopolítica y la geoconomía, como fundamento del poder y la seguridad en el escenario global¹⁰. Tercero, el enfoque de la disciplina de las relaciones internacionales. La transformación que genera la cuarta revolución internacional en la seguridad internacional hace que la distinción entre esta disciplina y otras no solo sea más borrosa, sino que además sea un obstáculo para su estudio. Se resaltan las implicaciones de la biología evolutiva, las ciencias de la complejidad, la ciencia de redes y los estudios de ciencia y tecnología¹¹, pues

las relaciones internacionales son un sistema complejo adaptativo y abierto que requiere de nuevas aproximaciones, aunque en ocasiones se crea que son simples hechos de ciencia ficción los que generan las nuevas tecnologías.

La cuarta revolución industrial, por su carácter digital, permite que los ataques sean más propensos (por la facilidad de acceder a las tecnologías), pero menos letales (porque en su mayoría ocurren en el ámbito digital, y los impactos físicos se dan en objetos e infraestructura). Atacar la infraestructura sanitaria de una megaciudad es sin duda catastrófico, pero no es letal. De esta manera, dada la propensión a los ataques, la frontera entre guerra y paz se hace borrosa y, debido a la diversidad de actores, la diferencia entre combatientes y no combatientes tiene la misma tendencia. En un mundo en el cual la seguridad se fundamenta en la información y las tecnologías, es necesario preguntarse: ¿qué es violencia y qué es seguridad en el mundo digital?, ¿es el ciberespacio otra dimensión de la seguridad internacional?, ¿deberían ser los datos también un objeto de referencia de la seguridad, así como lo han sido los Estados, y más recientemente, los individuos?

¹⁰ “La geotecnología enfatiza el rol de la tecnología en la formación del orden global al examinar la rápida difusión de la innovación [y] cómo diversos actores en el sistema se basan en la tecnología para aumentar su propio poder e influencia [...]. Al elevar la tecnología al nivel del poder económico y militar como un factor de cambio global, el enfoque de geotecnología busca complementar, no reemplazar, la geopolítica y la geoconomía” (Khanna, 2014, p. 56).

¹¹ Al respecto, Watson (2017), muestra cómo el avance en el conocimiento ha sido posible por la tendencia a la convergencia entre las diferentes disciplinas, lo que cada vez conduce a más hallazgos que, de otra manera, serían imposibles de lograr. Como lo señala Weiss (2015), la ausencia de otras disciplinas, en particular la ciencia y la tecnología, es notoria en los análisis de relaciones internacionales.

REFERENCIAS

- Abeliansky, A. L.; Martínez-Zarzoso, I. & Prettnner, M. (2016). The impact of 3D printing on trade and FDI. *Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2016: Demographischer Wandel - Session: International Trade and Development, No. A19-VI*. Disponible en <http://hdl.handle.net/10419/145479>
- Agrawal, A.; Gans, J. & Goldfarb, A. (2019) *Prediction Machines: The Simple Economics of Artificial Intelligence*. Boston, United States: Harvard Business Review Press.
- Alturi, V.; Dietz, M. & Henke, N. (2017). Competing in a world of sectors without borders. *McKinsey Quarterly*, 3, 32-47.
- Autor, D. H. (2014). Polanyi's Paradox and the Shape of Employment Growth. *NBER Working Paper No. 20485*. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w20485.pdf>
- Autor, D. H. (2015). Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation. *Journal of Economic Perspectives*, 9(3), 3-30. DOI: 10.1257/jep.29.3.3
- Baldwin, D. A. (1997). The Concept of Security. *Review of International Studies*, 23, 5-26
- Bjola, C. & Holmes, M. (2015). *Digital Diplomacy: Theory and Practice*. New York, United States: Routledge.
- Bohannon, J. (2013). Why Are Some People So Smart? The Answer Could Spawn a Generation of Superbabies. *Wired*. Disponible en <https://www.wired.com>
- Brooks, S. G. & Wohlforth, W. C. (2016). The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century. *International Security*, 40(3), 7-53.
- Browning, C. S. (2013). *International Security: A Very Short Introduction*. New York, United States: Oxford University Press.
- Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York, United States: W. W. Norton & Company.
- Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2015). ¿Correrán los humanos la misma suerte que los caballos? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 15(4), 127-133.
- Brynjolfsson, E. & McElheran, K. (2017). The Rapid Adoption of Data-Driven Decision-Making. *American Economic Review*, 106(5), 133-139. DOI: 10.1257/aer.p20161016.
- Burgess, J. P. (2012). The Societal Impact of Security Research. Peace Research Institute Oslo, *PRIO Policy Brief* No. 09/2012. Disponible en <http://file.prio.no/>
- Buzan, B. (1983). *People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations*. Boulder, United States: Lynne Reiner.
- Buzan, B. & Lawson, G. (2015). *The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Buzan, B.; Weaver, O. & de Wilde, J. (1997). *Security: A new framework for analysis*. Boulder, United States: Lynne Rienner.
- Cable, V. (1995). What is international economic security? *International Affairs*, 71(2), 305-324. DOI: 10.2307/2623436.
- Christensen Raynor, M. & McDonald, R. (2015). What is disruptive innovation? *Harvard Business Review*, 93(12), 44-53.
- Chui, M.; Ganesan, V. & Patel, M. (2017). Taking the pulse of enterprise IoT. *McKinsey & Company*. Disponible en <https://www.mckinsey.com/>

- Clapper, J. R. (09/02/2016). Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community. Disponible en https://www.dni.gov/files/documents/SASC_Unclassified_2016_ATA_SFR_FINAL.pdf
- Collins, A. (2007). *Contemporary Security Studies*. New York, United States: Oxford University Press.
- Cronin, A. K. (2020). *Power to the People: How Open Technological Innovation is Arming Tomorrow's Terrorists*. New York, United States: Oxford University Press.
- Cummings, M. L.; Roff, H. M.; Cukier, K.; Parakilas, J. & Bryce, H. (2018). Artificial Intelligence and International Affairs, *Chatham House Report*. Disponible en www.chathamhouse.org/
- Danaher, J. (2016). The Threat of Algocracy: Reality, Resistance and Accommodation. *Philosophy & Technology*, 29(3), 245-268.
- Deloitte University Press. (2017). *Industry 4.0 and cybersecurity. Deloitte series on digital manufacturing*. Disponible en <https://dupress.deloitte.com>
- Department of Defense (DoD). (2016). Department of Defense Additive Manufacturing Roadmap. Final Report. Disponible en <https://www.americanmakes.us/images/publicdocs/DoD%20AM%20Roadmap%20Final%20Report.pdf>
- Drezner, D. (2019). Technological change and international relations. *International Relations*, 33(2), 286-303. DOI: 10.1177/0047117819834629.
- Elvery, S. (2017). How algorithms make important government decisions — and how that affects you. *ABC News*. Disponible en <http://www.abc.net.au/news/2017-07-21/algorithms-can-make-decisions-on-behalf-of-federal-ministers/8704858>
- Executive Office of the President. (2016). Artificial Intelligence, Automation, and the Economy. Disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2016/12/20/artificial-intelligence-automation-and-economy>
- Fantacci, R. & Marabissi, D. (2016). Cognitive Spectrum Sharing: An Enabling Wireless Communication Technology for a Wide Use of Smart Systems. *Future Internet*, 8(2), 23. DOI: 10.3390/fi8020023.
- Fey, M. (2017). 3D Printing and International Security. Peace Research Institute Frankfurt, *PRIF Report* No. 144.
- Fraga, P.; Fernández, T. & Castedo, L. (2017). Towards the Internet of Smart Trains: A Review on Industrial IoT-Connected Railways. *Sensors*, 17(6), 1457. DOI: 10.3390/s17061457.
- Fraga-Lamas, P.; Fernández, T. M.; Suárez, M.; Castedo, L. & González, M. (2016). A Review on Internet of Things for Defense and Public Safety. *Sensors*, 16(10), 1644. DOI: 10.3390/s16101644.
- Franke, U. E. (2016). The Global Diffusion of Unmanned Aerial Vehicles (UAVs), or 'Drones'. En Aaronson, M.; Aslam, W.; Dyson, T. & Rauxloh, R. (Eds.), *Precision Strike Warfare and International Intervention: Strategic, Ethico-legal, and Decisional Implications*. New York, United States: Routledge.
- Frasson-Quenoz, F. (2014). *Autores y teorías de relaciones internacionales: Una cartografía*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Frey, C. B. (2019). *The Technology Trap: Capital, Labor, and Power in the Age of Automation*. New Jersey, United States: Princeton University Press.
- Frey, C. B. & Osborne, M. A. (2013). *The future of employment: How susceptible are jobs to computerization?* Working Paper, Oxford Martin School, Oxford University. Disponible en <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/future-of-employment.pdf>

- Garret, L. (2013). Biology's Brave New World. *Foreign Affairs*, 92(6), 28-46.
- Gershenfeld, N. (2013). Cómo hacer (casi) cualquier cosa: la revolución de la fabricación digital. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 91(6), 140-152.
- Gerstein, D. M. (2016a). How genetic editing became a national security threat. *Bulletin of the Atomic Scientists*. Disponible en <http://thebulletin.org/how-genetic-editing-became-national-security-threat9362>
- Gerstein, D. M. (2016b). Can the bioweapons convention survive Crispr? *Bulletin of the Atomic Scientists*. Disponible en <http://thebulletin.org/can-bioweapons-convention-survive-crispr9679>
- Goodman, M. (2015). *Los delitos del futuro*. Barcelona, España: Ariel.
- Greenberg, A. (2017). How an entire nation became Russia's test lab for cyberwar. *Wired*. Disponible en <https://www.wired.com/story/russian-hackers-attack-ukraine/>
- Greg, A. & Chan, T. (2017). Artificial Intelligence and National Security. *Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School*. Disponible en <https://www.belfercenter.org/>
- Hama, H. H. (2017). State Security, Societal Security, and Human Security. *Jadavpur Journal of International Relations*, 21(1), 1-19. DOI: 10.1177/0973598417706591.
- Harari, Y. N. (2016). *Homo Deus: Breve historia del mañana*. Bogotá, Colombia: Debate.
- Hegre, H.; Oneal, J. R. y Russett, B. (2010). Trade does promote peace: new simultaneous estimates of the reciprocal effects of trade and conflict. *Journal of Peace Research*, 47(6), 763-774. DOI: 10.1177/0022343310385995.
- Herfst, S.; Schrawen, E. J. A.; Linster, M.; Chutinimitkul, S.; de Wit, E.; Munster, V. J., [...] Fouchier, R. A. (2012). Airborne Transmission of Influenza A/H5N1 Virus Between Ferrets. *Science*, 336(6088), 1534-1541. DOI: 10.1126/science.1213362.
- Hooker, J. & Kim, T. W. (2019). Ethical Implications of the Fourth Industrial Revolution for Business and Society. En Wasieleski, D. M. & Weber, J. (Eds.), *Business Ethics* (pp. 35-63). Bingley, United Kingdom: Emerald Publishing Limited. DOI: 10.1108/S2514-175920190000003002.
- Hurd, I. (1999). Legitimacy and Authority in International Politics. *International Organization*, 53(2), 379-408.
- ING. (2017). 3D printing: a threat to global trade. *ING Economic and Financial Analysis*. Disponible en <https://www.ingwb.com/media/2088633/3d-printing-report-031017.pdf>
- Jackson, M. O. & Nei, S. (2015). Networks of military alliances, wars, and international trade. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(50), 15277-15284. DOI: 10.1073/pnas.1520970112.
- Janssen, M. & Kuk, G. (2016). The challenges and limits of big data algorithms in technocratic governance. *Government Information Quarterly*, 33(3), 371-377. DOI: 10.1016/j.giq.2016.08.011.
- Johnson, J. (2019). Artificial intelligence & future warfare: implications for international security. *Defense & Security Analysis*, 35(2), 147-169. DOI: 10.1080/14751798.2019.1600800.
- Kaplan, J. (2016). *Artificial Intelligence: What Everyone Needs to Know*. New York: Oxford University Press.
- Khanna, P. (2014). Geotechnology and Global Change. *Global Policy*, 5(1), 54. DOI: 10.1111/1758-5899.12117.
- Kleinman, A. (23/05/2013). 3D printed bullets exist, and they are terrifyingly easy to make. *The*

- Huffington Post*. Disponible en http://www.huffingtonpost.com/2013/05/23/3d-printed-bullets_n_3322370.html
- Kosal, M. E. (2020). *Disruptive and Game Changing Technologies in Modern Warfare*. Switzerland: Springer Nature.
- Kreps, S. E. (2016). *Drones: What Everyone Needs to Know*. New York, United States: Oxford University Press.
- Kroenig, M. & Volpe, T. (2015). 3-D Printing the Bomb? The Nuclear Nonproliferation Challenge. *The Washington Quarterly*, 38(3), 7-19. doi: 10.1080/0163660X.2015.1099022.
- Ledford, H. (2010). Garage biotech: Life hackers. *Nature*, 437, 650-652. doi: 10.1038/467650a.
- Lodgaard, S. (1991). Vertical and Horizontal Proliferation in the Middle East/Persian Gulf. *Bulletin of Peace Proposals*, 22(1), 3-10.
- Makridakis, S. (2017). The forthcoming Artificial Intelligence (AI) revolution: Its impact on society and firms. *Futures*, 90, 46-60. doi: 10.1016/j.futures.2017.03.006.
- Martin, P. y Tayer, T. (2008). Make Trade Not War? *Review of Economic Studies*, 75(3), 865-900. doi: 10.1111/j.1467-937X.2008.00492.x.
- McAfee, A. & Brynjolfsson, E. (2016). Human Work in the Robotic Future. *Foreign Affairs*, 95(4), 139-150.
- McCafferty, S. (2016). *Military Robots: The Fighting Force of The Future*. Monograph, School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, United States.
- McKinsey Global Institute [MGI]. (2013). Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy. *McKinsey & Company*. Disponible en <https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/disruptive-technologies>
- Metzl, J. F. (2014). The Genetics Epidemic. *Foreign Affairs*. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-10-10/genetics-epidemic>
- Mutimer, D. (2007). Critical Security Studies: A Schismatic History. En A. Collins (Ed.), *Contemporary Security Studies* (pp. 53-74). New York, United States: Oxford University Press.
- Naím, M. (2016). *El fin del poder*. Bogotá, Colombia: Debate.
- National Intelligence Council (NIC). (2012). *Alternative Worlds: Global Trends 2030*. Publication NIC 2012-001.
- Negahdaripour, M.; Nezafat, N.; Hajighahramani, N.; Rahmatatabadi, S. S. & Ghasemi, Y. (2017). Investigating CRISPR-Cas systems in Clostridium Botulinum via bioinformatics tools. *Infection, Genetics and Evolution*, 54, 355-373. doi: 10.1016/j.meegid.2017.06.027.
- Nesadurai, H. E. S. (2004). Introduction: economic security, globalization and governance. *The Pacific Review*, 17(4), 459-484. doi: 10.1080/0951274042000326023.
- New America Foundation. (2017). 5. Non-State Actors with Drone Capabilities. *World of Drones in-depth report*. Disponible en <https://www.newamerica.org/>
- Oh, H.; Kim, S.; Shin, H-S.; Tsourdos, A. & White, B. A. (2014). Behaviour recognition of ground vehicle using airborne monitoring of unmanned aerial vehicles. *International Journal of Systems Science*, 45(12), 2499-2514. doi: 10.1080/00207721.2013.772677.
- Patterson, D. R. (2017). Defeating the threat of small unmanned aerial systems. *Air & Space Power Journal*, 31(1), 15-25.

- Price Waterhouse Coopers [PWC]. (2018). *A drone's eye view*. PWC-Agoria Report. Recuperado de: <https://www.pwc.be/>
- Purdy, M. & Daugherty, P. (2017). Why Artificial Intelligence is the Future of Growth. *Accenture Report*. Disponible en <https://www.accenture.com/us-en/insight-artificial-intelligence-future-growth>
- Puyvelde, D. V.; Coulthart, S. & Hossain, M. S. (2017). Beyond the buzzword: big data and national security decision-making. *International Affairs*, 93(6), 1397-1416. doi: 10.1093/ia/iix184.
- Raytheon. (2015). To print a missile. *Raytheon Company*. Disponible en http://www.raytheon.com/news/feature/3d_printing.html
- Rid, T. (2013). Cyberwar and Peace: Hacking Can Reduce Real-World Violence. *Foreign Affairs*, 92(6), 77-87.
- Robertson, A. (2013). A 3D-printed gun can still explode but making an AK-47 is easier than you think. *The Verge*. Disponible en <https://www.theverge.com/2013/5/24/4362236/watch-a-3d-pistol-explosion-and-ak-47-kit-making>
- Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98(5), 71-102.
- Rothschild, E. (1995). What is Security? *Daedalus*, 124(3), 53-98.
- Rotman, D. (2017). The Relentless Pace of Automation. *MIT Technology Review*, 120(2), 92-95.
- Saidu, C. I.; Usman A, S. & Ogedebe, P. (2015). Internet of Things: Impact on Economy. *British Journal of Mathematics & Computer Science*, 7(4), 241-251. doi: 10.9734/BJMCS/2015/14742.
- Scharre, P. (2018). *Army of none: autonomous weapons and the future of war*. New York, United States: W. W. Norton & Company.
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. Geneva, Switzerland: World Economic Forum.
- Simmons, D. (2008). Genetic inequality: Human genetic engineering. *Nature Education*, 1(1), 173.
- Singer, P. W. (2009). *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*. New York, United States: Penguin Group.
- Smith, A. (2016). Technology and International Security. En Noonan, N. C. & V. Nadkarni (eds.), *Challenge and Change: Global Threats and the State in Twenty-first Century International Politics* (pp. 165-193). New York, United States: Palgrave Macmillan US.
- Tinnirello, M. (2018). Offensive Realism and the Insecure Structure of the International System: Artificial Intelligence and Global Hegemony. En Yampolsky, R. V. (Ed.), *Artificial Intelligence Safety and Security* (pp. 339-356). Boca Raton, United States: CRC Press- Taylor & Francis Group.
- Walther, G. (2015). Printing Insecurity? The Security Implications of 3D-Printing of Weapons. *Science and Engineering Ethics*, 21(6), 1435-1445. doi: 10.1007/s11948-014-9617-x.
- Ward, A. (2017). Guess who has drones now? ISIS. *Vox*. Disponible en <https://www.vox.com/>
- Watson, P. (2017). *Convergencias*. Bogotá, Colombia: Crítica.
- Weaver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. En Lipschutz, R. D. (Ed.), *On Security* (pp. 46-87). New York, United States: Columbia University Press.
- Wein, L. M. & Liu, Y. (2005). Analyzing a bioterror attack on the food supply: The case of botulinum toxin in milk. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 102(28), 9984-9989. doi: 10.1073/pnas.0408526102.

- Weiss, C. (2015). How Do Science and Technology Affect International Affairs? *Minerva*, 53(4), 411-430.
- World Trade Organization (WTO). (2013). *World Trade Report 2013: Factors shaping the future of world trade*. Geneva, Switzerland: World Trade Organization.
- Wu, J.; Ota, K.; Dong, M. & Li, C. (2016). A Hierarchical Security Framework for Defending Against Sophisticated Attacks on Wireless Sensor Networks in Smart Cities. *IEEE Access*, 4, 416-424. DOI: 10.1109/ACCESS.2016.2517321.

La globalización del sistema alimentario y la crisis de 2007 en los países de la comunidad andina

Katty Cascante Hernández*

RESUMEN

Este artículo analiza la globalización del sistema mundial alimentario y sus estructuras de gobernanza. Para ello se fija en el caso concreto de la crisis alimentaria de 2007 y las respuestas adoptadas por los cuatro Estados de la Comunidad Andina. El artículo sostiene que las políticas implementadas por los gobiernos mejoraron el acceso a los alimentos, pero no así su calidad. Como resultado, aunque consiguieron reducir las tasas de subalimentación, elevaron el promedio del sobrepeso y la obesidad, empeorando la malnutrición general de su población.

Palabras clave: globalización, gobernanza, sistema alimentario, Estado, mercado

The world food system globalization and 2007 crisis in the andean community states

ABSTRACT

This article analyzes the globalization of the world food system and its governance structures. It focuses on the particular case of the 2007 food crises and the policies adopted by the four Andean Community states. Paradoxically, while governments succeeded in improving the overall population access to food, thereby reducing undernourishment, their policies made overweight and obesity ratios rise, the net effect being a worsening of the nutrition conditions of their populations.

* Doctora en ciencias políticas, administración pública y relaciones internacionales por la UCM. Profesora del Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas (Madrid). [kcascant@ucm.es]; [https://orcid.org/0000-0002-4859-4421].

Recibido: 28 de febrero de 2020 / Modificado: 3 de abril de 2020 / Aceptado: 5 de mayo de 2020

Para citar este artículo:

Cascante Hernández, K. (2021). La globalización del sistema alimentario y la crisis de 2007 en los países de la Comunidad Andina. *OASIS*, 33, pp. 75-94.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.06>

Key words: Globalization; Governance; Food System; State; Market.

INTRODUCCIÓN

Este artículo se centra en cómo la globalización del sistema alimentario origina condiciones que afectan al acceso de los alimentos y en concreto sobre la reacción política de los países de la Comunidad Andina (CA) frente a la crisis alimentaria de 2007. Si bien las medidas adoptadas por los gobiernos incidieron positivamente en la reducción de las tasas de subalimentación, estas medidas no parecen haber sido tan acertadas en la incidencia del sobrepeso y la anemia de las mujeres en estado fértil, ya que en ambos casos estos dos indicadores muestran valores más altos o relativamente altos con respecto a fechas anteriores. Desde 2016 en América Latina, 6 de cada 10 adultos son obesos y al menos 4 de cada 10 tienen sobrepeso. Casi el 40% de los niños padecen obesidad y más del 20% están por encima de su peso ideal. Esta prevalencia crece a un ritmo acelerado (BM, 2020).

Bajo la lógica del mercado y ante la necesidad de alimentar a su ciudadanía, los Estados han ido cediendo espacio en favor de las preferencias del negocio, condicionando con nuevos elementos y actores, el objetivo de erradicar el hambre en el mundo. Este debate representa una fractura entre la economía global alimentaria (mercado de alimentos) y las políticas nacionales alimentarias (seguridad alimentaria). Según el mercado de alimentos ha ido adquiriendo una escala global (producción suficiente), las políticas que podían garantizar una dieta adecuada seguían funcionando a es-

cala nacional. Esto ha significado una pérdida de agencia del Estado frente al mercado en la calidad de las dietas y los patrones de consumo y la asunción de sus consecuencias en relación con la salud. El encarecimiento de los alimentos de grano durante la crisis de 2007 (hasta 400% en algunos casos) obligó a los colectivos más vulnerables a desviar su consumo hacia alimentos más baratos (ultraprocesados). Si bien estos alimentos sacian, también suponen la ingesta masiva de calorías vacías que no solo han elevado la obesidad en los países de la CA, también la tasa de anemia entre las mujeres en edad fértil.

Para ampliar la comprensión del sistema internacional contemporáneo, se acude al método analítico ya que permite, en un primer momento, interpretar la cuestión alimentaria a través de los principales debates teóricos en los que el fenómeno de la globalización condiciona el acceso suficiente de alimentos adecuados. En este sentido, las disciplinas de las relaciones internacionales y la economía política internacional (EPI) no solo facilitan este análisis a través de las estructuras internacionales y sus cambios, sino también hacen un mayor reconocimiento de las variables económicas y de las relaciones transnacionales. En el segundo apartado, se adopta el método deductivo para exponer la situación y reacción, principalmente de políticas macroeconómicas agrícolas y sociales, que los países de la CA pusieron en marcha ante una crisis que se tradujo en un aumento generalizado de malnutrición. Con ello se pretende demostrar con relevancia explicativa y contraste empírico, el estrecho margen de maniobra que los Estados tienen frente al mercado en un marco internacional donde el

fenómeno de la globalización ha consolidado un sistema productivo y comercial que asevera la inequidad alimentaria en un sistema que no registra escasez. Las fuentes utilizadas han sido primarias para la revisión de regulación internacional y legislación nacional de los países estudiados, así como datos estadísticos extraídos de informes institucionales e índices de referencia. También se han utilizado fuentes secundarias para abordar el marco teórico, revisando libros, artículos originales e interpretativos, mayoritariamente dentro de la disciplina de las relaciones internacionales y la EPI.

1. LA GLOBALIZACIÓN DEL SISTEMA MUNDIAL DE ALIMENTOS Y EL ESTADO

La globalización alimentaria ha suscitado debates teóricos de muy diversa índole. En este artículo se ha considerado el valor explicativo de aquel que se considera determinante para que la población disponga de una alimentación suficiente y adecuada. A continuación se revisan los efectos de la globalización frente a la política nacional de los países y las tensiones respecto a la regulación del mercado de alimentos en el proceso de transnacionalización alimentaria.

1.1. Estado, mercado y democracia

El Estado ha ido cediendo espacio a las preferencias del negocio y condicionando con

nuevos elementos y actores el objetivo de erradicar el hambre en el mundo. Desde una lógica mercantilista se ha abierto una brecha entre la economía global alimentaria (mercado de alimentos) y las políticas nacionales alimentarias (seguridad alimentaria¹), que se ha ido agrandando con la internacionalización y globalización. La internacionalización ha significado una mayor interdependencia de países y relación de intercambios que, debido a la globalización, se han ido integrando en la actividad económica alimentaria a escala global. Sin embargo, las políticas que garantizaban la alimentación seguían funcionando a escala nacional. Para McMichael (2014) esta integración económica y comercial del mercado de alimentos no generó paralelamente una política a escala global que permitiese establecer las instituciones necesarias para formular políticas públicas de los Estados en una escala diferente que pudiera garantizar una gobernanza de la seguridad alimentaria en beneficio de los intereses colectivos.

Bajo este planteamiento, Dani Rodrik (2011) analiza la paradójica dicotomía Estado-mercado de la globalización, donde los desafíos y riesgos globales conviven con las oportunidades para promover avances en nuevas dimensiones y ámbitos que permiten un acceso más equitativo a los alimentos básicos. Si bien la globalización ha supuesto la creación de un mercado único sin fronteras, que promueve el crecimiento y desarrollo económico para todas

¹ En este apartado, la seguridad alimentaria solo tendrá los matices que la política pública nacional de cada gobierno establezca para garantizarla.

las economías del planeta, no está siendo exactamente así para la mayoría de los países menos industrializados. A medida que se defiende la democracia y protege la soberanía nacional, se incrementan los acuerdos comerciales que amplían las relaciones de producción y distribución de los alimentos al tiempo que se estimula la libertad de movimientos financieros en torno a ellos. Así, el control democrático sobre la alimentación se debilita en el marco del Estado según este se va integrando en la economía mundial. Esto solo podría evitarse si retrocede el proceso de interdependencia alimentaria que es, a su vez, constitutivo del fenómeno de globalización. En este sentido, mantener la democracia solo sería compatible con la globalización si se articulan fórmulas de gobernanza transnacional alimentaria que al mismo tiempo debilitan al Estado.

En este enfrentamiento, que se produce entre la alimentación y las políticas nacionales hacia la seguridad, no solo prevalece el dilema de si la globalización fortalece o debilita el papel del Estado en la alimentación, también subyace cómo afecta este proceso a cuestiones como el gasto social de un Estado para garantizarla. Por un lado, los Estados del bienestar² mantienen una buena relación con la globalización y la seguridad alimentaria, ya que ofrecen condiciones favorables –inversión, una estabilidad social, poder adquisitivo de

su ciudadanía, eficacia de las instituciones, etc...– siendo compatibles con altas tasas de productividad. Con ello, sería plausible que las empresas transnacionales (ETN) y el sector financiero (principales beneficiarios de la liberalización comercial y financiera) buscaran que la clase política de estos Estados adoptara medidas que favorezcan el crecimiento económico y el empleo y, en general, a toda la ciudadanía, ya que, entre otras cosas, aumenta la recaudación fiscal. En esta línea, Dani Rodrik (2011) muestra una correlación entre el grado de apertura económica de un país y el tamaño del Estado de bienestar (incluyendo la seguridad alimentaria) y demuestra que a mayor liberalización, mayor necesidad de enfrentar los riesgos derivados mediante programas de protección social. Polanyi (1944) ya sostenía que los programas sociales son consecuencia de la apertura económica y que, a la larga, esta era incompatible con la estabilidad política y el orden social. Así se puede entender que los Estados fuertes sean consecuencia del empeño de liberalizar bienes como el trabajo, la tierra y el capital, ya que han tenido que hacer frente a los riesgos que entraña el trabajo asalariado, la agricultura y el intercambio de capitales. De ahí la importancia de la eficacia de las instituciones del Estado³.

En este sentido, autores como Garrett (2000) muestra dos tendencias diferenciadas.

² Combinación del ranking del A. T. Kearney Globalization Index y el ranking del Índice de Desarrollo Humano del Pnud.

³ Esto plantea un desafío normativo y político de primer orden, pues la realización efectiva de la igualdad de derechos de todas las personas que habitan el planeta depende de condiciones complejas e interdependientes, tanto en la esfera nacional como en la global. El Estado asume a nivel nacional la obligación de alimentar a todos aquellos a los

Por un lado, cómo una mayor exposición al comercio internacional y a los flujos de capital han obligado a los Estados más industrializados a ralentizar el incremento del gasto público (seguridad alimentaria), mientras que en el caso de los países de renta media ese gasto se ha estancado o incluso retrocedido (Garrett, 2000, p. 36). Esto pudiera traducirse en una correlación entre la vulnerabilidad de los Estados con la sostenibilidad o beneficios de la globalización. Sin embargo no implica necesariamente que con la globalización, disminuya el margen de los gobiernos, se deba restringir el gasto social o incidir negativamente sobre la seguridad alimentaria. De hecho, hay países que a más globalización han incrementado las garantías de seguridad alimentaria dentro de su territorio (EE.UU. y la UE) y países que a igual apertura económica han mantenido o empeorado la suya (Egipto).

Si se cruza la eficacia de las instituciones con indicadores democráticos, resulta imprescindible mencionar las conclusiones de Przeworski y Messenguer (2005) en relación con la apertura económica del mercado de

alimentos. Estos dos autores sostienen que si hay un condicionante económico-financiero de las instituciones internacionales, se limita la capacidad de los Estados. El avance del sistema financiero sobre el mercado de alimentos, durante y después de la crisis de 2007, coincide con un empeoramiento⁴ de la condición general de los derechos políticos y las libertades civiles, una tendencia de declive que se prolonga doce años (Freedom House, 2019). El informe de 2019 de esta organización advierte que la ausencia de alternativas ha transformado la democracia formal en un modelo que permite dosis de desigualdad, desempleo y corrupción, aunque sin abandonar su esencia. Así que, aunque la relación entre globalización y democracia pudiera no ser concluyente, sí podría influir en la calidad de la misma (Aghekyan *et al.*, 2018).

1.2 La transnacionalización de la alimentación

Para interpretar el fenómeno de globalización, Robert Cox (1993) y Setphen Gill (2014) consideran que con el avance de la estructura

que reconoce derechos de ciudadanía (Linklater, 1982) y, por tanto, es quien establece los objetivos de alimentación y las medidas políticas para alcanzarlos (FAO, 2002). Cuando como consecuencia de la crisis de 1973 se introduce el concepto de seguridad alimentaria, el Estado se vincula jurídicamente a la obligación de garantizar el alimento al percibirse cualquier dificultad en su acceso como una amenaza. Incluso comienza a dar apoyo a la agricultura o al poder adquisitivo de la ciudadanía para su realización (Sen, 1981). Esto, a su vez, en el ámbito internacional implica la aceptación de un mayor desarrollo jurídico y regularización en el derecho internacional público, provocando en los países más débiles consecuencias sobre su soberanía interna, así como nuevas reglas e instituciones de gobernanza más allá del Estado.

⁴ Un total de 68 países vivieron empeoramientos en materia de derechos políticos y libertades civiles durante 2018, mientras que solo 50 países detectaron mejoras. *Libertad en el mundo 2019* registra el debilitamiento de las normas democráticas a nivel global, en particular en relación con elecciones y derechos de migrantes. 2018 fue el decimotercer año consecutivo en el que la libertad global estuvo en declive. La fracción de países no-libres se incrementó durante este período, intensificando una crisis de confianza en varias democracias longevas (Freedom House, 2019).

(globalización) sobre el sistema mundial de alimentos se ha producido una pérdida de agencia sobre el mismo. Los Estados y las organizaciones intergubernamentales, cuyo papel sería la promoción de la alimentación mundial sin perjudicar el ámbito nacional, carecen de agencia suficiente para proteger a toda la población mundial de estos efectos negativos. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y su capacidad, no parecen ejercer de momento el liderazgo político necesario para intervenir en las recetas políticas y estrategias de desarrollo que suponen cambios importantes en la transnacionalización y distribución de la alimentación. Durante el siglo XX, la mayor transformación sobre la alimentación vino impulsada precisamente por esta estructura, provocando la internacionalización del Estado (Cox, 1993) y, con ello, una transnacionalización de la agencia que determina un orden mundial específico.

Como respuestas a este proceso de transnacionalización, ciertos debates de la sociedad internacional se han securitizado. La alimentación es uno de ellos, adquiriendo una naturaleza diferente al ser percibido como una amenaza de la que protegerse. Las relaciones internacionales de la alimentación se transforman y concretan en el término seguridad alimentaria, que surge a finales de la década de los años setenta, adoptando la definición de “disponibilidad en todo momento en el mercado mundial de suministros de alimentos básicos para sostener el consumo creciente y contrarrestar las fluctuaciones en producción y precios” (ONU, 1975). Otra aproximación al concepto de seguridad alimentaria es la que se vincula al proceso de securitización

cuya lógica, tanto Buzan como Wæver, sitúan “más allá del ámbito regional, incluyendo seis niveles de análisis: global, sistémico, civilizacional, unitario (estatal), grupal e individual” (Buzan y Wæver, 2009, p. 461). Buzan utiliza el concepto de “complejo de seguridad” para etiquetar las estructuras relevantes en un nivel de análisis determinado, y lo define como “(...) un grupo de Estados cuya principal preocupación de seguridad se relaciona conjuntamente de una manera tan cercana que sus seguridades nacionales no pueden distinguirse realmente la una de la otra” (Verdes-Montenegro, 2015, p. 117).

La emergencia de este concepto coincide con el cambio de estructura en el bloque histórico (1945-73) y con el fin de la hegemonía de EE.UU. en la comunidad internacional (Cox, 1993; Arrighi, 1995; Harvey, 2004). Este bloque concluye en una crisis alimentaria donde la falta de acceso de alimentos adquiere un carácter prioritario en la agenda internacional. Habitualmente, la idea de securitización implicaría desplazar el debate fuera de la esfera pública y del control democrático ordinario para justificar la vulneración de determinadas garantías, al mismo tiempo que se movilizan y/o se asignan recursos excepcionales para dar respuesta a cualquiera de las vulnerabilidades relacionadas con la alimentación (Arrighi, 1995). Sin embargo, esta securitización de la alimentación también se puede interpretar en términos de reacción frente al orden “normalizado” del mercado que, según autores como Polanyi (1944), supone establecer un régimen excepcional de reglas y de intervención pública. Para esta aproximación se recoge el referente central de la seguridad que la teoría crítica pro-

pone sobre la persona, base irreductible de la seguridad y donde la protección de la persona deriva no solo de la seguridad del Estado sino también del acceso individual a los recursos que le permiten llevar una adecuada calidad de vida (Cox, 1993).

Además de todas las implicaciones mencionadas sobre la sociedad internacional y que afectan prácticamente a todas las relaciones, sectores y facetas de todos los actores que en ella se dan, destacan dos grandes cambios. Por un lado, las transformaciones en el sistema productivo alimentario con prioridades claras sobre el aumento de la producción. Por otro lado, el proceso de financiarización de la economía, con una gran liberalización en la circulación de capitales y desregulación del marco normativo y que ha sometido a los mercados de los alimentos a la misma lógica que la especulación financiera impone al resto de los mercados tradicionales de materias primas. Debido a estos procesos, la producción y comercialización de los alimentos de grano⁵ fundamentalmente, el trigo, el maíz u otros como la soja, se rigen por los mismos parámetros financieros que el cobre, el gas o el petróleo. Bajo esta lógica de competencia e integración global de los mercados se observa una acelerada erosión o pérdida de soberanía y control en la responsabilidad de los países para proporcionar alimentos suficientes y adecuados a su ciudadanía, dejando que sean las preferencias del sector alimentario, centradas en la maximización del beneficio, sin

atender a la equidad en el acceso o la sostenibilidad medioambiental, las que establezcan las dinámicas de producción y consumo (Davis y Goldberg, 1957; Goldberg, 1968).

Para los seguidores de la teoría crítica (Gramsci, 1966; Cox, 1993; Bieler y Morton, 2004), estas dinámicas globalizadas de producción y consumo hacen de la desregulación su idea central. Para Cox (citado por Bieler y Morton, 2004, p. 87) este fenómeno, debido a que conlleva la “internacionalización del Estado”, supone al mismo tiempo, además de una creciente demanda de una mayor seguridad en la alimentación, la preponderancia de una financiación internacional y el negocio de las ETN (agronegocio) frente a la autoridad del Estado. Contradicciones que pueden explicarse como fruto de las decisiones de las élites políticas y económicas mundiales que han adoptado el neoliberalismo a escala transnacional, en lo que algunos autores denominan “globalismo”, y que reduce la globalización a una sola dimensión, la económica (Beck, 2005, p. 27).

Un concepto que también desarrolla Stephen Gill (1995) cuando se refiere a las estructuras históricas constitutivas para definir el proceso de globalización. En las tres estructuras que considera, se puede hacer una interpretación sobre el sistema mundial de alimentos. En la primera de ellas, el “neoliberalismo disciplinario” que Gill categoriza, hace referencia a la esfera pública y privada de los alimentos, el plano local y transnacional de los mismos, así

⁵ Son considerados alimentos de grano, fundamentalmente el arroz, la avena, el centeno, la cebada, el maíz, el mijo, el sorgo, el trigo, el amaranto, el alforfón, la linaza, la quinua, entre otros (FAO, 2000).

como los ámbitos macro y micro del poder que se ejerce y deriva de los alimentos, siempre al servicio de los intereses de un bloque histórico transnacional alimentario. Según este autor, habría que considerar una mirada vigilante sobre el sistema alimentario siempre presente, internacionalizando de esa manera y reproduciendo normas y valores referidos al papel del individuo, el mercado, lo público y lo privado y las relaciones de intercambio.

En referencia a la segunda estructura, el “nuevo constitucionalismo” introduce al sistema mundial de alimentos en un proceso institucionalizador en el nivel macro del poder, donde se reestructuran el Estado y sus funciones a través de las normas legales o *semilegales* de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los tratados comerciales, UE, etc., los acuerdos *soft law* y directrices de políticas públicas de los G-7, G-20, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde) o la condicionalidad del Banco Mundial (BM). Todas estas normas adoptadas por los Estados y emanadas desde las organizaciones internacionales conforman una gobernanza alimentaria global cada vez más amplia y al servicio del neoliberalismo, a la vez que reducen el espacio político (Gill, 1995, p. 34). Esta regulación se extiende cada vez más a la vida

económica y social desde el espacio transnacional, fuera de los ámbitos de soberanía nacional, control y rendición de cuentas democrática de los Estados sobre la alimentación.

Por último, la tercera estructura a la que hace referencia el autor es la “civilización del mercado” que define como un proceso contradictorio, donde la ideología neoliberal busca, al mismo tiempo que la integración alimentaria a través del mercado, lógicas de desintegración y exclusión social (Gill, 1995, p. 35). Es decir, mientras el neoliberalismo busca a través del mercado único integrar a todos los países bajo un mismo sistema alimentario, propicia nuevos paradigmas que obligan a adecuar la estructura del Estado a la racionalización (eficacia y productividad alimentaria). El alimento deja de ser un derecho para interpretarse como un simple gasto. Para minimizar los costes se impone la vía de la privatización y la desregulación que facilita la entrada de nuevos alimentos (ultra procesados)⁶, lo que en la actualidad constituye un prerrequisito para aumentar la competencia potencial en los mercados y así restaurar la supuesta eficiencia perdida. Solo el mercado parece poseer la virtud de asignar eficazmente los recursos y fijar el acceso a los alimentos⁷. De este modo, desde el plano ideológico discursivo se han difundido

⁶ Los alimentos ultra procesados no solo aportan calorías vacías sino que son perjudiciales para la salud y crean adicción, como el chocolate, debido a nuevas asociaciones entre diferentes genes y nutrientes. Este tipo de comida está detrás del aumento de obesidad, es más barata, fácil de conservar, sabe mejor y viene respaldada por el sector industrial y gubernamental (Ríos, 2019).

⁷ El autor Santos (1998) hace una interpretación de la teoría del derrame (*spillover*) que defiende que el neoliberalismo convence de que “los ajustes producirán un crecimiento de la cantidad de alimentos que cuando sea voluminoso, elevará los niveles de acceso de la población y resolverá la situación de los desfavorecidos”, omitiendo que las empresas privatizadas sirven para enriquecer a las corporaciones monopolistas del agro negocio.

concepciones de eficiencia y privatizadoras en función del supuesto de que la administración privada del alimento es la mejor en última instancia y que, por lo tanto, solo cabe el ajuste. Se podría decir que el nuevo Estado ha creado un sistema alimentario a su imagen y semejanza (Santos, 1998).

Al concebirse como ideología, la globalización de la alimentación no sería la consecuencia de la dinámica económica mundial, sino la causa de que dicha dinámica adquiriera esta forma (Cox, 1993). Es decir, sería la ideología neoliberal la que habría causado el auge del sistema alimentario industrial y no la propia dinámica de la industria alimentaria la que habría traído esta globalización. Esta imposición de la lógica del mercado ha impulsado recetas de políticas y estrategias de desarrollo que suponen cambios importantes en la transnacionalización del poder sobre los alimentos. Cambios que se traducen en una diferente composición del comercio alimentario internacional, pero también del modelo productivo, que han determinado una manera muy diferente de distribuir el poder entre los actores.

2. LA CRISIS ALIMENTARIA DE 2007 Y LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA

Seleccionar los países de la CA en este trabajo se justifica por la amplia incorporación de legislación y planes de acción en el plano nacional de la seguridad alimentaria entre los países que la componen (CA, 2010). Cabe señalar que, sin embargo, la alimentación no se contempla orgánicamente en el sistema de integración de la CA, y aunque sí aborda la inocuidad alimen-

taria como potencial área de desarrollo, no deja de ser una limitación en el plano regional. En Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, con una población total de 110 millones de habitantes y el 12% del PIB latinoamericano (CA, s.f.), la sucesión de mecanismos nacionales para amortiguar los efectos de la crisis de subida de precios de los alimentos de 2007 fue muy significativa. Todos estos países redujeron entre 2 y 3 puntos porcentuales la subalimentación de su población a partir de 2009. Aun así, no pudieron impedir la prevalencia de subalimentación ni impedir las tasas más altas de sobrepeso que han registrado estos países desde que hay registro (FAO *et al.*, 2019). En este apartado se analiza la coyuntura de estos cuatro países y la respuesta del sector público.

La estructura económica de estos países, basada en la exportación neta de alimentos, podría hacer suponer una situación de partida preferencial ante la subida generalizada de precios de las materias primas de 2007. Sin embargo, la fuerte dependencia de fertilizantes (más de un 80%) para la producción de alimentos hizo que la subida de los precios del petróleo se transmitiera a los alimentos (Faostat, s.f.), encareciendo su precio final. A su vez, la falta de financiación que afectó severamente al pequeño productor ya contaba con escaso margen en la agricultura comercial y, en general, para todos los actores económicos. Los operadores comerciales de materias primas y la gran industria agroalimentaria vieron reducida su liquidez y los instrumentos de financiación del comercio exterior, favoreciendo la amenaza de una elevada volatilidad de los precios agrícolas internacionales. Así que aquello que en un principio se contemplaba como una

ventaja para la región, que presentaba entre 2002 y 2006 un índice general de *commodities* (excluido el petróleo), superior a un 60% en términos reales (FMI, 2006), terminó siendo un obstáculo al que se sumó el efecto de la transmisión de los precios internacionales de los granos básicos sobre los precios en los mercados locales de estos países, ya que en todos los casos supuso un aumento⁸ (FAO, 2014).

La situación socioeconómica de estos países en 2007 también resultó determinante. Un quinto de la población de estos cuatro países se encontraba por debajo de la línea internacional de la pobreza (Andestad, 2007), con niveles más elevados entre la población rural de Bolivia (48.2%) y Perú (36%). Alrededor de un 10% de la población ocupada no conseguía superar el umbral de la pobreza pese a la disponibilidad de ingresos y más de 6 millones de personas estaban por debajo de la línea de indigencia⁹. En un contexto de elevada inflación¹⁰ y alta volatilidad, en seguida se hicieron visibles los efectos sobre la inequidad de los ingresos (erosión del poder adquisitivo más acusada para los más pobres) y la destrucción o pérdidas de activos que acompañan a la volatilidad (ganado

que debe ser sacrificado o vendido) que incide sobre la distribución de ingresos y, en consecuencia, el futuro acceso a bienes y servicios de los más empobrecidos (García, 2008). Esta subida de precios de los alimentos fue, por tanto, especialmente virulenta entre los más pobres, ya que además de destinar mayor proporción de sus recursos disponibles a la alimentación¹¹, el alza de precios afectó directamente a su dieta de alimentos poco o nada elaborados. La FAO (2007) estimó un incremento de población desnutrida de 6 millones de personas respecto a 2005, en lo que se refiere a América Latina y el Caribe (ALyC), alcanzando los 51 millones de personas.

Los análisis de impacto realizados por la División de Economía del Desarrollo Agrícola de la FAO señalaron, en primer lugar, la relación con el acceso a la tierra y la cantidad de tierra disponible y modo de acceso para aquellos que ya la tienen. Los que no la tienen, o la tienen de modo muy precario, se ven más afectados por esta crisis. Estos últimos corresponden a una gran parte de los asalariados rurales (agrícolas o no), una proporción importante de la población de los cuatro países seleccionados.

⁸ El arroz sube en el mes de octubre de 2007 y mayo de 2008, lo que supone un aumento en el mercado local de Colombia y Bolivia, de un 150% y un 80% respectivamente. En Ecuador y Perú esta transmisión fue en torno al 40%. El maíz se incrementó un 100% en Bolivia y el trigo superó el 200% en Colombia, el 140% en Bolivia, 125% en Perú y 95% en Ecuador (FAO, 2014).

⁹ La línea de indigencia es un umbral que hace referencia al porcentaje poblacional que no puede acceder a la canasta básica de alimentos (Cepal, 2007).

¹⁰ La tasas de inflación de alimentos ascendió durante 2008 en Bolivia a un 24,7%, Colombia un 13%, Ecuador a un 20,5% y Perú a un 9,5%. Todas ellas superaron la inflación general que soportaron estos países durante ese año (FAO y OPS, 2017).

¹¹ En el caso de Bolivia, el porcentaje de recursos destinado a la compra de alimentos por las familias más pobres ascendió en 2008 a un 61%, en Colombia a un 59% y en Ecuador a un 55% (FAO y OPS, 2017).

En segundo lugar, esta crisis también condicionó el acceso al crédito, no solo en cuanto a insumos y tecnología adecuada, también dependía de otros condicionantes como que una mujer encabezara el hogar. En tercer lugar, tomar como punto de partida una situación precaria, hizo que el deterioro de la capacidad adquisitiva supusiera un ajuste en el gasto de la alimentación y una disminución de la calidad nutricional de los alimentos, incidiendo en la salud y la vulnerabilidad. Cabe mencionar la particular malnutrición que supone la obesidad, que a la par de la desnutrición avanzó en esta crisis, afectando significativamente a la infancia (Vivas, 2011). En 2018 a pesar de que el hambre volvió a aumentar por tercer año en ALyC, la obesidad se situó como la mayor amenaza nutricional de la región con 250 millones de personas que viven con sobrepeso (60% de la población), de los cuales, 3,9 millones son niños menores de 5 años, una cifra que supera el promedio mundial de 5,6% (FAO, 2018).

Finalmente cabe señalar el estado de las democracias en estos cuatro países. Según el índice de Freedom House en 2007 en Bolivia, Ecuador y Colombia los sistemas políticos se clasificaban como parcialmente democráticos con igual puntuación en libertades civiles y derechos políticos. Solo en Perú se mejora ligeramente esa *ratio* y su consideración fue la de un sistema democrático. Una situación que no se ha visto alterada en ninguno de los cuatro países durante los últimos 9 años. Esto puede indicar, por un lado, que ninguna de las medidas que los gobiernos tomaron para mejorar la seguridad alimentaria a partir de la crisis de 2007, afectó directamente a la democracia, o bien que, siguiendo a Rodrik (2011)

las fórmulas para una gobernanza transnacional alimentaria amortiguaron su efecto. Por otro lado, y tal y como avanzaba Aghekyan (2018), aunque la relación entre las medidas adoptadas para enfrentar esta crisis mundial y la democracia como sistema político pudiera no ser concluyente, sí podría haber influido, como ya se ha mencionado, en la calidad de las instituciones y el peso político del Estado.

2.1. Reacción de las políticas nacionales ante la crisis

Las políticas públicas desde principio del siglo XXI en la región supusieron un punto de partida y efectos diferenciados en el tratamiento de esta crisis. No todos los países tenían los mismos niveles de cobertura y focalización de las intervenciones con capacidad de incidir. Aquellos países con programas de alimentación orientados a grupos vulnerables y/o programas de transferencias de rentas con una trayectoria más larga (México, Colombia, Chile y Brasil) en el corto plazo limitaron mejor los efectos de la crisis de precios alimentarios sobre la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, Paraguay, Bolivia, Ecuador y la mayor parte de Centroamérica, que apenas comenzaban a implementar estos programas, tuvieron mayores dificultades, así como una mayor incidencia sobre las zonas rurales.

A mediados de 2007 se activaron políticas de muy diversos tipos. En este apartado se consideran aquellas que, por un lado, pretendieron actuar sobre los primeros efectos de la crisis y las que, por otro lado, abordaron directamente el propósito de respaldar la seguridad alimentaria.

Las políticas del primer bloque hicieron referencia a tres grandes ámbitos: el macroeconómico, el sector agrícola y la protección social (Cuesta y Jaramillo, 2009). Teniendo en cuenta las diferencias de la canasta básica nacional y del modelo de producción agropecuaria en cuanto a cantidades y variedades, se revisan dichas iniciativas en los cuatro países de la CA. En primer lugar, y en relación con las políticas macroeconómicas, los países andinos pusieron en marcha medidas económicas anticíclicas. En Ecuador y Bolivia decidieron adoptar una política fiscal expansiva, mientras Colombia mantuvo la suya y Perú adoptó medidas fiscales contractivas. Sin embargo, en cuanto a la política monetaria, todos los países optaron por reducir la masa monetaria para controlar la inflación. En segundo lugar, la política comercial impuso restricciones y aperturas en función de la situación y del tipo de producto. Bolivia impulsó la compra pública de productos y un subsidio para facilitar la adquisición de combustible por parte de pequeños agricultores y la industria panadera al tiempo que prohibió las exportaciones de maíz. Colombia optó por una reforma de sus infraestructuras de producción agrícola y un sistema nuevo de seguimiento de precios del mercado agrícola (Cuesta y Jaramillo, 2009), mientras rebajaba las barreras arancelarias a los fertilizantes, pesticidas e insecticidas. Ecuador distribuyó semillas a precio reducido entre los

agricultores locales y se renegociaron las deudas financieras de los campesinos con las entidades públicas. Solo Perú optó por una mayor apertura comercial a través de la firma del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos (2009) de cara a mejorar la situación creada por la crisis. En tercer lugar, las políticas sociales, al contrario que las dos anteriores, siguieron un esquema parecido en los cuatro países. Todos ellos hicieron una apuesta por las transferencias condicionadas¹² de renta, programas nutricionales y programas de empleo.

En relación con las políticas públicas de seguridad alimentaria a pesar de la gran variedad de las iniciativas, se dieron coincidencias recurrentes. Todas ellas se desarrollaron en un marco de inclusión de la alimentación en el ordenamiento jurídico nacional para reducir la vulnerabilidad. A partir de 2006, tanto en Bolivia como en Ecuador (2007), tras la llegada al poder de Evo Morales y Rafael Correa respectivamente, se inician procesos constituyentes en los que el elemento de deliberación se intentó desplazar de las élites políticas al pueblo. La conformación de asambleas constituyentes de una amplia base social se encaminó a la reforma de fondo de un sistema dominante (Rajland y Constante, 2010, p. 6) mediante la revalorización de aspectos antes invisibilizados (multietnicidad y multiculturalidad) y en un intento de recuperar una cuota más amplia de soberanía. En 2008 se aprobó la nueva Constitución del

¹² Los programas de transferencias condicionadas son “instrumentos de combate a la pobreza que se han implementado durante los últimos 15 años en la región [...] entregando transferencias monetarias directas y estableciendo condicionalidades centradas en la asistencia a la escuela y a los controles de salud” (Cepal en Cecchini y Madariaga, 2011).

Estado Plurinacional de Bolivia (RB, 2008) donde se explicita la soberanía alimentaria. Pero fue en 2016 con el *Plan de Desarrollo Económico y Social en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (2016-2020)*, cuando el gobierno boliviano puso en marcha una estimulación de la producción local de alimentos en un intento de garantizar su soberanía con respecto a los mercados internacionales, a la vez que protegía el aspecto sociocultural, es decir, aquellos cultivos locales de carácter tradicional para la sociedad boliviana. Con ello, se pretendía lograr un mayor acceso de la población a la alimentación mediante programas de alimentación escolar y una mejor utilización biológica mediante la promulgación de dietas más saludables (RB/CTCNAN, 2008a, p. 13). Con este plan se pretendió ampliar el acceso de la población a la alimentación, pero de igual manera el acceso a servicios sociales básicos. Esto hizo que bajara en 2017 la prevalencia de desnutrición en niños menores de 5 años a un 3,4% (frente a 4,5% en 2007) al tiempo que se mejoró el suministro de energía por persona hasta el 103% y, lo más importante, reduciendo en un millón el número de personas subalimentadas. Sin embargo, el promedio de sobrepeso en personas adultas se incrementó un 18,2% en 2018, (de 4,5% en 2007 a 7,8%) al tiempo que el promedio de mujeres fértiles (entre 19 y 49 años) con anemia superaba el 30%. En el caso de niños menores de 5 años, la anemia en 2016 era de un 47% (Faostat, s.f.; BM, s.f.; OPS; s.f.).

La cuestión alimentaria en Ecuador se codificó en el ordenamiento jurídico a través de tres elementos. El primero de ellos fue la Constitución Política del Estado de 2008, en la

que se dedica un capítulo entero a la soberanía alimentaria dentro del régimen de desarrollo del Estado. El segundo pilar del régimen de seguridad alimentaria lo constituyó la *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (Lorsa)* que regulaba toda una serie de normas interconectadas en favor de la autosuficiencia alimentaria de las personas y comunidades de Ecuador. En tercer lugar, el *Plan Nacional del Buen Vivir*, a partir del cual la acción pública se orientó hacia la consecución de la soberanía alimentaria y otros elementos fundamentales para la noción del “Buen Vivir”. Bajo este marco, se constató una reducción del número de personas desnutridas en 700.000 personas, una reducción de la prevalencia de la desnutrición a un 5,6%, pese a que la proporción de niños y niñas menores de cinco años aquejados de retraso del crecimiento en 2014 se situara aún en el 23,9%. La prevalencia de obesidad en 2018 subió a 8,9% de 5,6 en 2007, y la anemia en mujeres de edad fértil supuso un 19%. En niños menores de 5 años la anemia ascendía a un 28% (Faostat, s.f.; BM, s.f.; OPS; s.f.).

En Colombia y Perú, sin embargo, no se pusieron en marcha procesos constituyentes manteniendo el modelo constitucional implantado en la década de los noventa. En ambas constituciones políticas, las referencias a la alimentación no eran explícitas, sino que podían derivarse de otros principios -fundamentalmente derivados de la firma de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)- y que sí son plasmados en el texto constitucional. En este sentido, si bien es cierto que ambos países desarrollan los principios propios de las políticas públicas de seguridad alimentaria de mediados de los 2000, el elemento simbólico

de la constitucionalización no está presente y la actuación de los países irá encaminada hacia la institucionalización de lo que se podría denominar régimen de gobernanza en seguridad alimentaria, aceptando y aplicando las recetas de organismos internacionales sin un elemento discursivo de denuncia al sistema alimentario mundial. Sin embargo, también en esta tendencia, se ven resultados mitigados, en el sentido de que ambos países, pese a seguir un esquema de acción pública similar en los grandes rasgos, cosechan resultados dispares. Es aquí donde incide el contexto nacional colombiano como factor exógeno a la cuestión alimentaria, dando como resultado unos indicadores de desnutrición y obesidad elevados si se observa su evolución durante la última década. Esto contrasta con los resultados de Perú, donde no solo hay que considerar la decisión de vincular su seguridad alimentaria a un tratado comercial, sino también el trazo histórico de la acción pública nacional y, en concreto, su margen de maniobra sobre el espacio social a la hora de analizar los resultados.

En Colombia ciertos indicadores de seguridad alimentaria no han mejorado en la última década y otros como el sobrepeso, han empeorado. Así, el número de personas subalimentadas siguió por encima de los cuatro millones de personas con una prevalencia de un 8.8%. Los niños menores de 5 años presentaban una desnutrición de 3,4% al tiempo que las personas adultas con sobrepeso superaron en 2018 la tasa del 6,3% (frente al 4,1% de 2007). Las mujeres con anemia representan el 21,1% y la anemia en los niños menores de 5 años, un 27% (Faostat, s.f.; BM, s.f.; OPS; s.f.). Estos resultados pueden venir también

determinados por otras variables vinculadas a la resolución del conflicto, tal y como se expresa en los Acuerdos de La Habana de 2014, entre otras.

En Perú destacó la estrategia de reducción de la pobreza *Crecer* por tres motivos principales. El primero de ellos consistió en sobrepasar la noción de asistencia alimentaria en términos de distribución de alimentos con otras medidas complementarias de formación en capacidades. El segundo fue el traspaso de responsabilidades del Estado hacia las administraciones territoriales en un intento de descentralización de la política alimentaria. Por último, la aplicación de un modelo presupuestario basado en objetivos y transparencia operacional. En relación con la regulación se promulgó el *Decreto Supremo N° 102-2012 PCM* de 2012, en el que se estableció la seguridad alimentaria y nutricional de interés nacional creándose una comisión permanente dentro del Ministerio de Agricultura. Un año más tarde se elaboró la *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (2013-2021)* para garantizar todas las dimensiones de la seguridad alimentaria reduciendo la desnutrición crónica infantil, la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y el porcentaje de hogares con déficit calórico (Ministerio de Agricultura, 2013). En 2015, la cuestión alimentaria se recogió en el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* y la *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, dando forma al *Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* como órgano director de las políticas públicas en esta área y con objetivos comunes a la estrategia de 2013. Esta mezcla de coordinación y descentralización permitió la reducción de la desnutrición en

más de 2 millones de personas, del retraso en el crecimiento de niños menores de cinco años en más de un 10% en 4 años y de la reducción del alcance del déficit de alimentos en un 50%. La desnutrición en niños menores de 5 años descendió de un 4,3% en 2007 a 3,1 en 2017. Sin embargo, la prevalencia de obesidad entre la población adulta superó el récord de un 7% frente al 4,7% de 2007. El promedio de anemia en mujeres entre 19 y 49 años suponía en 2017 un 18,5% y en menores de 5 años un 32% (Faostat, s.f.; BM, s.f.; OPS; s.f.).

Por un lado, Bolivia y Ecuador, que habían apostado por abordar la cuestión desde la política, adoptando el paradigma alternativo de la soberanía alimentaria y traduciéndola en principios constitucionales, a pesar de haber obtenido resultados positivos en la lucha contra el hambre (Bolivia), persisten ciertas rémoras (Ecuador) que muestran la verdadera capacidad del Estado en el sistema alimentario. Por otra parte, tanto en Colombia como Perú, donde se ha intentado usar otro enfoque (derecho a la alimentación) o simplemente han adoptado las directrices internacionales de lo que se podría denominar gobernanza alimenta-

ria, se han conseguido resultados muy notables en la lucha contra el hambre y la desnutrición a todos los niveles, aunque en el caso de Perú se haya encogido el gasto público social.

Cabe señalar en el caso de Colombia que el factor conflicto intercede en la consecución de las metas alimentarias de manera determinante. Se da la circunstancia que en los otros tres países de nuestro análisis la situación de ausencia de conflicto y terrorismo acompañó positivamente todo este proceso.

La otra cara de la malnutrición, la obesidad, puede considerarse como un daño colateral. Por un lado, la falta de control del Estado sobre la dieta podría deberse al proceso de transnacionalización de los alimentos donde la integración económica y financiera fija los precios sin que el Estado intervenga. Por otro lado, y debido a la civilización del mercado que indicaba Gill (1995) la búsqueda de una mayor racionalización en el gasto (eficacia y productividad) de la política de seguridad alimentaria ha favorecido la privatización y la desregulación sobre los alimentos ultra procesados. En cualquier caso, las elevadas tasas de sobrepeso de la región, unidas a la preocupante tendencia

Tabla 1
Promedios de desnutrición, sobrepeso y anemia en los cuatro países (2007-2017)

Indicadores	Prevalencia desnutrición menores 5 años (%)		Sobrepeso y obesidad en adultos (%)		Promedio anemia mujeres (19-49) (%)		Promedio anemia menores 5 años (%)	
	2007	2017	2007	2017	2007	2017	2007	2017
Países/años	2007	2017	2007	2017	2007	2017	2007	2017
Bolivia	4,5	3,4	4,5	7	32,8	30	54	47
Colombia	3,4	3,3	4,1	6,3	27,8	21,1	32	27
Ecuador	6,8	5,1	5,6	8,9	21,8	18,8	34	28
Perú	4,3	3,1	4,7	7	25,8	18,5	44	32

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del BM, OPS y FAO.

al alza de anemia sobre las mujeres en edad fértil, indican que las medidas adoptadas por estos cuatro países para afrontar la crisis no solo no han sido suficientes, sino tampoco adecuadas y si obligan a atender un riesgo mayor.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Las medidas adoptadas en la política de seguridad alimentaria para enfrentar la crisis de 2007 por los países de la CA han sido fundamentalmente de dos tipos. Por un lado, están aquellas que se anclan en un proceso de constitucionalización de la seguridad alimentaria que serían tanto las iniciativas de Bolivia como las de Ecuador. Por otro lado, y a través de la institucionalización nacional de la integración económica y comercial del mercado internacional de alimentos, destacan las medidas reaccionarias de Colombia y Perú. Pero todas ellas, son el resultado de la ausencia de una política a escala regional y/o global que pudiera haber permitido establecer instituciones que formularan políticas públicas que garantizaran una gobernanza de la seguridad alimentaria que decidiera en beneficio de los intereses colectivos y bienes públicos de estos países.

En cuanto a los riesgos que han asumido estos países, con indicadores socioeconómicos frágiles y una alta dependencia de los precios del petróleo en su producción alimentaria, son más altos que los avances que proporciona la

globalización. Ante la crisis Bolivia y Ecuador optaron, frente a la globalización, por ampliar la soberanía alimentaria¹³ sin que ello mejorara su control sobre la calidad de los alimentos. Perú optó por un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos (un nuevo constitucionalismo) que amplió la demanda sobre sus productos, pero no el control de la calidad de los alimentos, debido a que este acuerdo actuó como fórmula de gobernanza pero, eso sí, a costa de debilitar al Estado. Perú fue el país que menos amplió su gasto público después de la crisis (Cepal, 2016). Efecto que Garrett (2000) explicaba debido a una mayor exposición de este país al comercio internacional y su condición de país de renta media. Por otro lado, a pesar de los buenos resultados que a corto plazo produjo sus alianza comercial con EE.UU., si esta alianza se hubiera dado en un escenario multilateral, hubiera además reforzado la gobernanza y con ello su propia democracia (Beck, 1998).

Cabe añadir que en esta crisis el papel de las OSC no trascendió del estado de denuncia. Si bien los movimientos indígenas, tanto en Ecuador como en Bolivia, tuvieron una gran repercusión sobre el sistema político, los mecanismos para mejorar la alimentación fueron limitados. El Movimiento Campesino Mundial de Hombres y Mujeres rurales (conocido como Vía Campesina) ha desarrollado una propuesta alternativa al sistema actual de

¹³ La soberanía alimentaria deriva del concepto de soberanía nacional, el cual reivindica el papel del Estado, y de los pueblos de un país determinado, a definir sus propias políticas alimentarias y garantizar así que toda su población tenga para comer en cantidad suficiente y en calidad adecuada (Vivero, 2009).

producción y comercialización de alimentos, sin embargo, este no ha servido para frenar la hegemonía del sistema mundial de alimentos ni sus efectos sobre la calidad alimentaria en los países que lo han implementado. Más aún, las medidas proteccionistas que se derivan de la soberanía alimentaria como la que propone Bolivia y Ecuador, no solo no contrarrestan los efectos de la globalización, también suponen un repliegue en la internacionalización de la alimentación sin conseguir corregir el acceso individual a los recursos que permite a las personas llevar una adecuada calidad de vida. Se constata que la capacidad del Estado para gestionar una crisis alimentaria y su escenario posterior reside parcial, pero escasamente, en la formulación de políticas públicas alimentarias y, sin embargo, puede residir en otra área de acción pública, como la política social, que sería el hilo conductor hacia el éxito en la lucha contra la malnutrición. Todo ello amerita ampliar el análisis en la aplicabilidad y posible universalización de nuevos paradigmas que pretenden recuperar la soberanía estatal en esta cuestión.

En este sentido, el último informe del BM (2020) recomienda abordar este desafío con un enfoque integral en la formulación de políticas fiscales, regulatorias y de cambios en el sistema alimentario. En este sentido, además de las medidas tomadas durante la crisis, dirigidas a incrementar la inversión en nutrición para la primera infancia, se crearon impuestos para reducir la producción de alimentos no saludables, subsidios para la producción de alimentos saludables, etiquetado obligatorio de los alimentos, controles en la publicidad y venta de alimentos insalubres, con énfasis en

los que están dirigidos a los niños, investigación y subsidios para la agricultura sostenible y el diseño y mejoras de formas de movilidad (Shekar y Popkin, 2020).

Cabe mencionar que no ha sido falta de ambición sino de espacio, el hecho de haber dejado al margen de la reflexión aspectos tan relevantes como los efectos del globalismo sobre los diferentes actores y su repercusión sobre el papel del Estado. Particularmente indeseado ha sido omitir el análisis de las consecuencias de una civilización de mercado fruto del nuevo constitucionalismo en los países de la CA y la correlación con la parálisis de la Organización Mundial del Comercio que representa ese neoliberalismo disciplinario, estructuras que hubieran permitido una mayor comprensión de la situación descrita en relación con las altas tasas de obesidad reveladas por los cuatro países.

REFERENCIAS

- Aghekyan, E.; Bhatia, R.; Dunham, J.; O'toole, S.; Puddington, A.; Repucci, S.; Roylance, T. y Tucker, V. (2018). *Freedom in the World 2018: Democracy in Crisis, Annual Report*. Freedom House. Recuperado en <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/democracy-retreat>
- Andestad. (2007). *Estudio de diagnóstico sobre la pobreza monetaria a través de las encuestas a hogares*. Lima: UE y CAN.
- Arrighi, G. (1995). *The Long 20th Century. Money, Power, and the Origins of Our Times*, London y New York: Verso.
- Banco Mundial. (s.f.). World Bank Open Data. Online.
- Beck, U. (2005). *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Madrid: Paidós.

- Bieler, A. y Morton, A. D. (2004). *A critical theory route to hegemony, world order and a historical change: Neogramscian perspectives in international relations*. Capital and Class. Spring.
- Buzan, B. y Waever, O. (2009). Macro securitization and security constellations: reconsidering scale in securitization theory, en *Review of International Studies*, n° 35, ps. 253–276.
- Comunidad Andina. (2010). *Decisión 742 - Programa Andino para Garantizar la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional - SSAN*. s.n., p. 1. Lima.
- Comunidad Andina. (s.f.). Comunidad Andina website. Recuperado en <http://www.comunidadandina.org/index.aspx>
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cepal. (2007). *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- Cox, R. (1993). Gramsci, hegemony international relations: A Essay in method. En Gill, S. (Eds.), *Gramsci, historical materialism and international relations* (pp. 49-65). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cuesta, J. y Jaramillo, F. (2009). *Taxonomy of Causes, Impacts and Policy Responses to the Food Crisis in the Andean Region*, Washington: Inter-American Development Bank.
- Davis, J. y Goldberg, R. (1957). *A concept of agrobusiness*. Boston: Harvard University.
- FAO. (2018). *El estado de la seguridad alimentaria y nutricional en el mundo*. Roma.
- FAO. (2014). *Policy responses to high food prices in Latin America and Caribbean*, Roma.
- FAO. (2007). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma.
- FAO. (2002). *Informe de la agricultura mundial, hacia los años 2015/2030*. Roma.
- FAO. (2000). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1999: Enseñanzas de los últimos cincuenta años*. Roma.
- Faostat. (s.f.). FAO Página web. Recuperado en <http://www.fao.org/countryprofiles/es/>
- FAO, Fida, Unicef, PMA y OMS. (2019). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019*, Roma.
- FAO y OPS. (2017). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- FMI. (2006). *The Boom in Non Fuel Commodity Prices: Can it Last?* World Economic Outlook. Disponible en <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF081/07981-9781589065987/07981-9781589065987/ch05.xml?redirect=true>
- Foreign Policy. (2006). *The Globalization Index*. Recuperado en https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_2607/objava_31363/fajlovi/global06index.pdf
- Freedom House. (s.f.). *Freedom House Website*. Recuperado en <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>
- García, J. C. (2008). *El impacto de la crisis de los alimentos en América Latina y el Caribe*. Real Instituto Elcano, ARI N° 152/2008. Recuperado en <http://www.oda-alc.org/documentos/1366990269.pdf>
- Garrett, G. (2000). The casuses of globalization, *Journal of Comparatives Political Studies*, vol. 33 issue: 6-7, page(s): 941-991, Issue published: September, New Haven: Yale University.
- Gill, S. (2014). *Market civilitation, new constitutionalism and world order*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Gill, S. (1995). Globalization, market civilization, and disciplinary neoliberal-ism, Millennium, *Journal of International Studies*, 24 (3): 399-423. Londres.
- Goldberg, R. (1968). *Agribusiness coordination: a systems approach to the wheat, soybean, and Florida orange economies*. Boston: Harvard University.
- Gramsci, A. (1966). *La cuestión meridional*, Buenos Aires: Editorial Riuniti.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*, Madrid: Ediciones Akal, S.A.
- Linklater, A. (1982). *Men and Citizens in the Theory of International Relations*. Londres: Macmillan, (2ª ed., 1990).
- McMichael, P. (2014). Historicizing food sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*. 41, 933-957. London.
- ONU. (1975). Report of the World Food Conference, Rome, 5-16 November 1974. New York.
- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, New York.
- PNUD. (2015). *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*, New York: Oxford University Press.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation*, New York: Farrar & Rinehart.
- Przeworski, A. y Messenguer, C. (2005). Globalization and democracy, en Bardhan, P.; Bowles, S. y Wallerstein, M. (Eds.), *Globalization and egalitarian distribution*. New Jersey: Princeton University Press.
- Rajland, B. y Constante, L. (2010). *Los nuevos poderes constituyentes en la América Latina y Caribeña de hoy y su relación con los procesos de cambio*. París: Institut de Science Politique, IHEAL.
- República de Bolivia. (2016). *Plan de Desarrollo Económico y Social en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (2016-2020)*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- República de Bolivia. (2008). Nueva Constitución Política del Estado. Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente, La Paz.
- República de Bolivia. (2008a). *Programa Multisectorial Desnutrición Cero*, La Paz: Comité Técnico del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición.
- República del Ecuador. (2009a). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, Quito: Senplades.
- República del Ecuador. (2009b). *Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria*, Quito: Asamblea Nacional.
- República del Ecuador. (2008). Constitución del Ecuador. Recuperado en www.asambleanacional.gov.ec. Quito.
- República de Perú. (2015). *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* y la *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Lima: Ministerio de Agricultura.
- República de Perú. (2013). *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (2013-2021)*. Lima: Ministerio de Agricultura.
- República de Perú. (2012). *Decreto Supremo No. 102-2012 PCM*. Lima.
- Ríos, C. (2019). Movimiento realfooding, art. 20 de abril, periódico *El Español*. Madrid.
- Rodrik, D. (2011). *La paradoja de la globalización*, Barcelona: Antoni Bosch.
- Santos, B. de S. (1998). *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales - Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (Ilsa).
- Sen, A. (1981). *Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation*, Oxford: Oxford University Press.
- Shekar, M. y Barry, Popkin. (eds.) (2020). *Obesity: Health and Economic Consequences of an Impending Glo-*

- bal Challenge*. Human Development Perspectives series. Washington, DC: World Bank.
- Tratado de Libre Comercio Perú-EE.UU. (2009). Recuperado en <https://web.archive.org/web/20060207094357/http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/index.php>
- Verdes-Montenegro, F. (2015). Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad, en *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 28. Madrid.
- Vivas, E. (2011). La crisis alimentaria golpea de nuevo: la especulación alimentaria y la 'petrodependencia' como detonantes. CADTM. Recuperado en http://www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=6598

Institucionalización de las relaciones internacionales en Colombia: aproximación a la consolidación de la disciplina^{*}

René Alonso Guerra Molina^{}**
John Anderson Virviescas Peña^{*}**
Reynell Badillo Sarmiento^{**}**

^{*} El presente artículo es resultado de la investigación dentro de las actividades del Instituto de Altos Estudios Sociales y Culturales de América Latina y el Caribe de la Universidad del Norte, así como en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales de esta Universidad, la Maestría en Educación de la Corporación Universidad de la Costa y la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Finalmente, de la experiencia de los autores en su ejercicio profesional como internacionalistas, docentes e investigadores.

^{**} Candidato a doctor en ciencias sociales de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia), como becario de Colciencias (convocatoria 727 de 2015); máster en Unión Europea del Real Instituto de Estudios Europeos (Zaragoza, España); profesional en relaciones internacionales de la Universidad del Norte; Profesor e investigador asociado del Instituto de Altos Estudios Sociales y Culturales de América Latina y el Caribe de la Universidad del Norte. Beca de apoyo Universidad del Norte 2019-2020. Analista y asesor de la Fuerza Aérea Colombiana. (Colombia). [reneg@uninorte.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0001-7998-5137].

^{***} Candidato a doctor en estudios organizacionales de la Universidad Autónoma Metropolitana UAM (México); magíster en educación de la Corporación Universidad de la Costa (Barranquilla, Colombia); profesional en relaciones internacionales de la Universidad del Norte. Director de posgrados, Corporación Universitaria Americana – Medellín. (Colombia). [jhonanvirpe@hotmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-2917-3816].

^{****} Internacionalista de la Universidad del Norte. Actualmente cursa la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia). Investigador adscrito al Centro de Pensamiento UNCaribe de la Universidad del Norte. Asistente graduado de docencia del Centro de Español de la Universidad de los Andes. (Colombia). [ra.badillo@uniandes.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-3576-8533].

Recibido: 21 de enero de 2020 / Modificado: 17 de mayo de 2020 / Aceptado: 3 de junio de 2020

Para citar este artículo:

Guerra Molina, R. A.; Virviescas Peña, J. A. y Badillo Sarmiento, R. (2021). Institucionalización de las relaciones internacionales en Colombia: aproximación a la consolidación de la disciplina. *OASIS*, 33, pp. 95-123.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.07>

RESUMEN

El artículo busca aproximarse al proceso de institucionalización de las relaciones internacionales como una disciplina autónoma en la educación superior colombiana. Se analizan los programas de pregrado a través de su localización, la naturaleza de la institución, denominaciones, justificaciones, núcleo básico de conocimiento y la acreditación de alta calidad. Como resultado, se obtiene que, desde finales de la década de los noventa, la oferta de programas de relaciones internacionales ha aumentado considerablemente y esto ha permitido la institucionalización de la disciplina, lo que se ha materializado en decisiones oficiales y el fortalecimiento de una comunidad epistémica. Asimismo, identificamos una notable centralización de la formación en relaciones internacionales en la capital del país, así como una concentración de su oferta en universidades privadas y muy pocos programas con acreditación de alta calidad. Si bien este panorama refleja un fortalecimiento disciplinar, también persiste una notable heterogeneidad con respecto a las concepciones que las universidades tienen sobre las relaciones internacionales alrededor de su lugar en las ciencias sociales (como parte de la ciencia política, como disciplina autónoma o como un proyecto multidisciplinar).

Palabras clave: Colombia, educación superior, institucionalización, pregrado, relaciones internacionales.

Institutionalization of international relations in colombia: approaching the consolidation of the discipline

ABSTRACT

This article seeks to approach the process of institutionalization of International Relations as an autonomous discipline in Colombian higher education. We analyzed undergraduate programs through their location, nature of the university, denominations, justifications, and the basic core of knowledge and high-quality accreditation. As a result, we obtained that, since the end of the nineties, the offer of International Relations programs has increased considerably and this has allowed the institutionalization of the discipline, which has materialized in official decisions and the strengthening of an epistemic community. Likewise, we identify a notable centralization of International Relations training in the country's capital, as well as a concentration of its offerings in private universities and very few programs with high quality accreditation. Although this panorama reflects a disciplinary strengthening, there also persists a notable heterogeneity with respect to the conceptions that universities have about International Relations around its place in the social sciences (as part of Political Science, as an autonomous discipline or as a multidisciplinary project).

Key words: Colombia, education, institutionalization, undergraduate, International Relations.

INTRODUCCIÓN

En el 2011, cuando Tickner y Borda escribieron uno de los pocos textos que intentan reconstruir la trayectoria de la disciplina de las relaciones internacionales en Colombia, las autoras encontraron un campo en crecimiento, pero todavía incipiente. En ese momento, se trataba de una disciplina secundaria dentro de las ciencias sociales colombianas, con pocos canales de difusión para la investigación en temas internacionales y con casi ningún espacio de interacción y encuentro entre profesores e investigadores. Una década después, algunas cosas permanecen iguales, pero también hay cambios importantes. Hay mayores espacios de difusión de la investigación y ha habido un incremento de los programas de formación en relaciones internacionales a lo largo del país que necesariamente afecta el lugar de la disciplina en las ciencias sociales.

A pesar de su crecimiento en términos de programas de formación, de producción académica y de espacios de articulación entre quienes la estudian, muy pocas investigaciones se han centrado en reconstruir este proceso de institucionalización. Algunos estudios sobre la historia de la ciencia política en el país han tocado tangencialmente estos aspectos (Duque, 2013; 2014; Caicedo, Baquero y Cuéllar, 2015). Sin embargo, las reflexiones sobre cómo la disciplina se ha formalizado en las instituciones de educación superior en el país son casi inexistentes.

Ante esto, el presente artículo tiene como objetivo ofrecer un análisis sobre el estado de las relaciones internacionales como disciplina en Colombia a partir de una revisión de

los programas de pregrado. No pretendemos entrar a debatir asuntos cognitivos internos de la disciplina ni el contenido de la producción académica en el país (cuestiones que, sin duda, merecen más atención por parte de los investigadores), sino presentar elementos generales de este campo de conocimiento. Para ello, realizamos un mapeo de las instituciones educativas que ofrecen el pregrado en relaciones internacionales y tomamos como variables de análisis la localización de los programas de pregrado, la distribución de la oferta académica, según la naturaleza de la institución, las denominaciones de los programas, la justificación de creación de estos, el núcleo básico de conocimiento y la acreditación institucional.

En ese sentido, se trata de un estudio limitado -en cuanto no logra captar todas las dimensiones de la disciplina (pedagogías, producción intelectual, debates teóricos, programas de posgrado, entre otros)-, pero necesario ante las pocas reflexiones que hay en el país sobre la forma en que las relaciones internacionales se han posicionado como una disciplina autónoma. No estamos tampoco haciendo un análisis de la calidad de las universidades, sino de lo que estas *ofrecen*. Por tanto, es un estudio descriptivo y centrado en los aspectos formales de la educación en relaciones internacionales.

Esto, sin embargo, no lo hace menos valioso por tres razones. En primer lugar, lo que dicen las universidades sobre sus carreras evidencia una decisión de mostrarse de una forma específica frente a sus homólogas. Por tanto, aunque no se verifique que eso que dicen sea también ofrecido, sin duda es un acto de publicidad que no puede pasar inadvertido. En segundo lugar, intentamos encontrar en las

justificaciones de las universidades posiciones frente a las relaciones internacionales y los supuestos que subyacen su oferta: se enseña la disciplina de una manera porque en su matriz de origen hay también visiones sobre su utilidad. Finalmente, porque las universidades se obligan a cumplir con un programa de estudios y están vigiladas por el Ministerio de Educación Nacional en ese sentido, por lo que asumimos que no pueden diferir radicalmente de lo que ofrecen.

Esta investigación permite apreciar el estado actual de las relaciones internacionales a nivel de pregrado en el país y, a su vez, identificar avances y necesidades para plantear recomendaciones que permitan el desarrollo y consolidación de este campo en Colombia. En primer lugar, haremos un breve repaso por el proceso de institucionalización de la disciplina en América Latina. En segundo lugar, reconstruiremos este mismo proceso para Colombia y, finalmente, analizaremos los programas de pregrado en relaciones internacionales a partir de las variables antes mencionadas.

Como resultado, se obtiene que, desde finales de la década de los noventa, la oferta de programas de relaciones internacionales ha aumentado considerablemente y esto ha permitido la institucionalización de la disciplina, lo que se ha materializado en decisiones oficiales que así lo reconocen (como la Resolución 466 del 2007) y el fortalecimiento de una comunidad epistémica. Asimismo, identificamos una notable centralización de la formación en relaciones internacionales en la capital del país, así como una concentración de su oferta en universidades privadas y muy pocos programas con acreditación de alta calidad. Si

bien este panorama refleja un fortalecimiento disciplinar, también persiste una notable heterogeneidad con respecto a las concepciones que las universidades tienen sobre las relaciones internacionales alrededor de su lugar en las ciencias sociales (como parte de la ciencia política, como disciplina autónoma o como un proyecto multidisciplinar), lo que permite discusiones sobre si, en efecto, existe un campo disciplinar, o si sigue siendo un proyecto poco preciso y sin acuerdos generalizados.

1. LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN LATINOAMÉRICA: BREVE REPASO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DISCIPLINA

En Latinoamérica, fenómenos como el fin de la guerra fría, los procesos de integración regional, la profundización de la globalización y los atentados del 11 de septiembre de 2001, entre otros, incentivaron el aumento de personas dedicadas al estudio de las relaciones internacionales (Merke, 2005). La disciplina se institucionalizó primero en países con un rol más activo en la región, tales como México, Brasil, Chile y Argentina. Esta tendencia no es casual. En la década de los ochenta, Lagos (1980) señalaba que el desarrollo de la disciplina era incipiente en la región justamente porque históricamente esta ha florecido en contextos en los cuales “las naciones (...) han jugado un papel activo en la política y economía mundiales” (p. 246). Así, la política exterior establece presiones sobre la academia para que responda a los requerimientos hechos desde la esfera política.

Aunque el primer centro de estudios de asuntos internacionales en la región data de

1930¹, sería en las décadas de los sesenta y setenta cuando empiezan a gestarse discusiones más profundas sobre el rol que América Latina jugaba en las dinámicas del sistema internacional (Villarroel, 2018). Si bien no necesariamente estos planteamientos se autorreferenciaban como parte de la disciplina de las relaciones internacionales, las concepciones cepalistas en los cincuentas², la teoría de la dependencia que aparece una década después³ y el pensamiento decolonial⁴ que se gesta a finales del siglo xx son muestras de una preocupación por *lo internacional* que trascendía las aproximaciones historicistas y legalistas que habían precedido estas cuestiones en la región.

Las discusiones sobre la autonomía latinoamericana fueron pioneras en desarrollar un campo de estudio más específico sobre la política exterior latinoamericana y sus relaciones con el resto del mundo (en particular con Estados Unidos como hegemon). Así, desde sus primeros planteamientos en Jaguaribe (1982) y Puig (1980), hasta sus posteriores reformulaciones en Drekonja y Tokatlian (1983), Escudé (1992) y Tokatlian y Russell (2002), se puede

observar cómo en la investigación académica se iba reflejando una mayor autonomía disciplinar y una preocupación por problemas asociados con *lo internacional*.

Ese incremento en la producción académica⁵ ha sido acompañado por un aumento en la institucionalización de la disciplina a través de la creación de programas de pregrado, posgrado, institutos y congresos. Dávila y Domínguez (2016) llegan a identificar más de 100 programas de relaciones internacionales en la región. Además, la existencia de múltiples congresos y reuniones científicas en las que participan investigadores latinoamericanos⁶ permite determinar que hay una comunidad científica en torno al estudio de las relaciones internacionales tanto a nivel doméstico en varios países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México), como a nivel latinoamericano.

En términos institucionales, un hito en América Latina fue la creación del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (Rial) en 1973. Esta red académica estaba conformada por académicos y diplomáticos de Chile, Ar-

¹ Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, reseñado en Véliz (1967).

² Para una aproximación a estas visiones revisar Devés (2003).

³ Para una aproximación a la teoría de la dependencia, revisar el trabajo de Dos Santos (2002).

⁴ Aunque difícilmente las aproximaciones decoloniales podrían agruparse en un gran grupo sin matices, nos referimos específicamente a las perspectivas críticas que surgen dentro del Proyecto Modernidad-Colonialidad-Decolonialidad en cabeza de pensadores como Enrique Dussel, Walter Mignolo, Aníbal Quijano, entre otros.

⁵ Sobre esto también vale la pena revisar los trabajos de Abadía, Milanese y Fernández (2016) y Almeida *et al.* (2016).

⁶ Tales como *Latin American Studies Association* (Lasa), *International Studies Association* (ISA), *World International Studies Committee* (WISC), Red Colombiana de Relaciones Internacionales (RedIntercol), la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (Amei), Associação Brasileira de Relações Internacionais (Abri) y la Asociación de Estudios de Relaciones Internacionales Argentina (Aeria).

gentina y Brasil y, además de generar espacios de discusión intelectual, apoyó activamente a varias cancillerías de la región (Tomassini, 1981). En ese sentido, el Rial no solo representó un incentivo para la institucionalización de la disciplina, sino que influyó en la formulación misma de la política exterior de algunos países, dado que varios de sus miembros terminaron ocupando cargos públicos de alto nivel (Tickner y Borda, 2011).

El fortalecimiento de la disciplina puede observarse cuatro décadas después con la inclusión de cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia y México⁷) en el 2011 dentro de la encuesta *Teaching, Research and Practice of International Relations* (TRIP), del College of William and Mary. Esta encuesta, por un lado, permitió hacer evidente, a través de datos empíricos, que países como Brasil y México tienen una comunidad de académicos dedicados a las relaciones internacionales más sólida que Colombia y Argentina (y, muy seguramente, que el resto de la región). En términos de tamaños, mientras en los dos primeros se identificaron más de 200 académicos, en los dos segundos la cantidad no superó los 66 durante la primera medición.

Por otro lado, esta encuesta permitió abrir aún más la discusión sobre la depen-

dencia epistémica de la disciplina frente a las aproximaciones norteamericanas y europeas. Ya autores como Hoffmann (1977) y Tickner (2003; 2009) habían discutido la forma en que los estudios internacionales en América Latina estaban marcados por aproximaciones construidas desde el norte global. Los resultados de la encuesta resultaron útiles para demostrar empíricamente una parte de esas aproximaciones, pero también para resaltar diferencias que hacían necesario matizar las visiones sobre una disciplina totalmente *norteamericanizada*. Tickner, Cepeda y Bernal (2013) resaltan, por ejemplo, la importancia que le dan los académicos latinoamericanos al vínculo entre teoría y práctica, a diferencia de lo observado en otras regiones. Asimismo, Duarte *et al.* (2017) consideran que las comunidades epistémicas en América Latina, contrario a lo que tradicionalmente se asevera, están más cerca de un pensamiento “híbrido” que de una búsqueda persistente por alinearse al *mainstream* de la disciplina (p. 255).

La más reciente encuesta TRIP, realizada en el 2017, reafirma algunas tendencias ya evidenciadas por otros investigadores. En esta región, las relaciones internacionales siguen siendo una disciplina esencialmente masculina (62,3% frente a 37,7% mujeres)⁸,

⁷ Chile fue agregado a la encuesta del 2014.

⁸ Posiblemente esto responda a la histórica exclusión que han vivido las mujeres en la academia, tanto en América Latina, como en el resto del mundo. Investigadoras como Kristina Rolin (2002), Isabel Izquierdo (2009), Andrea Baeza y Silvia Lamadrid (2019) han abordado este fenómeno. En ese sentido, valdría la pena preguntarse no solo por esa exclusión en términos prácticos (una cifra tan dispar entre hombres y mujeres en la comunidad epistémica en América Latina posiblemente evidencia una exclusión sistemática en el acceso a posiciones en las universidades), sino por sus efectos en la producción de conocimiento en la región, tal como lo hace Marianne Marchand (2014).

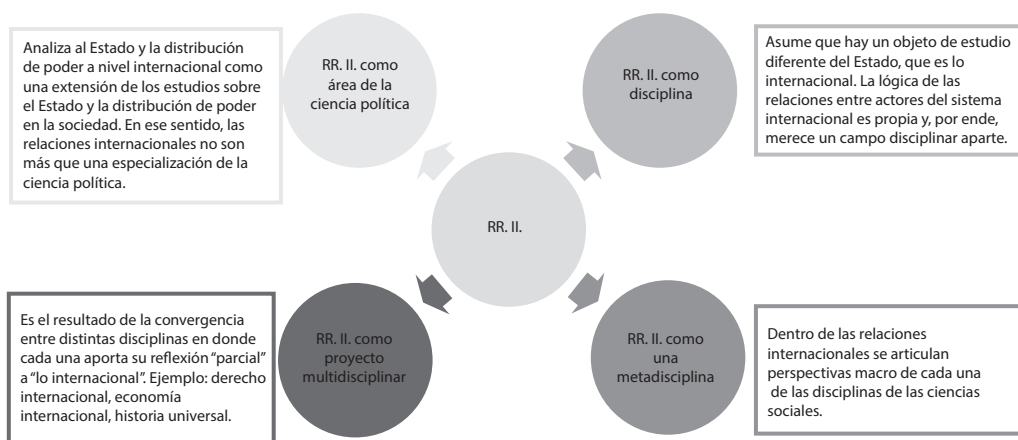
el constructivismo y el realismo son las aproximaciones predominantes (22,6% y 16,6%, respectivamente) y, con seis excepciones⁹, las revistas académicas con mayor relevancia son anglosajonas (Maliniak *et al.*, 2017).

Finalmente, no puede desconocerse que, como lo menciona Merke (2005), la institucionalización de las relaciones internacionales implica, necesariamente, considerar si se trata de una disciplina autónoma, un área de la ciencia política, un proyecto multidisciplinario o una “meta-disciplina” (ver figura 1). Esto no solo importa dentro de las proposiciones ontológicas y epistemológicas acerca de la disciplina, sino que tiene efectos prácticos en los programas de formación (el énfasis en la teoría, en

los métodos y en los alcances varía de acuerdo con este punto de partida), por lo que vale la pena tenerlo en cuenta cuando se analicen los programas de pregrado en Colombia.

Este breve repaso por la consolidación de la disciplina en América Latina nos es útil para dos cosas. Por un lado, demuestra que las relaciones internacionales han logrado institucionalizarse y contar con múltiples espacios de formación e investigación en la región, pese a haber aparecido recientemente como campo de estudio independiente. Por otro lado, permite demostrar que aún hace falta profundizar en el entendimiento de ese proceso de formación y consolidación tanto a nivel regional, como doméstico. Si bien hay varios

Figura 1
Lugar de las relaciones internacionales en las ciencias sociales



Fuente: Elaboración propia con base en Merke (2005).

⁹ *Revista Brasileira de Política Internacional, Contexto Internacional, Foreign Affairs Latinoamérica, Nueva Sociedad, Le Monde Diplomatique y Relaciones Internacionales.*

estudios que han intentado caracterizar a los internacionalistas latinoamericanos (Tickner, Cepeda y Bernal, 2013), la producción académica realizada (Abadía, Milanese y Fernández, 2016; Garay y Martínez, 2016) y los aportes que desde esta región se han hecho al estudio de las relaciones internacionales (Frasson-Quenoz, 2016; Tulchin, 2016), todavía son pocas las investigaciones que han abordado el proceso de emergencia de las relaciones internacionales dentro de las facultades académicas y lo que estas ofrecen a quienes se forman en relaciones internacionales en cada uno de estos países¹⁰. Es en este último grupo en el que se enmarca el presente trabajo.

2. LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN COLOMBIA: ORIGEN Y DESARROLLO

En Colombia, el primer centro de estudios sobre asuntos internacionales fue el Instituto de Política Internacional, Historia y Diplomacia (posteriormente Instituto de Estudios Diplomáticos e Internacionales) de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, fundado en 1958. Dos años después, a través del Decreto-Ley 1732 de 1960, se creó el Instituto Colombiano de Estudios Internacionales (Icei) como un departamento especializado de la Escuela Superior de Administración Pública (Esap). Este llegó a consolidarse durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), quien

buscó modernizar el Estado y consolidar la carrera administrativa. Por lo anterior, en 1968 se expidieron los decretos 2016 y 2017 del 17 de julio, a través de los cuales el Icei se incorporó a la planta interna de la Cancillería. Un año después, este sirvió para organizar el primer concurso de ingreso a la Carrera Diplomática y Consular (Cancillería de Colombia, s.f.). Posteriormente, en 1980, el Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo del Icei ofreció el primer posgrado en estudios internacionales, titulado Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, supervisado por la Universidad Sorbone Nouvelle-Paris 3 (Cancillería, 05/09/2017).

El Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes, creado en 1982, fue un espacio pionero en el país, dado que es el primero dedicado exclusivamente al análisis de temas internacionales. De hecho, a pesar de que el pregrado en ciencia política de la Universidad de los Andes ya tenía cerca de veinte años (Bejarano y Wills, 2005, p. 113), se consideró que el CEI debía ser un espacio interdisciplinario no adscrito a ninguna facultad o departamento, por lo que se reconocía, de alguna forma, la autonomía de la disciplina. En el seno del CEI nació *Colombia Internacional*, una de las más importantes revistas académicas en el campo de las ciencias sociales en el país y con una reconocida influencia en América Latina.

¹⁰ Es importante resaltar aquí los trabajos de Merke (2005) y Deciancio (2017) para Argentina, Fuentes y Figueroa (2018) para Chile, Miyamoto (2003) para Brasil y Ochoa *et al.* (2013) para México. Todos estos tienen en común un interés por comprender los procesos de institucionalización de la disciplina en sus contextos nacionales y los retos que enfrenta en ellos.

Luego, la Universidad Externado de Colombia creó, en 1986, la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales y, en este mismo año, se fundó el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia. Este último se convirtió en un importante centro de producción intelectual en relaciones internacionales y consolidó una de las revistas académicas más importantes en el campo (*Análisis Político*).

Para mediados de la década de los ochenta, Lowenthal y Rico (1984) señalaban que la disciplina necesitaba encontrar mayores espacios de formación, y que hacían falta incentivos para la investigación y fortalecer las instituciones y centros de investigación. Estos llamados (hechos por solicitud de la Fundación Ford) tuvieron eco dado que coincidió con la necesidad del Estado colombiano de insertarse en la región a través de su política internacional. Pardo y Tokatlian (1988) resaltan que ese vacío en el pensamiento académico colombiano también afectaba la formulación de la política exterior, dado que había pocas presiones intelectuales sobre su manejo.

Sin embargo, solo sería hasta la última década del siglo xx que en Colombia se expandieron los programas de formación en relaciones internacionales. En 1991, la Pontificia Universidad Javeriana inauguró su Maestría en Relaciones Internacionales y en 1992 el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes inauguró su Especialización en Negociación y Relaciones Internacionales. Hacia finales del milenio (de acuerdo con el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES)) fueron registrados oficialmente los programas de Pregrado en Relaciones Internacionales¹¹ de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (1998)¹², del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (1998) y de la Universidad Externado (1998)¹³.

Posteriormente, otras instituciones ofrecieron el pregrado en relaciones internacionales: Universidad Militar Nueva Granada -sede Bogotá (2000) y Cajicá (2000)-; Universidad Externado (2000)¹⁴; Universidad del Norte (2001); Universidad Autónoma de Manizales (2002); Universidad Sergio Arboleda (2004); Universidad de San Buenaventura – sede Bogotá (2005); Universidad Tecnológica de Bo-

¹¹ Las denominaciones en cada programa varían. Más adelante se hablará en detalle de esto.

¹² Ya mencionamos que el pregrado en Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano tiene más de 60 años de historia (dado que se fundó con el Instituto de Política Internacional, Historia y Diplomacia). Sin embargo, utilizamos aquí el SNIES como sistema de registro oficial.

¹³ Como ya también mencionamos, la Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado fue creada en 1986. En 1995 se creó el programa Gobierno y Relaciones Internacionales y en 1998 y 2000 ambos pregrados (Finanzas y Relaciones Internacionales y Gobierno y Relaciones Internacionales, respectivamente) se registraron oficialmente ante el MEN.

¹⁴ La Universidad Externado cuenta con un pregrado en Finanzas y Relaciones Internacionales (el primero registrado) y otro en Gobierno y Relaciones Internacionales, por lo que aquí consideramos ambos.

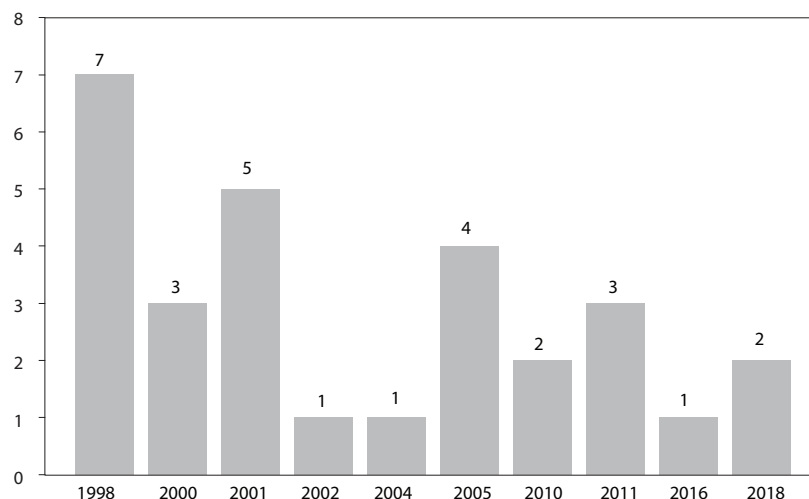
lívar (2005); Universidad de la Salle (2010); Pontificia Universidad Javeriana (2010); Universidad Santo Tomás (2011); Universidad de San Buenaventura – sede Cali (2011); Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (2011); Fundación Universitaria Juan de Castellanos (2016); Universidad la Gran Colombia (2018); Fundación Universitaria Internacional de Colombia (2018).

Otros programas que también aparecieron -como los de: Fundación Universitaria San Martín – sede Bogotá (1998), Medellín (1998), Puerto Colombia (1998); Corporación Universidad de La Costa (1998); Fundación Universitaria Los Libertadores (2001); Fundación Universitaria San Martín – sede Cali (2001), Cúcuta (2001) y Pasto (2001);

la Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla (2005), Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano – sede Cartagena (2005)-, se encuentran inactivos por vencimiento del registro calificado (Ministerio de Educación Nacional, 2019) (ver figura 2).

Es decir, desde finales de la década de los 90, hasta 2019, el país ha contado con 29 programas de relaciones internacionales. En la actualidad 19 se encuentran activos y 10 inactivos, lo cual da cuenta del crecimiento y expansión de la disciplina en el país en sus diferentes escenarios de enseñanza, pero también de la pérdida de espacios en otras ciudades e instituciones. Esta “pérdida” de espacios también debe ponerse en contexto: 6 de los 10 programas inactivos eran ofertados por la Fun-

Figura 2
Creación de los programas de pregrado en relaciones internacionales
según año de registro calificado



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Educación Nacional (2019).

dación Universitaria San Martín, que estuvo envuelta en una crisis desde el 2010 debido a corrupción interna y malos manejos administrativos. Por tanto, en ese caso, la pérdida de espacios no responde a asuntos que conciernan a la disciplina, sino a eventos externos.

En el caso de la CUC, en Barranquilla, la universidad privilegió el área de las finanzas internacionales y lentamente desapareció el componente disciplinar de las relaciones internacionales, hasta conformarse dos pregrados distintos (Negocios Internacionales y Banca y Finanzas). Algo similar sucedió en la Fundación Universitaria Los Libertadores, en la que el pregrado se enfocó cada vez más en el componente de derecho y, por ende, terminó mutando a este y desapareciendo el componente de ciencia política y relaciones internacionales. De igual manera, la sede Caribe de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano dejó de ofertar el pregrado en relaciones internacionales y registró uno en negocios internacionales y mercadeo. Finalmente, la desaparición del programa en la Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla obedeció a decisiones internas en la institución.

En ese sentido, se puede observar que algunos experimentos multidisciplinarios terminan fracasando, dado que uno de los componentes engulle a los demás. Valdría la pena observar el desarrollo de otros programas

multidisciplinarios a fin de reconocer experiencias exitosas y determinar qué evita que lo multidisciplinario termine siendo una excusa para ofertar un nombre, pero privilegiar solo algunos aspectos de ese.

En el 2009 se creó la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (RedIntercol), un paso que otros países de la región, como México y Brasil¹⁵, ya habían dado. La expansión de los programas de pregrado en el país necesariamente implicó el fortalecimiento de una comunidad epistémica que permitió la materialización de esta organización. Asimismo, es menester resaltar el papel del CEI, dado que la RedIntercol nació “como producto de un proyecto de investigación sobre política exterior colombiana que Colciencias le financió al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes” (Tickner y Borda, 2011, p. 40).

RedIntercol surgió con un “carácter multidisciplinario” y con el

objetivo de fortalecer los estudios internacionales en Colombia, establecer flujos y conductos regulares de comunicación entre profesores e investigadores de los diversos programas de Relaciones Internacionales que existen en el país, e incidir positivamente en los debates nacionales sobre los temas del orden global (RedIntercol, 2019).

¹⁵ En estos países ya existían la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (Amei), la Associação Brasileira de Relações Internacionais (Abri). En Argentina, la Asociación de Estudios de Relaciones Internacionales Argentina (Aeria) fue fundada en 2017.

Es importante destacar que la red ha realizado desde su creación seis congresos en diferentes ciudades del país¹⁶.

Tanto RedIntercol como su Congreso han contribuido a la descentralización de las relaciones internacionales en el país (en contraste con la cantidad de programas de formación y enseñanza en la ciudad de Bogotá), por lo que se ha logrado integrar a las diferentes regiones. Año tras año el número de participantes de este congreso, entre estudiantes, profesores e investigadores tanto nacionales como internacionales, ha aumentado. Sin duda alguna, este ha sido uno de los espacios de convergencia más destacados para los académicos de la disciplina en el país.

Pese a estos avances, Redintercol reconoce que la comunidad colombiana de relaciones internacionales se encuentra fragmentada y que carece de canales idóneos para la difusión de actividades, clases compartidas, eventos, espacios de interacción, intercambios académicos, investigaciones y publicaciones, lo que no solo aísla a los estudiosos de la disciplina, sino también al propio país y a quienes nos representan en materia de relaciones internacionales en los debates que ocurren en el mundo y en la región (RedIntercol, 2019).

3. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE PREGRADO EN RELACIONES INTERNACIONALES EN COLOMBIA

La Resolución No. 466 (del 6 de febrero de 2007) del Ministerio de Educación Nacional

colombiano “define las características específicas de calidad para la oferta y desarrollo de programas académicos de formación profesional en Humanidades y Ciencias Sociales” (Ministerio de Educación Nacional, 2007). Esta contempla a los programas de relaciones internacionales como “Gobierno y Relaciones Internacionales” y resalta que:

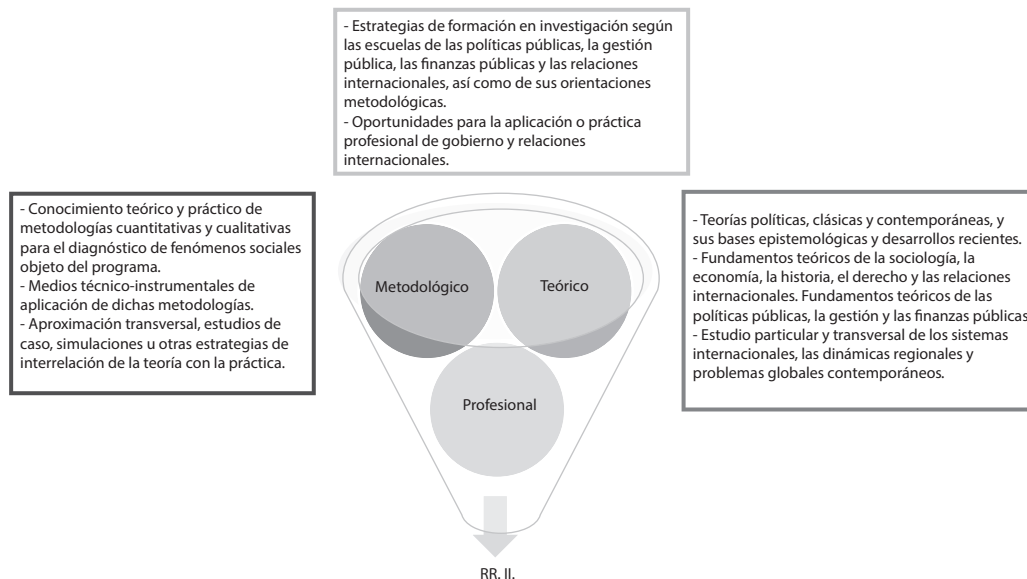
La denominación académica debe ser claramente diferenciable como programa de pregrado en el nivel de formación profesional. La institución de Educación Superior otorgará el título correspondiente sin particularizar el campo de desempeño profesional. Debe haber coherencia entre la denominación académica del programa y el título que se expida (Ministerio de Educación Nacional, 2019, pp. 1-3).

Asimismo, resalta unos componentes necesarios para el desarrollo idóneo de los programas (ver figura 3):

A pesar de que el Ministerio de Educación Nacional diferencia a las relaciones internacionales de la ciencia política (lo cual constituye un avance en el proceso de institucionalización y autonomía de la disciplina), en los aspectos curriculares específicos en términos metodológicos y profesionales no hay diferencias significativas. Posiblemente el único elemento diferenciador está en el aspecto teórico, en el que la resolución menciona que, en el caso de los programas de gobierno y relaciones internacionales, se deberá incluir el “estudio particular y transversal de los sistemas

¹⁶ Barranquilla (2009 y 2019), Bogotá (2011 y 2017), Medellín (2014), y Cali (2015).

Figura 3
Componentes básicos de los programas en gobierno y relaciones internacionales



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Educación Nacional (2007).

internacionales, las dinámicas regionales y problemas globales contemporáneos”. Lo anterior es un bosquejo inicial de cómo el Ministerio de Educación Nacional entiende la enseñanza de las relaciones internacionales en el país. A continuación, se presenta el diagnóstico de los programas de pregrado en Colombia desde diferentes aspectos.

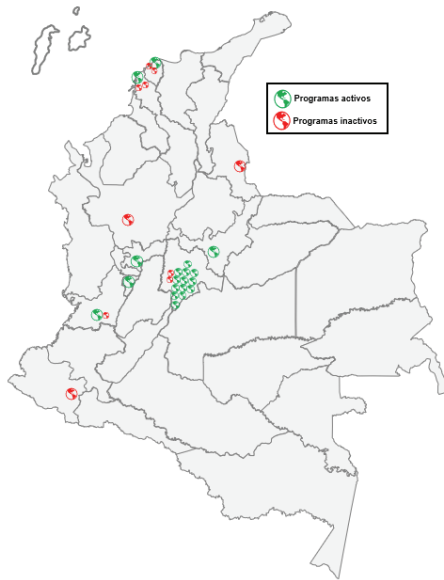
3.1. Localización de los programas de pregrado en relaciones internacionales

Al mirar la distribución geográfica de los programas de pregrado en relaciones internacionales en Colombia, se aprecia claramente una concentración de programas en la región andina (departamentos de Boyacá, Caldas,

Cundinamarca, Quindío y Valle del Cauca) con un total de 17 programas activos y 6 inactivos. En contraste con la región Caribe (departamentos de Atlántico y Bolívar) con 2 programas activos y 4 inactivos (ver Mapa 1). Es importante destacar que regiones como la Orinoquía, Amazonía, Pacífico e insular no cuentan con oferta de programas en pregrado en relaciones internacionales.

Esta diferencia podría, por un lado, responder al hecho de que Bogotá concentra las instituciones del Estado relacionadas con las relaciones internacionales (Cancillería, Academia Diplomática, dependencias de asuntos internacionales adjuntas a otros ministerios, entre otras) y una buena parte de las dependencias de organizaciones internacionales en

Mapa 1
Programas de enseñanza de las relaciones internacionales
en Colombia - nivel pregrado (1998-2019)



PROGRAMAS ACTIVOS			
DEPARTAMENTO	CIUDAD	INSTITUCIÓN	PREGRADO
Atlántico	Barranquilla	Universidad del Norte	Relaciones Internacionales
Bolívar	Cartagena	Universidad Tecnológica de Bolívar	Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Boyacá	Tunja	Fundación Universitaria Juan de Castellanos	Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Caldas	Manizales	Universidad Autónoma de Manizales	Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales
Cundinamarca	Bogotá D.C.	Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario	Relaciones Internacionales
		Universidad Externado	Finanzas y Relaciones Internacionales
			Gobierno y Relaciones Internacionales
		Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano	Relaciones Internacionales
		Universidad Militar Nueva Granada	Relaciones Internacionales y Estudios Políticos
		Universidad Sergio Arboleda	Política y Relaciones Internacionales
		Universidad de San Buenaventura	Relaciones Internacionales
		Universidad de la Salle	Negocios y Relaciones Internacionales
		Pontificia Universidad Javeriana	Relaciones Internacionales
		Universidad Santo Tomás	Gobierno y Relaciones Internacionales
		Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"	Relaciones Internacionales
		Fundación Universitaria Internacional de Colombia	Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
	Cajicá	Universidad Militar Nueva Granada	Relaciones Internacionales y Estudios Políticos
Quindío	Armenia	Universidad La Gran Colombia	Gobierno y Relaciones Internacionales
Valle del Cauca	Cali	Universidad de San Buenaventura	Gobierno y Relaciones Internacionales
PROGRAMAS INACTIVOS			
DEPARTAMENTO	CIUDAD	INSTITUCIÓN	PREGRADO
Atlántico	Barranquilla	Corporación Universidad de la Costa	Finanzas y Relaciones Internacionales
	Puerto Colombia	Fundación Universitaria San Martín	Finanzas y Relaciones Internacionales
Antioquia	Medellín	Fundación Universitaria San Martín	Finanzas y Relaciones Internacionales
Bolívar	Cartagena	Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla	Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
		Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano	Relaciones Internacionales
Cundinamarca	Bogotá	Fundación Universitaria San Martín	Finanzas y Relaciones Internacionales
		Fundación Universitaria Los Libertadores	Derecho y Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Nariño	Pasto	Fundación Universitaria San Martín	Finanzas y Relaciones Internacionales
Norte de Santander	Cúcuta	Fundación Universitaria San Martín	Finanzas y Relaciones Internacionales
Valle del Cauca	Cali	Fundación Universitaria San Martín	Finanzas y Relaciones Internacionales

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Educación Nacional (2019)

el país. Por otro lado, no se puede desconocer que justamente este escenario genera mejores condiciones laborales y eso implica mayores incentivos para que las universidades ofrezcan estas carreras (y para que los estudiantes se interesen en ellas). Por ejemplo, según datos del Observatorio Laboral para la Educación del Ministerio de Educación Nacional, si bien los egresados de los programas de relaciones internacionales en Bogotá y en el resto del país tie-

nen una tasa de empleabilidad similar (68% y 70%, respectivamente), los ingresos medios de los primeros superan considerablemente a los segundos (\$ 2.509.000 frente a \$ 1.778.589). Haría falta considerar, además, las ocupaciones específicas a fin de determinar si esos empleos están relacionados directamente con la carrera o están enfocados en áreas distintas.

No obstante, es necesario reconocer que la creación de instituciones y programas obedece

a políticas y dinámicas a nivel local y regional, así como a la disponibilidad de recursos físicos, humanos y financieros. En tal sentido, resulta necesaria la creación de nuevos programas y el fortalecimiento de los ya existentes en otras zonas, teniendo en cuenta las limitaciones de estas, pero también la generación de oportunidades para muchos estudiantes e interesados en la disciplina, que se ven afectados por los costos de matrícula, desplazamiento, hospedaje y sostenimiento en las ciudades donde se imparte. En todo caso, no se puede desconocer que esta sigue siendo una disciplina arraigada esencialmente en la capital y en proceso de descentralización.

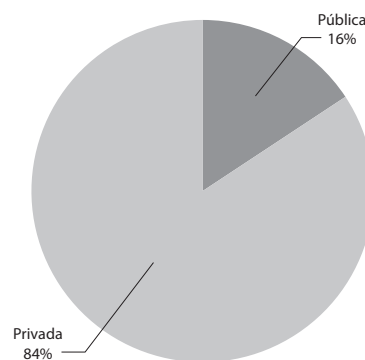
3.2. Distribución de la oferta académica según la naturaleza de la institución

En Colombia la enseñanza de las relaciones internacionales a nivel de pregrado tiende a concentrarse principalmente en universidades de naturaleza privada. Resulta extraño que pocas instituciones de carácter público u oficial hayan asumido el estudio de las relaciones internacionales como parte de su oferta académica. De las 19 universidades con programas activos de pregrado en relaciones internacionales del país, 16 son de naturaleza privada y tan solo 3 de tipo oficial (los dos programas de la Universidad Militar Nueva Granada y el de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova). Es decir, el 84% de la enseñanza en RR.II. se gesta en instituciones de carácter privado (ver figura 4).

Lo anterior podría explicarse ya sea porque no se le ha dado importancia al estudio de las relaciones internacionales en las mismas,

por la falta de presupuesto que se puede requerir para su enseñanza, por la falta de personal con interés en cursar programas de esta índole o por el hecho de que muchas la consideran como una rama de la ciencia política y, por lo tanto, no ven la necesidad de impartirla como disciplina (tal es el caso de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, la Universidad de Antioquia, la Universidad del Cauca, la Universidad Surcolombiana y la Universidad del Tolima).

Figura 4
Distribución de la oferta académica de programas de relaciones internacionales activos según la naturaleza de la institución



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Educación Nacional (2019).

Sin embargo, es relevante resaltar que, al haber poca oferta desde las instituciones públicas, los costos de matrícula aumentan considerablemente (en la menos costosa de las universidades, el semestre es de 3.950.000 pesos colombianos) y esto impediría el acceso a estas de una buena parte de los jóvenes o, al menos,

reduciría la proporción de estudiantes con condiciones socioeconómicas limitadas. Además, es importante aclarar que las universidades militares, si bien tienen carácter público, hacen parte de un régimen orgánico especial, por lo que no se rigen por la Ley 30 de 1992, sino por disposiciones particulares.

3.3. Denominaciones de los programas de pregrado en relaciones internacionales

En Colombia, el Ministerio de Educación Nacional (2007) agrupa a los programas de relaciones internacionales como “Gobierno y Relaciones Internacionales”. No obstante, resalta que la denominación dependerá de la

institución, que puede determinar características diferenciables en la formación profesional, siempre y cuando haya concordancia entre el título expedido y la denominación académica del programa. A continuación, se presentan las denominaciones de los programas activos en Colombia (ver figura 6).

Como puede apreciarse, en el país las principales denominaciones son:

- *Relaciones internacionales (6 programas)*. Con títulos como: internacionalista (4 programas) y profesional en relaciones internacionales (2 programas).
- *Gobierno y relaciones internacionales (4 programas)*. Con título de profesional en gobierno y relaciones internacionales.

Figura 5
Denominaciones de los programas activos de pregrado en relaciones internacionales

Ciudad	Institución académica	Año de registro	Nombre o denominación del programa	Título otorgado	Semestres
Bogotá	Universidad Militar Nueva Granada	2000	Relaciones Internacionales y Estudios Políticos	Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos	9
	Pontificia Universidad Javeriana	2010	Relaciones Internacionales	Internacionalista	10
	Universidad Santo Tomás	2011	Gobierno y Relaciones Internacionales	Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales	8
	Universidad Externado de Colombia	1998	Finanzas y Relaciones Internacionales	Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales	10
	Universidad Externado de Colombia	2000	Gobierno y Relaciones Internacionales	Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales	10
	Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano	1998	Relaciones Internacionales	Profesional en Relaciones Internacionales	8
	Universidad del Rosario	1998	Relaciones Internacionales	Internacionalista	8
	Universidad de San Buenaventura	2005	Relaciones Internacionales	Profesional en Relaciones Internacionales	9

Ciudad	Institución académica	Año de registro	Nombre o denominación del programa	Título otorgado	Semestres
	Universidad Sergio Arboleda	2004	Política y Relaciones Internacionales	Profesional en Política y Relaciones Internacionales	10
	Universidad de La Salle	2010	Negocios y Relaciones Internacionales	Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales	10
	Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova	2011	Relaciones Internacionales	Internacionalista	8
	Fundación Universitaria Internacional de Colombia	2018	Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales	Profesional en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales	9
Barranquilla	Universidad del Norte	2001	Relaciones Internacionales	Internacionalista	9
Armenia	Universidad La Gran Colombia	2018	Gobierno y Relaciones Internacionales	Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales	8
Cajicá	Universidad Militar Nueva Granada	2000	Relaciones Internacionales y Estudios Políticos	Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos	9
Cali	Universidad de San Buenaventura	2011	Gobierno y Relaciones Internacionales	Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales	9
Cartagena	Universidad Tecnológica de Bolívar	2005	Ciencia Política y Relaciones Internacionales	Politólogo	9
Manizales	Universidad Autónoma de Manizales	2002	Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales	Politólogo con énfasis en Gobierno y Relaciones Internacionales	10
Tunja	Fundación Universitaria Juan de Castellanos	2016	Ciencia Política y Relaciones Internacionales	Profesional en Ciencia Política y Relaciones Internacionales	9

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Educación Nacional (2019).

– *Relaciones internacionales y estudios políticos (2 programas)*. Con título de profesional en relaciones internacionales y estudios políticos.

– *Ciencia política y relaciones internacionales (2 programas)*. Con título de politólogo y profesional en ciencia política y relaciones internacionales.

– *Ciencia política, gobierno y relaciones internacionales (1 programa)*. Con título de politólogo con énfasis en gobierno y relaciones internacionales.

– *Ciencias políticas y relaciones internacionales (1 programa)*. Con título de profesional en ciencias políticas y relaciones internacionales.

– *Política y relaciones internacionales (1 programa)*. Con título de profesional en política y relaciones internacionales.

– *Finanzas y relaciones internacionales (1 programa)*. Con título de profesional en finanzas y relaciones internacionales.

– *Negocios y relaciones internacionales (1 programa)*. Con título de profesional en negocios y relaciones internacionales.

La mayoría de los programas de pregrado abordan las relaciones internacionales con una denominación y título otorgado en asocio con otra disciplina o área de estudio, ya sea ciencia política, gobierno, finanzas y negocios internacionales. Por ende, son contados los programas que abordan las relaciones internacionales como disciplina autónoma. Gullo (2018) enuncia esto como un “problema de nominación” (p. 12) y afirma que tiene impactos importantes, porque la forma como se nombra una disciplina viene anclada a supuestos epistemológicos y ontológicos sobre la manera en que debe enseñarse. En ese sentido, no se trata solo de elegir un nombre para el pregrado, sino de privilegiar algunas aproximaciones y dejar atrás otras. Este “problema de nominación” se refleja, por ejemplo, en el hecho de que programas como los de la Universidad de la Costa (CUC), justamente por el enfoque multidisciplinar que decidieron ofrecer, terminaron desintegrándose. Asimismo, los programas de pregrado

en relaciones internacionales son tan diversos que sus estudiantes habrán recorrido caminos, disciplinas, áreas y teorías muy distintas. Por lo que los conocimientos no necesariamente resultan focalizados en la disciplina y pueden dispersarse entre otras áreas de las ciencias sociales y económicas.

3.4. Justificación

Si se observan las justificaciones que ofrecen las universidades para la creación de los programas académicos, también pueden evidenciarse tendencias particulares: hay un claro énfasis en seguridad y geopolítica en las dos universidades militares¹⁷ y en la Universidad del Norte, que ofrece varios cursos relacionados con resolución de conflictos y construcción de paz (articulados con ofertas de posgrado, como la especialización y la Maestría en Negociación y Manejo de Conflictos, adscrita a este departamento, así como la existencia de organismos como el Centro de Pensamiento UNCaribe, también adscrito allí).

Con la excepción de la Universidad La Gran Colombia, todas las universidades ubicadas fuera de Bogotá justifican su programa a partir de un énfasis regional/local. Esto demuestra que el hecho de localizarse en un territorio específico implica necesariamente visiones particulares sobre la función de la uni-

¹⁷ Como lo explica Vega (2017), la Universidad Militar Nueva Granada está fuertemente asociada al sector defensa, por lo que no resulta sorprendente que el nombre mismo de la Facultad sea “de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad”. En ese sentido, se evidencia que los énfasis de las universidades están marcados también por agendas específicas que direccionan el rumbo de cada programa.

versidad y el énfasis de la carrera. Esto debería manifestarse en asuntos como la producción académica de sus profesores y la influencia de estas facultades en sus ciudades/regiones.

Por su parte, en las universidades que asocian las relaciones internacionales con la ciencia política tiende a aparecer constantemente una alusión al liderazgo o a la toma de decisiones como foco de su formación. Lo anterior demuestra, de nuevo, que la denominación de un programa tiene efectos prácticos: al estar asociado a la ciencia política, posiblemente la toma de decisiones esté pensada más hacia el enfoque gubernamental y no necesariamente en la política exterior. Muestra de ello es que apenas dos instituciones (Universidad del Norte y Jorge Tadeo Lozano) son explícitas en afirmar que buscan que sus egresados ingresen al servicio exterior. Por supuesto que eso no implica que tengan más egresados dentro de la carrera diplomática, pero sí que hay un interés por introducir a sus estudiantes dentro de esas dinámicas.

Por otro lado, las universidades que observan la disciplina como un proyecto multidisciplinar suelen manifestar principalmente su interés en los negocios y solo una universidad (la Tecnológica de Bolívar) enfatiza en el medio ambiente como uno de sus ejes.

La figura 7. cuantifica las ideas clave que se identificaron en los programas analizados. Se puede observar que la idea de actuación regional o local es la que más aparece, seguida por la toma de decisiones. El resto solo aparecen esporádicamente y no logran ser una constante. En ese sentido, puede afirmarse que los programas de relaciones internacionales tienen una propensión por tomar acciones que

impacten a nivel local, lo que debería considerarse importante en una disciplina que, por sus unidades de análisis, puede ser acusada de estar alejada de las dinámicas nacionales y locales.

3.5. Núcleo básico de conocimiento

En la figura 8. es posible observar que en Colombia sigue siendo predominante la idea de que las relaciones internacionales son una subdisciplina de la ciencia política (al menos en términos de la oferta académica). De los 19 programas activos, 9 así lo consideran, 7 la asumen como una disciplina autónoma y 3 la enmarcan como un proyecto multidisciplinar (principalmente orientada hacia la economía o los negocios). De esta forma, se confirma la tendencia, hasta ahora evidenciada, de que la disciplina de las relaciones internacionales se ha consolidado como tal a partir del crecimiento de los programas de ciencia política y de su incorporación en estos.

3.6. Acreditación de alta calidad

Otra de las brechas que pueden evidenciarse en la disciplina se encuentra en los programas que han sido acreditados en alta calidad por parte del Ministerio de Educación Nacional. Solo 5 de los 19 programas activos ingresan en esta categoría (Universidad del Rosario, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Universidad del Norte y los dos programas de la Universidad Externado), lo que representa apenas un cuarto del total de los ofrecidos. Entre las fortalezas que destaca el Ministerio de Educación Nacional para estos programas se encuentra recurrentemente la mención a la formación de los

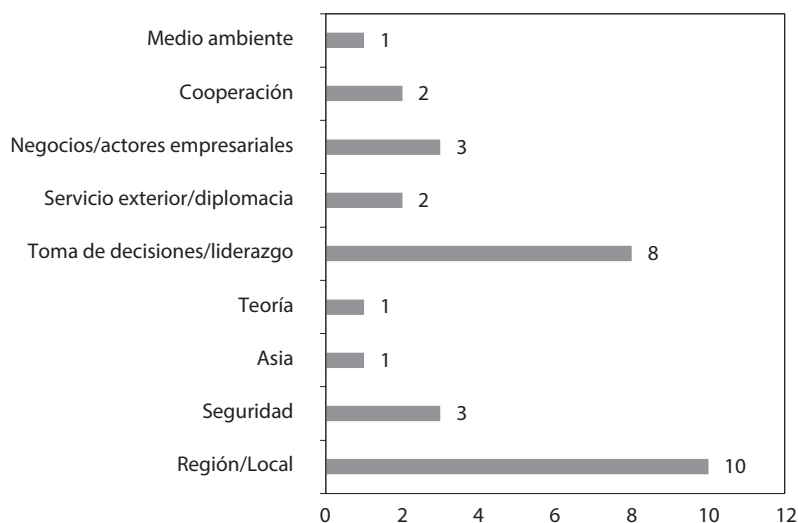
Figura 6
Elementos que las universidades mencionan dentro de sus justificaciones para el pregrado en relaciones internacionales

Institución educativa	Elementos de la justificación
Universidad Militar Nueva Granada (Relaciones Internacionales y Estudios Políticos)	Centrado en algunas disciplinas fundamentales tales como: la seguridad internacional, la negociación y resolución de conflictos, la política, la economía y la geopolítica.
Pontificia Universidad Javeriana (Relaciones Internacionales)	Conocimiento de las relaciones internacionales globales, regionales y nacionales, con un enfoque hacia la cuenca del Pacífico asiática y americana.
Universidad Santo Tomás (Gobierno y Relaciones Internacionales)	Formación interdisciplinar orientada a la capacidad de liderar procesos de toma de decisión y transformación al servicio del bien común en contextos nacionales e internacionales.
Universidad Externado de Colombia (Gobierno y Relaciones Internacionales)	Orientado a comprender los procesos sociales, económicos y políticos del mundo, así como la lógica, los métodos y las prácticas de la acción pública para la toma de decisiones.
Universidad Externado de Colombia (Finanzas y Relaciones Internacionales)	Orientado a formar profesionales que puedan analizar las distintas variables políticas, jurídicas, económicas e internacionales que inciden en el comportamiento de los mercados financieros y que pueden tomar decisiones en contextos de incertidumbre.
Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (Relaciones Internacionales)	Estudio de los fenómenos sociopolíticos y económicos del orden internacional. Orientado a formar profesionales capaces de desempeñarse en el servicio exterior colombiano y con aptitudes hacia la negociación y la gestión internacional.
Universidad del Rosario (Relaciones Internacionales)	Orientado a comprender la forma en que los actores internacionales interactúan, deciden e inciden en el ámbito nacional e internacional. Propende por formar analistas con formación teórico-práctica que puedan ofrecer soluciones a problemáticas nacionales, regionales y globales.
Universidad de San Buenaventura (Relaciones Internacionales)	Orientado a formar profesionales preparados para participar en estrategias de inserción internacional del país, regiones, sector empresarial y otros actores sociales en el exterior. Buscar soluciones a problemas transnacionales.
Universidad Sergio Arboleda (Política y Relaciones Internacionales)	Dirigido a formar profesionales que lideren procesos de transformación de la escena política y capaces de entender que el escenario global está cambiando y afecta el escenario nacional (cuarta revolución industrial).
Universidad de La Salle (Negocios y Relaciones Internacionales)	Formación de profesionales capaces de proponer escenarios de negocios en un ambiente de relaciones internacionales.
Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova (Relaciones Internacionales)	Formación complementaria para las fuerzas militares. Centrado en estudiar realidades locales e internacionales en contextos de integración y globalización.
Fundación Universitaria Internacional de Colombia (Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales)	Orientado a la formación de profesionales que reconozcan que sus actuaciones locales tienen implicaciones globales y que es necesario tomar decisiones con eso en mente. Intenta tomar lo relevante de cada disciplina (ciencia política y relaciones internacionales).
Universidad Tecnológica de Bolívar (Ciencia Política y Relaciones Internacionales)	Análisis y el diseño de estructuras y procesos políticos. Relaciones y dinámicas de cooperación, conflicto e interdependencia entre Estados, regiones y culturas. Profundización democrática, el desarrollo humano, la conservación del medio ambiente, la paz y la convivencia.
Universidad La Gran Colombia (Gobierno y Relaciones Internacionales)	Liderazgo, interés en la situación política, económica y cultural nacional e internacional. Solución a problemáticas y toma de decisiones.
Universidad de San Buenaventura (Gobierno y Relaciones Internacionales)	Formar líderes en la gestión de los asuntos públicos y la comprensión de las relaciones internacionales, capaces de brindar respuestas a las problemáticas más importantes de la región, el país y el contexto internacional.
Universidad Autónoma de Manizales (Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales)	Formación en el Estado constitucional, relaciones institucionales de poder y de la estructura, organización y dirección del gobierno en los ámbitos regional, nacional e internacional.
Fundación Universitaria Juan de Castellanos (Ciencia Política y Relaciones Internacionales)	Formación de líderes locales y regionales conscientes de que la región necesita afrontar problemáticas globales e insertarse en el mundo a través de políticas públicas en beneficio de la comunidad.
Universidad del Norte (Relaciones Internacionales)	Contribuir a procesos de internacionalización y globalización en los que están inmersos Colombia y la costa Caribe colombiana. Habilidades para intervenir en la diplomacia, la cooperación internacional y en temas de paz y seguridad.

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Educación Nacional (2019).

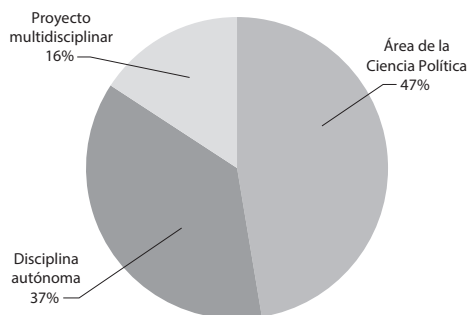
Región/local	Seguridad/geopolítica	Asia	Teoría	Toma de decisiones/liderazgo	Servicio exterior	Negocios/actores empresariales	Cooperación	Medio ambiente
	X							
X		X						
				X				
				X				
				X		X		
					X			
X			X					
X						X		
				X				
						X		
X	X							
X								
X							X	X
				X				
X				X				
X				X				
X				X				
X	X				X		X	

Figura 7
Ideas clave en las justificaciones de los programas



Fuente: Elaboración propia.

Figura 8
Enseñanza de las relaciones internacionales en Colombia de acuerdo con el núcleo básico de conocimiento



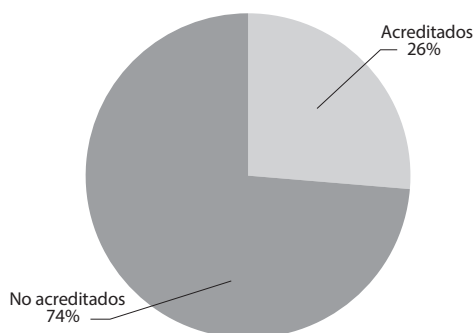
Fuente: Elaboración propia a partir de los registros académicos de los programas de relaciones internacionales.

profesores del programa, el impacto que este tiene en el entorno político-social en el que se desarrolla y los resultados de los procesos de investigación relacionados con el programa (ver figura 9).

Particularmente, de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano se resalta, a través de la Resolución 1434 de 2017, la existencia de proyectos de consultoría con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el Fondo Sueco-Noruego de Cooperación (FOS). Esto guarda relación con una orientación práctica del programa de relaciones internacionales de esta universidad. Asimismo, en esta resolución se menciona que, de 9 docentes de tiempo completo, dos cuentan con doctorado y siete con maestrías. En la actualidad (mayo de

2020), de los siete profesores referenciados en su página web, cinco ya culminaron su doctorado y dos están cursándolo.

Figura 9
Distribución de programas de relaciones internacionales según acreditación de alta calidad



Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la Universidad del Rosario, la Resolución 6290 del 2016 destaca el aumento de una planta docente con un alto nivel de formación: para el 2014, de los 22 profesores de tiempo completo, 12 tenían doctorado (54%) y 10 tenían maestría, lo que implicó un avance con respecto al 2009, cuando apenas el 13% de los profesores contaba con doctorado. Cuatro años después (en el 2020), el porcentaje de profesores con doctorado es de 75%. Asimismo, el programa está considerado uno de los que más resultados de investigación tiene: cuenta con el grupo de investigación “Centro de Estudios Políticos e Internacionales” que, al momento de la acreditación, contaba con 676 productos académicos (151 artículos en revistas indexadas y no indexadas, 36 libros, 76 capítulos de libro, 327 trabajos de grado

-en pregrado y posgrado- y 86 publicaciones de otras especificaciones).

Con respecto a la Universidad del Norte, es necesario mencionar que es el único programa de relaciones internacionales acreditado en alta calidad por fuera de la ciudad de Bogotá y que, de hecho, una de las fortalezas identificadas por el Ministerio de Educación Nacional fue la relación que sostiene esta universidad con la Región Caribe y la manera en que la formación de los estudiantes estaba mediada por esas dinámicas locales. Es decir, el pregrado de relaciones internacionales, según la Resolución 4682 de 2011, busca solidificar las capacidades de análisis que permitan participar en las dinámicas de inserción internacional de la región y poner en práctica el “pensar global para actuar local”. Es, entonces, el único pregrado, entre los acreditados, cuyo enfoque explícitamente busca impactar realidades regionales. Adicionalmente, se resalta la profesionalización de la planta docente (en el momento de la acreditación, de 11 profesores, 6 tienen doctorado y 5 maestría) y actividades de extensión que pretenden abrir la disciplina a otros actores de la sociedad (cátedras regionales, modelos de la Asamblea General de la OEA, entre otros). En la actualidad, el 78% de los profesores de tiempo completo del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales cuenta con doctorado (15 de 19).

Finalmente, los dos programas de la Universidad Externado cuentan con una planta docente robusta (29 profesores de tiempo completo, 9 con doctorado y 16 con maestrías), grupos de investigación activos (Ópera, que es categoría A1, Oasis, categoría A y Odeón, categoría D de Colciencias) y una interdisci-

plinariedad que, debido a la alta calidad, es reconocida por el Ministerio de Educación (hay tres áreas, que son finanzas, gobierno y relaciones internacionales y multiplicidad de oferta en los cursos durante el pregrado) (Resolución 713 de 2015 y 1771 de 2011).

Por lo expuesto, se hace necesario reconocer el impacto que generan ciertas características del desarrollo de las funciones sustantivas, tales como: extensión, docencia e investigación en los programas de relaciones internacionales. Evidentemente, las iniciativas de trabajo con organismos multilaterales oficiales y no gubernamentales reflejan un fuerte componente del desarrollo de extensión, proyección social, cooperación nacional e internacional. A menudo este tipo de interrelación supone el cumplimiento de características necesarias para la obtención de la acreditación de calidad. Sumado a esto, la integración de los programas y sus participantes en contextos nacionales e internacionales garantiza la actualización constante de la disciplina, específicamente su plan de estudios. Este tipo de esfuerzos visibilizan las instituciones y programas ante la comunidad científica internacional, aspecto que estimula el contacto de los miembros de la sociedad académica con otras comunidades epistémicas.

Por otra parte, según los lineamientos del Consejo Nacional de Acreditación (CNA), un programa de alta calidad se reconoce por la efectividad en sus procesos de formación para la investigación, el espíritu crítico y la creación, y por sus aportes al conocimiento científico. En este sentido, el tener una planta profesoral en gran medida representada por profesionales del área con nivel de posgrados

en maestría y doctorado, demuestra el compromiso de las instituciones por el desarrollo de la investigación y la generación de nuevo conocimiento. Asimismo, contar con ambientes de formación del espíritu científico, como grupos de investigación, semilleros, entre otros, devela la capacidad y el trabajo desarrollado por los docentes y los estudiantes en conjunto (Guerra, 2017). Así, se potencia el pensamiento autónomo y la solución de problemáticas ligadas al área, lo que se traduce en aportes a la disciplina.

Finalmente, un asunto que es transversal a todos los pregrados acreditados en alta calidad es que, además de que se resaltan las actividades relacionadas con la investigación, hay programas institucionales de acompañamiento docente en sus labores pedagógicas. Este enfoque ha sido propuesto ya por autores como Robinson y Hope (2013) y Ödalen *et al.* (2019), quienes consideran que el entrenamiento docente tiene impactos en las aproximaciones a la enseñanza de los profesores y, de hecho, producen aprendizajes más profundos entre los estudiantes.

CONCLUSIONES

Esta es una investigación exploratoria que podría ser utilizada para estudios futuros que incluyan otros elementos como: grupos de investigación, publicaciones, educación a nivel posgrado y la empleabilidad de los egresados de las carreras, entre otros. El aumento en la oferta de formación en la disciplina desde finales de la década de los noventa y la generación de espacios de difusión y concertación de los académicos son muestras de que, por un lado, se ha

constituido una comunidad epistémica que ya alcanza a reconocerse internacionalmente (lo que se demuestra por la inclusión del país en la encuesta TRIP) y, por otro, que la disciplina se ha consolidado e institucionalizado de forma sólida a nivel nacional.

La Resolución 466 del 2007 del Ministerio de Educación Nacional confirmó que las relaciones internacionales pueden entenderse como una disciplina autónoma en la educación superior colombiana y marcó un momento importante en su institucionalización en el país. Aun así, una buena parte de los programas de pregrado siguen considerándola como un área de la ciencia política o como un proyecto multidisciplinario en el que confluyen áreas diversas como las finanzas internacionales, el derecho o la economía. Esta heterogeneidad, aunque tiene consecuencias positivas (abre el debate y ofrece visiones muchas veces ignoradas), también implica dificultades para hacer ejercicios de evaluación de la calidad de estos programas. Si bien aquí utilizamos los marcos legales para unificar la discusión, un análisis más detallado podría revelar que algunos de los programas analizados tienen muy poco en común.

También se pudo observar que las justificaciones que ofrecen las universidades están relacionadas con puntos de vista sobre las relaciones internacionales y sobre el objetivo del programa de formación. En ese sentido, hay aproximaciones diversas (énfasis en los estudios de seguridad internacional, estudios de área, diplomacia, entre otros) y cada una responde a justificaciones particulares de cada institución, su ubicación espacial, su historia y, por supuesto, a su cuerpo docente y adminis-

trativo. Este es otro caso interesante de heterogeneidad en el que vale la pena preguntarse si se puede considerar que hay matrices comunes de justificaciones o si hay asuntos que quedan aislados dentro de algunas pocas universidades y, quizá, no se relacionan directamente con la disciplina desde su cuerpo teórico.

Pese a la existencia de casi dos decenas de programas, muy pocos de estos cuentan con acreditación de alta calidad, por lo que sigue habiendo retos importantes en materia de formación profesoral, impacto de la investigación y calidad académica que hace falta superar. A partir de eso, los elementos que enumeramos en adelante podrían resultar útiles para el fortalecimiento y desarrollo de los programas de formación en relaciones internacionales en el país:

- Reconocer la influencia de la ciencia política como semilla para el desarrollo de los programas en RR.II. y su enseñanza, pero también la necesidad de sentar las bases epistemológicas, ontológicas, teóricas y prácticas que conlleven al reconocimiento de las RR.II. como disciplina autónoma (sin desconocer los aportes de otras disciplinas).

- Examinar el centralismo en la enseñanza de las RR.II., así como la falta de programas y el fortalecimiento de los existentes en otras regiones del país. Algunos departamentos y ciudades (Atlántico, Antioquia, Barranquilla, Medellín) están proyectándose internacionalmente como entidades locales (Gautier y Janer, 2019), por lo que tener programas sólidos de formación en relaciones internacionales resultaría útil a fin de direccionar estas estrategias y fortalecerlas de la mano con planteamientos académicos.

– A partir de eso, las universidades regionales tienen también el reto de ajustar sus programas de estudio a sus propias realidades locales y a repensar los marcos de análisis a fin de que sus egresados no solo puedan considerar condiciones laborales en la capital, sino la forma de impactar realidades locales a partir de experiencias internacionales. Si bien es un reto para la formación, también implica la posibilidad de diferenciarse a partir de estudios en áreas como la diplomacia subnacional o el análisis de las experiencias internacionales locales aplicadas a las realidades colombianas.

– Descentralizar los espacios de formulación de política exterior puede resultar útil como una forma de incentivar la creación y el fortalecimiento de los programas fuera de Bogotá. Las condiciones de empleabilidad de los egresados en las regiones tienden a ser considerablemente distintas, por lo que posiblemente una de las mejores formas de incentivar el aumento de programas de pregrado, fuera de Bogotá, es también llevando a estos territorios a tener experiencias con *lo internacional* que puedan sentir cercanas.

– Valdría la pena explorar y profundizar algunos aspectos en la producción teórica que darían pie a la formulación de postulados basados en realidades locales, nacionales y regionales. Ya algunos trabajos académicos (reseñados en la primera sección) abordan la posibilidad de teorizar -y no solo aplicar teorías- desde América Latina, por lo que sería valioso tener incentivos por parte de las universidades para desarrollar investigaciones en esa dirección.

– El énfasis de algunas universidades en aspectos como el liderazgo/toma de decisiones y el impacto regional de sus pregrados

debería dar pie a pensar en la forma en que las relaciones internacionales pueden impactar en la formulación de políticas públicas. A pesar del auge de los pregrados en relaciones internacionales, el servicio exterior colombiano sigue siendo poco profesionalizado y casi nada impactado por las formulaciones que se hacen desde la academia (Galeano, Badillo y Rodríguez, 2019). Desde las universidades y los centros de investigación en relaciones internacionales pueden surgir propuestas para contribuir a la solución de problemas nacionales (lucha contra la corrupción, resolución del conflicto armado, protección del medio ambiente, brecha de género) y hace falta lograr que trasciendan la esfera puramente intelectual.

– Aunque esto no fue un asunto abordado de forma sistemática en este artículo, resulta importante mencionar que, así como la formación en pregrado en la disciplina está concentrada en la capital, la producción académica también lo está. Las principales revistas con énfasis en relaciones internacionales (*Oasis* de la Universidad Externado, *Desafíos* de la Universidad del Rosario, *Colombia Internacional* de la Universidad de los Andes, *Análisis Político* de la Universidad Nacional, *Revista Relaciones Internacionales*, *Estrategia y Seguridad*, de la Universidad Militar Nueva Granada, *Papel Político* de la Universidad Javeriana, entre otras) están en las universidades bogotanas. Por tanto, en las regiones no solo es necesario pensar en cómo solidificar la planta docente de sus facultades (cosa que han hecho), sino en cómo generar espacios de discusión académica y de producción intelectual *desde* fuera de la capital, en lo que todavía hay brechas importantes.

REFERENCIAS

- Abadía, A.; Milanese, J. y Fernández, J. (2016). Reflexiones sobre el campo de las relaciones internacionales en Latinoamérica. Una mirada a partir de las publicaciones. *OASIS*, 23, 7-30. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16577558.n23.02>
- Almeida, M.; Barnabé, I.; Albuquerque, R. y Luna, R. (2016). What does the field of International Relations look like in South America? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59(1), 1-31. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600104>
- Baeza, A. y Lamadrid, S. (2019). ¿Igualdad en la academia? Barreras de género e iniciativas en una universidad pública (2013-2018). *Pensamiento Educativo: Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 56(1), 1-17. <https://www.doi.org/10.7764/PEL.56.1.2019.9>
- Bejarano, A. y Wills, M. (2005). La ciencia política en Colombia: de vocación a disciplina. *Revista de Ciencia Política*, 25(1), 111-123.
- Caicedo, J.; Baquero, S. y Cuéllar, J. (2015). Una ciencia política transdisciplinar en Colombia. *Civilizar*, 15(28), 135-150.
- Cancillería de Colombia. (05/09/2017). *Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo – IAED*. Disponible en <https://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/institute>
- Cancillería de Colombia. (s.f.). *Historia*. Disponible en <https://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/about>
- Dávila, C. y Domínguez, R. (2016). El estado del arte del estudio de relaciones internacionales en América Latina y México. *Revista de Relaciones Internacionales de la Unam*, 126, 131-144.
- Deciancio, M. (2017). La construcción del campo de las relaciones internacionales argentinas: contribuciones desde la geopolítica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 179-205. DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.2316>
- Devés, E. (2003). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernidad y la identidad. Desde la Cepal al neoliberalismo (1950-1990)*. Buenos Aires: Editorial Biblos/Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Dos Santos, T. (2002). *Teoría de la dependencia: balance y perspectivas*. México: Plaza y Janés.
- Drekonja, G. y Tokatlian, J. (1983). *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*. Bogotá: Cerec/CEI/Universidad de los Andes.
- Duarte, R.; Tickner, A.; Souza, M. y Cepeda, C. (2017). Comunidades de Relações Internacionais na América Latina: uma análise das tendências a partir do TRIP 2014. *Revista Carta Internacional*, 12(1), 224-256. DOI: 10.21530/ci.v12n1.2017.553
- Duque, J. (2013). Tres momentos de la institucionalización de la enseñanza de la ciencia política en Colombia 1968-2012. *Papel Político*, 18(1), 15-55.
- Duque, J. (2014). La ciencia política en Colombia. Análisis de los planes de estudio, sus áreas y sus énfasis. *Papel Político*, 19(2), 377-411. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.nppj>
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Frasson-Quenoz, F. (2016). Latin American Thinking in International Relations Reloaded. *OASIS*, 23, 53-75. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16577558.n23.04>
- Fuentes, G. y Figueroa, M. (2018). Auge, resurgimiento y declive de los estudios internacionales en Chile. Factores explicativos y perspectiva. *Análisis Político*, 31(94), 121-136. DOI: <http://dx.doi.org/10.15446/anpol.v31n94.78306>
- Galeano, H.; Badillo, R. y Rodríguez, M. (2019). Evolución de la política exterior de Colombia en el

- período 2002-2018. *OASIS*, 29 (feb. 2019), 57-79. doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.04>
- Garay, J. y Martínez, M. (2016). Nada nuevo que contar: la irrelevancia de los aportes a la teoría de las relaciones internacionales en América Latina. *OASIS*, 23, pp. 31-52.
- Gautier, A. y Janer, J. (2019). La internacionalización de las entidades locales y estrategia de planeación: una oportunidad para el desarrollo territorial. *Justicia*, 24(35), 1-15. <https://doi.org/10.17081/just.24.35.3397>
- Guerra Molina, R. A. (2017). ¿Formación para la investigación o investigación formativa? La investigación y la formación como pilar común de desarrollo. *Revista Boletín Redipe*, 6(1), 84-89. <https://revista.redipe.org/index.php/1/article/view/180>
- Gullo, M. (2018). Los problemas básicos de las relaciones internacionales como disciplina de estudio. *Breviario en Relaciones Internacionales*, 0(42), 1-32.
- Hoffman, S. (1977). An American social science – International Relations. *Daedalus*, 103(3), 68-82.
- Izquierdo, I. (2009). Mujeres en la academia: ¿cambio de oportunidades? *GénEros*, 4(2), 51-65.
- Jaguaribe, H. (1982). Hegemonía céntrica y autonomía periférica. En E. Hiill, y L. Tomassini (Comps.), *América Latina y el nuevo orden económico internacional* (pp. 17-48). Buenos Aires: Belgrano.
- Lagos, G. (1980). Tendencias y perspectivas del estudio de las relaciones internacionales: tareas para América Latina. *Estudios Internacionales*, 13(50), 236-251. doi: 10.5354/0719-3769.2011.16627
- Lowenthal, A. y Rico, C. (1984). *International relations in the Andean region and the Southern Cone: Comments on opportunities and problems confronting the Ford Foundation*. New York: Ford Foundation.
- Maliniak, D.; Peterson, S.; Powers, R. y Tierney, M. (2017). *TRIP 2017 Faculty Survey. Teaching, Research, and International Policy Project*. Williamsburg, VA: Global Research Institute. Disponible en <https://trip.wm.edu/>.
- Merke, F. (2005). *Relaciones internacionales: el Estado de la disciplina en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad del Salvador.
- Marchand, M. (2014). Género y relaciones internacionales: Una mirada feminista “postcolonial” desde América Latina. *ISA-Flacso Joint Conference*, Buenos Aires, julio 23-25. Disponible en <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/d1467358-94fe-4d45-890d-7e183836524b.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional. (2007). *Resolución No. 466 del 6 de febrero de 2007*. Obtenido de Ministerio de Educación https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-119030_archivo_pdf.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2011). *Resolución 4682: Acreditación de Alta Calidad, Fundación Universidad del Norte*. Disponible en <https://saces.mineducacion.gov.co/cna/Buscador/FortalezasProg.php?Id=12075>
- Ministerio de Educación Nacional. (2011). *Resolución 7771: Acreditación de Alta Calidad, Universidad Externado de Colombia*. Disponible en <https://saces.mineducacion.gov.co/cna/Buscador/FortalezasProg.php?Id=102448>
- Ministerio de Educación Nacional. (2015). *Resolución 713: Acreditación de Alta Calidad, Universidad Externado de Colombia*. Disponible en <https://saces.mineducacion.gov.co/cna/Buscador/FortalezasProg.php?Id=102448>
- Ministerio de Educación Nacional. (2016). *Resolución 6290: Acreditación de Alta Calidad, Universidad del Rosario*. Disponible en <https://saces.mineducacion.gov.co/cna/Buscador/FortalezasProg.php?Id=102682>
- Ministerio de Educación Nacional. (2017). *Resolución 1434: Acreditación de Alta Calidad, Universidad de*

- Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Disponible en <https://saces.mineduacion.gov.co/cna/Buscador/FortalezasProg.php?Id=1148>
- Ministerio de Educación Nacional. (2019). *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior*. Disponible en <https://snies.mineduacion.gov.co/consultasnies/programa#>
- Miyamoto, S. (2003). O ensino das relações internacionais no Brasil: problemas e perspectivas. *Revista de Sociologia e Política*, (20), 103-114. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782003000100009>
- Ochoa, L.; Schiavon, J.; Tawil, M. y Velásquez, R. (2013). *La disciplina de las relaciones internacionales en México: Enseñanza, enfoques y programas docentes*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (Buap), Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C. (Amei) y Universidad Autónoma del Estado de Baja California (UABC).
- Ödalen, J.; Brommesson, D.; Erlingsson, G.; Karlsson Schaffer, J. y Fogelgren, M. (2018). Teaching university teachers to become better teachers: the effects of pedagogical training courses at six Swedish universities. *Higher Education Research & Development*, 38(2), pp. 1-15. doi: <https://doi.org/10.1080/07294360.2018.1512955>
- Pardo, R. y Tokatlian, J. (1988). Teoría y práctica de las relaciones internacionales: el caso de Colombia. *Estudios Internacionales*, 21(81), 94-135. doi: 10.5354/0719-3769.2011.15652
- Puig, J. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- RedIntercol. (2019). *Historia de RedIntercol*. Obtenido de RedIntercol <http://www.redintercol.net/index.php/historia-de-redintercol.html>
- Rolin, K. (2002). Gender and Trust in Science. *Hypatia: A Journal of Feminist Philosophy*, 17(4), 95-118. <https://doi.org/10.1111/j.1527-2001.2002.tb01075.x>
- Russell, R. y Tokatlian, J. (2002). De la autonomía antagonónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 21, 159-194.
- Tickner, A. (2003). Hearing Latin American Voices in International Relations Studies. *International Studies Perspectives*, 4(4), 325-350. doi: <https://doi.org/10.1111/1528-3577.404001>
- Tickner, A. (2009). Latin America: Still policy dependent after all these years? En A. Tickner. y O. Waever (eds.), *International relations scholarship around the world* (46-66). Routledge.
- Tickner, A.; Cepeda, C. y Bernal, J. (2013). ¿Quiénes son los internacionalistas en Latinoamérica? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13(2), 42-49.
- Tickner, A. y Borda, S. (2011). Las relaciones internacionales en Colombia. Creación, consolidación y producción disciplinar. En S. Borda y A. Tickner (comps.), *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia* (21-46). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Tomassini, L. (1981). Estudios internacionales en América Latina. Experiencias y desafíos. *Revista Relaciones Internacionales*, 1(2), 29-45.
- Tulchin, J. (2016). *Latin America in International Politics: Challenging US Hegemony*. Lynne Rienner Publishers.
- Véliz, C. (1967). El Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. *Estudios Internacionales*, 1(1), 3-7. doi: 10.5354/0719-3769.2012.19312
- Villaroel, Y. (2018). Historiografía y relaciones internacionales en América Latina: entre la rebeldía autonomista y la sumisión occidentalista. *Relaciones Internacionales*, 37(1), 143-171. DOI: <http://dx.doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.37.006>

Dinámicas de colaboración internacional en Relaciones Internacionales en el Mercosur: agendas de investigación y estrategias de movilización de conocimiento

Daniela Perrotta*
Mauro Alonso**

RESUMEN

Los enfoques que analizan las dinámicas de colaboración de investigación científica de corte binario: “Norte-Sur” y “Centro-Periferia” tienden a no reconocer la arbitrariedad del sistema científico internacional y matizan en

sus análisis el impacto de cómo los grupos de investigación e investigadores del Sur global tienden a colaborar. Nuestro trabajo se propone responder y discutir: ¿Con quién colaboran los investigadores en relaciones internacionales (RI) del Mercosur? ¿Cuáles son los objetivos de esas asociaciones? ¿Se imponen agendas

* Doctora en ciencias sociales (Flacso). Investigadora del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA) de Argentina. Especialista en relaciones internacionales, regionalismo comparado y estudios sobre educación superior en el Cono Sur. (Argentina). [danielaperrotta@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0003-1060-5129].

** Licenciado en sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en ciencia, tecnología y sociedad (CTS) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) de Argentina. Becario doctoral (UBA) sobre estudios sociales de la ciencia y la tecnología, sociología de la ciencia y sociología del conocimiento. (Argentina). [mauroralonso@gmail.com]; [http://orcid.org/0000-0002-8644-2592].

Recibido: 22 de febrero de 2020 / Modificado: 7 de abril de 2020 / Aceptado: 5 de mayo de 2020

Para citar este artículo:

Perrotta, D. y Alonso, M. (2021). Dinámicas de colaboración internacional en relaciones internacionales en el Mercosur: agendas de investigación y estrategias de movilización de conocimiento, *OASIS*, 33, pp. 125-152.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.08>

desde el Norte? ¿Cuáles son las principales motivaciones e intereses de los agentes para la colaboración científica?

Para esto, recuperamos aportes del campo de los estudios sociales de la ciencia y proponemos un análisis exploratorio de estudio de caso múltiple de grupos de investigación del Mercosur centrado en el punto de vista del investigador con el fin de revisitar la perspectiva de los agentes. El trabajo tendrá dos dimensiones: un análisis basado en información bibliométrica de las producciones de investigadores locales en Scopus y WOS y otra que indaga sobre el proceso de producción de sentido de estos grupos respecto de los interrogantes planteados mediante entrevistas y grupos focales a grupos de investigación del campo de las relaciones internacionales del Mercosur.

Palabras clave: relaciones internacionales, agendas de investigación, colaboración internacional, movilización del conocimiento, grupos de investigación, Mercosur, Norte, Sur, Sur global, centro, periferia.

Mercosur's international relations scholarship research collaboration dynamics: research agendas and knowledge mobilization strategies

ABSTRACT

The approaches that study research collaboration dynamics with a binary: "North - South" and "Center - Periphery" tend not

to recognize the arbitrariness of the international scientific system and those analyzes reduce the impact of how research groups from the Global South actually perform research collaborations. Our work aims to respond and discuss: With whom do researchers in International Relations (RI) of Mercosur collaborate? What are the objectives of these associations? Are agendas imposed from the North? What are the main motivations and interests of the agents for scientific collaboration? For this, we recover contributions from the field of social studies of science and propose an exploratory analysis of a multiple case study of Mercosur research groups focused on the researcher's point of view in order to revisit the agents' perspective. The work will have two dimensions: an analysis based on bibliometric information of the productions of local researchers in SCOPUS and WOS and another that inquires about the process of meaningfulness of these groups regarding the questions raised through interviews and focus groups to research groups of the field of International Relations of Mercosur

Key words: international relations, research agendas, international collaboration, knowledge mobilization, research groups, Mercosur, North, South, Global South, center, periphery.

INTRODUCCIÓN

El trabajo tiene como objetivo discutir el enfoque binario *Norte-Sur* que predomina en los estudios que indagan las dinámicas de colaboración internacional entre académicos recuperando o revisitando insumos concep-

tuales de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología (ESCYT), haciendo eje en la dinámica de colaboración de grupos de investigación de relaciones internacionales (RI) del Mercosur. Aunque el enfoque reflexivo (desde una postura epistemológica, teórica y metodológica) es una práctica inherente en ciencias sociales, el grado en que los estudios sociales de la ciencia lo han incorporado como principio ontológico para repensar los procesos de producción del conocimiento, ofrece una perspectiva novedosa para usar como punto de partida.

En línea con discusiones recientes, el campo de las RI está experimentando un proceso auto-reflexivo que se propone discutir la génesis y el recorrido de su naturaleza interdisciplinaria, multi-vocal y global. Por cierto, sostenemos que este proceso analítico podría fortalecerse a partir de la experiencia de campo de ESCYT.

Las preguntas a partir de las cuales comenzamos nuestra investigación están dirigidas a indagar la dinámica y el sentido de las colaboraciones en investigación (CI) de grupos de investigación RI del Mercosur con sus pares internacionales: ¿Con quién se asocian los investigadores RI del Mercosur? ¿Existe el “Norte” del Mercosur en la investigación de RI? ¿Cuáles son los objetivos de esas colaboraciones? ¿Se imponen las agendas de investigación desde el “Norte”? ¿Colaboran con el “Sur”? ¿Cuáles son las principales características, motivaciones e intereses para la cooperación y el trabajo en colaboración?

Sostenemos que observar las dinámicas de cooperación entre los académicos del Mercosur, haciendo énfasis en su punto de vista y en el sentido atribuido por ellos (Schutz, 1970;

Goffman, 1983), para interpretar el trabajo en colaboración -lo que, por cierto, supone ampliar el análisis más allá de las evaluaciones bibliométricas comúnmente utilizadas- proporcionaría ideas para cuestionar la división Norte-Sur (y Oeste-Este) y demarcar líneas de indagación futuras. En efecto, incluso cuando existen asimetrías en los intercambios según las posiciones relativas de académicos en sus campos y grupos de investigación en una red global de producción de conocimiento, observamos que existe un margen para la agencia de los investigadores que deviene de forma contingente en una relación que llamaremos societaria, donde prevalece una mirada de corte pragmática de parte de los académicos del “Sur” (Mercosur, para nuestro recorte). La idea de subordinación a los pares del “Norte” resultó ser poco flexible para comprender la dinámica actual de la geopolítica del conocimiento.

Nuestra propuesta se planteó rotar el eje de apelación y poner el énfasis en la mirada de los investigadores del “Sur” (tal como se verá en el trabajo de base empírica realizado): la práctica de colaboración o cooperación deviene más pragmática y sus sentidos contienen una mayor autonomía relativa de los académicos del “Sur” de lo esperado *a priori*.

Redujimos nuestro estudio a RI, ya que el campo está experimentando un importante proceso reflexivo a nivel global y a una región del “Sur”, el Mercado Común del Sur (Mercosur), al que reconocemos como una región cognitiva (Perrotta, 2018b). Esto supone resaltar los procesos de construcción de región a partir de la colaboración científica entre sus miembros, en lugar de considerar a América Latina como una expresión homogénea del

“Sur”. Esto permite un recorte geopolítico de nuestro estudio de campo de base empírica, entendiéndolo como un espacio geográfico (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) así como un espacio político de configuración de relaciones de poder mediadas por políticas para la educación superior y un espacio de producción de conocimiento académico.

El artículo se divide en cinco secciones: primero, presentamos el marco teórico a partir del cual construimos nuestro estudio. Segundo, revisamos, de manera crítica, uno de los métodos más utilizados para el análisis de CI: el análisis cuantitativo de las prácticas de publicación o el enfoque cuantitativo de estudio de la ciencia. Tercero, discutimos sobre la necesidad de complementar la herramienta anterior con un estudio más completo sobre CI basado en las perspectivas de los académicos y explicitamos las bases metodológicas del trabajo de campo realizado. Cuarto, presentamos los principales resultados y análisis que permiten discutir los hallazgos en la quinta sección final.

a. Enfoques teóricos sobre cooperación y colaboración en investigación

En primer lugar, la cooperación científica se institucionalizó como práctica de contratación de investigación extranjera (desde el “Norte”), bajo el paraguas de la “asistencia técnica” para capacitar u otorgar becas para investigación en el extranjero, apuntalada por el financiamiento internacional a universidades y centros de investigación latinoamericanos. La noción de cooperación o colaboración internacional se volvió más relevante durante la década de

1980, y se aceptó un nuevo tipo de cooperación basado en la “teoría del beneficio mutuo”, en detrimento de la idea de “asistencia técnica” original (Galliard y Arvanitis, 2013; Kreimer y Levin, 2015; Vessuri, 1997). De esta manera, los países latinoamericanos se unieron a una tendencia ya existente a nivel global respecto del papel y las modalidades de cooperación (Galliard, 1999).

Según varios autores (Wagner 2008; Vinck, 2010), la decisión de colaborar es esencialmente personal, basada en intereses mutuos y habilidades complementarias; así la CI opera como un sistema global de auto-organización a través de la acción de los propios investigadores (Leydesdorff y Wagner, 2008). Estas visiones originales de la CI que enfatizan una mirada normativa respecto de la tarea del investigador (donde se minimizan factores estructurales) han sido ampliamente revisitadas (Kreimer, 2006; Beigel, 2014, D’Onofrio *et al.*, 2010). En algunos casos, incluso, el investigador era presentado como héroe de la CI y sus intereses individuales eran asumidos como la principal motivación para colaborar (Wagner, 2008). El supuesto de esta explicación se basaba en la idea de que el individuo reconoce colaboradores potencialmente interesantes y es capaz de evaluar y aprovechar los resultados esperados de las colaboraciones planificadas. Si bien este podría ser el caso de los investigadores experimentados (*sénior*) que gozan de una mayor reputación y prestigio dentro de la comunidad científica, el enfoque no permite abordar suficientemente a los investigadores más jóvenes (*júnior*), que generalmente no tienen acceso a todas las opciones potenciales para iniciar una CI.

Siguiendo a Wagner (2008), para que un individuo pueda “elegir” objetivamente cuándo y cómo colaborar, necesita estar integrado en su entorno local e institucional, tanto política como económicamente. La existencia de una comunidad científica local y la institucionalización de la actividad científica juegan un papel importante puesto que, a través de la participación en la capacitación local y en los grupos científicos locales, el científico *júnior* puede involucrarse crecientemente en CI. Las decisiones personales importan, pero las opciones están asimismo influenciadas por factores que trascienden lo que generalmente estamos dispuestos a aceptar cuando asumimos que las colaboraciones científicas internacionales son intrínsecamente beneficiosas, tales como la evaluación de la investigación por parte de las instituciones, el acceso a fondos, la promoción en sus trayectorias, etc.

En los últimos años, diversos estudios analizaron la colaboración en la investigación como objeto de estudio a fin de ofrecer una visión más holística y mejorar la visión centrada en los investigadores “heroicos” y desinteresados. Galliard y Arvanitis (2013) presentan tres niveles en los que se puede observar la colaboración: primero, el entorno de la política nacional que afecta tanto directa como indirectamente la decisión de colaborar a partir de las herramientas de política científica disponibles para las colaboraciones científicas junto con el contexto político y económico local. Segundo, el nivel internacional refiere a redes más amplias que les permiten a los científicos encontrar oportunidades para CI. En este nivel se comprenden tanto las CI para abordar problemas globales (como el cambio

climático, la pobreza y la desigualdad), como aquellas vinculadas con actores globales que financian investigación (como empresas farmacéuticas). Tercero, en el nivel individual se destacan factores como la elección disciplinar, la trayectoria profesional y los contactos personales. Sobre esto último, reviste importancia destacar que los estudios previos sobre CI se han centrado en las ciencias naturales y aplicadas: principalmente, porque estas suelen atraer fondos considerables y son objeto de grandes proyectos de investigación transnacionales. Las humanidades y las ciencias sociales han sido consideradas –bajo este prisma– menos internacionalizadas (Hogan, Zippel, Frehill y Kramer, 2010). Sobre esta base, es menester cuestionar si las ciencias sociales, en efecto, se internacionalizan menos o bien si dicho enfoque obtura el reconocimiento de sus prácticas de internacionalización. Nuestro trabajo recupera esta pregunta de investigación.

i) Enfoques de análisis de colaboración en investigación: “centro” y “periferia”

La literatura sobre CI en Latinoamérica ha tendido a observar la relación tanto con una división “Norte-Sur” como con un marco de “centro-periferia” (Vessuri, 1983; Cueto, 1987). Uno de los estudios más recientes e influyentes revisa el concepto de “integración subordinada” al observar tendencias recientes de participación de grupos de investigación latinoamericanos en proyectos internacionales de “mega ciencia” (Kreimer, 2006). Siguiendo a Kreimer: “si, en etapas anteriores, las negociaciones entre investigadores de los “centros” y “periferias” dejaban poco margen de manio-

bra, surgió una nueva tendencia en colaboración, que tomó la forma de “llave en mano” o “tómalo o déjalo”. Esta etapa está marcada por la aparición de “mega-redes” (que incorporan más de quinientos investigadores) y de “regiones de investigación” (Kreimer, 2006, p. 8). Así, para el autor se hace visible una nueva dinámica paradójica entre grupos hegemónicos y periféricos: mientras los investigadores de élite de países no hegemónicos son con más frecuencia invitados a formar parte de consorcios internacionales, las condiciones de acceso se vuelven cada vez más estrictas y el espacio para la negociación tiende a ser cada vez menor.

Por su parte, Beigel (2014) introduce el concepto de “dependencia académica” para cuestionar las simplificaciones del enfoque “centro”-“periferia” en tanto reducen las asimetrías en las relaciones de colaboración. La autora argumenta que “aunque el conocimiento producido en la periferia tiene poco margen para ser exportado a los circuitos *mainstream*, esto no implica que este conocimiento sea el resultado de la importación masiva de los enfoques centrales” (Beigel, 2014, p. 746). De hecho, como argumentamos en este trabajo, existen redes de investigación (circuitos, en términos de Beigel) periféricas también *mainstream* que no reflejan necesariamente una división estrictamente geográfica “Norte-Sur”, donde los límites son borrosos y se relacionan con aspectos geopolíticos de la producción de conocimiento: la articulación entre estos no es tan lineal como una dinámica de “tómalo o déjalo”.

De hecho, como pretendemos observar, la llamada integración subordinada de las regiones (geopolíticas) periféricas a los centros

hegemónicos de producción y difusión de conocimiento no siempre se les impone a los grupos de investigación: por supuesto, hay una investigación periférica *mainstream*, pero también existe una investigación periférica que se inserta (formal o informalmente) en estas redes centrales tradicionales, donde dicha integración tiene un valor instrumental para esos académicos. Esto se evidencia al observar los procesos de construcción de sentido de los propios investigadores, sus motivaciones e intereses.

Al enfocar nuestro análisis en la investigación periférica insertada en las redes *mainstream* internacionales, nuestro objetivo consiste en abordar un fenómeno más complejo: el proceso reflexivo de esos actores –periféricos– sobre sus colaboraciones con socios internacionales, reconociendo la naturaleza asimétrica de la relación e indagando sobre el sentido que estos atribuyen a la CI. En suma, sostenemos que el marco “Norte-Sur” no es siempre adecuado para abordar los procesos de colaboración en investigación internacional, en especial al estudiar a las ciencias sociales y científicos de América Latina.

El paradigma interpretativo dominante no reconoce que la división “Norte-Sur” está imbricada en los estudios de CI producto de sus génesis en el análisis bibliométrico (o cuantitativo, actualmente revisitado como estudios cuantitativos de la ciencia). Esta mirada parcial tiene implicancias en dos niveles: primero, carece de la consideración de que “el Sur” está subrepresentado en el análisis bibliométrico y, segundo, no comprende que la dinámica actual de la colaboración en la investigación no es exclusivamente binaria. En efec-

to, construimos nuestro marco analítico desde una consideración flexible que argumenta que se puede ser “centro” y “periferia” al mismo tiempo, recuperando el enfoque popularizado por Wagner (2008) y revisitamos los conceptos de esta autora sobre redes de investigación y colegios invisibles.

Así, sostenemos que el campo académico de las RI es una red de investigación que, siguiendo a Wagner, “constituye un *colegio invisible* de investigadores que colaboran no porque se les diga sino porque quieren hacerlo, que trabajan juntos no porque comparten un laboratorio o incluso una disciplina, sino porque pueden ofrecerse mutuamente una visión, conocimiento o habilidades complementarias” (Wagner, 2008, p. 32). Una red es una manera formal de describir cualquier conjunto de relaciones interconectadas entre actores o cosas. Las redes se construyen a partir de componentes independientes, pero que pueden hacerse interdependientes. De hecho: “dentro de un *colegio invisible*, los grupos de investigación, los campos disciplinarios y las instituciones pueden estar solos, pero al crear conexiones con otros elementos del sistema, pueden modificar enormemente su valor” (Wagner, 2008, p. 52). El *colegio invisible* tiene una característica adicional: surge únicamente del interés de sus miembros en comunicarse entre sí; en otras palabras, es un sistema emergente. Un *colegio invisible* surge de decisiones reflexivas por parte de los investigadores para compartir recursos, simbólicos y materiales, cuando la colaboración implica un compromiso a largo plazo y al tomar tales decisiones, las personas sopesan los costos y los beneficios.

Este enfoque nos permite considerar las interacciones del investigador desde un punto de vista reflexivo que habilita a reconstruirlas analíticamente de una manera más integral. Dicho de otro modo, el rol de un agente en una red no está exclusivamente predefinido por su posición geopolítica y simbólica en un sistema global (como el sistema científico mundial) sino que deviene contingente de los componentes estructurales y de las imputaciones de sentido atribuidas por los propios agentes.

Por cierto, no existe un factor único que pueda utilizarse para explicar la lógica de la cooperación y/o colaboración internacional, sobre todo en las ciencias sociales, donde la consolidación de la idea de campo o la misma comunidad tienden a ser más borrosas (Knorr-Cetina, 1997; Alonso, 2020). En la mayoría de los casos, es producto de un conjunto de factores y/o acciones de múltiples actores que configuran –y re-configuran– el enfoque geográfico, institucional y temático de las asociaciones internacionales.

b. La colaboración en investigación a través de prácticas de publicación: el análisis cuantitativo de la ciencia

Como afirmamos, el enfoque hegemónico para el análisis de las dinámicas de colaboración en investigación es el basado en aspectos bibliométricos. Estos enfoques ponen el acento en las publicaciones científicas indexadas para observar colaboración, co-autoría y citación (entre otras) entre académicos y estableciendo un mapa de la colaboración científica. Recuperando a Ariel Rip (1988), un mapa de la ciencia puede definirse como “la visualización de la

topología de las relaciones entre elementos o aspectos de la ciencia” (Rip, 1988, p. 254). El mapeo de la ciencia puede ser útil para tres propósitos: recuperar información, comprender la dinámica de la ciencia e informar las decisiones de política científica sobre la asignación de recursos (como la financiación). El análisis bibliométrico o cienciométrico, asimismo, se enfoca en revelar la estructura interna de los dominios intelectuales; es decir, mapear los componentes de disciplinas, campos o especialidades basados en la evidencia de la literatura en estudio, representada en publicaciones científicas mediante el mapeo de términos temáticos, documentos, trabajos de autores o revistas. Callon (1986) argumenta que las disciplinas, campos y comunidades científicas se desarrollan como redes heterogéneas. Además de la heterogeneidad entre los dominios institucionales (universidad, industria, gobierno), el conocimiento organizado puede codificarse de manera flexible en términos de referencias citadas y concurrencia de palabras. Las palabras son más volátiles que las citas. Las relaciones de coautoría, sin embargo, no son suficientemente informativas del contenido intelectual para un mapa semántico.

La cooperación internacional se ha convertido en un elemento necesario de la carrera académica y del desarrollo científico de los Estados, especialmente con el auge de la internacionalización de la educación superior desde finales de los noventa (Perrotta, 2008; 2016). Sin embargo, pocos estudios empíricos analizan las principales dinámicas de la colaboración internacional en ciencias sociales; y menos atención se ha dedicado a las prácticas de colaboración de los científicos sociales la-

tinoamericanos. De hecho, el indicador más utilizado para capturar la escala o intensidad de la CI son las co-ediciones de autores de dos o más países diferentes. El análisis de co-edición informa sobre la importancia relativa de la CI y la naturaleza de la cooperación en términos de países y disciplinas (se destacan los aportes de Adams, Gurney y Marshall, 2007; Edler, Fierb y Grimpe, 2011; Edler y Flanagan, 2009; Glänzel, 2001; Mattsson, Laget, Nilsson y Sundberg, 2008; Schmoch y Schubert, 2008). Las coautorías internacionales, por ejemplo, ocurren a lo largo de líneas geográficas claramente discernibles, lo que sugiere que los factores extra-científicos (por ejemplo, geografía, política, idioma) juegan un papel importante en determinar quién colabora con quién en la comunidad científica internacional (Frame & Carpenter, 1979). Luukkonen *et al.* (1992) identifican factores sociales, históricos, geopolíticos y económicos como potenciales impulsores de la colaboración internacional en ciencias sociales.

En cualquier caso, la mayoría de estos trabajos cuantitativos se basan en las publicaciones existentes en bases de datos de publicaciones indexadas. Esto presenta un primer desafío sustancial en el análisis de las CI latinoamericanas basadas en prácticas de publicación: un porcentaje sustantivo de los trabajos publicados en América Latina no está indexado en las principales bases de datos científicos. Como señala Fischman (2011), los países de la “periferia científica” se ven obstaculizados por desventajas en cuanto a tamaño, incentivos, financiación, idioma, publicación y edición. Siguiendo a Fischman (2013) se desalienta a los investigadores a publicar su trabajo en re-

vistas que tengan una audiencia regional o local limitada o que no estén indexadas en las “listas requeridas y/o aprobadas oficialmente”. Por lo tanto, las revistas con visibilidad internacional menor tienen más dificultades para atraer a los investigadores más prestigiosos, ya sean regionales o internacionales, y, en consecuencia, son menos capaces de atraer los lectores necesarios para su propio crecimiento. Esto exagera aún más las dificultades de los investigadores latinoamericanos para insertarse en los circuitos *mainstream* causadas por la falta de fondos y las capacidades limitadas para consultar las principales revistas en su campo, lo que desafía sus posibilidades de llevar a cabo investigaciones de vanguardia (Terra-Figari, 2008).

Con respecto a los circuitos editoriales latinoamericanos, Beigel (2014) presenta un análisis exhaustivo teniendo en cuenta los parámetros locales y regionales de las prácticas editoriales y las revistas. La autora reconoce una jerarquía de cuatro circuitos de publicaciones de revistas basadas en capacidades de indexación que derivan en su prestigio académico: *mainstream*, *acceso abierto internacional*, *regional* y *local*. Para ella, muchas de las revistas de ciencias sociales quedan restringidas a los circuitos domésticos locales. Por cierto, estas disciplinas generalmente publican libros, que suelen ser menos analizados en el mejor de los casos, cuando no son excluidos en este tipo de estudios. De hecho, este circuito es particularmente dinámico en términos de editoriales locales especializadas en ciertas disciplinas con alta circulación nacional y regional. Debido al principio de jerarquía que se aplica en todo el sistema editorial, el circuito latinoamericano tiene una posición subordinada en los

circuitos *mainstream* internacionales, pero una posición dominante dentro de la región. Su posición subordinada se ve exacerbada por su marginalidad y las revistas latinoamericanas tienen poca visibilidad y pocas están indexadas en los circuitos de habla inglesa (Beigel, 2014). En las últimas dos décadas, esta tendencia está comenzando a cambiar, en especial en algunos campos, ya que la mayoría de las prácticas de evaluación actuales asignan más valor al trabajo publicado indexado. El impacto de las políticas de evaluación en las trayectorias de los individuos e instituciones influye en las decisiones de publicación que favorecen a las revistas indexadas (internacionales) seleccionadas (Sans-Menéndez, 2014; de Rijcke, 2012).

La estandarización, formalización y publicación de clasificaciones de calidad (de forma explícita), intensifica la estratificación de investigadores, equipos de investigación e instituciones. Producto de estas dinámicas, los sistemas de evaluación visibilizan la conciencia de la posición relativa en el sistema científico internacional de los complejos de ciencia y tecnología de la región. Desde el último lustro, se observan algunas acciones que intentan promover estrategias diferenciadas en los niveles individuales e institucionales para sortear estos déficits (Naidorf *et al.*, 2015; Naidorf y Perrotta, 2014). No es nuestro objetivo aquí discutir las amplias implicancias de esta tendencia en las prácticas de los investigadores. Sin embargo, buscamos ofrecer una visión más comprensiva de las dinámicas de colaboración de los investigadores en el campo de las RI, teniendo en cuenta estos supuestos e incluyendo una descripción preliminar de la colaboración

editorial existente tal como puede hoy observarse en el circuito *mainstream*.

i) Las publicaciones del campo de las relaciones internacionales del Mercosur. Co-autoría como colaboración de investigación

La primera etapa del estudio que presentamos se centró en el análisis cuantitativo de la producción científica para nuestro recorte empírico. Para el análisis, construimos una base de datos de documentos indexados en las bases Scopus (Elsevier) y WOS (Web of Science - Clarivate) de investigadores del campo de las RI del Mercosur entre 2000 y 2018. El proceso se realizó a través de la herramienta Scopus Analyzer y Clarivate Analytics con las que identificamos documentos con los términos de “relaciones internacionales” e “internacional relations” en el título, resumen, palabras clave y tema de investigación del autor, limitando los documentos resultantes a solo aquellos con al menos un autor en cada documento que declarase nacionalidad y lugar de trabajo en países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). El resultado normalizado de la búsqueda fue de 1.986 documentos, distribuidos como se muestra en la Tabla 1. Nuestro objetivo fue examinar más de cerca las publicaciones en CI (representados en co-autorías) entre autores de países del Mercosur para identificar con quiénes están colaborando y presentar una red de la CI resultante.

Tabla 1
Distribución de nacionalidad de autores sobre el total de documentos

Nacionalidad del autor	Cantidad de documentos
Brasil	1549
Argentina	392
Uruguay	33
Paraguay	9
Total	1986

ii) Mapa de la red de CI en RI

Para ilustrar la base de datos resultante como red de colaboración, utilizamos VOSviewer¹. VOSviewer fue desarrollado por Waltman y van Eck en el Centro de Estudios de Ciencia y Tecnología de la Universidad de Leiden (CWTS) y ofrece un enfoque más integral para el análisis cientométrico para construir y ver mapas bibliométricos: a diferencia de programas como SPSS y Pajek, que se usan comúnmente para mapeo bibliométrico, VOSviewer presta especial atención a la representación gráfica de redes de bases de datos bibliométricos. En nuestro caso, VOSviewer resulta útil para mostrar redes bibliométricas grandes de una manera fácil de interpretar. Los mapas en VOSviewer se basan en *elementos*. Cada elemento puede ser, por ejemplo, publicaciones, investigadores o *términos*. Un mapa normalmente incluye solo un tipo de elemento (en nuestro caso, docu-

¹ Disponible en <http://www.vosviewer.com/>. Véase: van Eck & Waltman, 2010.

mentos representados en publicaciones). Entre cualquier par de *elementos* puede haber un enlace. Un enlace es una *conexión* o una *relación* entre dos elementos. Ejemplos de enlaces son enlaces de acoplamiento bibliográfico entre publicaciones, enlaces de coautoría entre investigadores y enlaces de co-ocurrencia entre términos (palabras). Un mapa normalmente incluye solo un tipo de enlace. Entre cualquier par de elementos no puede haber más

de un enlace. Cada enlace tiene una *fuerza*, representada por un valor numérico positivo. Cuanto mayor sea este valor, más fuerte será el enlace (representado por el grosor de la línea de conexión). La fuerza de un enlace puede, por ejemplo, indicar el número de referencias citadas que dos publicaciones tienen en común (en el caso de enlaces de acoplamiento bibliográfico), el número de publicaciones en que dos investigadores han sido coautores (en el

Figura 1
Red de Conexiones de las co-autorías entre países (con base en documentos)

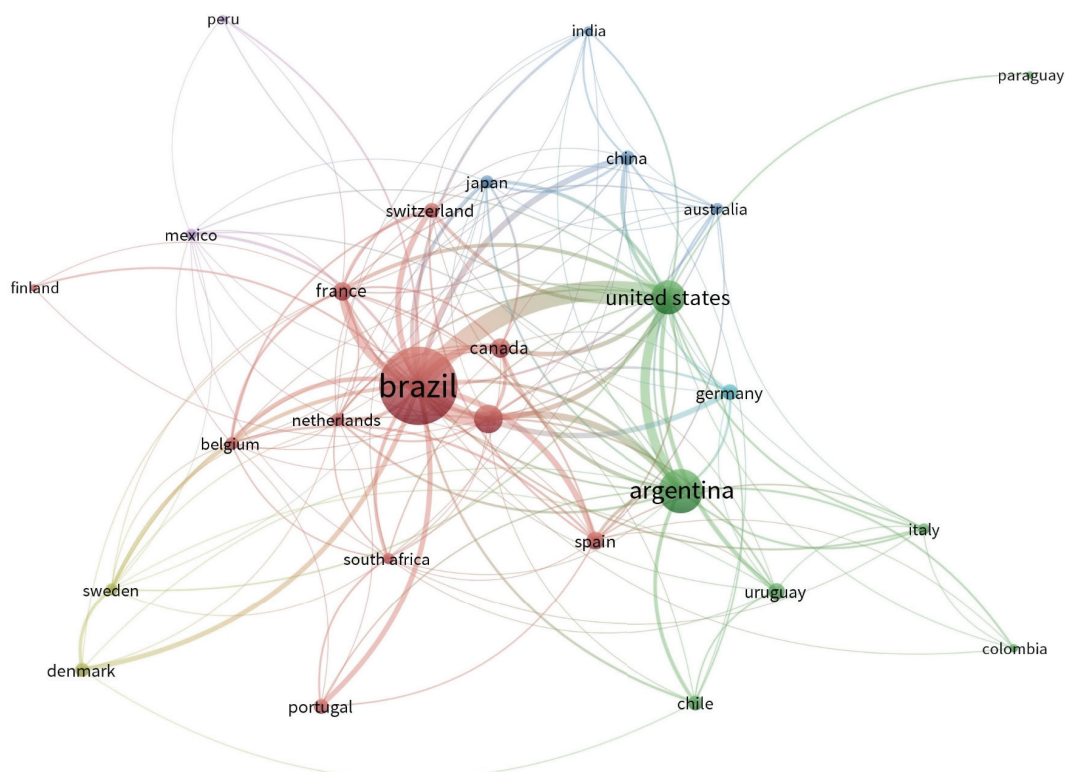


Tabla 2
Tabla de *clústeres* de fuerza en la conexión de la co-autoría

Clúster 1	Clúster 2	Clúster 3	Clúster 4	Clúster 5	Clúster 6
Bélgica Brasil Canadá Finlandia Francia Holanda Portugal Sudáfrica España Suiza Reino Unido	Argentina Chile Colombia Italia Paraguay Estados Unidos Uruguay	Australia China India Japón	Dinamarca Suecia	México Perú	Alemania

caso de enlaces de coautoría), o el número de publicaciones en las que dos términos aparecen juntos (en el caso de enlaces de coincidencia). Los elementos y enlaces juntos constituyen una *red*. Por lo tanto, una red es un conjunto de elementos junto con los enlaces entre los elementos. Los documentos se pueden agrupar en *clústeres*. Un *clúster* es un conjunto de elementos incluidos en un mapa y está definido por la fuerza del enlace.

En nuestro caso, definimos el ítem como co-autoría en la base de datos de documentos elaborada, para mapear la fuerza de los enlaces entre países, como se muestra en la Tabla 1.

El mapa de la red muestra que la colaboración de los investigadores de RI del Mercosur en la base de datos de documentos construida es, principalmente, con investigadores del “Norte” siguiendo lo descrito en la literatura presentada. La red se construye, como se explicó antes, en función de la *fuerza* del enlace (conexión) representada por cada *clúster*, como muestra la Tabla 2. Brasil tiene

una presencia abrumadora en la base de datos de documentos (representado en el tamaño relativo de su esfera) y la mayor parte de la colaboración brasileña es con Europa. En el caso de Argentina, representada en el segundo *clúster*, aunque tiene colaboraciones con otros países sudamericanos, tiene un vínculo más fuerte con los Estados Unidos (EE. UU.). Este análisis preliminar, construido con documentos de dos bases de datos indexadas de publicaciones, refuerza la hipótesis de que la colaboración del investigador en los documentos publicados en esas bases de datos se explica principalmente por sus vínculos con los países del “Norte”, como ya se indicó. De forma más explícita, la CI de los autores del campo de RI en las bases indexadas no puede prescindir de los vínculos internacionales con investigadores del “Norte” a la hora de observar sus publicaciones *mainstream*. Mientras que la colaboración de Brasil está generalmente orientada a Europa, la de Argentina está orientada a los Estados Unidos. Por supuesto, aunque con menos fuerza,

existen publicaciones en coautoría existentes entre los países del Mercosur².

La mayoría de estos estudios cuantitativos, con las dificultades de acceso existente a bases de datos y otras limitaciones, no ofrecen una perspectiva integral para comprender el tipo de relaciones que los investigadores del Mercosur establecen dentro de su región. Este contexto complejo justifica el enfoque desarrollado en este trabajo: mientras la colaboración en investigación basada en el análisis cuantitativo de la ciencia puede ofrecer, en cierta medida, algunos indicios del tipo de colaboración de investigación entre “Norte” y “Sur”, las dinámicas regionales colaboración no son visibles en estas bases de datos. Wagner & Wong (2012) describieron esto como “*ciencia no vista*” (*Unseen Science*) en su intento de pugnar por la construcción de una base de datos de publicaciones de países BRICS que no están presentes —o en el mejor de los casos subrepresentados— en las bases de datos Scopus y WOS, principalmente debido a restricciones de idioma.

Los académicos del “Sur” publican su producción en los circuitos *mainstream*, pero su presencia en esos circuitos no representa la totalidad de su producción o al menos siquiera una porción representativa. Aún no hay trabajos publicados que presenten un análisis exhaustivo de este tema ni hay un recuento riguroso de los trabajos publicados sobre un campo de conocimiento específico en Amé-

rica Latina que incluya todos los circuitos de publicación de los que disponen los académicos de la región para medir la magnitud de los circuitos *mainstream* globales y regionales, como así también la participación relativa de los académicos periféricos en cada uno de ellos.

c. La colaboración en investigación desde la perspectiva de los investigadores

Los marcos “Norte–Sur” y “Centro–Periferia”, producto de sus puntos de vista ontológicos y epistemológicos subyacentes, no reconocen la arbitrariedad del sistema científico global; en consecuencia, el impacto de sus análisis sobre cómo los grupos de investigación e investigadores (del Sur) se insertan en redes internacionales de investigación con fines de colaboración resulta insuficiente. Este déficit analítico consolida lo que Bourdieu (1977) ha identificado como *doxa*: cada orden establecido tiende a producir la naturalización de su propia arbitrariedad. De todos los mecanismos destinados a producir este efecto, la dialéctica de las oportunidades objetivas y las aspiraciones del agente es el más importante y mejor oculto. De esta dialéctica surge el sentido de los límites, comúnmente llamado principio de realidad (Bourdieu, 1977). En nuestro caso, ese principio de realidad es el resultado de la jerarquía de circuitos editoriales existentes, que obliga a los investigadores latinoamericanos a publicar en ciertas revistas (editadas en el extranjero y en

² Al respecto nos encontramos avanzando en un proyecto de investigación en el marco de la Universidad de Buenos Aires y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) que observe en detalle las dinámicas de CI de investigadores de ciencias sociales en los distintos circuitos regionales

un idioma foráneo) con el fin, no solo de buscar visibilidad académica y prestigio, sino también de garantizar evaluaciones favorables de sus instituciones, permitiendo avances en sus carreras académicas. En otras palabras: el sistema de evaluación de las actividades de investigación en las instituciones de educación superior de América Latina reproduce sistemas de jerarquización que, en su propia lógica, contribuyen a la reproducción de las relaciones de poder (de las cuales son producto), asegurando la falta de reconocimiento de la arbitrariedad en la que se cimientan. Aunque esto último pareciera tener cada vez más peso en la literatura (Fischman, 2014; Beigel, 2014), nuestro objetivo en este trabajo es llevar esta suposición un paso más allá teniendo en cuenta otros matices para enriquecer y complejizar el análisis. Así, proponemos un análisis exploratorio de base empírica de las CI desde el punto de vista del investigador con el fin de revisar la perspectiva del agente y explorar, desde un enfoque reflexivo, los intereses, motivaciones y sentidos atribuidos detrás de sus prácticas de colaboración en investigación tanto a nivel internacional como regional. Si bien, tanto nuestro alcance como objetivo se orientan a discutir estos supuestos para el campo de las RI (entendiéndolo como un *colegio invisible*), creemos que esta discusión podría enriquecerse de perspectivas de otros campos y disciplinas de otras partes del llamado “Sur global” para proporcionar un análisis más completo de su alcance.

i) Metodología

Nuestra hipótesis supone que la mayoría de los estudios de CI no han prestado suficiente

atención a las singularidades de la dinámica de las ciencias sociales latinoamericanas. En consecuencia, los modelos basados en “centro-periferia” o “Norte-Sur” no son suficientes para explicar la dinámica de colaboración tanto a nivel internacional como regional, ya que tienden a socavar el punto de vista del agente o incluso a asignarle un papel marginal en las interacciones e intercambios simbólicos de los académicos.

Para tal fin, construimos una muestra de grupos de investigación de RI basados en entrevistas con informantes clave (aquellos cuyas posiciones relativas en un entorno de investigación les brindan conocimiento especializado sobre otras personas, procesos o acontecimientos) para identificar a los investigadores más prestigiosos del campo, incorporando como variable la presencia de investigadores en la base de datos presentada en la sección b. i. Nuestra muestra resultó de 6 grupos de investigación del espacio Mercosur con, al menos, 5 investigadores *sénior* cada uno. Realizamos entrevistas a investigadores *séniors* de cada grupo, algunas realizadas con la técnica de grupo focal con la participación de otros miembros del equipo. Además, desarrollamos un cuestionario *online* con 10 preguntas sobre las prácticas de colaboración del grupo de investigación al que pertenecen y 10 afirmaciones (*statements*) presentadas en una escala para medir el nivel de acuerdo o desacuerdo. El cuestionario se distribuyó entre 72 participantes, y se recibieron 38 respuestas.

Los datos obtenidos fueron discutidos entre los autores y otros investigadores del campo y construimos una matriz de análisis que combinaba las perspectivas del investigador con

respecto a sus prácticas de colaboración tanto a nivel regional como internacional. Como resultado, presentamos tres dimensiones emergentes de la base empírica, que desarrollamos en la sección d. ii, con el fin de colaborar en la construcción de una tipología que permita comprender las dinámicas de CI de los investigadores en ciencias sociales de nuestra región.

d. La colaboración en investigación en relaciones internacionales. Análisis de grupos de investigación

i) Investigar estrategias, motivaciones e intereses de colaboración en investigación

Los grupos de investigación seleccionados tienen un tamaño considerable (al menos 10 investigadores *sénior*), incluyen investigadores *júnior*, estudiantes de grado y posgrado, y han estado funcionando durante más de 15 años (incluso más en algunos casos).

Los grupos tienden a formarse alrededor de una agenda o tema de investigación común; sin embargo, dentro de cada grupo hay enfoques más específicos o sub-temas relacionados con diversos intereses de investigación de sus miembros. Los grupos han tenido un acceso fluido a la financiación local, regional e internacional en los últimos cinco años. Según la discusión con otros investigadores e informantes, los grupos de investigación seleccionados podrían considerarse la “élite” de la academia de RI del Mercosur.

La historia de las colaboraciones de los grupos comenzó producto de los estudios en el extranjero de los investigadores principales, como becarios posdoctorales o doctorales en

Europa o los Estados Unidos. Durante sus estadías, estos investigadores establecieron conexiones formales o informales con instituciones y académicos del “Norte” con quienes mantuvieron contacto y trabajaron incluso después de regresar a sus países de origen. Esta primera ola de investigadores consolidó su nexos con el “Norte” y comenzó a establecer vínculos más fuertes con sus socios regionales (construidos a partir de sus trayectorias académicas). En los últimos años, existen vínculos más formales entre los grupos e investigadores del Mercosur, en algunos casos, en torno a instituciones regionales como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, que tiene sedes académicas en varios países latinoamericanos) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) o redes de investigación, como el Foro Universitario Mercosur (Fomerco) o la otrora Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN). En este contexto, nos preguntamos: ¿por qué los investigadores de RI del Mercosur colaboran tanto a nivel regional como internacional?, ¿cómo entienden a la colaboración en investigación?

Los grupos de investigación tienden a colaborar en una “dinámica dialógica” con otros pares. Hay una racionalidad instrumental que sopesa costos y beneficios para determinar el tipo de colaboración que llevarán adelante. Los investigadores son conscientes de la dinámica actual del sistema científico, las implicancias de las prácticas de colaboración y publicación y la forma en que la evaluación de su desempeño tiene un impacto en sus prácticas. Todos las han descrito como problemáticas. Los grupos reconocen la cuestión de la evaluación como el obstáculo más importante para realizar sus

tareas: sus evaluaciones los incentivan a establecer relaciones con grupos internacionales y desalientan la construcción de redes regionales. En consecuencia, tales prácticas y políticas de evaluación están socavando la focalización en la región como el circuito preferido de difusión de la investigación, al menos, de manera discursiva, como surge de nuestro análisis.

En cualquier caso, se reconoce que la colaboración tanto regional como internacional resulta en investigaciones más complejas y rigurosas; y que la colaboración con otros grupos no se “impone” desde el “Norte”. Existe una autoconciencia de las asimetrías entre las partes, pero que, incluso cuando es reconocida, no interfiere en el desarrollo de las colaboraciones. La oportunidad e intensidad de colaborar se basan en agendas de investigación similares y, en algunos casos, debido al interés del “Norte” de mirar más de cerca los procesos locales y regionales.

La investigación en colaboración con otros grupos resulta en mejores investigaciones, en la mayoría de los casos (Magdalena, investigadora sénior, Argentina).

EE.UU. o Europa ya no son referencia obligada para algunos temas o agendas (María, investigadora sénior, Brasil).

Escribir en inglés con colegas internacionales amplifica la visibilidad de tu trabajo (Pedro, investigador júnior, Uruguay).

De nuestro trabajo empírico no se desprende evidencia que respalde la idea de una aceptación acrítica de los términos o condiciones de CI por parte de los investigadores. Los grupos

del Mercosur optaron por colaborar con sus pares del “Norte” y del “Sur” como una herramienta estratégica para alcanzar diferentes objetivos o acumular capital simbólico o prestigio regional o internacional. La colaboración dentro del “Sur”, por cierto, parece percibida como de menor valor académico, en especial para los sistemas de evaluaciones de las instituciones de investigación de la región:

Si quiero presentar resultados o discutir mi investigación, publico en revistas regionales. Para asegurarme una evaluación positiva de mi institución o del consejo de investigación de mi país, publico en una revista internacional, en inglés, con colegas internacionales (Pablo, investigador júnior, Uruguay).

En general, la investigación en RI desde el espacio Mercosur funciona como otro nodo de la red colegio invisible de RI, en el que las interacciones se definen en los términos de un intercambio simbólico de alguna forma de capital social o científico. Por cierto, estas interacciones dependen de la dinámica del campo y de los aspectos cognitivos de una agenda de investigación. En este proceso, la colaboración juega un papel importante en la organización social de la ciencia como un campo que delimita posiciones relativas al interior (Bourdieu, 1977). Esas interacciones ocurren en ambos sentidos: de “Sur a Norte” (como se esperaba), pero también en el otro sentido. Esto respalda la hipótesis del enfoque de red multipolar en el que el sentido o la dirección de la interacción no resulta determinado geográficamente y en el que tanto “centro” como “periferia” se vuelven borrosos o deben ser redefinidos para cada intercambio:

Nosotros también invitamos a investigadores de Europa, a trabajar en conjunto, a sumarse a nuestras líneas y a publicar libros y en revistas de la región (María, investigadora sénior, Brasil).

La circulación de maestrandos y doctorandos es en los dos sentidos, nosotros mandamos estudiantes allá y también recibimos estudiantes de Europa para formarse acá (María, investigadora sénior, Brasil).

En los últimos años, algunas de nuestras líneas (de investigación) empezaron a atraer más interés internacional lo que aumentó las posibilidades de publicar en revistas mainstream y le dio más visibilidad a nuestro grupo (Moisés, investigador júnior, Uruguay)

Como se dijo, las CI no son unidireccionales, sino que reflejan múltiples comentarios entre las comunidades de investigación de RI que comparten agendas de investigación ampliamente definidas. Si bien no existe una definición taxativa de agendas y metodologías, estas son producto de un diálogo maduro que reconoce las asimetrías y conduce a la definición de temas, agendas y proyectos. Incluso aunque nuestro estudio no incluye la voz de los académicos con los que se asocian los grupos de investigación del Mercosur, podemos afirmar que existe una apertura hacia la comunidad académica de RI de la región desde el circuito *mainstream*. Esta apertura se relaciona con la necesidad de internacionalizar las RI locales, como también de colaborar en la construcción de unas “RI globales” que ponderen el conocimiento localmente producido: en la actualidad, el campo de las RI busca incorporar voces del “Sur global”, lo que impacta en las relaciones resultantes en materia de CI.

Esto explica, en parte, por qué las agendas no son tan estrictas y hay espacio para que los grupos de investigación tengan una voz más prominente en estos procesos. Nuestro análisis muestra que la subordinación no se impone y que los académicos del espacio Mercosur pueden influir en las decisiones y aprovechar la cooperación: poder publicar en revistas internacionales *mainstream*, participar en proyectos transnacionales y acceder a financiamiento internacional, lo que les permite, a su vez, ganar reconocimiento y prestigio para avanzar en su desarrollo profesional. En la sección siguiente presentamos los ejes analíticos que hemos discutido hasta ahora.

ii) Análisis de las dinámicas de CI de grupos de investigación e investigadores del Mercosur

Definimos tres dimensiones analíticas para observar, desde el punto de vista del investigador, la forma y sentido de las colaboraciones entre los grupos de investigación del Mercosur con sus pares, tanto a nivel regional como internacional.

ii.1 Agendas de investigación

La mayor parte de la literatura presentada establece que uno de los impactos de la colaboración con investigadores internacionales tiende a mover a los investigadores locales de sus agendas de investigación o áreas de especialización para “igualar” esas agendas, teorías y metodologías a las del socio extranjero. Los comentarios de los investigadores sobre este tema ofrecen una perspectiva diferente. Los grupos del Mercosur definen sus agendas con

cierta autonomía, de acuerdo con su posición relativa en la red. En cualquier caso, existen agendas o enfoques generales, pero debido a la especificidad cognitiva del campo (y de las ciencias sociales en general), las agendas se basan principalmente en “lo local” y, en algunos casos, están influenciadas por el papel desempeñado por las agencias de financiación internacional o regional. Esto habilita o restringe, en algún sentido, la posibilidad de participación de los investigadores del Mercosur en algunos circuitos de investigación, según el grado de compatibilidad de la agenda del grupo con un nuevo tema o agenda internacional. En cualquier caso, la decisión de la agenda de investigación que un grupo desarrolla tiende a no estar influenciada de forma excluyente por las oportunidades de financiación.

Nuestro trabajo es enfocarnos en la investigación y en los temas de investigación que mejor sabemos (María, investigadora sénior, Brasil).

Las agencias de financiamiento, muchas veces, producen un “horde behaviour”³ aparece o se instala un nuevo tema y todo el financiamiento va para ahí. No se puede investigar así (Teresa, investigadora sénior, Argentina).

No dejamos que las agencias de financiamiento dicten nuestras agendas (Mateo, investigador sénior, Uruguay).

La forma en que nosotros trabajamos es... armamos primero un proyecto y después buscamos socios, del ex-

tranjero o internacionales, a veces. Recién ahí trabajamos en conjunto y todos como iguales (Teresa, investigadora sénior, Argentina).

La completa subordinación no fue un emergente de los discursos de ninguno de los académicos que fueron entrevistados. Como señalamos antes, los investigadores enfatizaron cómo logran incluir sus intereses en colaboraciones con pares del “Norte”, incluso en intercambios no recíprocos y cómo reconocen o imputan diferentes motivaciones para colaborar. Por cierto, esto también pone de manifiesto que los resultados de la colaboración tienden a ser más multívocos dependiendo de las relaciones contingentes que se establezcan. Pareciera existir una racionalidad propia en la que, ante la necesidad de concreción de un particular interés, le corresponde una estrategia de CI. Publicar es el resultado esperado o la motivación mencionada con más frecuencia, además de aprender de la experiencia de trabajo conjunto e incorporar diversas metodologías o teorías. Este hallazgo debe ser matizado por el hecho de que los grupos de investigación de nuestra muestra podrían considerarse la *élite* de RI dentro del Mercosur; por lo tanto, tienen una posición más bien predominante dentro del circuito regional que resulta en un mayor margen de maniobra para influir en el circuito *mainstream*. Como decía un entrevistado: “todos trabajan como iguales” y dicha igualdad está mediada por el hecho de tener un capital acumulado sustantivo que se pone en juego en la relación con sus pares del extranjero.

³ En inglés en la entrevista: comportamiento de horda.

ii.2 Prácticas de publicación y evaluación de la investigación

Los investigadores de RI son plenamente conscientes de la existencia de una jerarquía en los circuitos de publicación y organizan sus prácticas de publicación teniendo en cuenta esa jerarquía. La colaboración y publicación regional tienden a pesar mucho menos en términos de su evaluación de desempeño, pero, al mismo tiempo, el circuito regional les permite discutir sus hallazgos y posicionar sus agendas a nivel regional. La participación en los circuitos dentro del Mercosur tiene más probabilidades de contribuir a discutir teorías, métodos y enfoques en el circuito latinoamericano.

Esta diferencia en el valor atribuido evidencia una multiplicación de la tarea de comunicación de resultados o publicación. Esta “esquizofrenia” (como señalaron los investigadores) impacta en diferentes niveles entre los investigadores *sénior* y *júnior*. Como se esperaba, los investigadores *júnior* experimentan más presión para publicar en revistas internacionales como producto de los estándares de desempeño de evaluación que pesan sobre ellos para poder avanzar en sus trayectorias individuales. Esta presión por publicar, sobre todo por hacerlo en determinados circuitos, es especialmente fuerte en el caso de los investigadores *júnior* que necesitan demostrar los méritos de su desempeño siguiendo más de cerca los cánones de evaluación actuales para alcanzar y garantizar posiciones en sus instituciones.

Para evitar que los evalúen desfavorablemente o para asegurarse que los evalúen favorablemente, los investigadores más jóvenes tratan de publicar más en revistas

mainstream internacionales (Teresa, investigadora *sénior*, Argentina).

La evaluación de los investigadores jóvenes es mucho más intensa (Mateo, investigador *sénior*, Uruguay).

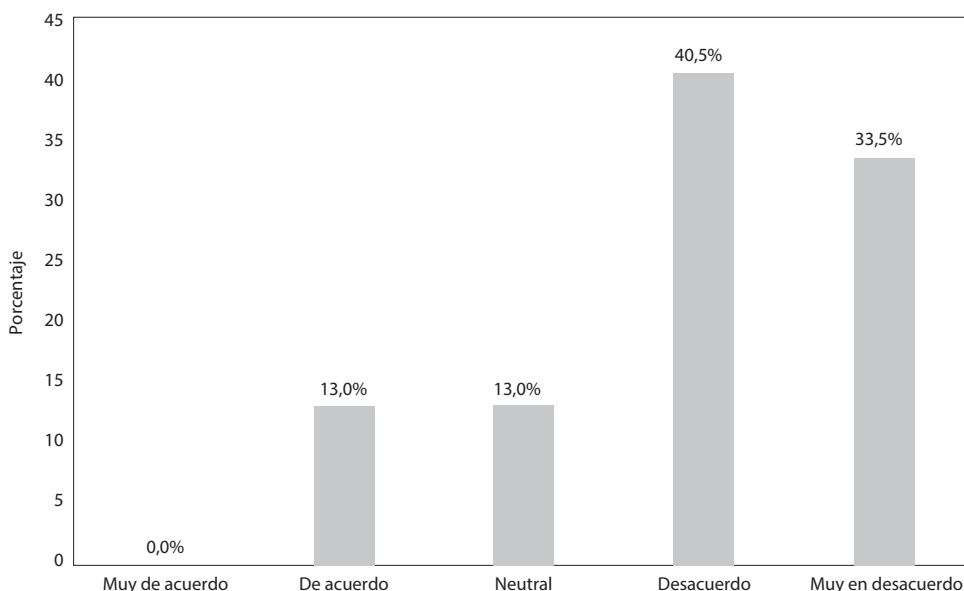
El sistema de incentivos a la investigación en nuestro país es brutal (Juan, investigador *sénior*, Uruguay).

Yo les aconsejo a los jóvenes que publiquen en revistas internacionales y publico junto con ellos para que puedan asegurarse mejores evaluaciones cuando aplican a cargos de investigación en sus universidades (María, investigadora *sénior*, Brasil).

Los académicos más jóvenes buscan y se sienten presionados a colaborar, no solo para superar sus dificultades para acceder a los recursos, sino también para demostrar sus capacidades para activar y gestionar colaboraciones, consideradas esenciales para el progreso profesional. En cualquier caso, incluso cuando el sistema los empuja a publicar en revistas internacionales convencionales, también reconocen el valor del circuito regional y la importancia de la discusión dentro de la región. Sin embargo, la necesidad de “hablar con la región” se considera también una herramienta de legitimación para fortalecer su visibilidad internacional.

Las figuras 3 y 4 muestran la posición de los investigadores *júnior* con respecto a su actitud hacia la publicación en revistas internacionales a cualquier costo. Incluso cuando su participación en los circuitos *mainstream* se describe, en algunos casos, como una carga, es bastante claro que la entienden como “parte del trabajo” y que asignan un valor instrumental a esa colaboración.

Figura 3
Distribución de respuestas sobre el grado de acuerdo con la afirmación:
“Prefiero publicar resultados de mi investigación en revistas internacionales incluso
cuando el artículo no sea leído por mis colegas de Mercosur”



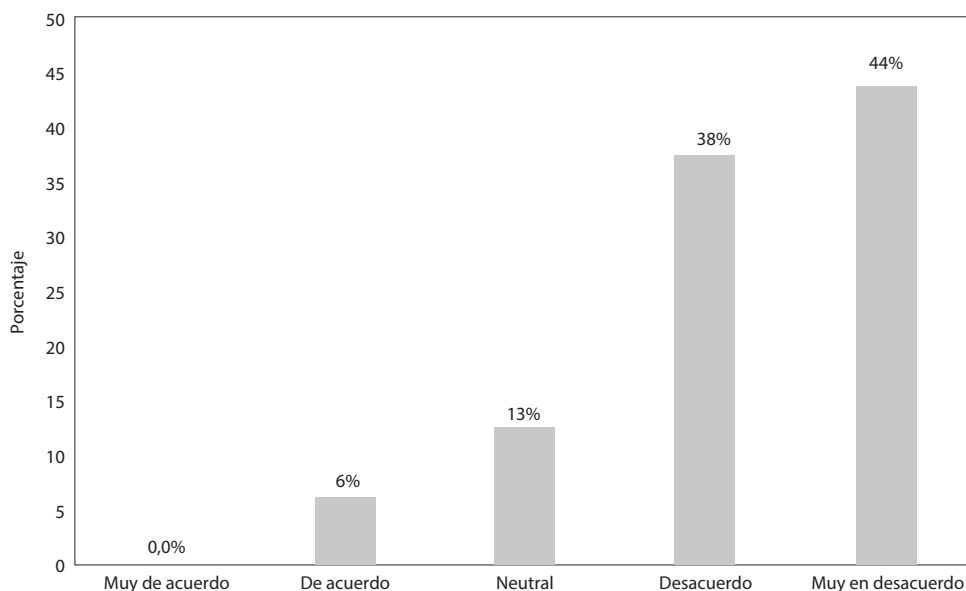
En resumen, las decisiones de colaboración resultan de una racionalidad instrumental en la que los investigadores deciden su estrategia, tomando en cuenta la reputación, la credibilidad y la adquisición de prestigio producto de la CI, particularmente en relación con indicadores cuantificables, como co-autoría en publicaciones y participación en proyectos internacionales. Las CI de los investigadores *júnior* de RI están altamente atravesadas por los estándares de evaluación de sus empleadores y, a pesar de eso, subsiste también un impulso para colaborar con el fin de consolidar prestigio en sus campos y que se manifiesta en la frecuencia y el tipo de colaboraciones locales

y regionales: los investigadores también tienen que publicar y discutir los resultados de su investigación en los circuitos regionales ya que la presencia internacional no es suficiente para mejorar sus posiciones relativas en el campo a nivel regional, o dicho de otro modo, el prestigio *mainstream* no se traslada linealmente al circuito regional.

ii.3 ¿Investigación para quién? Relaciones ciencia-sociedad y movilización del conocimiento

Siempre se ha esperado que los científicos movilicen el conocimiento que producen orientándolo hacia algún horizonte de utilidad

Figura 4
Distribución de respuestas sobre el grado de acuerdo con la afirmación: “Para poder publicar en revistas internacionales suelo alejarme de mi línea de investigación”



social; pero, recientemente, esta pretensión se ha intensificado y algunas instituciones han comenzado a reclamar a los investigadores que expliciten la relevancia, pertinencia y potencial uso de sus investigaciones (Naidorf y Alonso, 2018). A pesar de que *outputs* y *outcomes* (Sarewitz, 2010) de la actividad científica han sido igualados en el análisis cuantitativo de las CI (en especial en el “Norte”) y que este marco ha sido cuestionado ampliamente por su alcance teórico, existe un área de vacancia

de trabajos de base empírica que se propongan revisar la forma en que los científicos sociales participan en las actividades de transferencia de conocimiento⁴. ¿Quién es el usuario principal de nuestra investigación? ¿Cómo realizan los científicos sociales (en especial en RI) actividades de transferencia de conocimiento?

La consolidación del campo de RI en América Latina, sobre todo en los países del Mercosur, fue el resultado de la inserción de investigadores en los consejos nacionales de

⁴ Nos referimos a “transferencia” en sentido amplio para referirnos a las estrategias para “volver el conocimiento útil” (Naidorf *et al.*, 2015). Para una discusión más extensa sobre la cuestión véase Naidorf y Alonso, 2018.

investigación y las universidades de élite de la región, la creación de espacios de formación en grado y de programas de posgrado en RI, el aumento en el número de jóvenes investigadores, el acceso a financiación y regional y la búsqueda de redes de colaboración internacional (Perrotta, 2016). En efecto, el campo de RI regional se institucionalizó más bien ligado al plano más puramente académico. Esta fuerte orientación académica (por sobre otras posibles) juega un rol al definir la forma en que los investigadores de RI producen y reproducen un modo legítimo de producción de conocimiento, del que las actividades de transferencia son parte ineludible. Esta ecología política de la comunidad científica (Alonso, 2020) habilita y constriñe la forma en la que los investigadores insertos en el campo definen y participan en actividades de transferencia de conocimiento e interactúan con las diferentes esferas de la sociedad.

Por lo tanto, la consolidación del campo de RI local (como la mayoría de los campos científicos más bien orientados al plano puramente académico) tiende a desalentar el compromiso de la comunidad, ya que este compromiso (aún) no se ha introducido en las estrategias de evaluación de la investigación como una herramienta que sea capaz de ser vinculada al prestigio académico. Durante la década de los años ochenta y noventa en América Latina, la primera cohorte de investigadores del campo de RI, en especial en Argentina, consiguieron su estatus científico (prestigio) y mejoraron sus posiciones relativas en el campo (principalmente a nivel local y regional) al trabajar de cerca o mantener interacciones fuertes con sus usuarios de conocimiento (en

esencia ligados a la política exterior). Durante este período, el desarrollo de sus prácticas de investigación estuvo signado por conexiones cercanas con los encargados de formular políticas: los primeros académicos de RI de la región, con diversos orígenes disciplinares, o bien estaban altamente vinculados a los tomadores de decisiones u ocupaban cargos directivos o tenían cargos ejecutivos en centros de estudios locales, instituciones de investigación regionales y redes de conocimiento (Perrotta, 2018a).

Hoy mayormente trabajamos para discutir con otros académicos (y en nuestra región). Hace unos años, nuestro trabajo apuntaba directamente a atender cuestiones políticas y para los decisores o policy-makers (Teresa, investigadora sénior, Argentina).

Antes, el investigador prestigioso era el que siempre discutía los temas de la agenda pública en la arena política (Mateo, investigador sénior, Uruguay).

Actualmente casi no tenemos intercambios con funcionarios de gobierno sobre nuestro trabajo... incluso cuando es el gobierno el que financia nuestra investigación. Antes, algún miembro del equipo de una red en la que estuviéramos insertos tenía contacto o diálogo más fluido con partidos políticos o funcionarios (María, investigadora sénior, Brasil).

Como se dijo, los investigadores séniores argumentan que ha habido un cambio con respecto al vínculo ciencia-política durante los últimos años, así como una práctica más reflexiva respecto de la transferencia de conocimiento. No hemos, durante este trabajo, profundizado más sobre las razones para este cambio. Sin embargo, la mayoría de ellos destacaron que los

diálogos con la política, en sentido amplio, y los tomadores de decisión tienden a estar más influenciados por apertura y filiación política en el plano de las relaciones interpersonales. Los investigadores reconocen, en mayor medida, como los usuarios de su producción a la propia comunidad académica ya sea local, regional o internacional, como se muestra en la Figura 5.

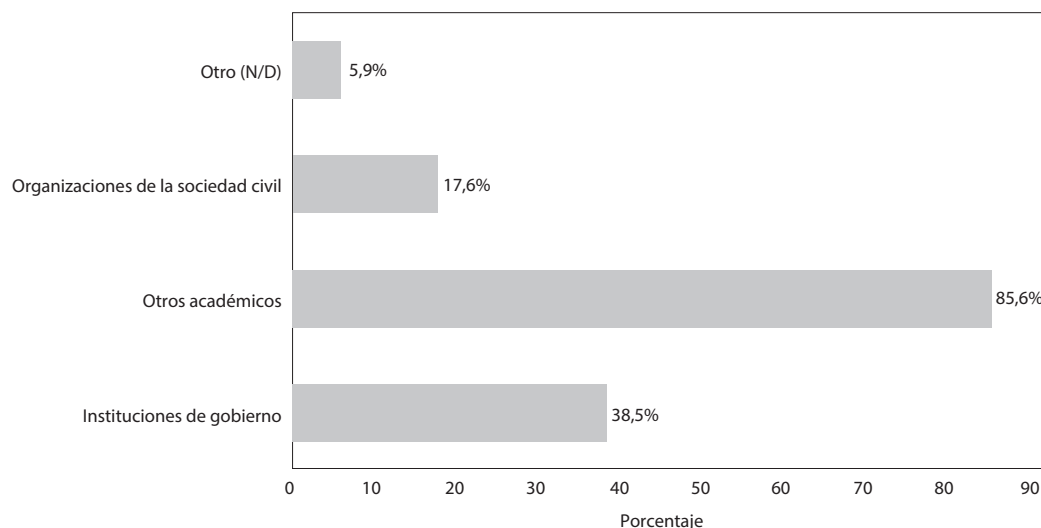
Los investigadores *júnior*, en cualquier caso, no están menos interesados en el ámbito político ni están menos preocupados por la utilidad de su investigación. Sin embargo, debido a la profesionalización de los campos científicos en los que están insertos junto con las políticas y prácticas de evaluación imperantes, los esfuerzos para promover las interacciones con los usuarios no son tan fluidos como lo

fueron en el pasado. Para esta generación más joven, los usuarios son otros académicos de la región y del exterior y concentran sus esfuerzos en discutir los hallazgos con sus pares en pos de posicionarse tanto a nivel regional como internacional (con la región como un trampolín para ganar legitimidad en ambos sentidos).

e. Discusión y comentarios finales

Nuestra hipótesis supuso que la mayoría de los estudios de CI no han prestado suficiente atención a las singularidades de la dinámica de las ciencias sociales y menos aún a las de América Latina. En consecuencia, los modelos basados en “centro-periferia” o “Norte-Sur” no son suficientes para explicar la dinámica de colaboración tanto a nivel internacional como

Figura 5
¿Quién es el principal usuario de los resultados de su investigación?
(Respuestas múltiples)



regional y tienden a minimizar la agencia de los investigadores o asignarles un papel pasivo signado por imperativos de corte normativo.

La idea una subordinación acrítica a los pares en el “Norte” resultó improductiva para comprender la dinámica de la geopolítica del conocimiento. En cualquier caso, existen relaciones asimétricas hacia dentro del “Sur” y se observan algunos niveles de subordinación presentes en CI con sus pares de la misma región geopolítica. El trabajo mostró que la CI en nuestro caso es más bien pragmática y la condición de autonomía varía según las características de los grupos y sus posiciones relativas dentro del campo de las RI.

El trabajo introduce elementos que permiten continuar abriendo el binomio “Norte-Sur”, reconociendo que los dos componentes no son homogéneos ni tienen relaciones unidireccionales, mientras que conceptualizaciones como “Norte” y “Sur” son mucho más porosas y los intercambios entre ellos son complejos.

En cuanto a la evaluación parcial e incompleta de las CI a partir del análisis bibliométrico, mapeamos CI a través de coautorías en bases de datos indexadas (Scopus y WOS), apuntando a identificar con quién colaboran los grupos del Mercosur. Como resultado, probamos la hipótesis de que la colaboración de los investigadores en los documentos publicados en esas bases de datos indexadas de revistas *mainstream* se explica principalmente por sus vínculos con los países del “Norte” y, aunque con mucho menor peso relativo, observamos que existen publicaciones en co-autoría entre países del Mercosur. Esto es, a nuestro juicio, la punta del *iceberg*: como se mencionó, los circuitos regionales de publicaciones no tie-

nen herramientas para crear un mapa o red de colaboración basada en datos bibliométricos. Como resultado, avanzamos hacia una estrategia de trabajo de campo que incluía un cuestionario y entrevistas. Ofrecimos un análisis exploratorio basado en casos sobre la morfología y dinámica de las CI centrándonos en la mirada del investigador con el fin de revisar reflexivamente la perspectiva del agente en relación con intereses y motivaciones detrás de sus prácticas de CI.

Al respecto, podemos señalar que: en primer lugar, cuando se les preguntó acerca de las prácticas de CI –la búsqueda de asociaciones y sus resultados esperados–, los investigadores mostraron un cierto sentido de la realidad con respecto a las prácticas de evaluación actuales de su desempeño. Al reconocer las jerarquías actuales en los circuitos de publicación, la CI se convierte en una herramienta estratégica para que se visibilicen sus producciones en revistas internacionales del circuito *mainstream*. Por lo tanto, existe un fuerte vínculo entre CI y los circuitos de publicación. Sin embargo, tal conexión no conduce a la subordinación ni significa que otras motivaciones, más allá del pragmatismo o una racionalidad instrumental vinculada a los resultados esperados en las CI, los muevan a colaborar con académicos del extranjero.

En segundo lugar, existen diferencias con respecto a las motivaciones, intereses y prácticas según con quién y cómo se dé la CI. La colaboración y publicación regional es su práctica principal a pesar de que pesa mucho menos en términos de su evaluación del desempeño. Las agendas de investigación dentro del Mercosur tienen más probabilidad

des de compartir teorías, métodos y enfoques que les permitan circular con mayor fluidez en el circuito regional. De hecho, el espacio regional es el preferido para discutir su investigación y aprehender de los comentarios de sus pares; mientras que el espacio internacional es visto como un medio para ganar visibilidad, ser citado y, en otras palabras, avanzar en su desarrollo profesional, acumulando prestigio y alguna forma de capital simbólico. Los académicos mencionan que las colaboraciones regionales son más horizontales incluso cuando aún reconocen que pueden trabajar como iguales con sus pares del circuito internacional. Las relaciones interpersonales para la generación de vínculos moldean las CI regionales como internacionales. Cuando se les preguntó acerca de las comunidades regionales de RI, acordaron que es una comunidad pequeña y bastante cerrada. Esa pequeña comunidad también reproduce la idea de centros y periferias. Aunque nuestra muestra intencional de grupos de investigación se construyó tratando de identificar a la “élite” de la investigación de RI en el Mercosur, hay grupos que se auto-reconocen como más popularizados, con más acceso a financiamiento y con “más conexiones” con el “Norte” (más vínculos en términos de proyectos y publicaciones en conjunto, pero también se consideran como menos críticos del centrismo occidental en RI).

La CI surgió tanto de los contactos personales de los académicos como de las demandas de internacionalización planteadas por las instituciones de educación superior y los consejos nacionales de ciencia –a través de políticas de evaluación del desempeño profe-

sional–. Nuestro trabajo sostiene que incluso ante estos condicionantes de orden estructural, existe margen de maniobra para la agencia de los investigadores y se observa reflexividad en tales prácticas: eligen con quién asociarse, mencionan la autonomía para incluir temas, construcciones y metodologías y afirman la idea de ser iguales o pares trabajando en conjunto. Son conscientes de las asimetrías, pero adoptan una posición pragmática para diferenciarlas de las tradicionales asociaciones internacionales. No son (solo) mano de obra (“asistencia técnica”) para proyectos que buscan resolver problemas cognitivos que no les interesan o se alejan de sus agendas de investigación.

En tercer lugar, un problema transversal encontrado en nuestra investigación es la brecha generacional entre los académicos y que afecta la forma en que manejan las CI. La diferencia entre los académicos *sénior* y *júnior* influye en sus motivaciones e intereses para colaborar (con el Norte y el circuito regional), en cómo entienden el vínculo entre ciencia y política y cómo definen la utilidad social o usabilidad de su conocimiento. Los académicos más jóvenes colaboran para demostrar sus capacidades y para obtener acceso a publicaciones en revistas internacionales *mainstream*, consideradas esenciales para el progreso profesional. En algunos casos, para aquellos investigadores *júnior* que –como resultado de las políticas de evaluación actuales– no estén tan presentes en los circuitos regionales, la región se percibe como necesaria para legitimarse. De hecho, como la comunidad de RI en América Latina (y Mercosur) es pequeña y cercana, enfocarse solo en el circuito *mainstream* puede resultar un demérito en términos de visibilidad

y prestigio regional sino es complementada con la presencia activa a nivel local y regional.

En suma, nuestro trabajo introduce aportes para continuar discutiendo sobre las limitaciones de los paradigmas basados en los enfoques binarios y excluyentes del tipo “Norte” - “Sur” como así también sobre el centralismo occidental en ciencias sociales. Para nuestro caso, al menos, los fenómenos resultan procesos complejos y de múltiples capas para los que estas conceptualizaciones ofrecen pocas herramientas si el objetivo que se persigue, en última instancia, apunta a comprender y transformar.

REFERENCIAS

- Adams, J.; Gurney, K. & Marshall, S. (2007). Patterns of international collaboration for the UK and leading partners. *Leeds: Evidence*.
- Alonso, M. (2020). Análisis de los proyectos de desarrollo tecnológico y social (PDTs). Dinámicas de producción y evaluación de conocimiento en la investigación orientada, alcances y limitaciones. *Tesis de Maestría (CTS)*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Alperín, J. P.; Fischman, G. E. & Willinsky, J. (2011). Scholarly communication strategies in Latin America's research-intensive universities. *Educación Superior y Sociedad*, 16(2).
- Beigel, F. (2014). Publishing from the periphery: Structural heterogeneity and segmented circuits. The evaluation of scientific publications for tenure in Argentina's Conicet. *Current Sociology*, 62(5), 743-765.
- Boekholt, P.; J. Edler, P. Cunningham & K. Flanagan (eds.) (2009). *Drivers of International collaboration in research. Final Report*, Luxembourg: European Commission, DG Research, International Cooperation (EUR 24195).
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a Theory of Practice* (vol. 16). Cambridge University Press.
- Callon, M. (1986). The sociology of an actor-network: The case of the electric vehicle. In *Mapping the dynamics of science and technology* (pp. 19-34). London: Palgrave Macmillan.
- Cueto, M. (1989). *Excelencia científica en la periferia* (Introducción). Lima: Grade.
- D'Onofrio, M. G.; Barrere, R.; Esquinas, M. F. & De Filippo, D. (2010). Motivaciones y dinámica de la cooperación científica bilateral entre Argentina y España: la perspectiva de los investigadores. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS*, 6(16).
- Davidson Frame, J. & Carpenter, M. P. (1979). International research collaboration. *Social Studies of Science*, 9(4), 481-497.
- De Rijcke, S. (2012). Accountability in context: Effects of research evaluation systems on publication practices, disciplinary norms, and individual working routines in the faculty of Arts at Uppsala University. *Research Evaluation*, 24(1), 63-77.
- Delgado-Troncoso, J. E. & Fischman, G. E. (2014). The future of Latin American academic journals. In *The future of the academic journal* (pp. 379-400). Chandos Publishing.
- Edler, J. & K. Flanagan. (2009). 'Drivers of policies for STI collaboration and related indicators. A Review of Key Themes from the Literature', in Manchester Institute of Innovation Research.
- Edler, J.; H. Fierb & C. Grimpe. (2011). International scientist mobility and the locus of knowledge and technology transfer, *Research Policy*, 40, pp.791-805.

- Davidson Frame, J. & Carpenter, M. P. (1979). International research collaboration. *Social Studies of Science*, 9(4), 481-497.
- Gaillard, J. (1999). *La coopération scientifique et technique avec les Pays du Sud. Peut-on partager la science?* Paris: Karthala, collection "Hommes et Sociétés", 340 pp.
- Gaillard, J. & Arvanitis, R. (2013). *Research collaboration between Europe and Latin America: Mapping and understanding partnership*, 1-22. Paris: Éditions des archives contemporaines.
- Glänzel, W. (2001). National characteristics in international scientific co-authorship relations. *Scientometrics*, 51(1), 69-115.
- Goffman, E. (1983). The interaction order: American Sociological Association, 1982 presidential address. *American sociological review*, 48(1), 1-17.
- Hoffmann, S. (1977). An American Social Science: International Relations. *Daedalus*, 106(3), 41-60.
- Hogan, A.; Zippel, K.; Frehill, L. & Kramer, L. (2010). *Report of the international workshop on international research collaboration*. Arlington, VA: National Science Foundation.
- Cetina, K. K. (1997). Sociality with objects: Social relations in postsocial knowledge societies. *Theory, Culture & Society*, 14(4), 1-30.
- Kreimer, P. & Levin, L. (2014). Mapping trends and patterns in S&T Cooperation between the European Union and Latin American countries based on FP6 and FP7 projects. In Arvanitis & Gaillard, *Mapping and understanding Science and technology collaboration between Europe and Latin America*. Francia: L'Institut de Recherche pour le Développement. Paris: Archives Contemporaines, 1-41.
- Kreimer, P. (2006). ¿Dependientes o integrados?: La ciencia latinoamericana y la nueva división internacional del trabajo. *Nómadas* (24), 199-212.
- Law, J. & Lin, W. (2017). Provincializing STS: Post-coloniality, Symmetry, and Method. *East Asian Science, Technology and Society: An International Journal*, 11(2), 211-227.
- Leydesdorff, L. & Wagner, C. S. (2008). International collaboration in science and the formation of a core group. *Journal of informetrics*, 2(4), 317-325.
- Luukkonen, T.; Persson, O. & Sivertsen, G. (1992). Understanding patterns of international scientific collaboration. *Science, Technology & Human Values*, 17(1), 101-126.
- Mattsson, P.; Laget, P.; Nilsson, A. & Sundberg, C. J. (2008). Intra-EU vs. extra-EU scientific co-publication patterns in EU. *Scientometrics*, 75(3), 555-574.
- Menéndez, L. S. (2014). La evaluación de la ciencia y la investigación. *Revista Española de Sociología*, (21).
- Naidorf, J. & Perrotta, D. (2014). La ciencia social politizada y móvil de una nueva agenda latinoamericana orientada a prioridades. *Revista de la Educación Superior*, 44(174), 19-46.
- Naidorf, J. & Alonso, M. (2018). La movilización del conocimiento en tres tiempos. *Revista Lusófona de Educación* (12. Número especial). 15-43.
- Naidorf, J.; Perrotta, D.; Gómez, S. y Riccono, G. (2015). Políticas universitarias y políticas científicas en Argentina pos 2000: Crisis, innovación y relevancia social. *Revista Cubana de Educación Superior* (1), 10-28.
- Perrotta, D. (2008). *Reflexiones sobre la universidad internacionalizada*. Trabajo presentado en V Jornadas de Sociología de la UNLP "Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas. Desafíos para el conocimiento social".
- Perrotta, D. (2012). La integración regional en América del Sur como objeto de estudio: ¿en pos de la construcción de un campo? *III Jornadas de Relaciones*

- Internacionales*. Buenos Aires: Área de Relaciones Internacionales Flacso Argentina.
- Perrotta, D. (2016). Mercosur, regulatory regionalism and contesting projects of higher education governance. In S. Robertson, K. Olds, R. Dale y Q. A. Dang (Eds.), *Global Regionalisms and Higher Education*. London: Edward Elgar.
- Perrotta, D. (2018a). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a la disciplina de las relaciones internacionales: una mirada desde América Latina. *Relaciones Internacionales* (38), 9-39.
- Perrotta, D. (2018b). La internacionalización de la universidad desde el Mercosur. En D. del Valle y C. Suasnábar (Eds.), *Política y tendencias de la educación superior en la región a 10 años de la Crea 2018. Cuaderno 2. Aportes para pensar la universidad latinoamericana* (pp. 219-236). Buenos Aires: IEC-Conadu, Clacso, UNA.
- Rip, A. (1988). Mapping of science: Possibilities and limitations. In *Handbook of quantitative studies of science and technology* (pp. 253-273). Elsevier.
- Sarewitz, D. (2010). *Frontiers of Illusion: Science, Technology and Politics of Progress*, Philadelphia: Temple University Press.
- Schutz, A. (1970). *On phenomenology and social relations* (vol. 360). University of Chicago Press.
- Terra Figari, L. I. (2009). *Information and communication technology for the dissemination of scholarly knowledge in a public university in the periphery: the case of social sciences and humanities in the Universidad de la Republica, Uruguay* (Doctoral dissertation, University of British Columbia).
- Waltman, L.; Van Eck, N. J. & Noyons, E. C. (2010). A unified approach to mapping and clustering of bibliometric networks. *Journal of Informetrics*, 4(4), 629-635.
- Vessuri, H. (1997). Science for the South in the South Exploring the Role of Local Leadership as a Catalyst of Scientific Development. In *Science and Technology in a Developing World* (pp. 299-321). Springer, Dordrecht.
- Vessuri, H. (comp.) (1983). *La ciencia periférica*. Caracas: Monte Ávila.
- Vinck, D. (2010). The 'enterprise of science': construction and reconstruction of social capital around nano R&D. *International Journal of Nanotechnology*, 7(2-3), 121-136.
- Wagner, C. S. (2008). *The new invisible college: Science for development*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Wagner, C. S. y Wong, S. K. (2012). Unseen science? Representation of BRICS in global science. *Scientometrics*, 90(3), 1001-1013.

Migración internacional del pobre: construcción de violencias bidireccionales

César Niño*
Paola Méndez**

RESUMEN

En la agenda de las relaciones internacionales contemporáneas, el estudio de las migraciones ha estado vinculado mayoritariamente a la dinámica de los flujos entre individuos y espacios geográficos del Sur global al Norte global, así como a estudiar los cambios sociales y demográficos transformativos de entornos migracionales. Sin embargo, la presente investigación pretende explorar una relación poco abordada en la disciplina: la migración internacional del pobre y las “violencias” bidireccionales. Dicho

esto, se sustenta que la migración internacional del pobre es un fenómeno potencialmente catalizador de violencia bidireccional, en la medida en que quien migra en condiciones de vulnerabilidad posee opciones racionales para el uso de la violencia, como también las tiene el actor receptor del fenómeno para emplearla, que es quien asume los costos sociales y fiscales. Para efectos del presente artículo, se analiza el caso migracional de africanos pobres a Europa en la última década.

Palabras clave: migración, pobreza, violencia bidireccional, amorofobia.

* PhD en derecho internacional. Director de investigación y profesor asociado de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. Áreas de estudio sobre seguridad internacional, conflicto, violencia y geopolítica. (Colombia). [cesar.nino@usa.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-1417-6643].

** Magíster en estudios y gestión del desarrollo. Consultora en desarrollo y sostenibilidad. Áreas de estudio sobre medio ambiente, desarrollo y relaciones internacionales. (Colombia). [paola.mendezco@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-2591-5261].

Recibido: 24 de febrero de 2020 / Modificado: 7 de abril de 2020 / Aceptado: 5 de mayo de 2020

Para citar este artículo:

Niño, C. y Méndez, P. (2021). Migración internacional del pobre: construcción de violencias bidireccionales. *OASIS*, 33, pp. 153-166.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.09>

International migration of the poor: the construction of bidirectional violence

ABSTRACT

Regarding contemporary International Relations, the study of migration has been mostly limited to the dynamics of migration patterns between individuals and geographical spaces from the Global South to the Global North as well as to the study of the transformative social and demographic changes of migration environments. However, this research aims to explore the link between the international migration of the poor and the emergence of “bidirectional violence”, which has not been as addressed within the discipline. Accordingly, it is argued that the international migration of the poor is a potential catalyst of the bidirectional violence phenomenon- to the extent that those who migrate in vulnerable conditions have rational options for the use of violence as do the actors “receiving” the phenomenon, who take on social and fiscal costs. The case study of this article is the migration of poor African populations to Europe over the last decade.

Key words: Migration, poverty, bidirectional violence, aporophobia.

INTRODUCCIÓN

La producción académica sobre el nexo entre migración internacional y violencia ha sido insuficiente. La necesidad de construir vasos

comunicantes en la agenda de las relaciones internacionales, promete un avance significativo en la comprensión de fenómenos poliédricos con implicaciones complejas. Es un nuevo tema que configura una vieja preocupación poco abordada.

África, la migración, la violencia y la pobreza son conceptos difíciles de abordar desde perspectivas universales. De hecho, desde las relaciones internacionales aquellos conceptos no poseen criterios unificados para definirlos y los estados del arte alrededor de ellos se han preocupado en su mayoría por determinar cuestiones sobre la economía, la seguridad, la geopolítica tradicional, las enfermedades y algunos indicadores de desigualdad y correlaciones con calidades de las democracias. Sin embargo, el análisis propuesto en el presente artículo se aleja de las clásicas aproximaciones al respecto y pretende explorar la relación entre la migración internacional del pobre y las “violencias” bidireccionales.

La complejidad de las nociones *desarrollo*, *crecimiento económico*, *bienestar social*, entre otras, pueden configurar las definiciones antítesis de lo africano (Sarr, 2018). De hecho, el término “africano” produce peligrosas generalidades teleológicas que distorsionan las particularidades del territorio, las relaciones de poder y las socioeconómicas (Betts, 2010; Byerlee, 1974). A saber, el presente artículo tiene como objetivo general entender el fenómeno de la violencia bidireccional aplicado exclusivamente sobre el migrante pobre, haciendo la salvedad de que no todos los migrantes africanos son pobres ni se desplazan a Europa por esos motivos.

Para cumplir con el anterior objetivo, el documento está dividido de la siguiente manera: en primer lugar, se analiza el proceso de construcción conceptual de la violencia en las relaciones internacionales. Allí se hace un rastreo disciplinar alrededor del concepto de violencia y el derivado de “violencias” toda vez que se advierte una ampliación de la agenda de investigación disciplinar en el que la violencia (en singular) ya no es asociada exclusivamente a dimensiones de la guerra tradicional.

En segundo lugar, se advierte que la migración es un catalizador de violencias bidireccionales. En este apartado se argumenta que la aporofobia es la principal causa por la cual se ejerce violencia sobre el migrante pobre, pero este también tiene cierta relación violenta cuando su condición de irregularidad y pobreza se convierten en el denominador común de su flujo.

En tercer lugar, se hace un análisis sobre el contexto africano. Allí se relacionan tres factores como: la condición africana, la pobreza y la migración como un trinomio esencial para África. De tal manera, se invita a repensar sobre las principales motivaciones en la migración afro-europea. La evidencia estudiada refleja que las causales de la migración del individuo africano no son *per se* por la violencia o pobreza. Tiene que ver, en su mayoría, con otras condiciones sociales, políticas e incluso culturales.

Finalmente, se presentan las conclusiones. En aquella sección los resultados y hallazgos frente a la aporofobia, las “violencias” y la migración internacional del pobre, son la base para nuevas líneas de investigación y ampliación de la agenda de estudios en el marco de las

relaciones internacionales. Es un esfuerzo por llamar la atención sobre los nuevos fenómenos de la disciplina y repensar nuevas dimensiones de análisis en las que la aporofobia se convierte en el centro de gravedad para las políticas migratorias contemporáneas.

APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

La investigación se concentró en el análisis y revisión documental de fuentes oficiales y académicas, así como en la elaboración de entrevistas, lo cual permitió identificar una carencia de literatura disciplinar y el hallazgo de vacíos académicos sobre la migración internacional del pobre. Por otra parte, se realizó como aporte fundamental y centro de gravedad, la construcción de conceptos desde una perspectiva crítica como el de “violencias bidireccionales” aplicado a las relaciones internacionales contemporáneas.

Para la construcción de la presente investigación, la pregunta que guía el trabajo es ¿cómo la migración internacional del pobre permite violencias bidireccionales? Con base en lo anterior, la hipótesis a comprobar es que la migración internacional del pobre es un fenómeno potencialmente catalizador de violencia bidireccional, en la medida en que quien migra en condiciones de vulnerabilidad posee opciones racionales para el uso de la violencia, como también las tiene el actor receptor del fenómeno para emplearla, que es quien asume los costos sociales y fiscales. Para constatar lo anterior, se seleccionó a África como una aproximación al estudio de caso.

DE VIOLENCIA A “VIOLENCIAS” EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS

Desde el inicio de la disciplina de las relaciones internacionales, la violencia y la guerra han jugado un papel protagónico en las agendas de investigación (Sanahuja, 2012; Wight, 2019). La constante definición y determinación del objeto de estudio ha llevado a que la violencia haya sido entendida desde perspectivas tradicionales de la seguridad como vehículo exclusivo de la configuración de poder y como manifestación estadocéntrica en la consecución de fines alrededor del equilibrio de poder y la debatida noción de interés nacional (Barbé, 1987; Morgenthau, 1949). De tal manera, la preocupación por reducir los antagonismos entre Estados y buscar un algoritmo para hallar la paz, motivó algunas tímidas renovaciones teóricas durante el siglo xx.

Partiendo de lo anterior, las teorías de las relaciones internacionales han involucrado, de manera categórica, a la violencia (en singular) como una constante en la evolución académica y disciplinar para comprender los flujos y contraflujos en la construcción de Estados y naciones. Sin embargo, el sesgo metafísico comprendía solo a las construcciones de la violencia en el Norte global y el contexto periférico aún no encontraba un asidero lo suficientemente rico dentro de la academia para comprender la violencia subalterna. Así, se ha considerado desde una arista ontológica (Žižek, 2017) que la violencia se convierte en una dinámica gestacional para las relaciones internacionales clásicas (Adams, 2017). En efecto, aquellas renovaciones teóricas, tuvieron

un resultado constructivo cuando el eclecticismo y los saberes de las ciencias sociales encajaron en narrativas y explicaciones más complejas sobre la guerra y la violencia.

A saber, la interdisciplinariedad de “lo internacional” y los asuntos globales permitieron conjunciones loables y plausibles para superar las clásicas visiones militaristas de la violencia, la guerra y la seguridad. Simultáneamente, el avance de los hechos apremiaba con explicaciones suficientes para extraer el análisis de las visiones reduccionistas a tanques, misiles, aviones, buques, complejos militares industriales y ejércitos regulares a otras dimensiones de la violencia más complejas y necesarias. Conceptos como polemología o sociología de la guerra alcanzan a arrojar narrativas sobre las causas sociales de las guerras y violencia (Bouthoul, 1991) en contraposición a las versiones prusianas de 1832 sobre la naturaleza de la guerra y la táctica militar enfocadas a golpear el centro de gravedad de los adversarios (Clausewitz, 2015). En consecuencia, tanto la polemología como la irenología o sociología de los estudios sobre la paz (Galtung, 1995) abren espacios transformativos sobre la violencia en las relaciones internacionales contemporáneas.

Sin embargo, a pesar de los intentos académicos por desligar la explicación sobre la violencia de los conflictos regulares y simétricos en la segunda década del siglo xx, la temprana guerra fría congeló, en buena medida, las miradas sobre la violencia y la guerra. La mutua destrucción asegurada, las tensiones nucleares, la carrera armamentista y la bipolaridad cifraron un regreso a la rigidez sobre la seguridad, violencia y guerra. Empero, podría mencionarse a la par que mientras

hubo tensión entre Washington y Moscú el mundo fue más seguro pero al mismo tiempo más violento (Buzan, 2008; Kolodziej, 2005; Niño, 2018). Del mismo modo, la necesidad de teorizar la evidencia empírica de los acontecimientos irregulares y asimétricos en América Latina, Asia y África en particular, forjaron necesidades académicas por interpretar las nuevas violencias. Por ejemplo, la filigrana para comprender que el terrorismo es una forma de violencia política (Abrahms, 2006; Niño, 2017; Rapoport, 1987), pero no es la guerra (Wight, 2019). La tortura, las revoluciones y las diversas formas de opresión pueden implicar formas de violencia que no son guerras (Wight, 2019).

Por consiguiente, la preocupación de las relaciones internacionales ha cambiado con base en sus “puntos de referencia” alrededor de la violencia. Para Buzan y Lawson (2014) las relaciones internacionales tienen fechas estandarizadas de referencias que determinaron la enseñanza e investigación disciplinar. A saber, los autores mencionan que el conjunto ortodoxo de fechas como 1500, 1648, 1919, 1945 y 1989 pueden repensarse y reevaluarse de manera crítica porque el mundo no es una consecución de puntos en la historia y los flujos de poder se distancian de una narrativa secuencial (Buzan & Lawson, 2014). De hecho, en medio de esas rígidas fechas, las violencias cobran un papel fundamental que no ha sido estudiado con suficiente rigurosi-

dad, pero sí han determinado nuevos cambios en la agenda de los estudios de las relaciones internacionales.

Así, entonces, en 2019 el aumento de la globalización, el cambio tecnológico como las redes sociales e internet, el aumento del populismo y la reaparición de varios regímenes autoritarios en zonas periféricas del mundo, han llevado a una situación en la que el cambio podría considerarse ahora como el *leitmotiv* del mundo contemporáneo (Wight, 2019). Aquel cambio involucra nuevas violencias que entran en la agenda de las relaciones internacionales. Las violencias actuales no responden a las causas expansionistas de hace un siglo, de hecho, la ampliación y apertura de las agendas tanto académicas como de políticas públicas intermísticas¹ evidencian la necesidad de comprensión multicausal del fenómeno. Es menester aclarar que la violencia no es directamente proporcional a un estadio de seguridad ni viceversa. Es decir, mientras la seguridad es una condición y construcción de realidad percibida en la que tanto las amenazas como los problemas son controlados (Baldwin, 1997; Balzacq, 2005; Kay, 2004; Wendt, 1995), la violencia es un fenómeno racional resultado de la interacción entre la agresividad natural y la cultura; es entonces cualquier acción contra otro ser humano con la finalidad de causarle daño y está determinada por su gratuidad biológica y su intencionalidad psicológica (Jiménez, 2012, p. 14).

¹ El concepto se refiere a los aspectos que involucran los asuntos domésticos e internacionales de manera simultánea (Barilleaux, 1985).

Con base en lo anterior, el dinamismo contemporáneo alcanza niveles de “liquidez” (Bauman & Lyon, 2013) y cambios abruptos de metamorfosis global (Beck, 2017) sobre la violencia. Grupos armados irregulares, las nuevas guerras (Kaldor, 2013), la entropía de los fenómenos asimétricos sobre el sistema e instituciones (Schweller, 2014), los grupos rebeldes, la violencia política, el narcotráfico, la gobernanza criminal (Lessing & Graham, 2019; Müller, 2018), extremistas y terroristas con agendas propias (Abrahms, 2018), cambio climático, mercenarismo, inestabilidad democrática, crisis del orden liberal, desigualdad socio-económica, pobreza, la construcción de fobias sociales como la xenofobia y la aporofobia (Cortina, 2017) y las migraciones irregulares (Betts, 2013), se convirtieron en los nuevos puntos de referencia para la agenda de investigación de las relaciones internacionales actuales. Si los anteriores asuntos se agrupan o atomizan, la capacidad de respuesta de los Estados y organizaciones internacionales no tiene trascendencia resolutive.

Entonces es la violencia un poliedro social y dinámico que sigue preocupando a las relaciones internacionales en sus agendas de investigación y a los tomadores de decisiones, pero ha dependido del lente de análisis o paradigma el valor de esta sobre la explicación de la realidad. La única certeza es que la violencia en el sistema internacional puede cambiar, pero ese cambio en la forma que toma la violencia solo es reconocible como cambio porque la violencia sigue siendo agente causal de la transformación disciplinar (Wight, 2019).

Sin embargo, para efectos del presente documento, un asunto detectado para ser

involucrado en los temas antes mencionados es la migración internacional del pobre como un fenómeno potencialmente catalizador de violencia bidireccional, en la medida en que quien migra en condiciones de vulnerabilidad posee opciones racionales para el uso de la violencia, como también las tiene el actor receptor del fenómeno para emplearla, que es quien asume los costos sociales y fiscales. Una nueva variable de análisis en las relaciones internacionales contemporáneas que promete una ampliación profunda y será explicada en las posteriores secciones con base en el caso africano y europeo.

LA MIGRACIÓN COMO CATALIZADOR DE VIOLENCIAS

La migración internacional representa una de las manifestaciones contemporáneas más obvias de la globalización (Betts, 2013), pero junto a ella, la violencia también ha alcanzado a ser objeto de tránsito y movimiento (Sandbrook & Romano, 2004) con el aditivo del aceleramiento de hostilidades por parte del migrante pobre y del actor receptor mutuamente.

El asunto migratorio en clave de las relaciones internacionales tiene una génesis académica aproximadamente en los años 80 de manera sistemática. No obstante, hacia 1962, uno de los primeros enfoques sobre la migración se concentró en la toma de decisiones individuales para evaluar los costos y beneficios de la movilidad (Sjaastad, 1962). Allí se introduce el concepto de capital humano (Piché, 2013). Sin embargo, la entrada del asunto no tiene tanto que ver con el cambio de la epistemología sino con el estadio políti-

co internacional frente a la figura del refugio y el asilo en su momento. El tema migratorio entra en las teorías de las relaciones internacionales (TRI) cuando las nuevas oleadas de refugiados y de asilo se presentan en los países industrializados (Palma, 2019) y con ellos sus efectos demográficos. No obstante, dentro de la agenda de investigación de la década de los 80 y 90, las grandes preguntas que formulaban los académicos de distintas corrientes teóricas, incluso con las tensiones epistemológicas en el neoclasicismo económico (Massey *et al.*, 2010), los debates Neo-Neo, los nacientes constructivistas y las corrientes más críticas con conceptos de seguridad ampliada, eran sobre por qué se migraba, es decir, sobre las causas del movimiento y no sobre las configuraciones posmigratorias.

En efecto también, dentro de los sesgos en la construcción del conocimiento alrededor de la migración y su intento por teorizarla, la limitación analítica estuvo concentrada en dos aspectos en la materia (Bakewell, 2010). Por un lado, la migración forzada y, por el otro, la libre migración. Con base en eso, es pertinente aclarar que ningún tipo de migración es absolutamente forzada ni libre, tiene un componente racional importante y complejo (Palma, 2015, 2019; Pereyra, 2015), igual que las violencias.

A partir de la década de 1960 las dinámicas de la migración han ido cambiando radicalmente. Dejaron de estar dominadas por flujos europeos y quienes empezaron a migrar fueron principalmente personas de países en vía de desarrollo y por motivos económicos o laborales (Molyaneth, 2013). Dentro de esos países se encuentran algunos africanos. Aque-

llas regiones que dominan los flujos migratorios en la actualidad se caracterizan por tener población mayoritariamente joven en busca de oportunidades (Molyaneth, 2013), situación que obedece al poco dinamismo económico e industrial y, por ende, a la insuficiencia de oferta laboral. Merece la pena indicar que la migración laboral y/o económica no solo responde a la situación económica precaria de quien migra, sino también a la influencia de su entorno socioeconómico cuando este es desfavorable, como parte de la pobreza contextual (Castro, 2010).

Ahora bien, los fenómenos migratorios recientes, sobre todo en Europa, han llevado a la consideración de la violencia como un factor influyente en los mismos y, por ende, de un aparente vínculo explicativo con la migración. Sin embargo, desde el punto de vista de la producción académica y del análisis sistémico aún hay muchos vacíos conceptuales y teóricos sobre el enlace entre migración y violencia (Bank, Fröhlich & Schneiker, 2017). Incluso la literatura existente que aborda esa correlación, la analiza mayoritariamente desde el punto de vista de la violencia como causante de la migración y no al revés, mucho menos incluyendo la variable de pobreza en la ecuación. Sumado a lo anterior, la temporalidad del vínculo también es un factor a considerar. El grueso de la producción académica existente en la materia se ha centrado en la violencia previa al acto de migrar y no posterior. Por esta razón, es menester intentar llenar espacios vacíos ante la notoria bidireccionalidad de los fenómenos en mención, después del acto migratorio, sobre todo cuando de migrantes pobres se trata.

Desde ese punto de vista, la migración internacional del pobre se determina entonces como un proceso que si bien puede ser provocado por la violencia en el país de origen -acompañada de la insatisfacción de necesidades-, también la cataliza en el país receptor una vez asentado en este. En otras palabras, tanto el migrante pobre tiene motivos para hacer uso de la violencia en las dinámicas de supervivencia, como el ciudadano receptor que siente amenazadas sus lógicas socio-culturales con la llegada de los foráneos. Es justamente la necesidad de los migrantes pobres de satisfacer sus mínimos de vida, lo que perturba a los receptores al punto de hacerlos sentir amenazados. Si no fueran pobres, el grado de perturbación sería menor. Así, entonces, por parte de los ciudadanos locales surge rechazo, discriminación y, sobre todo, aporofobia. Este concepto permite explicar la violencia que emerge por parte de los receptores como una de las direcciones de violencia que cataliza la migración internacional del pobre.

La configuración de una patología social referente a la aporofobia está directamente relacionada con un rechazo al “otro” por su condición de pobreza. El problema no es entonces de raza, de etnia ni de extranjería. El problema es de pobreza [...] Es la fobia al pobre lo que lleva a despreciar a las personas, a las razas y a aquellas etnias que habitualmente no tienen recursos y, por lo tanto, no pueden ofrecer nada, o parece que no pueden hacerlo (Cortina, 2017, p. 21).

En contraste, la segunda dirección de violencia que cataliza la migración internacional del pobre se explica como una respuesta racional de supervivencia que conduce a

comportamientos de naturaleza violenta ante la necesidad de satisfacción de mínimos vitales. El individuo que decide apelar a la violencia, también se enfrenta a una conducta violenta desde las lógicas socio-culturales receptoras, a las cuales les incomoda la inserción del migrante internacional y con esta, su búsqueda por sobrevivir.

ÁFRICA, POBREZA Y MIGRACIÓN: REPENSAR LAS DINÁMICAS DEL FENÓMENO

Para el presente documento, el concepto de “pobreza” está asociado a la construcción compleja de carencias estructurales de mínimos vitales humanos y con una relación directa, para este estudio, de exclusión de un actor sobre el “otro” que parte de bajas o nulas condiciones relativas a sus ingresos económicos (Spicker, 2009). En efecto, aquel concepto permite comprender las explicaciones alrededor de la violencia y la migración ante las vulnerabilidades humanas. Esta idea de pobreza responde a la funcionalidad de la definición para la argumentación de esta investigación.

El caso africano refleja la intersección de la violencia bidireccional. A saber, la violencia y la migración, conjugan los factores determinantes para establecer el complejo fenómeno que ocurre cuando el migrante africano llega al continente europeo.

El imaginario colectivo sobre el flujo migracional de personas africanas a países europeos redundante en las lógicas sobre que el migrante está en preocupantes condiciones de pobreza y necesariamente sale del continente. Sin embargo, según los hallazgos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU),

la razón por la cual estas personas decidieron abandonar sus países no fue conseguir un trabajo debido a que no todos eran pobres en sus países de origen y muchos tienen un nivel alto de escolaridad. Los datos muestran que el 58% tenía un empleo con salario competitivo o era estudiante cuando decidió migrar (ONU, 2019). Así mismo, de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el 80% de las migraciones africanas ocurren dentro del continente (IOM, 2017). Sin embargo, casos puntuales de altas migraciones desde África hacia Europa ocurren por el Mediterráneo. A saber, los principales nodos en este espacio son de Marruecos a España, de Libia a Italia y de Libia a Grecia principalmente (OIM, 2019).

En efecto, en el análisis sobre las migraciones africanas entran en juego factores que no están asociados directamente ni al conflicto ni a la pobreza extrema en dicho continente. Suelen migrar los que han conseguido cierto nivel adquisitivo como para poder asumir los costos del desplazamiento intra y extracontinental, así como aquellos que se enfrentan a situaciones de persecución política, racial, étnica y/o religiosa. Los países en los cuales más personas emigran son aquellos que han adquirido un mayor grado de desarrollo (Moral, 2018) o enfrentan situaciones complejas en términos de seguridad humana (Giménez-Gómez, Walle & Zergawu, 2017).

Ahora bien, pese a que el mayor flujo de migración africano desemboca en países del mismo continente (O'Callaghan & Sydney, 2017), existe un número considerable de personas que emigran a Europa por motivos económicos y configuran violencia bidireccional.

De hecho, hay consenso político y de cierta forma académico alrededor de la primacía de la motivación económica como principal detonador de la migración en sentido Sur-Norte global (Giménez-Gómez *et al.*, 2017). La migración irregular por motivos económicos a su vez conlleva una mayor tolerancia a poner la vida en riesgo con tal de lograr salir del país de origen y lograr la meta laboral deseada (Cumings, Pacitto, Lauro & Foresti, 2015). Con esto, se resignifican los umbrales de aceptación y perpetración de la violencia.

Entonces, en el abanico de tipos de migrante de África a Europa no todos se encuentran en severas condiciones de carencia pues, contrario a la creencia popular, tienen niveles considerables de educación y una situación de pleno empleo. Ahora bien, independientemente de que migrar implique incurrir en costos de desplazamiento que solo pueden cubrir quienes cuentan con algo de capital social y económico, el proceso migratorio en sí mismo los hace vulnerables, pues el trayecto los deja a merced de los traficantes de personas, además de provocar que su entrada al viejo continente tenga un sello despectivo a la luz de los receptores: son migrantes irregulares. La irregularidad provoca el despertar de sentimientos violentos por parte de los locales, pues quienes llegan aparentan necesitar toda clase de servicios por parte del Estado al que arriban. De la misma forma, los migrantes, después de vulnerados, están en entera disposición de hacer lo que se requiera en las lógicas de la supervivencia y eso puede incluir comportamientos de orden violento. En efecto, los líderes europeos recurrieron primero a soluciones precipitadas y unilaterales. Por ejemplo, Alemania estableció

una política momentánea de frontera abierta mientras que el primer ministro húngaro Viktor Orban levantó una cerca de alambre de púas (Betts, 2020).

La vulneración a la que se someten los migrantes de esas características no son las mismas de las de aquellos migrantes que van a Europa con una oportunidad laboral o de estudio y, con eso, llevan consigo autonomía desde el punto de vista económico y humano. Pese a esa distinción, en ambas situaciones se trata de un mismo fenómeno: la migración. Sin embargo, a la luz de los receptores, de cierta forma se han separado esas situaciones y se han puesto en perspectivas distintas; por un lado, el “profesional” o el “estudiante” y, por otro, el “migrante” como aquel que llega en situación de necesidad (Samba, 2017). En otras palabras, no se observa con el mismo lente a los que llegan con oportunidades de vida clara, en contraposición a los que llegan en búsqueda de un rumbo. Los cerebros africanos que llegan a Europa en el ejercicio legítimo de su profesión no son entonces un problema migratorio, mientras que los desfavorecidos, por motivos políticos, económicos, de seguridad o de índole socio-cultural sí lo son, a la luz de las necesidades a las que se enfrentan (Samba, 2017). Por ejemplo, según Samba (2017), con base en lo anterior, el médico ghanés que ejerce su profesión en Londres o Berlín no es un “migrante”, sin embargo, el campesino ghanés que ha llegado en una embarcación artesanal a las costas de Europa es un “migrante”.

Esa visión diferenciada de la migración para el caso africano es una ejemplificación de la aporofobia a la que se apeló en una de las

direcciones de la violencia: la del receptor de cara al migrante vulnerable que se instala en el país europeo. La otra dirección, a saber, la violencia que despierta en el migrante pobre, obedece, en cambio, a lógicas de supervivencia y satisfacción de necesidades básicas. Entonces, la violencia bidireccional no ocurre en todos los casos de la migración en sentido África-Europa, solo en los casos en los que el migrante es pobre o —de acuerdo con las tendencias migratorias revisadas dan cuenta de otras características socio-económicas del migrante—, aparentemente pobre a la luz de la perspectiva del receptor.

La migración africana sobre Europa ha motivado a un diálogo intraeuropeo que empuja, al menos de manera institucional, la creación de asociaciones de migración con países africanos. Estos acuerdos se centran en fortalecer las fronteras, reducir las salidas y aumentar el número de retornos de los migrantes que intentan cruzar a Europa (Betts, 2018). Níger se ha convertido en el mayor receptor de ayuda al desarrollo de Europa; no por un aumento en el altruismo sino porque es la ruta migratoria más importante hacia Libia y el Mediterráneo (Betts, 2018; Sandbrook & Romano, 2004). El caso africano refleja la violencia bidireccional toda vez que es el flujo migracional el que se convierte en el centro de gravedad en materia de violencia. Es decir, la particularidad de los casos y el relativismo sobre la manera en la cual los individuos de los países de África reciben violencia por parte de la configuración socioeconómica y sociocultural europea está directamente relacionada con su condición de migrantes pobres. La pobreza es un acelerador

de rechazo y manifestación de violencia del actor receptor sobre el individuo. Sin embargo, la condición de procedencia, en particular la africana, también es un aditivo en la constelación de violencia sobre el migrante en Europa que, entre otras, se alimenta del imaginario asociado a tendencias migratorias erradas desde África.

La Cumbre de La Valeta, en 2015, fue el punto de convergencia entre los diseños institucionales de la Unión Europea y los males asociados a la migración irregular africana sobre Europa. Dicha cumbre es una construcción política de bloqueo, de aislacionismo sobre Níger, Burkina Faso y Malí. Así, entonces, el verdadero problema de la Cumbre de La Valeta no es lo que se discutió en la arena política y económica, sino lo que se omitió (Fanjul, 2015). Se omitió la idea colectiva que desde África surgen los problemas de Europa. La Cumbre fragmentó el continente africano en países de tránsito y de origen de migración, una fragmentación eurocéntrica que implica un aumento del problema y cuestiones estructurales que no se satisfacen.

Esta respuesta es una muestra de la aporofobia institucional de cara al tipo de migrante antes expuesto; aquel que es o aparenta ser pobre. El migrante que llega con oportunidades claras de trabajo o estudio no se enfrenta a esas medidas, pues no es esa su modalidad de desplazamiento. Su movilidad está condicionada por el medio de transporte a usar, pues no suele cruzar el continente por tierra o vía marítima, sino aérea. Entre otras, porque sí cuenta con documentos que regulan su proceso migratorio y no cargan el estigma de la migración irregular, que suele ser sinónimo de pobreza.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente documento se hizo un análisis sobre la construcción de violencias bidireccionales en materia de migración del pobre. Uno de los objetivos académicos del estudio redunda en la apuesta por ampliar la agenda de investigación de las migraciones en el marco de las relaciones internacionales contemporáneas, como un asunto que empieza a tener mayor importancia en la disciplina y en la toma de decisiones.

En efecto, partiendo de lo mencionado, uno de los principales hallazgos de la investigación es que la violencia en las RR. II. no está asociada exclusivamente a una lógica simétrica de conflictos entre Estados. De tal manera, la violencia bidireccional se construye como fenómeno orgánico entre el migrante pobre irregular y el actor receptor de dicho migrante. En el caso de este último, uno de los catalizadores de violencia es la aporofobia individual e institucional a la luz de un imaginario que supone que quien llega de manera irregular, se encuentra en condiciones imperantes de necesidad y, por ende, la sociedad receptora debe asumir esos costes sociales y fiscales. En otras palabras, se ha descontextualizado y malinterpretado la noción de irregularidad, asociándola directamente a la pobreza. Por su parte, el migrante en una lógica de configuración de una nueva vida y de alguna forma de supervivencia, puede llegar a manifestar comportamientos violentos de carácter racional.

Ahora bien, el caso africano da cuenta de esos dos patrones, toda vez que se manifiesta tanto la aporofobia como la violencia bajo una lógica de supervivencia. Sin embargo,

en el caso de la aporofobia, fue posible evidenciar que las estadísticas, a propósito de la migración, desmienten el imaginario que la mayoría de migrantes africanos se desplazan exclusivamente por necesidad económica. Lo cierto es que casi todos los migrantes en busca de oportunidades laborales se quedan en el continente africano. Así las cosas, el volumen de migrantes se ha solapado con la asociación a ese imaginario errado. Las instituciones, por su parte, también reproducen la aporofobia, teniendo en cuenta que las medidas de cara a la migración, son aparentemente incluyentes y con tendencia resolutive, pero como el caso de La Valeta (2015), han generado más fracturas y han profundizado el problema del migrante que llega por tierra o por mar, a diferencia del que llega por otros medios de transporte y con una oportunidad laboral o de estudio definida.

Finalmente, aunque no son mayoría, no se puede desconocer que hay un porcentaje importante de migrantes laborales de África a Europa, los cuales tienen un umbral de tolerancia al riesgo más alto que el de otras personas que también migran. Entonces, su búsqueda de oportunidades y su lógica de supervivencia constante, los motivan a tomar decisiones de cara al uso de la violencia.

REFERENCIAS

- Abrahms, M. (2006). Why Terrorism Does Not Work. *International Security*, 31(2), 42-78. <https://doi.org/10.1162/isec.2006.31.2.42>
- Abrahms, M. (2018). *Rules for rebels : the science of victory in militant history* (First). New York: Oxford University Press.
- Adams, T. M. (2017). *How Chronic Violence Affects Human Development, Social Relations, and the Practice of Citizenship: A Systemic Framework for Action*. Washington, DC: Wilson Center. Recuperado de www.wilsoncenter.org/lap
- Bakewell, O. (2010). Some reflections on structure and agency in migration theory. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(10), 1689-1708. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2010.489382>
- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 5-26.
- Balzacq, T. (2005). The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations*, 11(2), 171-201. <https://doi.org/10.1177/1354066105052960>
- Bank, A.; Fröhlich, C. & Schneiker, A. (2017). The Political Dynamics of Human Mobility: Migration out of, as and into Violence. *Global Policy*, 8(February), 12-18. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12384>
- Barbé, E. (1987). El equilibrio del poder en la teoría de las relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (11), 5-17. <https://doi.org/27765>
- Barilleaux, R. (1985). The President, «Intermestic» Issues, and the Risks of Policy Leadership. *Presidential Studies Quarterly*, 15(4), 754-767.
- Bauman, Z. & Lyon, D. (2013). *Vigilancia líquida*. Barcelona: Austral.
- Beck, U. (2017). *La metamorfosis del mundo*. Madrid: Ediciones Paidós.
- Betts, A. (2010). Survival migration: A new protection framework. *Global Governance*, 16(3), 361-382. <https://doi.org/10.1163/19426720-01603006>
- Betts, A. (2013). *Global Migration Governance* (vol. 15). Oxford: Oxford Scholarship. <https://doi.org/10.1093/acprof>
- Betts, A. (2018). What Europe could learn from the way Africa treats refugees. Recuperado 4 de fe-

- brero de 2020, de <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jun/26/europe-learn-africa-refugees-solutions>
- Betts, A. (2020). Ningún lugar adonde ir. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), 142-151.
- Bouthoul, G. (1991). *Traité de polémologie: Sociologie des guerres*. Paris: Payot.
- Buzan, B. (2008). People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Octubre. <https://doi.org/10.2307/40202323>
- Buzan, B. & Lawson, G. (2014). Rethinking benchmark dates in International Relations1. *European Journal of International Relations*, 20(2), 437-462. <https://doi.org/10.1177/1354066112454553>
- Byerlee, D. (1974). Rural-Urban Migration in Africa: Theory, Policy and Research Implications. *International Migration*, 8(4), 543-566. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/019791837400800404>
- Castro, A. (2010). Pobreza y migraciones. *Revista Derecho del Estado* (24), 65-80.
- Clausewitz, K. (2015). *De la guerra*. Madrid: Books4Pocket.
- Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la sociedad democrática*. Madrid: Paidós.
- Cummings, C.; Pacitto, J.; Lauro, D. & Foresti, M. (2015). *Why People Move: Understanding the Drivers and Trends of Migration to Europe*. London.
- Fanjul, G. (2015). La Valeta: ¿ayuda o chantaje? Recuperado 9 de febrero de 2020, de https://elpais.com/elpais/2015/11/13/3500_millonnes/1447403020_144740.html
- Galtung, J. (1995). Investigación para la paz y conflictos: presente y futuro. Zaragoza: Red Internacional para la Paz.
- Giménez-Gómez, J. M.; Walle, Y. M. & Zergawu, Y. Z. (2017). *Trends in African Migration to Europe: Drivers Beyond Economic Motivations*. *Journal of Conflict Resolution* (vol. 330). <https://doi.org/10.1177/0022002718823907>
- iom. (2017). *African migration to Europe: How can adequate data help improve evidence-based policymaking and reduce possible misconceptions?* Global Migration Data Analysis Centre. Recuperado de www.un.org/en/
- Jiménez, F. (2012). Conocer para comprender la violencia: origen, causas y realidad. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 58, 13-52.
- Kaldor, M. (2013). In Defence of New Wars. *Stability: International Journal of Security & Development*, 2(1), 1-16. <https://doi.org/dx.doi.org/10.5334/sta.at>
- Kay, S. (2004). Globalization, power, and security. *Security Dialogue*. <https://doi.org/10.1177/0967010604042533>
- Kolodziej, E. A. (2005). *Security and international relations*. *Security and International Relations*. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511614903>
- Lessing, B. & Graham, W. (2019). Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars. *American Political Science Review*, 113(2), 584-606. <https://doi.org/10.1017/s0003055418000928>
- Massey, D. S.; Arango, J.; Hugo, G.; Kouaouci, A.; Pellegrino, A. & Taylor, J. E. (2010). Theories of International Migration: A Review and Appraisal Published by: Population Council Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2938462>. *Population (English Edition)*, 19(3), 431-466.
- Molyaneth, H. (2013). *Revisiting Poverty-Migration Nexus: Causes and Effects of Cambodia-Thailand Cross-Border Migration*. Nagoya University.

- Moral, P. (2018). A dónde migran los africanos. Recuperado 9 de febrero de 2020, de <https://elordemundial.com/adonde-migran-los-africanos/>
- Morgenthau, H. (1949). *Politics among nations the struggle for power and peace*. Detroit: Alfred Knopf.
- Müller, M. M. (2018). Governing crime and violence in Latin America. *Global Crime*, 19(3-4), 171-191. <https://doi.org/10.1080/17440572.2018.1543916>
- Niño, C. (2017). *El terrorismo como régimen internacional subterráneo: más allá de una lógica convencional*. Ediciones USTA.CO.
- Niño, C. (2018). Seguridad en las relaciones internacionales contemporáneas: una mirada para estudiantes de la disciplina. En *Estudios y Tendencias de la Política y las Relaciones Internacionales* (pp. 283-317). Bogotá D.C.: Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda.
- O'Callaghan, S. & Sydney, C. (2017). *Africa report on Internal Displacement*. Washington D.C.
- OIM. (2019). Migration and migrants: a global overview. En *World Migration Report 2020* (pp. 19-57). Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- ONU. (2019). La gran mayoría de los migrantes de África en Europa volvería a intentar el viaje pese a los riesgos. Recuperado 3 de febrero de 2020, de <https://news.un.org/es/story/2019/10/1464201>
- Palma, M. (2015). ¿País de emigración, inmigración, tránsito y retorno? La formación de un sistema de migración colombiano. *Oasis* (21), 7-28. <https://doi.org/10.18601/16577558.n21.02>
- Palma, M. (2019). *Entrevista*. London.
- Pereyra, G. (2015). El estudio de la identidad en las relaciones internacionales. El constructivismo como "solución" teórica temporal. *Enfoques*, 1(Otoño 2015), 127-142.
- Piché, V. (2013). Les théories migratoires contemporaines au prisme des textes fondateurs. *Population*, 68(1), 141-164. <https://doi.org/10.3917/popu.1301.0153>
- Rapoport, D. (1987). The international world as some terrorists have seen it: A look at a century of memoirs. *Journal of Strategic Studies*, 10(4), 32-58. <https://doi.org/10.1080/01402398708437314>
- Samba, N. (2019). Neoliberalismo y migración: una visión desde África. *Kaosenlared*, junio. Disponible en <https://kaosenlared.net/neoliberalismo-y-migracion-una-vision-desde-africa/>
- Sanahuja, J. A. (2012). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Sandbrook, R. & Romano, D. (2004). Globalisation, extremism and violence in poor countries. *Third World Quarterly*, 25(6), 1007-1030. <https://doi.org/10.1080/0143659042000256869>
- Sarr, F. (2018). *Afrotopía* (Casa África, Ed.). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Schweller, R. (2014). The Age of Entropy. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-06-16/age-entropy>
- Sjaastad, L. (1962). The Costs and Returns of Human Migration. *Journal of Political Economy*, 70(5), 80-93.
- Spicker, P. (2009). Definiciones de pobreza: doce grupos de significado. En Clacso (Ed.), *Pobreza: un glosario internacional* (pp. 291-306). Buenos Aires: Clacso.
- Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 20(1), 71-81.
- Wight, C. (2019). Violence in international relations: The first and the last word. *International Relations*, 33(2), 172-194. <https://doi.org/10.1177/0047117819851168>
- Žižek, S. (2017). *Sobre la violencia: seis reflexiones marginales* (1.ª ed.). Bogotá D.C.: Planeta.

Migraciones hacia Estados Unidos y la Unión Europea en el contexto de la seguridad e inseguridad humana en el siglo XXI

Octavio Alonso Solórzano*

RESUMEN

La seguridad humana como categoría analítica es relativamente reciente, surge a finales del siglo XX. Los acontecimientos mundiales, como las invasiones, ataques e incursiones militares de Estados Unidos a Irak, Afganistán, Siria e Irán, y los desplazamientos masivos provocados por las incursiones militares visibilizaron la fragilidad del entorno internacional, y a cambio de la seguridad nacional de Estados Unidos se vulneran la seguridad humana y los derechos humanos de civiles en regiones del mundo. El

retiro de Estados Unidos de las agendas globales en materia climática y migratoria, sumado a la política anti-migratoria de Norteamérica y la Unión Europea, están produciendo desequilibrios que, en un futuro cercano, podrían atentar contra la seguridad humana global, de ahí que la reflexión en torno al concepto cobra especial relevancia; sobre todo, cuando el discurso de seguridad nacional de Donald Trump legitima acciones en detrimento de la seguridad humana internacional; a pesar de que esta es inherente al ser humano e incorpora la importancia de cubrir necesidades básicas.

* Posdoctor por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP/México). Doctor en ciencias sociales con especialidad en relaciones internacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco (UAM - Xochimilco/México). Maestro en relaciones internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS-UNAM/México). Licenciado en economía por la Unam. Investigador-catedrático del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad del Mar Campus Huatulco/México. Líneas de investigación: Asia Pacífico, Unión Europea, Geopolítica, Gobernanza Global, Política Internacional, Seguridad e Inseguridad Global, Cambio Climático, Globalización, Sociedad Global, Migración Internacional. (México). [alonsolorzano@yahoo.com.mx]; [https://orcid.org/0000-0001-7997-2838].

Recibido: 20 de marzo de 2020 / Modificado: 26 de mayo de 2020 / Aceptado: 3 de junio de 2020

Para citar este artículo:

Alonso Solórzano, O. (2021). Migraciones hacia Estados Unidos y la Unión Europea en el contexto de la seguridad e inseguridad humana en el siglo XXI, *OASIS*, 33, pp. 167-192.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.10>

Por ello, el artículo analiza los factores que vulneran la seguridad humana de migrantes que por motivos diversos se desplazan fuera de sus naciones. Examina los alcances y limitaciones de las medidas de organismos internacionales encaminadas a salvaguardar la seguridad humana de migrantes de África y Medio Oriente que van a la Unión Europea, o aquellos que desde México, Centroamérica y Sudamérica se dirigen a Estados Unidos. El fenómeno será analizado con un enfoque holístico considerando los factores que obligan a los migrantes a desplazarse en un contexto de (in)seguridad humana, tales como guerras e invasiones, cambio climático, pandemias, neoliberalismo y violencia.

Palabras clave: migración internacional, seguridad humana e inseguridad, México, Centroamérica, África, medio oriente; guerras e invasiones militares, Estados Unidos, Unión Europea; neoliberalismo, violencia.

Migrations to the United States and the European Union in the context of human security and insecurity in the 21st century

ABSTRACT

Human security as an analytical category is relatively recent, it emerged at the end of the 20th century. World events, such as the US military invasions, attacks and incursions into Iraq, Afghanistan, Syria and Iran, and the massive displacements caused by the military incursions made the fragility of the interna-

tional environment visible, and in exchange for the national security of the United States, they violate the human security and human rights of civilians in regions of the world. The withdrawal of the United States from global climate and migration agendas, added to the anti-migration policy of North America and the European Union, are producing imbalances, which in the near future could threaten global human security, hence, reflection on the concept takes on special relevance; above all, when Donald Trump's national security speech legitimizes actions to the detriment of international human security; despite the fact that this is inherent to the human being and incorporates the importance of meeting basic needs.

For this reason, the article analyzes the factors that violate the human security of migrants who for various reasons move outside their nations. It examines the scope and limitations of the measures of international organizations aimed at safeguarding the human security of migrants from Africa and the Middle East who go to the European Union, or those who from Mexico, Central and South America go to the United States. The phenomenon will be analyzed with a holistic approach considering the factors that drive migrants to move in a context of (in) human security, such as wars and invasions, climate change, pandemics, neoliberalism and violence.

Key words: International migration, human security and insecurity, Mexico, Central America, Africa, Middle East, wars, military invasions, United States, European Union, neoliberalism, violence.

INTRODUCCIÓN

El incremento de los flujos migratorios en el mundo, atribuido a múltiples causas que van desde el desplazamiento de personas derivado de las guerras civiles; intervenciones militares; violencia producida por grupos delincuenciales, pandillas y narcotráfico; hasta migraciones por motivos ambientales; por la búsqueda de mejores condiciones laborales o por reunificación familiar, ha originado que la migración se convierta en uno de los grandes problemas globales. De ahí que, desde distintas ópticas, Estados, organismos supranacionales, Organizaciones No Gubernamentales y Sociedad Civil Global busquen mecanismos para abordar el tema.

La agenda migratoria de los últimos años se ha visto empañada por factores que imposibilitan que los Estados puedan materializar acuerdos. El retiro de Estados Unidos de la Agenda Global sobre Cambio Climático y del Acuerdo de París -en el contexto de la COP-21, en 2015-, y de la Agenda Global en materia migratoria y el Pacto Mundial sobre Migración en 2018, así como el ataque militar a Irán en 2020 por parte de Estados Unidos para adueñarse del petróleo, están produciendo un futuro con mayores desequilibrios que pueden incrementar los peligros que atenten contra la seguridad humana global, por lo que dicho concepto cobra especial relevancia. Cabe destacar que el gobierno de Donald Trump justifica gran parte de sus acciones en la seguridad nacional del Estado norteamericano, en detrimento de la seguridad humana internacional. A pesar de que esta es inherente al ser humano e incorpora la importancia de cubrir necesidades básicas.

La seguridad humana como categoría analítica es relativamente reciente, surge a finales del siglo XX. Los acontecimientos mundiales, como las invasiones, ataques e incursiones militares de Estados Unidos a Irak, Afganistán, Siria e Irán, y los desplazamientos masivos provocados por las incursiones militares visibilizaron la fragilidad del entorno internacional, y a cambio de la seguridad nacional de Estados Unidos se vulneran la seguridad humana y los derechos humanos de civiles en varias regiones del mundo.

Los migrantes indocumentados carecen de seguridad en los países de tránsito y comparten muchas veces la injusticia y las diversas violencias por parte de cuerpos policiacos y militares que, en teoría, deberían resguardar la seguridad.

En América Latina, las políticas neoliberales emanadas del Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) se traducen en constantes crisis económicas, concentración de la riqueza, mientras que la mayor parte de migrantes no cuentan con trabajos y oportunidades de empleo, es decir, en sus países de origen los trabajos están mal remunerados.

También, el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) ha sido un instrumento del neoliberalismo, que ahora se denomina United States-México-Canadá Agreement (USMCA, por sus siglas en inglés) o T-MEC en su versión mexicana, y fue aprobado en 2019 a mano alzada por los diputados y senadores de México, sin hacer una revisión profunda del mismo y sus consecuencias en el ámbito de la seguridad humana y de dere-

chos humanos de los migrantes mexicanos. El Tratado ocasionaría mayor dependencia económica y migración de mexicanos hacia Estados Unidos a costa de la seguridad de miles de connacionales traducido en la pérdida de vidas y afectación de sus derechos humanos, debido al poco crecimiento económico que se ha registrado en México y porque los salarios y las condiciones laborales en Norteamérica seguirán siendo un foco de atracción. En el ámbito de alimentación, muchos deciden migrar al no tener las condiciones mínimas para su sobrevivencia y seguridad, aunado a que en el trayecto migratorio se enfrentan a privaciones de alimentos y al incremento de inseguridades humanas.

En el caso de la Unión Europea en los últimos años los esfuerzos se han encaminado, como en el caso de Estados Unidos a profundizar las políticas y acciones anti inmigratorias para evitar y restringir la entrada de migrantes provenientes principalmente de África y Medio Oriente. Del mismo modo, las estrategias se han concentrado en el uso de la tecnología y de elementos militares, la construcción de muros, la construcción de Centros de Internamiento para alojar a migrantes.

En la Unión Europea la política anti migratoria está conformada por mecanismos y acciones por mar, tierra y aire para contener el acceso. En opinión de Solórzano (2017a, p. 35) estos países utilizan a Frontex como agencia encargada de costear y coordinar el retorno forzoso y la deportación de migrantes indocumentados. Realiza misiones vía terrestre y marítima para vigilar y proteger las fronteras. Las mismas operaciones y la agencia han sido criticadas por instituciones, gobierno, entidades

y organizaciones de derechos humanos. Incumple algunos de los objetivos como el establecimiento de modelos de evaluación común e integrada de los riesgos y el despliegue de equipos de intervención rápida; ello se refleja en el incremento de mortandad de migrantes en el mar Mediterráneo. Cabe recordar que Frontex se creó en 2002 con la finalidad de administrar las fronteras exteriores de la UE. En abril de 2005 estableció su sede en Varsovia e inició operaciones ese mismo año. Gran parte del presupuesto de inmigración lo concentran Frontex, los Centros de Detención y la policía, quienes operan criminalizando a los migrantes.

Por ello, es indispensable realizar un análisis crítico de la noción de seguridad humana, sobre sus significados y usos políticos actuales, pero sobre todo evaluar los alcances que pueda tener en un mundo de riesgo global (Beck, 2002).

Examinar si es que lo propuesto por los organismos supranacionales y los Estados para la seguridad humana en qué medida se ha logrado, o solo son medidas o acciones paliativas para grandes males. Considerando lo señalado por Naciones Unidas (United Nations Trust Fund for Human Security, 2009, p. 9) en cuanto al énfasis en el bienestar humano y el impulso de la seguridad humana a través de valores como la seguridad, estabilidad, sostenibilidad de los beneficios para el desarrollo.

El artículo propuesto analiza los factores que vulneran la seguridad humana de migrantes que, por motivos diversos, se desplazan fuera de sus naciones. Examina los alcances y limitaciones de las medidas de organismos internacionales encaminadas a salvaguardar la seguridad humana de migrantes de África y

Medio Oriente que van a la Unión Europea, o aquellos que desde México, Centroamérica y Sudamérica se dirigen a Estados Unidos. Centra su atención en las caravanas centroamericanas de migrantes en su larga travesía y paso por México. El fenómeno es analizado con un enfoque holístico considerando los factores que orillan a migrantes a desplazarse en un contexto de (in)seguridad humana, tales como guerras, invasiones, pandemias, cambio climático, neoliberalismo, terrorismo y violencia.

1. REFLEXIONES TEÓRICAS SOBRE SEGURIDAD HUMANA Y MIGRACIÓN

La seguridad humana como categoría analítica es relativamente nueva, surge a finales del siglo XX, en la post guerra fría, justo en el período unipolar, cuando Estados Unidos era la hiperpotencia. Sin embargo, la noción de seguridad humana se ha resignificado y ampliado a tal punto de integrar otras nociones. En un primer momento, la propuesta se condensó en el *Informe sobre Desarrollo Humano de 1994* en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual se sustentó en dos ejes nodales, según Roses (2012, p. 351): “libertad para vivir sin miseria” y “libertad para vivir sin temor”. En esta misma línea argumentativa, Rojas menciona que:

El concepto de seguridad humana no reemplaza, ni subestima las condiciones clásicas de la seguridad, más bien las complementa. La seguridad humana se preocupa y ubica el centro de la seguridad en las personas y las comunidades más que la seguridad tradicional del Estado (Rojas, 2012, p. 5).

No obstante, la realidad y los hechos superan las expectativas y los buenos deseos que puedan generar las iniciativas encaminadas a materializar y cubrir la seguridad de las personas y pueblos, más allá de los territorios de los Estados-nación en que se ubiquen. Por ejemplo, los ataques, incursiones e invasiones militares de Estados Unidos a Irak (2003), Afganistán (2001), Siria (2017) e Irán (2020), así como las migraciones masivas, por señalar solo dos de los grandes problemas globales, han derivado en una fragilidad del entorno internacional, incrementando la espiral de las violencias, cediendo y limitando derechos a cambio de una seguridad humana ausente.

Muñoz (2018, p. 29) menciona que la noción de seguridad ha contado con el respaldo de Canadá y Japón. No obstante, cuando Canadá era miembro del Consejo de Seguridad de la ONU apoyó los bombardeos sobre Kosovo en 1999 y fue integrante de la coalición de Estados que declararon la guerra internacional contra el terrorismo e intervinieron militarmente en Afganistán en 2001. En el caso de Japón, la seguridad ha sido parte central de su política exterior. En 2001 creó la Comisión Humana de Japón, la Unidad de Seguridad Humana y el Fondo Fiduciario, siendo este país nipón el principal donante de recursos.

Cabe advertir que, mediante su política exterior, Japón apoyó desde 1991 con cuantiosos recursos (financieros y materiales) los bombardeos masivos y ataques militares a Irak con el pretexto de que esa nación poseía armas de destrucción masiva, lo que nunca se comprobó. Al respecto, Nakanishi Hiroshi (2011) menciona que el gobierno del primer ministro Kaifu Toshiki impuso sanciones económicas

a Irak el 5 de agosto, un día antes de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas también lo hiciera. Después de que Estados Unidos hiciera patente su malestar ante Tanba, Japón anunció el 29 de agosto que contribuiría con fondos a la coalición internacional contra Irak. Sin embargo, el anuncio oficial se refirió a una cifra de diez millones de dólares. No obstante, al día siguiente y tras la respuesta norteamericana desagradable, el Ministerio de Finanzas presentó una nueva cifra: mil millones de dólares. Ansioso por no importunar más a Estados Unidos, el gobierno japonés complementó después esa cantidad con más fondos, alcanzando un total de aproximadamente trece mil millones de dólares¹.

A pesar de los esfuerzos en materia de seguridad humana, existen elementos que condicionan su falta de aplicación; como el retiro del gobierno de Estados Unidos de la Agenda Global sobre Cambio Climático y del Acuerdo de París en el marco de la COP-21 en 2015, así como la salida de la Agenda Global en materia migratoria, es decir, del Pacto Mundial sobre Migración en 2018.

Por otro lado, los ataques e intervenciones militares de Estados Unidos y la Unión Europea en oriente medio han producido la salida masiva de miles de personas que huyen por miedo y buscan refugio en otras latitudes. En el entorno internacional esas acciones producen un futuro con más desequilibrios, aumentado las inseguridades, incrementando las violen-

cias, alentando los peligros que atentan contra la seguridad humana global.

En el contexto mundial, el concepto de seguridad humana cobra especial importancia, sobre todo por los usos discursivos y políticos que se le dan; convirtiéndose en un tema urgente a discutir en el ámbito internacional, en los foros globales y en los espacios académicos. De ahí el énfasis por discutir y abordar el tema migratorio, ya que las políticas anti-inmigratorias implementadas por Estados Unidos y la Unión Europea hace más difícil el resguardo de la seguridad humana durante las largas travesías de los migrantes.

A lo anterior, se suma el retiro de algunos países en diciembre de 2018 del Pacto Mundial sobre Migración. Siendo Estados Unidos el primero en abandonar las negociaciones y después le siguieron República Dominicana, Hungría, Austria, Polonia, Estonia, Bulgaria, República Checa, Australia, Israel, Chile, Brasil, Italia, Letonia, Bélgica, Eslovaquia y Suiza, quienes alegaron múltiples pretextos. Es pertinente señalar que Estados Unidos, la UE y los gobiernos de los países supeditados, han abordado el tema migratorio a partir de los intereses de seguridad nacional o regional y no con un enfoque de seguridad humana.

Estas naciones han dejado en claro que la soberanía está por encima de cualquier tratado o acuerdo internacional; así lo enfatizaron Estados Unidos y Australia. Representantes de algunos países señalaron que los acuerdos de-

¹ Hiroshi, N. (2011). The gulf war and japanese diplomacy. 6 de diciembre. Disponible en <https://www.nippon.com/en/features/c00202/the-gulf-war-and-japanese-diplomacy.html>

ben ser aprobados por sus parlamentos o autoridades; otros señalaron que el tema migratorio se debía debatir en sus sistemas parlamentarios. El gobierno chileno manifestó que migrar no era un derecho y que cada país tenía el derecho de imponer sus políticas migratorias. En este sentido, la administración de Trump ha justificado gran parte de sus acciones en la seguridad nacional del Estado norteamericano, en detrimento de la seguridad humana internacional y la seguridad de otros Estados.

Las acciones de algunos Estados han recibido serias críticas de organizaciones sociales y grupos que auxilian a migrantes. Algunas de estas han señalado su desconfianza en las entidades internacionales como la ONU, cuando utilizan el tema de seguridad humana como pretexto o justificación para invadir militarmente a otros países, o cuando realizan intervenciones humanitarias. Para Pérez (2007, p. 72) existe el riesgo de que el objetivo de seguridad humana se utilice como justificación para realizar “intervenciones humanitarias” por parte de países occidentales ricos en países periféricos en conflicto y crisis humanitarias.

Sin duda, uno de los grandes problemas globales que provocan inseguridad humana son las migraciones y sus corolarios: crisis humanitarias y de refugiados; así como el cambio climático que provoca catástrofes naturales en diversas latitudes incrementando la vulnerabilidad de los seres humanos. A pesar de que la seguridad es inherente al ser humano, en tanto busca cubrir necesidades básicas para la supervivencia de la especie.

Durante buena parte del siglo XX, la seguridad fue un concepto propio de las élites políticas y militares y como tal estaba fuerte-

mente relacionado a factores como el Estado, la defensa, las carreras armamentistas, la insurgencia, la contrainsurgencia, la represión, etcétera (Rojas, 2012, p. 9). Es evidente que el surgimiento del concepto nace en un mundo caótico y lleno de inseguridades.

Otro de los peligros o riesgos que no ha pasado inadvertido para algunos críticos, es el posible uso del término para justificar actuaciones que pueden considerarse más una extensión de la agenda tradicional del realismo político, que una aproximación genuinamente alternativa a la seguridad (Rodríguez, 2005, p. 6).

La seguridad humana se salvaguarda cuando existen medidas de prevención. Sin embargo, el modelo económico neoliberal implementado en diversos grados en cada país, provoca el adelgazamiento del Estado y vacíos de poder que ocupan transnacionales, crimen internacional y cárteles de la droga, ello ha implicado que el Estado disminuya su poder y pierda el monopolio de la violencia.

Asimismo, el neoliberalismo origina que el Estado se retire de áreas básicas y estratégicas, lo que ha producido crisis económicas e ingobernabilidades, impactando negativamente en las condiciones de vida y la seguridad humana. También, se generan cambios en los ordenamientos jurídicos de cada nación para apuntalar el modelo económico en detrimento de la seguridad, y con ello se causa el debilitamiento del Estado de derecho en cada país.

En opinión de Rodríguez (2005, p. 6), el concepto de seguridad humana puede acabar desempeñando funciones diferentes, incluso opuestas, a las inicialmente pensadas: proponer una concepción alternativa de la seguridad, basada en el desarrollo humano, a justificar

nuevas variantes de realismo político y, en particular, las intervenciones unilaterales de grandes potencias fuera de sus fronteras.

Siguiendo esta línea argumentativa, la propuesta de Muñoz (2018, p. 24) coloca en el centro de discusión la crítica al concepto, en cuanto a los usos políticos y discursivos. Plantea que su significado será contingente debido al contexto en el que se usa y los usos concretos que hacen los actores. Para este autor, la seguridad humana ha sido utilizada como discurso en el escenario internacional:

Funciona como un dispositivo de control que posibilita la administración de los desórdenes y la gestión de riesgos derivados de la inseguridad que algunos Estados débiles, fallidos o subdesarrollados representan para la seguridad de otros asumidos como fuertes o desarrollados, que a su vez hablan en nombre de la seguridad global (Muñoz, 2018, p. 24).

En los últimos años, las medidas de prevención, atendidas por las entidades internacionales como la Organizaciones de Naciones Unidas (ONU), han tenido poco nivel de resolución y muchas de las asistencias no son preventivas sino “ayudas humanitarias”, paliativos que en términos generales no resuelven el problema de raíz, en ocasiones, forman parte de un discurso que justifica intervenciones e invasiones militares, lo que a la larga vacía de contenido real la noción de seguridad humana.

En este contexto, da la impresión que la Organización de las Naciones Unidas trata de justificar las acciones militares y las amenazas externas que realiza Estados Unidos desde finales del siglo XX y lo que va del siglo XXI. A pesar de que en su retórica indica:

[...] la Organización de las Naciones Unidas propuso modificar el concepto de seguridad, de manera que no le diera excesiva importancia a las armas y la defensa del territorio, sino que fuera un concepto más amplio que incorporara como componentes esenciales de la seguridad el acceso equitativo a la educación, el trabajo y la salud, así como el respeto por los derechos humanos. Este cambio de paradigma, aun cuando no exime a los gobiernos de su obligación de garantizar la seguridad nacional a sus ciudadanos, cambia el centro de la atención, alejándolo de las amenazas externas y el conflicto para acercarlo al desarrollo interno pacífico, cooperativo y sostenible de las naciones y sus pueblos (Roses, 2012, p. 352).

En un contexto internacional como el actual, se torna prioritario salvaguardar y proteger a los seres humanos de los desastres naturales, los eventos generados por el hombre y por las potencias que han invadido y declarado guerras, incrementando la espiral de violencia, cediendo y limitando derechos a cambio de una supuesta seguridad global. El cambio climático es otro gran tema en la agenda global, debido a sus efectos: migrantes y refugiados ambientales, pandemias, inundaciones, sequías, huracanes, hambrunas, pobreza, entre otros.

2. PROPUESTAS E INICIATIVAS DEL GOBIERNO DE DONALD TRUMP CONTRA CARAVANAS DE MIGRANTES INDOCUMENTADOS

Debido al recrudecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos iniciadas en la era Obama y continuadas en la administración Trump, uno de los mecanismos utilizados por migrantes, en particular centroamericanos, han sido las caravanas. En un principio, estas

fueron organizadas por madres y familiares, con el objetivo de buscar a lo largo y ancho del territorio mexicano a sus migrantes desaparecidos. Bajo esta consigna, las caravanas buscan visibilizar la trata de personas y la desaparición de migrantes realizadas por el crimen organizado y los cárteles de la droga. Exigir al gobierno mexicano la protección de la vida y el respeto a los derechos humanos de migrantes centroamericanos, mexicanos y de cualquier otra nacionalidad.

Sin embargo, la llegada de Trump y como antesala sus declaraciones xenófobas, racistas y discriminatorias hacia los migrantes latinos durante su campaña, la puesta en marcha de iniciativas contra migrantes al interior de Estados Unidos, sus declaraciones en *Twitter* y en medios de comunicación en cuanto a que obligaría a México a pagar la construcción del muro, prendieron las alarmas entre los ciudadanos, la mayoría centroamericanos, que huyendo de la pobreza y la violencia buscan materializar el “sueño” americano, convertido en pesadilla.

Estas caravanas masivas de centroamericanos iniciaron en abril de 2018. En la primera caravana denominada “Viacrucis Migrantes en Lucha”, participaron alrededor de mil quinientos migrantes que ingresaron a la frontera sur de México por Tapachula Chiapas y se dirigieron a Tijuana para cruzar la frontera hacia Estados Unidos. Lo anterior dio pie para que Donald Trump y Kirstjen M. Nielsen, secretaria de seguridad nacional, realizaran una serie de declaraciones que mostraron la injerencia del país vecino en la política doméstica de México. Por ejemplo, declararon que trabajaban a la par con funcionarios mexicanos para tomar medidas y acciones contra la migración.

En un principio, dicho Viacrucis se organizaba anualmente con el objetivo de denunciar la corrupción y violencia en Guatemala, Honduras y El Salvador, y para evitar que el gobierno norteamericano cancelara el Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés) a Honduras, Nicaragua y El Salvador. Ya que el TPS es un beneficio provisorio emitido por la Secretaría de Seguridad Nacional, que considerando las condiciones de violencia en esos países centroamericanos permite a migrantes permanecer en Estados Unidos para vivir y trabajar legalmente. Sin embargo, el gobierno norteamericano pretende cancelar permisos a aproximadamente 300 mil inmigrantes, dicho proceso invalida a los inmigrantes a realizar diversos trámites para regularizar su estancia en septiembre de 2019. Cabe decir que la primera magna caravana se realizó en el contexto de la cancelación de la Acción Diferida (DACA), y de las protestas masivas a dicha cancelación.

Una de las medidas que ha levantado protestas a nivel global y al interior de la Unión Americana es la separación de menores de edad de sus familias, al momento de cruzar la frontera, quienes son conducidos a centros de acogida o albergues. Por ejemplo, el Departamento de Seguridad de Estados Unidos (DHS) señaló a mediados de junio de 2018 que retuvo a dos mil menores. Sin embargo, organizaciones sociales y de derechos humanos mencionaron que el número de infantes retenidos oscila entre dos mil quinientos y tres mil. Amnistía Internacional advirtió que los menores son encerrados en jaulas como un mecanismo de tortura. Por su parte, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) enfatizó

que esas medidas causarán problemas en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes (Solórzano, 2019, p. 30).

En la segunda caravana participaron alrededor de 500 migrantes hondureños que se concentraron en San Pedro Sula Honduras, donde iniciaron la caravana denominada “Todos somos americanos de nacimiento”. La consigna fue: “No nos vamos porque queremos, nos expulsan la violencia y la pobreza”. La convocatoria se realizó por redes sociales y tuvo considerable éxito.

Como respuesta a estos eventos, el 17 de octubre, haciendo gala de su “diplomacia twitera”, Trump alertó que si México no frenaba a los migrantes mandaría al ejército estadounidense a la frontera sur de Estados Unidos. El anuncio se dio tres semanas antes de las elecciones del Congreso de Estados Unidos. En ese contexto se llegó a especular que las caravanas habían sido patrocinadas y alentadas por el mismo gobierno norteamericano, ya que Trump ha utilizado el tema migratorio y la construcción del muro —con cargo al erario mexicano— para ganar adeptos y votos.

Cuando la segunda caravana cruzó la frontera sur de México, el gobierno mexicano indicó que solicitaría ayuda a la Organización de Naciones Unidas (ONU). Sin embargo, esta se ha visto rebasada para atender y resolver el fenómeno migratorio a nivel global, interviniendo algunas veces con declaraciones tímidas. En opinión de Pérez (2007, p. 75) las instituciones de gobernanza global y la agenda de desarrollo global están basadas en un modelo de desarrollo neoliberal y en el paradigma del libre mercado, alejadas del paradigma de las necesidades básicas, que han ocasionado un

incremento de las diferencias socioeconómicas a escala global y una mayor inseguridad para muchas personas.

En la frontera sur de México siempre han existido altos niveles de violencias e inseguridades, a los gobiernos mexicanos y centroamericanos les había resultado conveniente invisibilizar a los migrantes, ya que sus instituciones presentan altos niveles de corrupción. Los gobiernos no han sido capaces de crear economías prósperas, ven la conveniencia de invisibilizar a sus connacionales a pesar de que envían una gran cantidad de divisas a un alto costo en materia de afectación de derechos humanos, y múltiples inseguridades que provocan muertes. Los políticos y gobiernos de ambos lados de las fronteras solo se han concentrado oportunamente en tomarse las fotos con migrantes, buscar su apoyo y respaldo en procesos electorales.

La tercera caravana partió de San Pedro Sula Honduras con alrededor de 5 mil a 7 mil migrantes centroamericanos, algunos de ellos cruzaron nadando el río Suchiate, otros cruzaron en balsas la frontera con Tapachula, Chiapas (México). En esta ocasión, la caravana enfatizó en el tema de las bandas delictivas que operan en Honduras, y la violencia y pobreza que generan.

En su momento, el secretario de Estado de Estados Unidos, Michael R. Pompeo, dio los posicionamientos y acciones que debería adoptar el gobierno mexicano. Señalando lo siguiente:

Entendemos que México detendrá y repatriará a los migrantes que entren a México violando las leyes de este país, y en los casos en que los migrantes soliciten

asilo, procesarán las solicitudes de acuerdo con la ley mexicana. También entendemos que aquellos que no califiquen serán devueltos a través de un proceso seguro y ordenado consistente con las leyes de México.

Al respecto, Obrador todavía siendo candidato a la presidencia de México, pidió respetar los derechos de migrantes. Mientras que la policía federal mexicana era enviada en aviones a la frontera sur de México para evitar que avanzara la caravana. En ese mismo contexto, Trump, en su acostumbrada “diplomacia twittera”, exigió a los integrantes de la caravana de migrantes que pidieran la solicitud de refugio en México, y de no hacerlo, Estados Unidos les negaría la entrada².

En la cuarta caravana, los integrantes de las caravanas se transportaron en camiones, camionetas y autobuses. Donald Trump señaló que las “caravanas eran ilegales” y eran “invasiones” a territorio norteamericano, por lo que no se les dejaría ingresar a los Estados Unidos. Para lo cual el gobierno enviaría alrededor de 15000 efectivos militares a la frontera sur y anunció que si los militares, que estaban en dicha frontera, eran atacados con piedras, responderían como si fueran realizadas por fusiles.

El 18 de noviembre de 2018 se realizó la quinta caravana en la cual participaron aproximadamente 200 migrantes, muchos de los cuales eran salvadoreños, quienes salieron de la Plaza El Salvador del Mundo en San Salvador,

ingresando a Guatemala por la zona denominada Hacha Dura. En el contexto de la quinta caravana y debido al incremento en la llegada de migrantes a la frontera norte de México. El gobierno de Estados Unidos desplegó alrededor de 5.500 militares a lo largo de su frontera sur.

Iniciando el año 2019, el anuncio de la sexta caravana produjo nuevas tensiones entre el gobierno norteamericano, y los gobiernos centroamericanos y mexicano. Esta salió el 15 de enero de 2019, siendo los contingentes mayoritarios ciudadanos salvadoreños y hondureños. Más de mil migrantes se aglutinaban en esta caravana que irrumpió el cerco policiaco para entrar a Guatemala.

Los eventos dieron elementos idóneos al presidente Trump en su lucha contra el Congreso, en cuanto a su exigencia de que este aprobara el presupuesto de 5700 millones de dólares para la construcción del muro en la frontera con México. Aumentaron las tensiones entre congresistas que no lograban ponerse de acuerdo³. Trump aprovechó la coyuntura para señalar que los drones y sensores que se han utilizado para detener el flujo migratorio no han sido suficientes y por ello su insistencia en la construcción del muro.

Como un mecanismo para detener la sexta caravana, Heide B. Fulton, encargada de negocios de la Embajada de Estados Unidos en Honduras, realizó vanos esfuerzos, viajando a la frontera entre Honduras y Guatemala para

² Pompeo: Caravana de migrantes. Disponible en <https://mx.usembassy.gov/es/pompeo-caravana-de-migrantes/>

³ Una nueva caravana desde Honduras aviva las tensiones. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2019/01/14/caravana-migrante-honduras/>

filmar un llamado dirigido a los migrantes, el cual insistía en que no perdieran su tiempo y dinero en un viaje destinado a fracasar⁴.

Por el lado mexicano, la Secretaría de Gobernación declaró en ese momento, que tan solo en 2018 habían entrado 300,000 centroamericanos a México, la mayoría de manera irregular. Por lo que el gobierno mexicano insistió en que los migrantes que no respondieran al llamado de registro, serían deportados a sus países de origen⁵.

Las caravanas están integradas por familias completas, mujeres, niños y hombres de todas las edades. A este fenómeno de las caravanas de migrantes lo han denominado de formas diversas: “las caravanas de la miseria”, “las marchas de la esperanza”, “éxodo centroamericano”, “caravana hacia la tierra prometida”. Cabe recalcar que los integrantes de las caravanas tienen que soportar malos tratos, violencias, sortear inseguridades y problemas que ponen en riesgo su vida y salud: climas adversos, incremento y descenso de temperaturas, deshidratación, condiciones insalubres; además de presiones y amenazas de grupos policiales, militares y navales de México y de grupos delincuenciales.

Durante el largo y sinuoso recorrido, hombres, mujeres con hijos, niños, adolescentes desertan. Otros tramitan el refugio en México sin tener alguna certeza de dicha solicitud. Se han dado casos en que los agentes del Instituto Nacional de Migración solicitan

a los migrantes grandes sumas de dinero para venderles las solicitudes de refugio. Muchos albergues están sobrepoblados, debido a que los migrantes esperan la aprobación de solicitudes para ser considerados refugiados; otros son deportados o repatriados por el gobierno mexicano; mientras que un número menor logra llegar a la frontera norte de México.

Cabe advertir que algunos de los migrantes indocumentados en su paso por México llegan a los albergues y las casas de migrantes que ofrecen los siguientes servicios: hospedaje, alimentación, atención médica, aseo personal, ropa y calzado, orientación legal, acompañamiento a personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, acceso a teléfono, apoyo en el traslado, orientación sobre derechos humanos, orientación espiritual, trabajo social, acompañamiento a personas víctimas del delito de trata de personas, ayuda psicológica, talleres (inglés, derechos humanos, artesanías) talleres de empoderamiento. La mayoría de los integrantes de las casas respaldan sus labores y acciones en los instrumentos de derechos humanos internacionales (Solórzano, 2017b, p. 55).

A pesar de lo anterior, los albergues y casas de migrantes se enfrentan a diversos peligros e inseguridades: reubicación por diversos motivos, incremento de la población alojada, informalidad de la población local, amenazas del crimen organizado y cárteles de la droga, intimidaciones de gobiernos y entidades locales,

⁴ Una nueva caravana desde Honduras aviva las tensiones. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2019/01/14/caravana-migrante-honduras/>

⁵ *Ibid.*

estatales y federales. Las casas y los albergues son estigmatizados por las poblaciones locales, mencionan que se incrementa la inseguridad e insalubridad (Solórzano, 2017b, p. 56).

Las caravanas de indocumentados han sido organizadas por defensores de derechos humanos de migrantes y uno de sus objetivos es visibilizar en los medios de comunicación las violencias, inseguridades y afectación de derechos humanos que padecen los migrantes en su travesía a Estados Unidos y que la aplicación de décadas de neoliberalismo en Centroamérica ha incrementado los niveles de pobreza y marginación de las poblaciones.

Las caravanas tienen como objetivo ingresar a Estados Unidos y reducir las inseguridades generadas por las extorsiones del crimen organizado y por las corporaciones militares y policíacas mexicanas. Desde la primera caravana hasta la última, el gobierno mexicano anterior y el actual han tratado a los migrantes con acciones punitivas.

Teniendo como preámbulo las constantes caravanas, el 30 de mayo de 2019, Donald Trump amenazó que si no se frenaba el flujo de indocumentados mexicanos y centroamericanos a partir del 10 de junio de 2019 impondría aranceles del 5 por ciento a todos los productos mexicanos que ingresaran a Estados Unidos. También se había contemplado que esta tasa impositiva llegaría al 25% en octubre de ese año. En caso de que el gobierno mexicano no detuviera a los migrantes mexicanos y deportara a los centroamericanos.

Sin embargo, Trump utilizó el tema comercial para presionar a México con el tema migratorio y, en consecuencia, manipular su economía doméstica en diversos rubros. Por ello, acordó con el gobierno mexicano desplegar a la Guardia Nacional para detener migrantes, sin garantizar la protección de su seguridad humana y sus derechos humanos, además dejando de lado la atención de la seguridad del país dados los altos niveles de violencia y de inseguridad, labor para la que fue creada constitucionalmente. Cabe señalar que a México le ha costado cuantiosos recursos económicos el despliegue policíaco y militar para perseguir y encarcelar migrantes.

Para sellar el acuerdo migratorio con Estados Unidos, un día antes, el 5 de junio de 2019, el gobierno mexicano detuvo y encarceló, por más de una semana, a Irineo Mujica y Cristóbal Sánchez, dos activistas defensores de los derechos humanos de migrantes. Bajo la orden de la Fiscalía General de la República (FGR) se les criminalizó, se les fabricaron delitos y sin tener pruebas se les acusó de traficar con personas. La acusación se elaboró (desde febrero de 2019) en la Secretaría de Gobernación en un foro en Washington del Instituto de Políticas Migratorias y de diversos funcionarios del gobierno de Obrador, a pesar de que el “nuevo” gobierno comentó que las secretarías no se utilizarían de modo faccioso, como en el pasado, para perseguir a opositores⁶.

⁶ ¿Por qué detuvieron a Irineo y Cristóbal, defensores de derechos de migrantes?: <https://www.animalpolitico.com/2019/06/por-que-detuvieron-defensoresmigrantes/>

A los activistas se les vinculó con las caravanas, ya que forman parte de un grupo de activistas y abogados que defienden y protegen a migrantes. La detención arbitraria provocó la protesta y el reclamo de colectivos y organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales. A la par se desplegaron diversas fuerzas policíacas, militares y navales para cerrar carreteras, detener a migrantes en diversos lugares y encarcelar a migrantes provenientes de la frontera de Tapachula, Chiapas⁷.

En materia migratoria, el 7 de junio de 2019, Trump acordó con el gobierno de México un pacto, sin cancelar la posibilidad de aplicar un arancel a las mercancías mexicanas, anunciando solo la suspensión de dicha medida. Cabe destacar que el gobierno de México aceptó militarizar las fronteras sur y norte, detener a cualquier migrante indocumentado y deportarlo a su país de origen, es decir, continuar realizando el trabajo sucio.

Cabe señalar que dicha negociación del acuerdo migratorio entre el gobierno de Donald Trump orilló al gobierno de López Obrador a sellar sus fronteras sur y norte, vigilar concienzudamente el territorio nacional, tarea que están realizando diversas corporaciones policíacas, militares y navales que no tienen preparación y educación para salvaguardar la seguridad humana y proteger los derechos humanos de la población y de los migrantes.

Mack realiza una diferenciación entre seguridad humana y nacional y sus ámbitos de aplicación:

National security is about the protection of states; human security is about the protection of individual. States *should be* the primary security providers for their citizens. Often, however, they fail in this task. Indeed, sometimes they violently persecute the very citizens they are required to protect (Mack, 2004, pp. 47-48).

Los gobiernos de Estados Unidos, de México y Centroamérica no han atendido oportunamente la migración o, en su caso, han tratado de invisibilizar el flujo migratorio a pesar de que les aporta cuantiosas divisas. Por ejemplo, México ha establecido acciones punitivas contra los migrantes, por ello se movilizó gran parte de la tropa militar convertida en la “nueva” guardia nacional, con el fin de disminuir el flujo migratorio hacia Estados Unidos. En caso de que México no logre cumplir el acuerdo, el gobierno norteamericano amenazó con imponer aranceles a todas las mercancías mexicanas. En este encuentro las autoridades norteamericanas no estuvieron satisfechas con los resultados obtenidos y también urgieron a seguir trabajando con agencias de inteligencia de los Estados Unidos.

Para evitar medidas punitivas, la prevención puede ser una opción. Tal como lo señala Fuentes:

La prevención pone de manifiesto la necesidad de generar respuestas integradas [...] El riesgo es que si no existe coordinación se tienda a privilegiar la agenda de seguridad de carácter tradicional [...]. El

⁷ ¿Por qué detuvieron a Irineo y Cristóbal, defensores de derechos de migrantes?: <https://www.animalpolitico.com/2019/06/por-que-detuvieron-defensoresmigrantes/>

resultado sería la militarización de las políticas y con ello la militarización de la sociedad y el consiguiente grave deterioro de la situación de derechos humanos (Fuentes, 2012, p. 48).

A finales de septiembre de 2019, Trump aseveró “que estaba utilizando a México para proteger la frontera sur de Estados Unidos”. Declaración que no fue ratificada por el gobierno de México. Cabe señalar que, en algunos casos, la cancillería mexicana ha prestado poca atención a eventos que ponen en juego la seguridad y los derechos humanos de inmigrantes indocumentados mexicanos, justifica otros, como las redadas masivas en plantas procesadoras de alimentos en Misisipi, donde 700 migrantes fueron aprendidos y alrededor de 140 eran mexicanos, todos fueron encarcelados en centros de detención; al mes de octubre de 2019 solo habían sido liberados alrededor de 35. Según el director interino del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) es la mayor redada de la década, lo anterior suscitó alarma entre vecinos y familiares de migrantes. Para organizar y coordinar las redadas el gobierno norteamericano utilizó la vigilancia data para introducirse en cuentas de Facebook y tener información de los migrantes.

La polarización y el rechazo a los migrantes en Estados Unidos, si bien es de larga data, han tenido como preámbulo los comentarios despectivos de Trump hacia los migrantes. Por ejemplo, la matanza de 22 personas en Texas el 3 de agosto de 2019, el mismo día en que Trump visitó esa ciudad. Hechos realizados por un tirador que afirmaba en un manifiesto combatir la “invasión” de hispanos en Estados Unidos.

Lo anterior, puede ser comprendido a la luz de lo planteado por Wieviorka (1991, pp. 63, 85) cuando señala que el racismo como ideología es un racismo institucionalizado en el Estado y en las fuerzas políticas. Afirma que el Estado se organiza de acuerdo con orientaciones racistas, desarrolla políticas y programas de exclusión, destrucción y discriminación masiva; exige a los intelectuales que contribuyan; moviliza los recursos del derecho para afirmar sus categorías raciales y estructura las instituciones en función de esas categorías.

La ausencia de respuesta del gobierno mexicano a las declaraciones de Trump coincide con las medidas impuestas por dicho presidente, quien propuso gravar al 5 por ciento las exportaciones mexicanas en caso de que México no frene la migración con el despliegue de la guardia nacional en las fronteras sur y norte de México, y a lo largo del territorio nacional, dicho acuerdo pone en una situación de mayor vulnerabilidad e inseguridad a los migrantes mexicanos y a todos los migrantes latinos, alentando la criminalización desde México, sobre todo a quienes presten auxilio a migrantes.

Al respecto, la respuesta política del gobierno mexicano se ha concentrado en la detención de migrantes en las fronteras sur y norte, ha propuesto un plan llamado “Sembrando Vida”, el cual operará en 19 estados de la República. Para materializarlo, en julio de 2019, el gobierno aportó 30 millones de dólares, los cuales están inmersos en el Fondo Yucatán, creado en el sexenio de Calderón y que permaneció en el de Peña Nieto; dicho plan pone énfasis en la infraestructura. Del 2012 al 2016 se realizaron 16 proyectos con

una inversión de 130 millones de dólares aproximadamente. Sin embargo, el fondo adolece de un análisis o estudio de los factores que prevalecen de violencias e inseguridades, y de la afectación de los derechos humanos, por ejemplo, no menciona los mecanismos para crear empleos. En junio de 2019, durante el sexenio de Obrador se le incorporó la Estrategia de Cooperación Financiera para Países de Mesoamérica y el Caribe (Fondo Yucatán)⁸, dicho mecanismo se enmarca en la política de cooperación internacional con el que se pretende frenar la migración, además forma parte del Plan de Desarrollo para el Sur de México y Centroamérica⁹. A pesar de que el desarrollo se genera con crecimiento económico. Con el modelo neoliberal implementado en México de 1982 a 2020 solo se ha alcanzado un crecimiento promedio menor al 2 por ciento, lo que se traduce en un ínfimo desarrollo para el país.

Cabe destacar que el 9 de septiembre de 2019 el gobierno de Estados Unidos propuso al gobierno de México ser tercer país seguro para la migración, ello implicaría que los migrantes que piden asilo en Estados Unidos esperen en México la respuesta a su requerimiento, o en su caso pedir la solicitud de asilo al gobierno mexicano. Esta petición se planteó en la reunión entre los representantes de la cancillería mexicana y Mike Pence, vicepresidente de Estados Unidos, con el fin de evaluar los avances del acuerdo migratorio bilateral que se acordó en junio de 2019. En este sentido, México

no puede ser tercer país seguro debido a los grandes niveles de violencia e inseguridad que padecen los ciudadanos mexicanos.

A finales de junio de 2019, el gobierno de Estados Unidos presionó al gobierno de Guatemala para convertirse en un Tercer País Seguro, según propuesta de Kevin McAleenan, secretario de seguridad nacional de Estados Unidos. El acuerdo permitiría que Estados Unidos llevara a Guatemala a los solicitantes de asilo. Cabe destacar que, en teoría, Guatemala y México no pueden fungir como terceros países seguros, porque no alcanzan a cubrir las necesidades básicas de seguridad y protección de derechos humanos de sus propios habitantes, son naciones expulsoras de migrantes, presentan altos niveles de violencia, marginación y pobreza. No cuentan con los mecanismos idóneos para otorgar seguridad a sus ciudadanos y a migrantes indocumentados que transitan por su territorio.

3. LA (IN) SEGURIDAD HUMANA DE LOS INMIGRANTES EN LA UNIÓN EUROPEA

Con la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), en 1991, y la caída del muro de Berlín, en 1989, concluyó la era bipolar y se pensó que finalizaría la idea de construir murallas para separar poblaciones y países. No obstante, el aumento de la movilidad internacional ha desempolvado viejas formas de blindaje y se han creado nuevas

⁸ *Diario Oficial* de la Federación del Gobierno de México. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5563896&fecha=24/06/2019.

⁹ *Ibid.*

estrategias de securitización para impedir el ingreso de migrantes a algunos países.

El informe elaborado por Ruiz y Brunet (2018, p. 5) sobre las políticas del miedo y securitización advierte que desde los años 90 los Estados miembros de la Unión Europea y el Espacio Schengen han alzado cerca de 1.000 km de muros, lo equivalente a más de seis Muros de Berlín, con el objetivo de frenar la entrada de personas desplazadas por la fuerza. Estos muros físicos van acompañados de los aún más largos “muros marítimos”, operaciones navales patrullando el mar Mediterráneo, así como los “muros virtuales”, sistemas de control fronterizo que buscan detener a personas que intentan ingresar, incluso aquellas que están viajando por el continente. También buscan controlar el movimiento general de la población. Europa se ha convertido en una fortaleza que excluye a personas que están fuera y en este proceso se ha incrementado el uso de vigilancia a través de tecnologías militarizadas, hecho que conlleva implicaciones importantes para la ciudadanía dentro de la fortaleza.

En los primeros años del siglo XXI se incrementó la seguridad en diversas fronteras del mundo. Que a decir de Solórzano (2017d, p. 21), estas políticas de restricción migratoria fueron una respuesta a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y a la crisis económica iniciada en 2008, provocando que Norteamérica y la Unión Europea priorizaran el tema de seguridad nacional, incrementando el abanico de acciones para detener la migración indocumentada, y agudizando la criminalización hacia los migrantes y a todos los que les presten auxilio.

Por ejemplo, en octubre de 2015 arribaron alrededor de un millón de migrantes a la Unión Europea, gran parte de ellos ingresaron a Grecia. Según Acnur, en 2018 arribaron alrededor de 40,000, por lo que a finales de junio de 2018, en Bruselas, 28 países se congregaron en la Reunión del Consejo Europeo para elaborar un acuerdo sobre inmigración, abordando los siguientes temas:

a) La creación de centros para migrantes con el objetivo de devolverlos o deportarlos a sus países de origen.

b) La creación de centros para migrantes y refugiados fuera de la Unión Europea.

c) El acuerdo de la Unión Europea de destinar más apoyos a África, incluso se propuso que los migrantes desembarquen en África del norte.

d) El acuerdo de destinar a África un apoyo de alrededor de 500 millones de euros.

e) En cuanto a la ruta del Mediterráneo Central, se acordó respaldar a las fuerzas de las costas de Libia para detener a los traficantes de migrantes en Libia y otros lugares.

f) Con respecto a la ruta del Mediterráneo Oriental, se acordó evitar los cruces desde Turquía.

g) Respecto a España, se acordó apoyar las iniciativas con otros países como Marruecos para evitar la migración ilegal.

h) Acuerdo para establecer Centros Controlados de Inmigración al interior de la Unión Europea con el objetivo de devolver a los inmigrantes que rescataron en el mar.

i) Se propusieron los desembarcos regionales, lo que implica que estos se practiquen fuera de la Unión Europea, no obstante Marruecos ya desechó dicha posibilidad.

El Consejo y la Comisión de la Unión Europea dio cuenta de estos mecanismos como plataformas de desembarco regional en terceros países, como Egipto y Libia, a pesar de que este último se encuentra en una guerra civil desatada y patrocinada por Occidente, todo lo anterior con la participación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y de la Organización Internacional de la Migraciones (OIM) (Solórzano, 2017a).

En el encuentro de junio de 2018 del Consejo Europeo y en el texto redactado no se hizo alusión a un aspecto extremo de la inseguridad, es decir, los miles de migrantes muertos en su intento por llegar a la Unión Europea, tampoco no se abordó el tema de salvaguardar sus vidas. Lo que sí se señaló en el documento fue el pacto de 2016 con Turquía, que redujo la llegada de sirios. Cabe destacar que la Unión Europea establece, en sus planes migratorios, la seguridad nacional en detrimento de los derechos humanos y de la seguridad humana.

Lo anterior es solo una extensión y se refuerza con los diversos operativos marítimos que se han implementado en el mar Mediterráneo y que no buscan en ningún momento salvar la vida de los migrantes y mucho menos otorgarles seguridad humana.

El informe elaborado por Ruiz y Brunet (2018, pp. 6-7) arroja datos interesantes sobre las operaciones marítimas implementadas por la Unión Europea, muestra que de las 8 principales operaciones (Mare Nostrum, Poseidón, Hera, Andale, Minerva, Hermes, Tritón y Sofía) ninguna tiene mandato exclusivo del rescate de personas. Todas ellas han seguido, o siguen, el objetivo general de combatir la criminalidad en zonas fronterizas. Solo una de

ellas (Mare Nostrum) incluyó organizaciones humanitarias en su flota, pero fue reemplazada por la operación Tritón de Frontex (Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea) (2013-2015) que tenía una creciente orientación a la persecución de los crímenes fronterizos. La operación (Sofía) incluyó una colaboración directa con la organización militar de la Otán con el mandato centrado en la persecución de aquellos que trasladan personas a rutas migratorias. El análisis de estas operaciones muestra que el trato dado a los actos criminales es a menudo similar al de las personas refugiadas, enfocándolo como una cuestión de seguridad y considerando a los refugiados como una amenaza.

Tanto en los países de origen, cruce, destino, en la deportación y devolución se criminaliza a migrantes, a los que auxilian y prestan ayuda, tanto en Estados Unidos como en países de la Unión Europea, como en el caso de Italia donde el primer ministro del interior Matteo Salvini ha criminalizado toda ayuda o auxilio hacia migrantes. Por ejemplo, a finales de junio de 2019, Carola Rackete, capitana del barco humanitario Sea-Watch 3 de la ONG alemana, ingresó a Lampedusa con 40 migrantes libios, luego de esperar medio mes para desembarcar en alta mar. Por este acto fue encarcelada en Porto Empedocle y después liberada gracias a las protestas. Salvini ha denominado “criminales” a los tripulantes de barcos que están salvando a migrantes y ha multado a embarcaciones que logran salvar vidas.

A inicios de julio de 2019, el barco de una ONG italiana mediterránea tripulada por

el capitán Tomasso Stella llegó al puerto de Lampedusa con alrededor de 40 migrantes, quienes fueron conducidos a un centro de internamiento en Lampedusa, lo cual no evitó la sanción económica e investigación judicial de Tomasso.

A la embarcación de Alan Kurdi de la Organización No Gubernamental alemana Sea-Eye que salvó en el Mediterráneo alrededor de 70 migrantes, Salvini le negó la entrada al puerto de Lampedusa y mandó a Malta a dicho barco, en una primera instancia Malta también negó el ingreso, pero después de gestionar el asunto con el resto de los gobiernos de la Unión Europea ofreció distribuir a los migrantes entre los diversos países del bloque europeo. A las acciones de Matteo Salvini de no dejar ingresar a barcos que salvan vidas de los numerosos naufragios, algunos lo han denominado “política de puertos cerrados a las Organizaciones No Gubernamentales”, la cual pone en extremo peligro la seguridad y el salvamento de cientos de vidas de migrantes y promueve la inseguridad de la tripulación de las embarcaciones al criminalizarlos, a pesar de que los tripulantes velan por la seguridad de los migrantes.

La Organización No Gubernamental alemana aludió al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sin embargo este no intervino. En sus inicios, el tribunal no recibía denuncias de migrantes. Actualmente está en crisis, dado que los Estados que integran la Unión Europea no han resuelto los casos de afectaciones de derechos humanos al interior de sus países, por ello se han turnado al tribunal generando sobresaturación, a las denuncias no se les ha podido dar cauce, se pudiera pensar en una

crisis de derechos humanos acumulados en la Unión Europea.

Las Organizaciones No Gubernamentales y asociaciones que auxilian, salvan vidas y preservan los derechos humanos de los inmigrantes, también están expuestos a la inseguridad y la violencia. Algunos gobiernos han propuesto o reforzado iniciativas, decretos y leyes que son caldo de cultivo para la violación de derechos. Como el decreto seguridad Bis aprobado por el gobierno de Salvini, el cual establece que cualquier ONG de salvamento de vidas humanas que ingrese sin permiso será multada con 15 años de cárcel y 50.000 mil euros.

A finales de septiembre de 2019, se dismanteló el mayor campo de inmigrantes en Europa, denominado campamento de Moria, ubicado en la isla de Lesbos en Grecia, que con altos niveles de inseguridad servía de refugio a migrantes. Argumentaron que el cierre se debió al incendio y al enfrentamiento entre refugiados y migrantes contra la policía y los bomberos, hecho que cobró la vida de una persona y produjo heridos. Cabe destacar que el centro estaba saturado, vivían hacinados entre 7000 y 12000 migrantes. La mayoría eran de origen sirio, que huyeron de su país por la guerra civil y las intervenciones militares alentadas por Estados Unidos. Antes, en octubre de 2016, ya se había presentado el desmantelamiento de otro campo de refugiados y migrantes en la Jungla de Calais, en Francia, donde se presentó una represión policiaca y un incendio que cobró la vida de personas.

A decir de Ruiz y Brunet (2018, p. 6) se ha configurado la respuesta europea en la era post-11S por una ampliación del paradigma de seguridad, basada en la securitización de las

cuestiones sociales. Todo ello ha transformado las políticas europeas, convirtiendo una agenda social en otra focalizada en la seguridad, en la que las migraciones y la libre circulación de personas han pasado a ser consideradas como amenazas a la seguridad del Estado. Como consecuencia, este fenómeno ha sido tratado con las herramientas tradicionales de seguridad: militarismo, control y vigilancia.

El terrorismo ha sido otro elemento central que ha configurado e incentivado la política de contención a la inmigración y la securitización en la Unión Europea, este mismo fenómeno se observa en Estados Unidos, que *so pretextó* de la lucha contra el terrorismo invade militarmente naciones y cierra sus fronteras.

El terrorismo es uno de los problemas y desafíos en el mundo occidental. Solórzano (2017d, p. 24) señala que a raíz de los fenómenos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, 11 de marzo de 2004 en Madrid, noviembre de 2015 en Francia y agosto de 2017 en Barcelona, las fuerzas políticas en cada país toman como bandera los discursos de odio, concibiendo a los migrantes indocumentados como los portadores del desempleo y de la inseguridad. Las detenciones en el metro, calles, carretas, centros de trabajo, transportes, estaciones de trenes, autobuses y aviones, se establecen con perfiles raciales. El nuevo racismo se practica a las personas provenientes de África bajo el supuesto de que están infectados de ébola (epidemia presentada de 2014 a 2016) y a los sudamericanos -migrantes y no migrantes- se les denomina despectivamente “sudacas”.

El discurso en torno a la protección de la seguridad interior y exterior de los países occi-

dentales contra el terrorismo ha sido utilizado para invadir y atacar militarmente otras naciones. Un ejemplo es Libia, atacada de nuevo en 2011 por Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, en la operación denominada *Odyssey Dawn*, que respaldó la ONU bajo el pretexto de “ayuda humanitaria”. Estas naciones se acogieron al mecanismo de exclusión aérea, como lo hicieron en el norte de Irak con los kurdos. Por otro lado, con ayuda de los oponentes de Muammar Gadafi en Bengasi (ubicado al nordeste), las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otán) bombardearon Libia; mientras que Estados Unidos atacó con misiles, desde el mar. La secretaria de Estado, Hillary Clinton, presionó a los miembros de la Unión Africana para que no respaldaran a Gadafi, con el fin de que Norteamérica y la Unión Europea se apropiaran de las reservas de petróleo (Solórzano, 2017a, pp. 30-31). En esta misma línea, Mack enfatiza:

The neglect of civil war as a field of research within the security studies community is remarkable (Mack, 2004, p. 48).

Libia ha sido denominada la “ruta de la migración del Mediterráneo Central” una de las más peligrosas, donde diariamente transitan niños, niñas, adolescentes, mujeres y hombres provenientes de países africanos y de Oriente Medio que buscan arribar a la Unión Europea por Italia (Solórzano, 2017a, p. 31).

Actualmente la lucha contra el terrorismo tiene un impacto negativo sobre la agenda europea respecto al Mediterráneo. La preocupación por la seguridad está presente en todos los programas de ayuda de la Unión Europea

hacia el sur del Mediterráneo (Thieux, 2005, p. 107).

En consonancia con lo anterior, la Unión Europea emplea un sistema de vigilancia masiva con tecnología de punta, supeditando la seguridad a sistemas de vigilancia (que data de la fortaleza europea), el binomio tecnología-seguridad impulsado por el Consejo Europeo.

El 7 de marzo de 2017 el Consejo Europeo adoptó un nuevo reglamento que modifica el Código de Fronteras Schengen con el objetivo de reforzar los controles fronterizos, y obliga a los Estados miembros a realizar y aplicar controles sistemáticos en sus fronteras y a verificar la información en las bases de datos que desarrolla la Unión Europea. Otro mecanismo es la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (EU-LISA) que entró en funcionamiento en 2012 y se ha ido fortaleciendo. Este tiene la tarea de gestionar algunos de los principales sistemas informáticos relacionados con el control de fronteras y movimientos. Lo anterior es fortalecido con diversos sistemas de control de movimientos tecnológicos que conforman las fronteras virtuales: Eurodac (1993); VIS (Sistema de Información de Visados) (2008); SIS II (Sistema de Información Schengen) (2013); Sistema Smart Borders (2013); PRV (Sistema de Viajeros) SeiaV (Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes) (2017); Sistema I-Checkit (2002) diseñado por la Interpol; Eurosur (2013) (Ruiz y Brunet, 2018, pp. 34-36).

Cabe advertir que la vigilancia data de la fortaleza europea se extiende a todas las organizaciones y ciudadanos que intentan auxiliar y salvaguardar la seguridad humana de los inmi-

grantes, promoviendo los derechos humanos en la Unión Europea, lo que significa extender la criminalización a los ciudadanos europeos, lo anterior es caldo de cultivo para patrocinar, promover y potenciar posturas y discursos discriminatorios y xenófobos, y para incrementar la inseguridad de los habitantes de la Unión Europea, para recuperar y fortalecer una seguridad que supuestamente se ha perdido.

El establecimiento de los Centros de Internamiento tiene origen en los Acuerdos de Schengen de 1995. De ese año a la fecha, se han instalado en todas las naciones de la Unión Europea. Cada país impone sus propios mecanismos de administración de los CIE y la temporalidad de internamiento. Por ejemplo, en Grecia se encierra a todos los migrantes indocumentados sin excepción, por un período de 18 meses, negándoles la oportunidad de pedir asilo. En España solo se les recluye si existe una orden de deportación (Solórzano, 2017a, p. 34).

Antes del ataque en Francia en noviembre de 2015, la Unión Europea formalizó la detención de extranjeros que no mostraran identificación y registro. Alemania está considerando crear Centros de Internamiento para deportar rápidamente a los miles de migrantes, pretendiendo restringir la reunificación familiar de estos. Francia fue uno de los países que contaba con el campo improvisado de refugiados más grande de Europa, la Jungla de Calais donde hacinaban a miles de migrantes que querían ingresar por el eurotúnel a Reino Unido. Sin embargo, a finales de octubre de 2016 el gobierno de François Hollande ordenó desmantelarlo (Solórzano, 2017a, p. 35).

Los centros donde retienen a los migrantes cuentan con muros y alambradas con cuchillas afiladas. Ahí los migrantes viven en condiciones inhumanas y de inseguridad. A estos lugares se les denomina de múltiples formas: campo de refugiados, asentamiento temporal para refugiados, centro de detención, campos de concentración. Además de sirios, hay alojados iraquíes, afganos, kurdos, palestinos, libios, somalíes, sudaneses, entre otros.

Otros eventos han marcado a la Unión Europea, como el *Brexit* que promocionó Reino Unido para separarse de la Unión Europea y utilizó los discursos anti-inmigratorios y de oposición a la globalización como elementos centrales para impulsar la separación. El 23 de junio de 2016 se realizó el referéndum promovido por grupos nacionalistas. Los ciudadanos votaron a favor de la separación, lo que impactará a mediano y largo plazos en los ámbitos económico, político y social, tanto en la Unión Europea como en Reino Unido. En primera instancia, afectará la libre circulación de personas. Reino Unido tendrá la potestad de revisar, elaborar e implementar políticas inmigratorias diferentes a la Unión Europea (Solórzano, 2017d, p. 31).

CONCLUSIONES

La guerra fría y las consecuentes tensiones entre Estados Unidos y la Unión Soviética fue el contexto idóneo para que el paradigma de seguridad nacional tuviera auge. En opinión de Fuentes (2012, p. 33), la seguridad humana irrumpe en el debate internacional en los años noventa en respuesta a las agudas, severas y masivas amenazas que afectan a las personas y que

no son resueltas bajo el paradigma tradicional de seguridad estatal.

Con el paso del tiempo, la noción de seguridad humana se fue reforzando y proponiendo una perspectiva integral, debido a los cambios generados en el entorno internacional; a los procesos de globalización; a la emergencia de nuevos fenómenos sociales y políticos, como guerras, invasiones, guerrillas y conflictos políticos; y debido a los desplazamientos humanos que estos generan, además de crisis humanitarias, pobreza y creación de campos de refugiados.

Un tema que no se puede dejar de lado, son los problemas derivados del cambio climático, como el aumento de desastres naturales y sus consecuentes resultados, el fenómeno de los refugiados ambientales. Otros problemas globales son la trata de personas, narcotráfico y terrorismo. Tal como lo menciona Sorj (2005, p. 47):

The fight against terrorism and resulting American interventions were made under the guise of protecting human rights. This caused some doubts about the right of justifying external intervention in the name of human security.

En Estados Unidos y la Unión Europea se han establecido centros de internamiento y/o retención, donde los migrantes viven en condiciones inhumanas que atentan contra su seguridad y violan flagrantemente sus derechos. En los últimos años, después de que el tema del terrorismo acaparó la atención internacional se recrudecieron las violencias e incrementaron las inseguridades en las fronteras.

Occidente ha tratado de establecer medidas de presión a países del tercer mundo, pro-

poniendo establecer resguardo y retención en terceros países, ya sea fuera de Estados Unidos o de la Unión Europea. Parecería que no están interesados en salvar vidas humanas, en salvaguardar los derechos humanos y en proteger la seguridad humana de los migrantes.

A los gobiernos de países expulsores de migrantes muy poco les interesa la seguridad humana de sus connacionales, aunque envíen grandes montos de divisas con un costo altísimo en la afectación de derechos humanos. A los países receptores de migrantes no les interesa la seguridad de estos, por ello se explica el retiro de algunas naciones del Pacto Migratorio.

A pesar de la existencia de pocos instrumentos internacionales signados por naciones en materia de protección de derechos humanos para migrantes, parecería que en el plano real son poco efectivos. Mientras que el uso político que los gobiernos y clases políticas de países, así como entidades internacionales que intentan sacar provecho del discurso de la seguridad humana, no se materializa en acciones concretas, vaciando de contenido la noción. Por otro lado, se corre el riesgo de traslapar y encubrir el interés nacional con discursos de seguridad humana afectando los derechos humanos y aumentando la inseguridad de las personas y migrantes.

Estados Unidos y la Unión Europea han aplicado la estrategia de recorrer sus fronteras a otros países. Por ejemplo, la Unión Europea lo ha hecho con Turquía y con las naciones del norte de África y en el caso de Estados Unidos a México y Centroamérica. Occidente ha utilizado la estrategia de ofrecer recursos monetarios para “apoyar”, vigilar, encarcelar y deportar vía terrestre o aérea a migrantes, sin prestar aten-

ción en la salvaguarda de la seguridad humana y los derechos humanos.

Los países que detienen a migrantes para que no lleguen a su frontera despliegan todo tipo de mecanismos, como la estrategia iniciada por el gobierno mexicano en enero de 2019 y que continúa en 2020, el cual consiste en desplegar a lo largo del territorio nacional y utilizar a la Guardia Nacional para detener migrantes, como un dispositivo para sellar las fronteras sur y norte de México, las acciones referidas carecen de elementos para salvaguardar los derechos humanos y la seguridad humana de los migrantes. Lo anterior a cambio de que Estados Unidos apruebe el resultado y dé el visto bueno a las acciones realizadas por el gobierno mexicano contra migrantes, y como condicionante para que Estados Unidos firme la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Del otro lado del mundo, entre 2018 y 2019, en Marruecos se utilizó a la gendarmería y a la marina real para detener por mar a los migrantes, sin establecer mecanismos de salvamentos y seguridad de vidas humanas. También se utilizó para deportar a migrantes subsaharianos. En este sentido, la Comisión de la Unión Europea contempló un acuerdo de asociación pesquera y agrícola por recursos de aproximadamente 140 millones de euros para contener la migración en Marruecos. Mientras que Occidente, que ha invadido e intervenido militarmente a países de África y Oriente Medio, no se hace responsable de la migración masiva que están originando sus injerencias y ataques militares, la cuales incrementan la inseguridad y afectan los derechos

humanos no solo de los migrantes sino de la población en general.

Ya sea en el mar del Mediterráneo hacia la Unión Europea, en el río Bravo o en el desierto de la frontera México-Estados Unidos o por los traficantes de migrantes, existe un gran cementerio de millones de personas en tierra y mares que no han sido identificadas, y en otros casos, miles de migrantes desaparecidos. Al respecto, entidades internacionales como Acnur la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la de derechos humanos no han presionado lo suficiente a los Estados para que elaboren estadísticas confiables de migrantes muertos y sus causas, lo anterior reflejaría el alto costo de inseguridad y violencias que se traducen en pérdidas de vidas humanas.

Diversas políticas migratorias implementadas tienen un corte de racismo-institucional tanto en los países de origen, destino, deportación y cruce. Algunas veces, la sociedad está en contra de que se establezcan centros para alojar migrantes por motivos humanitarios y de seguridad, como el centro que quería establecer la Cruz Roja en Sevilla, España. Sin embargo, los grupos vecinales, con el respaldo del Partido Popular (PP) y el partido de ultraderecha Vox, alegaron problemas de seguridad y orden público, la protesta canceló la implementación del centro a mediados de septiembre de 2018.

En la Unión Europea y en Estados Unidos se presentan personajes políticos que no solo se quedan en declaraciones racistas y xenófobas, sino que promueven y elaboran políticas migratorias y de diversa índole, acciones y medidas que atentan contra la seguridad humana de

migrantes y criminaliza a asociaciones, sindicatos y organizaciones no gubernamentales que buscan salvar vidas humanas. Como Donald Trump y Horst Seehofer, ministro del interior Alemán que coincide con las declaraciones y propuestas de Matteo Salvini de Italia. Pero la criminalización de los que auxilian a los migrantes se presenta en América y Europa con gobiernos de derecha y de “izquierda”, como en los casos de Grecia y México, en este último para cumplir las exigencias de Donald Trump.

Cuando inició la pandemia en Estados Unidos, cientos de migrantes mexicanos comenzaron a contagiarse en sus lugares de trabajo. Según la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México, al 28 de abril de 2020 murieron 566 migrantes, de los cuales 448 habían fallecido en Nueva York. Al 12 de junio oficialmente han fallecido 1,308 mexicanos en toda la Unión Americana (SRE, 2020).

Un gran porcentaje de los fallecidos eran originarios de Puebla, Guerrero y Oaxaca, muchos no contaban con documentación y eran indocumentados en el país vecino. La Secretaría de Relaciones Exteriores de México no facilitó los mecanismos para repatriar a los connacionales muertos bajo la justificación de que se podía expandir el contagio de coronavirus. A lo anterior, se suma el hecho de que en algunos casos los consulados estaban cerrados o no contestaban los teléfonos de atención. Cabe decir, que la Secretaría apoya la repatriación de cuerpos solo cuando se muestra documentación (pasaporte, credencial de elector, entre otros). Por no tener documentos muchos de los fallecidos fueron enviados a las fosas comunes que asignó el gobierno norteamericano para este fin (Ramírez, 2020).

Cabe recordar que así como miles de mexicanos no cuentan con seguridad social (atención médica) en México, los migrantes indocumentados tampoco cuentan con seguridad social en Estados Unidos lo que hace más difícil enfrentar la pandemia del Covid-19. En este sentido, los migrantes han afrontado la problemática con ayuda y respaldo de organizaciones, federaciones, frentes, iglesias y clubes que tradicionalmente se han encargado de apoyarlos.

De la misma manera, como el gobierno mexicano no ha aplicado pruebas a su población para la detección del coronavirus, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (ICE) no ha aplicado *tests* a los migrantes recluidos en los centros de detención de Aurora, Colorado, Tacoma y Washington (Ramírez, 2020).

Antes y en el contexto de la pandemia global del Covid-19, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) no ha tenido acciones claras y contundentes para salvaguardar la seguridad humana de la población mundial y mucho menos para los migrantes que, por su misma situación y condición, son más vulnerables en situaciones sanitarias.

La inseguridad humana que padecen los migrantes en sus países de origen, en el trayecto y en los de destino se materializa en la afectación de sus derechos humanos, en la injusticia ejercida por las instituciones que no generan condiciones para una movilidad segura y ordenada pero, por otro lado, están las violencias que ejercen cuerpos policíacos, militares, grupos delincuenciales y cárteles de la droga. Sumado a la falta de reconocimiento de identidad, ya que muchos de los migrantes no cuentan con documentos de identidad oficial.

REFERENCIAS

- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. España: Paidós.
- Comisión sobre la Seguridad Humana. (2003). *Human security now final report*, New York: CSH.
- Fuentes, C. (2012). Seguridad humana: referencias conceptuales y enfoque práctico para América Latina, en Rojas, F. (Ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, San José Costa Rica: Flacso/CAF, pp. 33-54.
- Hiroshi, N. (2011). The gulf war and japanese diplomacy. 6 de diciembre. Disponible en <https://www.nippon.com/en/features/c00202/the-gulf-war-and-japanese-diplomacy.html>
- Mack, A. (2004). The concept of Human Security. *Promoting Security: But How and For whom? Brief 30*. Michael Brzoska and Peter J. Croll (Eds.). Alemania: Bonn International Center for Conversion, pp. 47-50.
- Muñoz, J. (2018). Usos políticos del concepto de seguridad humana: securitización de la violación de derechos humanos y del subdesarrollo en el escenario internacional, *Territorios*, 39, pp. 21-46.
- Pérez, K. (2007). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. 76, pp. 59-77.
- Rodríguez, J. (2005). La noción de seguridad humana: sus virtudes y sus peligros, *Polis Revista Latinoamericana*, No. 11, pp. 1-18.
- Rojas, F. (2012). Presentación, en Rojas, F. (Ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, San José Costa Rica: Flacso/CAF, pp. 5-8.
- Rojas, F. y Marín, A. (2012). Seguridad humana. Un estado del arte, en Rojas, F. (Ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, San José Costa Rica: Flacso/CAF, pp. 9-32.

- Roses, M. (2012). Seguridad humana y salud pública, en *Revista Panamericana de Salud Pública*, 31(5), pp. 351-354.
- Ruiz, A. y Brunet, P. (2018). *Informe: Levantando muros. Políticas del miedo y securitización en la Unión Europea*, Barcelona: Centre Delàs d'Estudis per la Pau.
- Solórzano, O. (2019). La sociedad global como actor emergente en el proceso de globalización, en *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, 3(1), enero-julio, pp. 13-34.
- Solórzano, O. (2017a). La geopolítica de la migración: Estados Unidos y la Unión Europea, en Montoya, G.; Portador, T.; Solórzano, O. (Coords.), *Migración interna e internacional: realidades, desafíos y respuestas de la sociedad global*, México: Universidad Intercultural del Estado de Hidalgo/SEP del Estado de Hidalgo/SEP-CGEIB, pp.17-42.
- Solórzano, O. (2017b). Las violaciones a los derechos humanos de los migrantes en su travesía por México, en *Revista Ser Migrante*, México: OIM/ONU, 1, enero-marzo, pp. 50-58.
- Solórzano, O. (2017c). Los migrantes en la encrucijada: violencia, nuevo racismo y violación de derechos humanos en México, *Revista de Relaciones Internacionales Ad Universa*, vol. 2, año 7, junio-diciembre, pp. 45-68.
- Solórzano, O. (2017d). Éxodo hacia la Unión Europea y las consecuencias de Occidente en Medio Oriente: la violación de los derechos humanos de los migrantes indocumentados, *Revista de Relaciones Internacionales Ad Universa*, vol. 01, No. 15, año 08, diciembre, pp. 18-40.
- Sorj, B. (2005). Security, human security and Latin America. *International Journal on Human Rights*, 3, year two, pp. 38-55.
- Thieux, L. (2005). El discurso global sobre las causas del terrorismo. *Papeles*, 89, pp. 103-114.
- United Nations Trust Fund For Human Security. (2009). *Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la seguridad de los seres humanos*, New York: ONU.
- Wieviorka, M. (1991). *L' espace du racisme*. Éditions du Seuil. Francia: París.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- The Gulf War and Japanese Diplomacy. Disponible en <https://www.nippon.com/en/features/c00202/the-gulf-war-and-japanese-diplomacy.html>
- Pompeo: Caravana de migrantes. Disponible en <https://mx.usembassy.gov/es/pompeo-caravana-de-migrantes/>
- Diario Oficial* de la Federación del Gobierno de México. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5563896&fecha=24/06/2019
- ¿Por qué detuvieron a Irineo y Cristóbal, defensores de derechos de migrantes? Disponible en <https://www.animalpolitico.com/2019/06/por-que-detuvieron-defensoresmigrantes/>
- Una nueva caravana desde Honduras aviva las tensiones. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2019/01/14/caravana-migrante-honduras/>
- Ramírez, É. (2020). Sobrevivir a la migración a Estados Unidos, pero morir por Covid-19. Disponible en <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2020/06/02/sobrevivir-a-la-migracion-a-estados-unidos-pero-morir-por-covid-19>
- Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México. (2020). Actualización sobre el seguimiento de connacionales con Covid-19 en EE.UU. Disponible en <https://www.gob.mx/sre/documentos/nota-informativa-relaciones-exteriores-no-23>.

El gobierno electrónico como espacio de paradiplomacia en Oaxaca y Puebla

Joselito Fernández Tapia*

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es analizar el gobierno electrónico como espacio de paradiplomacia de los gobiernos locales, en particular de los gobiernos de las ciudades, para establecer y consolidar relaciones internacionales orientadas a la gestión de recursos y el desarrollo de los ámbitos locales. Para ello se eligió la Ciudad de Oaxaca de Juárez, capital del Estado de Oaxaca, y la Ciudad de Puebla de Zaragoza, del Estado de Puebla, para abordar la paradiplomacia y el uso de las tecnologías digitales como gestión del cambio, sus avances y limitaciones. El análisis se realizó desde las perspectivas de la gobernanza y la teoría de la nueva diplomacia. La metodología es un estudio cualitativo de

casos con base en el análisis de documentos de estudios realizados, leyes y de los sitios web del gobierno de los dos municipios-ciudades para luego ser contrastados entre sí y con la teoría.

Palabras clave: paradiplomacia, gobierno electrónico, ciberparadiplomacia, municipios, ciudades.

Electronic government as a paradiplomacy space in Oaxaca and Puebla

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze electronic government as a space for paradiplomacy.

* Doctor en ciencias sociales con mención en estudios regionales por El Colegio de la Frontera Norte, maestro en gobierno y asuntos públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México y licenciado en educación, con especialidad en historia y geografía por la Universidad Nacional de Trujillo, Perú. Profesor investigador de la División de Estudios de Posgrado de la Universidad de la Sierra Sur, Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca (México). [jferzt@gmail.com]; [<https://orcid.org/0000-0003-1847-686X>].

Recibido: 3 de marzo de 2020 / Modificado: 8 de mayo de 2020 / Aceptado: 3 de junio de 2020

Para citar este artículo:

Fernández Tapia, J. (2021). El gobierno electrónico como espacio de paradiplomacia en Oaxaca y Puebla. *OASIS*, 33, pp. 193-222.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.11>

macy of local governments, in particular of city governments to establish and consolidate international relations aimed at resource management and the development of local areas. For this, the City of Oaxaca de Juárez, capital of the State of Oaxaca, and the City of Puebla de Zaragoza, of the State of Puebla, were chosen to address paradiplomacy and the use of digital technologies as change management, and its advances and limitations. The analysis was carried out from the perspectives of governance and the theory of the new diplomacy. The methodology is a qualitative study of cases based on the analysis of documents from studies previously carried out, laws, and the websites of the government of the two city-municipalities, to then be compared both to each other and the theory.

Key words: paradiplomacy, e-government, cyberparadiplomacy, municipalities, cities.

INTRODUCCIÓN

Como resultado de la globalización, las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y la migración internacional surgen las ciudades y sus gobiernos locales (municipales) como actores de las relaciones internacionales. Al mismo tiempo las TIC, en particular Internet, facilitan la internacionalización de los gobiernos subnacionales que tienen políticas y estrategias definidas; por lo tanto, la paradiplomacia se fortalece en el siglo XXI. Los gobiernos locales, en este caso los municipios, necesitan fortalecer sus relaciones internacionales para insertarse en el mundo y gestionar lo global con fines de desarrollo local: una posición lo-

grada por las ciudades globales y por ciudades emergentes en el contexto de la globalización

En México las relaciones exteriores presentan mayores avances en las ciudades, gobiernos locales y municipios urbanos articulados a lo global como Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara y los transfronterizos en la frontera con Estados Unidos. En cambio, hay menor actividad paradiplomática en las otras ciudades y muy escasas o ausentes en las pequeñas y en los municipios rurales. A esto se agrega una legislación obsoleta y mecanismos tutelados en las entidades federativas y municipios por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Sin embargo, en el margen de lo que permite la ley se realizan actividades paradiplomáticas, es decir relaciones internacionales de los gobiernos locales.

En los Estados de Puebla y Oaxaca, por su importancia turística y de emigración interna e internacional, se espera que sus municipios, principalmente los que son capital de estas entidades: Oaxaca de Juárez y la Ciudad de Puebla, tendrían un desarrollo consolidado de las relaciones exteriores a nivel local pero no es así. El municipio de Puebla, aunque ostenta más desarrollo y el Estado de Puebla presenta un número significativo de acuerdos internacionales, no tiene sólidas relaciones internacionales; mientras que el Estado de Oaxaca, con acuerdos en aumento en el presente siglo, carecen de desarrollo importante. Sin embargo, la vinculación internacional comercial y económica de la ciudad de Puebla tiene más intensidad y avances que la ciudad de Oaxaca. A nivel municipal, ambos casos carecen de una política pública o estrategia de paradiplomacia desarrollada e integral.

Asimismo, debido a que desde los años ochenta se inició en el país y las entidades federativas los procesos de reforma del Estado y modernización de la administración pública para responder a la globalización, se propició la descentralización y un fortalecimiento del federalismo. A la vez, en el presente siglo se incorporó el gobierno electrónico, el uso de las redes telemáticas en el gobierno y nuevas formas de gobernanza (que integra la participación de actores empresariales y de la sociedad civil en la gestión pública). Los cambios en relación con el contexto global y con las nuevas formas de gestión pueden impactar también en sus relaciones internacionales. Las TIC, particularmente la Internet, podrían ser herramientas relevantes para la integración de los municipios y ciudades al espacio global. Todos estos cambios permiten el surgimiento de la paradiplomacia y la ciberparadiplomacia, orientadas al desarrollo local, que deberían fortalecerse.

La diversidad cultural y étnica, el turismo, así como el rezago social municipal y de desarrollo humano en ambos Estados como en sus municipios, en particular en Oaxaca, pero también en Puebla, son fenómenos que exigen nuevas formas de gestión y de vinculación entre municipios y ciudades como a nivel internacional para potenciar sus fortalezas y maximizar las oportunidades con el fin de lograr un desarrollo local integral. La paradiplomacia, en este contexto, constituye una herramienta importante para buscar acuerdos internacionales, amparados en lo que la ley permite, para superar los problemas estatales y en particular los municipales, que faciliten solucionar los problemas sociales y de desarrollo de estos municipios.

Asimismo, en el actual mundo globalizado las ciudades y municipios necesitan de las relaciones internacionales para promover su visibilización, reconocimiento como actores internacionales, favorecer su competitividad económica y desarrollo, a partir de sus capacidades locales, lo que se puede lograr a través de la paradiplomacia, proceso en el que las TIC pueden ayudar mediante la ciberparadiplomacia. Un asunto que empieza a ser impulsado, pero cuya situación, avances y limitaciones se desconoce y son todavía poco abordados en la investigación y a nivel político.

El trabajo se estructura con la introducción, seguida de la metodología, luego aborda la teoría sobre la diplomacia como gestión del cambio y articulada a Internet como espacio público de gobierno electrónico y diplomacia, que plantea el e-gobierno espacio de diplomacia. Posteriormente se define y caracteriza la paradiplomacia y su tránsito hacia ciberdiplomacia, para cerrar con la legislación y sus avances en México. En otro apartado se ocupa de los resultados empíricos de la paradiplomacia en Oaxaca de Juárez y Puebla de Zaragoza como procesos en construcción y al final se presentan las conclusiones, perfilando avances y limitaciones.

METODOLOGÍA

El estudio de casos es cualitativo con base en el análisis documental que se sustenta en: 1) la revisión de estudios empíricos realizados entre el 2008 y el 2019 y de la literatura para el marco teórico y conceptual; 2) el análisis de los sitios web de los dos municipios para conocer si existen apartados, programas o proyectos que

faciliten o impulsen las relaciones internacionales de estos gobiernos locales y; 3) análisis de los planes de gobierno del municipio de Puebla de 2014-2021 y de Oaxaca de Juárez 2017-2021, no teniendo acceso al plan 2014-2015. Posteriormente se contrastan los casos entre sí y con la teoría de la paradiplomacia su gestión, la gobernanza y el uso de la TIC. Es el resultado de una primera fase del estudio. Los resultados se sintetizan en el presente trabajo.

I. DIPLOMACIA, INTERNET Y RELACIONES INTERNACIONALES

1.1. Diplomacia como gestión del cambio: comunicación y nueva diplomacia

El concepto de diplomacia tiene tres connotaciones: a) disciplina científica que estudia los intereses y relaciones entre Estados o de las relaciones internacionales, b) conjunto de personas u organizaciones que dentro de un Estado se ocupan de los intereses y relaciones con los demás Estados y/o de las relaciones internacionales y, c) el proceso o conjunto de procedimientos que implican discursos, diálogos y acciones de un Estado con otros Estados o entre Estados para procurar su propio bien, desarrollo y la paz entre países, región o del mundo. Esta última se aborda en el estudio. Es preciso mencionar que con “la comunicación, elemento esencial de la diplomacia, ha sufrido una auténtica revolución que implica un cambio de paradigmas en la sociedad y, como consecuencia, en las relaciones internacionales y en uno de sus principales sustentos: la diplomacia” (Boira, García y Rodríguez, 2013, p. 75); que ha dado lugar a la e-diplomacia.

Pradier-Fodéré (citado en Calduch, 1993, p. 7), define a “la diplomacia, como la gestión de los asuntos internacionales, de conducción de las relaciones exteriores, de administración de los intereses nacionales de los pueblos, y de sus gobiernos en sus contactos materiales sean pacíficos u hostiles”. En esta definición, según Calduch (1993), no se especifica si cualquier actor internacional, con independencia de su naturaleza jurídica internacional lo pueda hacer, ni si las relaciones diplomáticas puedan realizarse independientemente de los medios y técnicas empleadas o si solo ciertas actividades pueden clasificarse como diplomáticas.

La concepción clásica de la diplomacia era considerada una “actividad ejecutora de la política exterior de un sujeto de derecho internacional, llevada a cabo por órganos y personas debidamente representativos del mismo, ante otro u otros sujetos de derecho internacional [...], por medio de la negociación [...], que, a través de la cooperación, permita el pleno desarrollo de los pueblos” (Vilarínof, 1987, p. 90).

Sin dejar de lado el concepto clásico en el que los actores deben ser reconocidos como portavoces oficiales por las contrapartes, la definición de Pradier-Fodéré es flexible y apropiada para el presente estudio y permite vincular a la definición de Holmes tanto en la diplomacia en general como para la e-diplomacy, desde la perspectiva de la gestión de los asuntos internacionales. Además de incluir a los nuevos actores diplomáticos, entre ellos los municipios y sus representantes como también a la revolución comunicacional contemporánea. Asimismo, responde a las transformaciones drásticas del mundo actual altamente complejo y cambiante.

En consecuencia, se transita de una diplomacia estática y enfocada en relaciones bilaterales o multilaterales de estructuras y de resultados predecibles a otra: dinámica, abierta y flexible; de una de interacción cara a cara a la e-diplomacia, que puede ser más efectiva y que incorpora a actores antes excluidos.

Siguiendo este tránsito, “trabajos recientes [...] consideran a la diplomacia en general como, entre otras cosas, una forma de gestión del cambio en el sistema internacional. El cambio se conceptualiza aquí en dos formas básicas: transformaciones exógenas de arriba hacia abajo¹ y como desplazamiento incremental de abajo hacia arriba. La diplomacia ayuda a gestionar ambas fuentes de cambio [...]” (Holmes, 2013, p. 4), materiales e intersubjetivos del sistema y contexto internacional, para lograr el beneficio para los países. Proceso en el cual es útil la e-diplomacia como herramienta de la gestión del cambio internacional. Parafraseando a Pradier-Foderé, en beneficio de los intereses de los pueblos.

En este caso, incluye las instituciones, actividades y funciones del concepto clásico, pero es un proceso dinámico, en transformación y de gestión del cambio internacional para beneficio de los municipios y ciudades, no solo de los países.

Asimismo, la relación diplomática incluye como elementos: 1) la subjetividad jurídica internacional de los actores (solo son diplomáticas las actuaciones de actores con capacidad

jurídica según el derecho internacional, en ese sentido no solo los Estados sino los pueblos, movimientos de liberación y organizaciones intergubernamentales, excluyendo a las empresas multinacionales u otro actor no reconocido); 2) carácter ejecutivo e instrumental (la actuación de la parte ejecutiva de los sujetos internacionales, principalmente de los Estados); 3) representatividad de los agentes u órganos diplomáticos, reconocida por el sujeto a quien representa y por el sujeto ante quien se realiza la acción diplomática; 4) se ejecuta mediante la negociación (acciones que defienden los intereses del sujeto reconocido internacionalmente a través de acuerdos, compromisos o convenios, favorables a todas las partes); 5) finalidad pacífica (acciones no impuestas por coacción, violencia o guerra) (Calduch, 1993), pero sin excluir a las acciones de presión e intimidatorias. Pero, la nueva diplomacia incluye a ciudadanos, ONG y empresas.

Otro cambio es que la diplomacia tradicional hasta bien entrado el siglo XX era secreta y restringida a los Estados y un asunto de los diplomáticos, realizada por canales formales y sobre temas circunscritos a ciertas categorías y actividades (Erlandsen, 2018a). Hoy, participan otros actores y se utilizan otros medios y estrategias de negociación.

Según Calduch (1993), es desde la primera guerra mundial hasta los años ochenta del siglo XX cuando la diplomacia clásica (permanente) decae en favor de la diplomacia

¹ “Cambios de nivel estructural de arriba hacia abajo que cambia las condiciones y restricciones bajo los cuales los individuos conducen esos procesos” (Holmes, 2013, p. 16).

ambulante que surge con las TIC tradicionales: telegrafía, radiofonía, telefonía, televisión por ondas y por satélite, entre otras. Como consecuencia, sus rasgos son: transita de ser secreta y restringida a abierta y pública, la expansión de los medios de comunicación favoreció más control de la política exterior por parte de la opinión pública y pasó a ser objeto de atención de amplios sectores sociales, los gobiernos y altos mandos hacen en muchos casos diplomacia, se amplían y especializan las funciones diplomáticas, surgen las misiones diplomáticas especializadas, abordando de manera integral las relaciones internacionales y se diversifican ante organismos internacionales y otros actores (Calduch, 1993).

Los medios de comunicación la transforman, interconectan y equilibran los poderes.

Los métodos empleados combinando líneas jerárquicas de mando, donde el más poderoso ordenaba y los pequeños Estados obedecían han perdido efecto en la ordenanza del escenario mundial actual. Aquella bipolaridad propia del mundo en Guerra Fría, la unipolaridad del mundo posguerra Fría y hasta el supuesto multipolarismo pos-11-S, no alcanza a describir las nuevas y variadas relaciones interconectadas que se desarrollan hoy en día. El cooperativismo gana mayor espacio, pero planteando un tablero de relaciones asimétricas, sí, pero no vulnerables al fuerte. El poder de negociación cambió su criterio y hoy en la mesa se pueden sentar todos y cada uno de los Estados del Globo (Néspola, 2012, p. 50).

En esta diplomacia moderna, específicamente la del siglo XXI, los gobiernos interaccionan con distintos actores no estatales que configuran su agenda, aunque eso no implica que el rol

de la diplomacia gubernamental haya disminuido (Klavins, 2011; Riordan, 2003). Piccó (citado en Klavins, 2011, p. 3) afirma que la “diplomacia, uno de los últimos monopolios de un gobierno, es ahora accesible a, y desempeñada por, ONG, así como por personas que tienen una característica principal – la credibilidad”. Asimismo, se fragmenta, transita de lo bilateral a lo multilateral, trasciende lo intergubernamental, es multi-institucional y multifuncional, no es exclusiva de los ministerios de relaciones exteriores, sino que entran en su ejercicio los ministerios de gobierno y los propios jefes de Estado, incluso diferentes actores privados como ONG y grupos no estatales, que presionan (Régner, 2011), pero que también intervienen en los procesos diplomáticos.

Como consecuencia de los cambios surgen como actores nuevos líderes políticos, religiosos y comunitarios, empresarios, representantes de ONG, parlamentarios, y académicos (Régner, 2011; Boira, García y Gómez, 2013). Trabajadores humanitarios, representantes, técnicos y especialistas de organismos internacionales, profesionales internacionalistas (Cooper, Heine y Thakur, 2013), sociedad civil (universidades, ONG, comunidades religiosas, colegios profesionales) (Ramos, 2012), lobbies, ciudades, individuos o ciudadanos a título individual, empresas, operadores digitales, instituciones internacionales (Rubio, 2014; Manfredi y Ramos 2018), entre ellos los actores subestatales, locales (Erlandsen, 2018a) como municipios y ciudades. Se abre así la posibilidad de una democratización y ciudadanización de la diplomacia. A la vez se hace uso de las TIC y las nuevas formas

de gobernanza, aplicadas también al ámbito subnacional.

Estos actores subestatales llevan a la definición de “diplomacia local” (Shiavon, 2018), “diplomacia ciudadana” (Cárdenas y Velázquez, 2018; Pría, 2008) y su relación con las corporaciones “son signos de una aproximación a los asuntos globales” (Manfredi y Ramos 2018, p. 100), cuyo ámbito también se relaciona con la diplomacia multilateral para la paz, problemas globales y la participación de los organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización de Naciones Unidas, entre otras, que permite el surgimiento de una diplomacia global. De esta manera a los actores estatales (gubernamentales) se suman los actores no estatales (Zanettini, 2012; Rubio, 2014).

Otro elemento de este proceso de transformación, provocada por los medios tecnológicos, es el tránsito a la nueva diplomacia pública. Según Cull (2009): a) Los gobiernos no solo se interesan en los otros Estados, sino en gestionar el entorno internacional; es decir, se orientan a un público extranjero, como forma de legitimación o propaganda; b) cuyos medios tecnológicos además de la radio, la prensa escrita, el teléfono y la televisión, en la nueva diplomacia pública la Internet y la telefonía móvil, cambian la tradicional relación vertical desde el actor (Estado) hacia la población extranjera con un mensaje dirigido a un objetivo, a una relación horizontal facilitada por el actor y cuyo rol es construir relaciones en la nueva diplomacia pública; c) en la primera diplomacia, el actor internacional es el Estado y en la nueva, surgen actores distintos (no estatales).

En este nuevo modelo que describe Cull, la discrecionalidad, el secreto y el elitismo ceden el espacio diplomático a una pluralidad de actores, a la vez que se democratiza, transparente, se abre a los ciudadanos, también se digitaliza. Las relaciones entre los gobiernos y de estos con sus ciudadanos y el público extranjero se vuelven horizontales y reticulares, se enmarcan en procesos participativos, de gobierno electrónico, de gobernanza y gobierno abierto, que alcanza a la e-diplomacia y ciberparadiplomacia. Esto lleva a preguntar: qué sucede a nivel local sobre el uso de la Internet como espacio público y de diplomacia a través del gobierno electrónico, particularmente a nivel local en los casos de Oaxaca y Puebla.

1.2. Internet como espacio público, gobierno electrónico y diplomacia

Se entiende por espacio público aquél en que se realiza lo público en tanto ejercicio de ciudadanía, debate de los asuntos públicos, de interacción y acción ciudadana, en principio fundamentalmente físico, pero también comunicativo y digital. Mismo que con el surgimiento de la radio, prensa y televisión llevó a Wolton (1995) a hablar del nuevo espacio público: la interacción en el que se realizan los discursos contradictorios entre políticos, periodistas y opinión pública a través de los sondeos, es decir de la comunicación política. Se utiliza en la diplomacia pública.

Habermas habla del espacio público como “el ámbito de nuestra vida social, en el que se puede construir algo así como opinión pública. La entrada [...] abierta a todos los ciudadanos. [...], cuando se reúnen y con-

ciertan libremente [...], su opinión, sobre las oportunidades de actuar según intereses generales” (Habermas, 1974, citado en Rubio, 2009, s.p.). Esta definición convierte a cualquier espacio social en público si se habla del bien común y recupera lo público como “un espacio de acceso abierto” en el que los individuos dialogan, deliberan y expresan su opinión en libertad. Es un espacio de comunicación y permite afirmar que el espacio digital en el que se habla de lo público ya sea un sitio del Estado o de las redes sociales privadas, es un nuevo espacio público que se usa también con fines diplomáticos.

En este nuevo espacio público que se realiza en Internet (Innerarity, 2006) no son solamente los Estados, políticos y periodistas quienes definen la opinión pública, sino también los ciudadanos y nuevos comunicadores (*Youtubers*), con discursos contradictorios o confluyentes (de consenso), mediante diálogo y deliberación en el ciberespacio y en los medios tradicionales, no mediante sondeos de opinión.

Este nuevo espacio público cuando se promueve y gestiona desde el Estado es un espacio de gobierno electrónico (la gestión de lo público a través de Internet para ofrecer servicios, realizar actividades de gobierno, administrativas, políticas y de diplomacia). En este proceso de relación entre TIC y diplomacia, los gobiernos de un Estado establecen relaciones con los gobiernos de otros Estados (G2G); con los funcionarios de sus diplomacias y adminis-

trativos (G2E); con ciudadanos y sus organizaciones (G2C), en un proceso de transparencia y control de la diplomacia; del gobierno con negocios (empresas) (G2B); del gobierno con los extranjeros que viven en otros países (G2F) mediante la diplomacia pública; y del gobierno con organizaciones internacionales (G2IO)², como la ONU, OMS, BID, BM, entre otras.

En el marco de la gobernanza como nueva forma de gestión pública y de ejercicio de la política, implica incorporar a diversos actores en la gestión y en el gobierno (Innerarity, 2015; Aguilar, 2015, 2010). Es un proceso de gestión de redes y gobierno en redes de actores. Al someterse a la transparencia como al escrutinio y participación de los ciudadanos es un espacio abierto y a la vez público.

En la diplomacia tanto en América Latina como en Europa se realiza a través de las prácticas de la paradiplomacia de los gobiernos locales del Mercosur y la Unión Europea, y en la red de mercociudades en las que las TIC juegan un rol importante, a la vez que son procesos de democratización y ciudadanía, pero sobre todo de la nueva gobernanza para la gestión paradiplomática (Oddone, Rodríguez y Quiroga, 2018). Estos procesos son públicos, buscan ser transparentes, establecer base de datos con acceso a las ciudades y actores gubernamentales y civiles, con fines de desarrollo local (Oddone, Rodríguez y Quiroga, 2018). No son discrecionales, sino que se pretende se rijan por los principios del gobierno abierto e implica uso de TIC.

² G2IO: Government to international organizations.

La gestión de la diplomacia de los gobiernos de los Estados en el medio tecnológico se realizó primero a través del telégrafo, telefonía fija, radio, prensa y televisión (analógica), lo que transformó la diplomacia y permitió que los jefes de Estado y sus mandos como organismos internacionales, realizaran acciones diplomáticas directas, como señala Calduch (1993). Desde los años noventa con el uso de la televisión digital, Internet y telefonía móvil, a través del gobierno electrónico, redes telemáticas (Facebook, Twitter, YouTube, Instagram) y videoconferencias, bilaterales, multilaterales y globales, y se incorpora al público extranjero y a los ciudadanos como objetos y sujetos de la diplomacia, en la que también incursionan los gobiernos subnacionales, entre ellos municipios y ciudades, permitiendo el surgimiento de la e-diplomacia de uso extendido por los jefes de gobierno y cancilleres como herramienta diplomática y de la incipiente ciberparadiplomacia. La gobernanza de la diplomacia y de la e-diplomacia son en la actualidad necesarias, así como sus avances y limitaciones.

1.3. El e-gobierno como espacio de diplomacia: hacia la ciber-diplomacia

La revolución tecnológica digital ha permitido la transformación de las actividades sociales, políticas y gubernamentales (Castells, 2000). También el ámbito y acción de la diplomacia y la gobernanza digital es un espacio para su realización:

la naturaleza disruptiva de la digitalización ha sido evidente también en el ámbito de la diplomacia pública. [...] ha permitido a los diplomáticos interac-

tuar con poblaciones extranjeras, establecer embajadas virtuales globales y superar a intermediarios tradicionales de la comunicación tales como las élites de la sala de prensa; [...] también ha amparado el surgimiento de una audiencia *online* de opiniones arraigadas que exige ser escuchada, y ha visto la transformación de las redes sociales en arenas donde los puntos de vista entran en competencia y una multiplicidad de actores se disputan la atención y el apoyo del público (Aguirre, Manof y Ramos, 2018, p. 7).

En este campo, los avances tecnológicos en sus inicios se relacionan con la diplomacia pública, posteriormente se extiende a la gestión y negociación diplomática. Es un espacio del gobierno electrónico y al incorporar las nuevas formas de gobernar y de gestión (participativa, colaborativa, transparente, abierta) es una forma de gobernanza digital, y aplica a la diplomacia digital, ciberdiplomacia o e-diplomacia, que Holmes (2013) la “define como una estrategia de gestión del cambio a través de herramientas digitales y colaboración virtual”, entre ellas las redes sociales y la comunicación institucional (Castro, 2019).

“Los primeros usos de las redes sociales y plataformas digitales en Estados Unidos, Israel y Suecia vieron la luz como resultado del deseo de comunicarse con públicos por medio de Internet y crear relaciones virtuales con ellos” (Aguirre, Manof y Ramos, 2018, p. 8). Es decir, con las diferentes poblaciones a las que los gobiernos se dirigen en el país y en el extranjero. No obstante, si bien los Estados tienen aún temor a los riesgos de la digitalización de la diplomacia (Cull, 2018), la ciber-diplomacia tiene impactos significativos en los gobiernos de todos los niveles: en la negociación de los

problemas, solución de conflictos y la búsqueda de acuerdos.

Este abordaje también incluye a los gobiernos subnacionales o no centrales. Es lo que se conoce hoy como paradiplomacia digital (Todorovska, 2015; Erlandsen, 2017) o ciberparadiplomacia (Heredia-Sosa, 2019), que son de importancia para la gobernanza e-diplomática como sucede en Cataluña (Todorovska, 2015; Erlandsen, 2018a, 2018b), en Dubai (Mesa, González y Duarte, 2018) y las redes digitales de los gobiernos locales y las ciudades (Restrepo, 2011) y sus procesos de gobernanza (Oddone, Rodríguez y Quiroga, 2018), por citar algunos ejemplos.

Por lo tanto, Internet es un espacio diplomático y de diplomacia pública para los Estados y otros actores estatales o no estatales. Afecta el rumbo de los conflictos y/o acuerdos. Ayuda a restaurar la imagen de un país tras un conflicto, como el caso de Turquía tras el fallido golpe de estado del 15 de julio (Sevin, 2018). O a promover la visibilidad, cultura, economía y desarrollo de los gobiernos subnacionales.

Esta digitalización y el uso de las TIC con fines diplomáticos pueden exacerbar las diferencias y alimentar miedos, provocar la lucha contra alianzas y acciones de otros gobiernos o permite convencer a actores hostiles, como el caso de Estados Unidos e Irán sobre el acuerdo nuclear en 2015 (Miskinmmon, O'Loughlin y Roselle 2018). También la e-diplomacia es útil para posicionar en el ámbito global a los gobiernos, entre ellos a los subnacionales y gestionar lo global y el desarrollo desde lo local.

Se puede “definir la diplomacia digital, también conocida como *ciberdiplomacia* o

ediplomacia, como el uso de la web y las tecnologías de la información y las comunicaciones como ayuda para alcanzar los objetivos diplomáticos [...] en todos los aspectos de esta disciplina” (Rodríguez, 2015), pero bajo este concepto es solo un medio instrumental para fines diplomáticos. Por lo tanto, siguiendo la perspectiva de Holmes, se la define como un proceso de digitalización y construcción de un nuevo modelo de diplomacia abierta, transparente y ciudadanizada, que consiste en la gestión del cambio para cumplir los fines, objetivos y funciones diplomáticos mediante el e-gobierno, que implican la participación, colaboración, transparencia y evaluación por parte de los ciudadanos. En consecuencia, la gobernanza juega un rol decisivo en la eficacia de la e-diplomacia para la defensa, gestión de los intereses y el desarrollo de un Estado en relación con otros Estados. En los países democráticos incorpora procesos de democratización electrónica y de e-ciudadanía y se orienta hacia una diplomacia abierta (pública, participativa, colaborativa y transparente).

Las características de la ciberdiplomacia son: flexibilidad, escalabilidad, supervivencia (Manfredi, 2014), transparencia, ciudadanibilidad, publicidad y seguridad.

La flexibilidad consiste en la capacidad de conseguir unos objetivos de política exterior mediante el uso de instrumentos no convencionales y la interconexión con otros participantes de la denominada diplomacia en red. La escalabilidad se manifiesta en la capacidad de crecer de forma exponencial sin incrementar los costes de producción, esto es, los recursos destinados a la consecución de los objetivos de la política exterior. Por eso, la diplomacia red necesita la contribución

y la cooperación de terceros. La supervivencia pasa por la habilidad para reconfigurarse, buscar aliados y encontrar puntos de encuentro (Manfredi, 2014, pp. 347-348).

La transparencia implica que se abren al público los procesos, actividades y documentos que no afectan a la seguridad del país ni a la privacidad de los funcionarios. La ciudadanibilidad se refiere a la capacidad de los ciudadanos y sus organizaciones de participar como actores en las acciones públicas y de gobierno, tanto en el interior de un país como en el exterior, favoreciendo la transparencia y legitimación, la rendición de cuentas y la democratización. En el extranjero la ciudadanibilidad favorece las narrativas estratégicas a nivel global a favor de la defensa, intereses y desarrollo del país. En este proceso es hoy de gran utilidad la “diplomacia pública digital”, pero debe pasarse “de la idea a la acción” (Manfredi y Rubio, 2018). La publicidad se realiza cuando los actos diplomáticos son presenciados o conocidos por las partes, incluso por los ciudadanos y aquellos que no participan en el proceso, mientras tales actividades no impliquen asuntos de seguridad nacional. La seguridad se justifica en que los actos diplomáticos necesitan protección para lograr los objetivos del Estado, y evitar frustrar el proceso de negociación o fin que se busca, lo que es de mayor centralidad para los gobiernos desde la filtración de documentos por parte de WikiLeaks; por lo tanto, implica seguridad informática, necesaria en asuntos diplomáticos secretos.

A las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales o locales se conoce “como “paradiplomacia”, que tiene que ver

con las acciones en el exterior de las unidades territoriales subnacionales o gobiernos no centrales” (Ruiz, 2009, p. 256). Kuznetsov (2015, p. 31) lo define como: “la forma de comunicación política para alcanzar beneficios económicos, culturales, políticos o de cualquier otro tipo, cuyo núcleo consiste en acciones autosostenidas de gobiernos regionales con gobiernos extranjeros y actores no gubernamentales”. Para Zeraoui (2008, citado en Ruiz, 2009, p. 257) “es la capacidad de los municipios, estado o regiones y empresas privadas de dialogar directamente con otras partes del mundo, agregando que constituye una respuesta a la incapacidad del Estado de resolver las problemáticas locales”. En síntesis, son las relaciones internacionales de las diversas unidades subnacionales, regiones, municipios y ciudades, orientadas a su desarrollo local. La e-Diplomacia local y la gobernanza facilitan las relaciones internacionales de los Estados y de los gobiernos subnacionales.

II. DIPLOMACIA DIGITAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MUNICIPIOS Y CIUDADES

2.1. Diplomacia local o paradiplomacia: hacia la ciberdiplomacia

Schiavon especifica que “los órdenes de gobierno, tanto estatal como municipal, han incrementado sustancialmente sus relaciones internacionales. [...] actividad externa, conocida como diplomacia local, federativa, de gobiernos subnacionales o paradiplomacia” (2010, p. 2), diferenciándola de la diplomacia ciudadana, la realizada por empresas, ONG, sindicatos, académicos, partidos políticos y clubes

deportivos, entre otros (Schiavon, 2010). Para Cornago, la paradiplomacia es:

La implicación de los Gobiernos No Centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o *ad hoc* [...], con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales (2005, p. 8, citado en Zeraoui, 2016, p. 24).

Para Schiavon (2010) es una actividad vital para los gobiernos locales, y precisa:

La diplomacia local no es la política exterior de un Estado, la cual es una atribución exclusiva de los gobiernos centrales. Más bien se trata de acciones que complementan y apoyan la política exterior, [...] se ocupa de los temas de “baja política” (que incluyen la protección al medio ambiente, atracción de inversiones, turismo, promoción de exportaciones, e intercambios culturales, en los cuales tienen facultades los gobiernos subnacionales) (p. 106).

Según Ippolito (2016, p. 6) “la paradiplomacia es una dimensión de las relaciones internacionales contemporáneas que tiene por grandes protagonistas a los llamados gobiernos no centrales (GNC)”. Considera que tiene tres dimensiones: a) cooperación internacional (técnica o financiera) para el desarrollo (beneficiario de un programa o proyecto, cooperación transfronteriza, sub-nacional o descentralizada) en temas de comercio, turismo, producción e innovación, con sus pares extranjeros (GNC), estados nacionales u organismos internacionales; b) promoción y proyección externa del

municipio (participar en u organizar eventos internacionales o redes) y; c) protocolar (visitas, redes diplomáticas, convenios, cartas, acuerdos, entre otros), sobre temas de medio ambiente, educación, cultura, salud, deporte, infraestructura y desarrollo y fortalecimiento internacional. En este último caso, ante gobiernos no centrales, nacionales y organismos internacionales y también con el público extranjero mediante la diplomacia pública local o nacional.

Según Ayala (2014) son acciones de cooperación internacional subnacional: presencia en Estados extranjeros (temporal o permanente), visitas y/o recepción de representantes ejecutivos o funcionarios de sectores estratégicos, la presencia en organismos internacionales, hermanamientos para relaciones de cooperación, los acuerdos o convenios para la cooperación, constituirse en anfitrión de eventos internacionales distintos (ferias, congresos, juegos deportivos), la negociación y gestión para la inversión extranjera local y creación de representaciones (secretarías, unidades o departamentos) de asuntos o relaciones internacionales.

Los aspectos diplomáticos de la política exterior para estos casos son: cooperación subnacional en busca de objetivos comunes; política exterior sobre intereses locales en organismos internacionales; intereses locales de la agenda mundial en foros, redes y congresos internacionales; cooperación subnacional para establecer reglas para la cooperación con sus pares extranjeros; participación concurrente y busca de objetivos económicos, sociales, políticos y culturales para el desarrollo local; actividades subnacionales para establecer relaciones

directas con gobiernos extranjeros en diferentes sectores de interés (Ayala, 2014). Por lo tanto, gestionar lo global desde lo local necesita de capacidades paradiplomáticas y de gobernanza de la diplomacia municipal y urbana.

En síntesis, el impulso de la paradiplomacia implica acciones internacionales y aspectos diplomáticos que pueden agruparse en tres niveles de relaciones y acciones: a) protocolos, b) promoción e imagen-marca y, c) de cooperación para el desarrollo; dirigida a diferentes actores extranjeros: 1) gobiernos subnacionales, 2) gobiernos nacionales, 3) confederaciones o tratados de integración (Unión Europea, tratados comerciales como Mercosur, Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá -TMEC, entre otros), 4) organismos internacionales, 5) redes de gobiernos subnacionales, 6) redes interinstitucionales, 7) redes

de cooperación para el desarrollo, 8) ONG y, 9) públicos extranjeros.

En el marco de la paradiplomacia como teoría y práctica, el surgimiento, visibilidad y potencial de las ciudades como actores en el ámbito internacional permite la construcción de la categoría de “diplomacia de la ciudad” o “city diplomacy”, que se refiere a “las relaciones diplomáticas entre ciudades” (Balbim, 2016). Para Acuto, Decramer, Klaus, Tabor y Toly (2018, p. 3) “es el comportamiento de las relaciones externas llevada a cabo por representantes oficiales de las ciudades con otros actores”, que, con base en un estudio de 27 ciudades realizado por el Chicago Council on Global Affairs, City Leaders Lab at University College London, and the Melbourne School of Design, clasifica los siguientes tipos de relaciones diplomáticas urbanas:

Tabla 1
Clasificación de tipos de diplomacia de la ciudad

Tipos de diplomacia de la ciudad	Características claves
1. “Compromiso global basado en el lugar”	“La diplomacia de la ciudad no se lleva a cabo necesariamente en las instituciones de los asuntos internacionales; puede suceder en las ciudades a medida que los actores internacionales interactúan con los mercados locales, la política y las culturas”.
2. “Política exterior municipal”	“Actualmente, cada vez más ciudades hablan sobre compromisos internacionales con mayor seriedad. Este ajuste, en muchos casos, equivale a delinear una “política exterior” más explícita para los gobiernos municipales, una actividad que (en su forma moderna) se remonta al menos a la década de 1879, hasta siglos”.
3. “Hermanamiento de ciudades y relaciones bilaterales”	“Las relaciones bilaterales de ciudad a ciudad siguen siendo un modo importante de compromiso por parte de las ciudades a nivel internacional, regional y nacional, y las ciudades tienen una larga trayectoria de colaboraciones”.
4. “Redes de ciudades”	“Las redes de ciudades son posiblemente la instancia más común de la combinación de compromisos globales basados en el lugar y la política exterior municipal; conectan la innovación local con la colaboración internacional, conectando ciudades con otros actores nacionales e internacionales”.
5. “Redes de ciudades no municipales”	“La creación de redes internacionales no se limita a la cooperación bilateral de ciudad a ciudad o a redes formales de ciudades. De hecho, estos dos modos de política exterior municipal podrían ser la punta de un iceberg mucho más amplio de diplomacia de la ciudad y conexiones globalizadoras entre el ayuntamiento y el mundo”.

Fuente: Acuto *et al.*, 2018, p. 4.

Teniendo en cuenta estas relaciones que las ciudades construyen es necesario considerarlas como sujetos de una diplomacia para desarrollar una democracia cosmopolita y una mejor gobernanza (Koon-Hong, 2016), con base en la soberanía popular y derechos humanos, es decir involucrando a la ciudadanía y orientada al desarrollo local como derecho. Esto es importante porque “las relaciones diplomáticas entre ciudades preceden la concepción de las relaciones internacionales de los Estados modernos [...]. Antes de [...] la supremacía de los diplomáticos regulares. Se establecieron misiones entre ciudades como Atenas, Milán, Viena y Venecia” (Balbim, 2016, p. 137). Hoy las ciudades globales tienen sus propias diplomacias y las demás ciudades y municipios están en ese camino.

El término de diplomacia de la ciudad se comienza a utilizar después de la segunda guerra mundial hasta los años sesenta (Balbim, 2016) y está de retorno en el ámbito académico y político. En ese sentido, si en la paradiplomacia se incorpora además de los actores gubernamentales a los no gubernamentales, es preciso considerar el campo de la paradiplomacia urbana como central en el futuro de la diplomacia y a los gobiernos municipales como sus principales agentes. En estos espacios locales las TIC favorecen el diálogo, el debate y como resultado la democracia deliberativa que plantea Habermas (2008, 2010), por lo que la diplomacia local es abierta al público y está sujeta al control y participación de los ciudadanos, se democratiza.

En este proceso de internacionalización y construcción de relaciones y actividades diplomáticas, los gobiernos municipales y las

ciudades utilizan las nuevas TIC para iniciar, construir o consolidar relaciones internacionales. Díaz lo explica así:

El fácil acceso a la tecnología y la comunicación debido a la disminución del costo permitió que diversos actores locales establezcan contactos internacionales sin la mediación del estado nacional. Entre estos actores se pueden incluir individuos, empresas, ONG, iglesias, partidos políticos, etc. Internet, en este caso, asume un papel fundamental. La realidad ha demostrado que en los últimos veinte años el aumento del intercambio internacional es significativo, habiendo una gran cantidad de ciudades que institucionalizaron organismos en la administración pública responsables de las relaciones internacionales (2012, p. 1421).

Dubái, por ejemplo, a través de los “hermanamientos” ha logrado objetivos claros en las actuaciones sobre turismo, comercio internacional e inversiones financieras, mediante los recursos electrónicos: su sitio web, una red electrónica y sus cuentas oficiales de Facebook y Twitter, para la promoción de tales actividades, y hace convenios para buenas prácticas y buen gobierno con el fin de reducir la burocracia de manera bilateral en las instituciones de gobierno y en el desarrollo de estrategias electrónicas para la gobernabilidad territorial (Mesa, González y Duarte, 2018).

De este modo, la paradiplomacia se realiza a través de los medios electrónicos, Todorovska (2015) la llama “Diplomacia digital para actores subestatales”, que aborda el rol de las plataformas de medios sociales en la diplomacia pública a nivel subestatal y el uso de plataformas digitales por los actores subestatales para alcanzar sus objetivos diplomáticos.

Erlandsen (2018b) retoma la idea y acuña la categoría de paradiplomacia digital al estudiar Quebec y Cataluña y lo define como:

acciones que ejercen las subregiones a través de plataformas digitales, tales como redes sociales, para comunicar su política exterior, adoptando dos caminos de forma aislada o paralela: mensajes relacionados con su política exterior en términos de su posición como actor que busca lograr el reconocimiento de su soberanía en la arena internacional (p. 191).

Heredia-Sosa (2019) denomina ciberparadiplomacia a las actividades digitales locales que impulsan las relaciones internacionales de los municipios, sobre diversos temas de cooperación que conforman la agenda internacional y que se pueden hacer a través del gobierno electrónico.

2.2. Legislación y avances de las relaciones internacionales de estados y municipios en México

Según Velázquez (citado en Arámbula, 2008) las relaciones internacionales de las entidades subnacionales mexicanas se dan por la conjunción de cinco fenómenos:

- a) la creciente globalización en interdependencia económica;
- b) la mayor competencia de los mercados nacionales e internacionales, que obliga a los gobiernos locales a tener una mayor presencia en el mundo;
- c) la democratización del sistema político mexicano desde fines del siglo xx;
- d) la mayor descentralización de las políticas públicas del gobierno federal, en particu-

lar de la promoción económica y turística; y

- e) el aumento de los flujos de migración de los mexicanos al exterior.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89, fracción x, establece que el diseño de la política exterior es facultad exclusiva del Ejecutivo Federal. El 117 constitucional, fracción I, especifica que “los Estados no pueden en ningún caso, celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras”. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal asigna a la Secretaría de Relaciones Exteriores para realizar la política exterior. Tampoco el 133 constitucional y 76, fracción I, legislan sobre las facultades de gestión internacional de los gobiernos subnacionales. Es la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, en su artículo primero, que reglamenta los artículos constitucionales y faculta a los gobiernos estatales y municipales para celebrar acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional: “Los acuerdos interinstitucionales solo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales”.

Esta ley define en su artículo 2 como acuerdo interinstitucional:

el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su

denominación, sea que deriven o no de un tratado previamente aprobado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.

La *Guía para la conclusión de acuerdos y tratados internacionales* especifica que los acuerdos pueden concretizarse a través de: acuerdos administrativos, convenios ejecutivos, acuerdos, convenios, memoranda, entendimientos, entre otros (Secretaría de Relaciones Exteriores – SRE, s.f., p. 2). Asimismo, en el Reglamento Interior de la SRE (2013) se precisa las atribuciones de la Dirección General de Vinculación con Gobiernos Locales y la Dirección General de Coordinación Política sobre los lineamientos de cooperación entre gobiernos estatales y municipales. “Los acuerdos interinstitucionales solo pueden realizarse por la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales”, según el artículo 1 de la Ley sobre la celebración de tratados (SER, 1992). La sociedad civil no puede realizar estos acuerdos.

La Ley de Celebración de Tratados se desprende de manera forzada de la Carta Magna y en ella la tutela de la SRE rige el proceso de desarrollo de las relaciones internacionales de las entidades subnacionales. El ejecutivo con la SRE tiene el duopolio de las relaciones internacionales, que no permiten la inserción global de los gobiernos locales (Orozco, 2016), limitando la gestión de la paradiplomacia.

En el 2004 en el Reglamento Interior de la SRE, la Dirección General de Enlace Políti-

co toma el nombre de Dirección General de Coordinación Política (DGCP), entre cuyas funciones están: promover la participación de los gobiernos locales en la formulación y negociación de programas de cooperación entre México y otros países así como coordinar la construcción de agendas de trabajo en el exterior de autoridades y funcionarios locales que desarrollan giras internacionales (Ruiz, 2009). No existe autonomía para el desarrollo de la paradiplomacia, está tutelada.

La SRE promovió proyectos de colaboración a través del Programa Nacional de Ciudades Hermanas, que el 2008 se llamó Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada; que impulsa acuerdos de hermanamiento entre estados y municipios con sus pares en el exterior, como instrumentos de cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local (SRE, 2008). Se busca: a) la medición de resultados, b) la realización de acuerdos bajo el asesoramiento de la SRE, desde la iniciación hasta su formalización e implantación bajo una perspectiva de largo plazo y c) la realización de Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHAA); acompañaron a estos programas, la participación ciudadana que se promueve a través del *Reglamento Tipo de Ciudades Hermanas*, en el que se establece un Comité de Ciudades Hermanas y para el fortalecimiento de la administración pública municipal estaba el Programa de asesoría para la creación de Oficinas Municipales de Asuntos Internacionales (OMAI), con el fin de dar seguimiento, resguardar y transparentar toda la información de la vinculación de los municipios; para cuya concreción de los AHAA se estandarizó un for-

mato de “acuerdo”, cuyo resultado al 2008 fue de 1,200 acuerdos entre estados y municipios mexicanos con entidades gubernamentales extranjeras, de los que solo 200 tenían validez jurídica y solo el 20% se concretizaron en programas con proyectos específicos (Ruiz, 2009). Los acuerdos registrados en la SRE al 1° de julio de 2018 fueron 894 (Schiavon y González, 2018), sin precisar resultados concretos ni si son jurídicamente válidos.

En el 2007, las entidades federativas con más acuerdos fueron: Jalisco (51), Estado de México 6, Nuevo León 5, Quintana Roo 5, Hidalgo 4; mientras que Puebla tuvo 3 y Oaxaca 2. En el ámbito municipal: Jalisco llegó a 20, Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y Estado de México 13, Nuevo León y Puebla 11 (cada una) y Michoacán 9; mientras que Oaxaca, ninguno (Ponce, 2008). Sin embargo, la cantidad no garantizó éxito como señala la propia SRE en el 2008 (Citado en Ponce, 2009).

En el 2018 se encuentra que las entidades federativas con más acuerdos fueron: Jalisco (110), Estado de México (48), Ciudad de México (antes Distrito Federal) (58), Nuevo León (11), Michoacán (12), Quintana Roo (9), Guanajuato (10), Puebla (13), Oaxaca (17) y Durango (21). En el ámbito municipal: Jalisco (56), Estado de México (43), Nuevo León (37), Michoacán (31), Quintana Roo (20), Guanajuato (18), Veracruz (16) Puebla (14), mientras que Oaxaca cinco. En 10 años la variación en Puebla es de 10 acuerdos estatales y 3 municipales más, mientras que Oaxaca pasa de dos acuerdos estatales en el 2007 a 17 y de cero a cinco municipales.

En este proceso son las ciudades que surgen con el mayor potencial para avanzar

en la paradiplomacia. Siguiendo a Derbez es preciso mencionar que la internacionalización de los Estados y de los municipios, agrupados bajo el denominativo de gobiernos locales, es reciente, pero las autoridades de los gobiernos locales promueven sus potencialidades para “atraer inversión, intercambiar experiencias en diversos terrenos, promover mecanismos de cooperación descentralizada y en algunos casos, para diseñar y ejecutar su propia política internacional” (Derbez, citado en Arámbula, 2008, p. 14).

No obstante, estos avances mínimos (Orozco, 2016), la verticalidad y escasa autonomía de las entidades subnacionales prevalece, a la vez que Estados y municipios en muchos casos realizan acuerdos con entidades extranjeras sin informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuyo principal motivo según Ponce (2008) es el desconocimiento de la ley. Sin embargo, también es posible que la causa sea la necesidad de autonomía que necesitan estos gobiernos para realizar acuerdos y que, aunque conocen la ley, prefieren realizarlos al margen de ella para obtener ciertos beneficios o es una forma de presión al gobierno federal.

Los problemas principales de la paradiplomacia local fueron el desconocimiento de la ley (Ruiz, 2009; Ponce, 2008); la falta de coordinación al interior de la SRE para darla a conocer, promover su cumplimiento y dar el seguimiento a los acuerdos, y la complejidad de la paradiplomacia por la inestabilidad de la SRE, los múltiples actores locales, los escasos recursos y la poca relevancia para la Cancillería de los temas de hermanamiento (SRE, 2008 citado en Ruiz, 2009, p. 263).

III. ENTRE LA PARADIPLOMACIA Y LA CIBER-PARADIPLOMACIA: ¿PROCESOS EN CONSTRUCCIÓN EN OAXACA Y PUEBLA?

En México las entidades subnacionales mexicanas son los 32 Estados, 2,458 municipios y 16 alcaldías en la Ciudad de México. En el Estado de Oaxaca existen 570 municipios y en Puebla 217 municipios. Estas entidades con un contexto turístico y globalizado, con deman-

das crecientes y cada vez más capacidades de gobierno, tienen potencial para desarrollar sus relaciones internacionales.

En el presente siglo, las entidades federativas de Puebla y Oaxaca, principalmente, aunque también algunos de sus municipios, desarrollan actividades paradiplomáticas. De las mediciones que existen sobre el nivel de relaciones internacionales en los Estados están las que realizó Schiavon (2018):

Tabla 2
Diplomacia local de Oaxaca y Puebla (2014-2018)

Estado	2004	2009	2014	2018
Oaxaca	1.10	1.30	2.40	2.40
Puebla	1.70	1.90	2.80	2.80

Fuente: Shiavon y González (2018, p. 150).

La tipología de Schiavon (2010) establece de acuerdo con el puntaje de la medición que va de 1 a 3: muy alta si todo es igual a 3; alta si es mayor o igual que dos y menor de 3; media si es mayor o igual que 1, pero menor que 2 y; baja si es menor que 1 (Schiavon, 2010). En la medición del 2004 y 2009 la medición media y en el 2014 y 2018 es alta, con una ventaja para Puebla.

Puebla tiene al 2016, 13 acuerdos, 10 de hermanamiento y 3 de cooperación firmados entre 2001 y 2012: en deporte, educación, cultural, protección civil, cooperación económica y comercial, turismo y construcción urbana; y Oaxaca, dos de hermanamiento: firmados en Oaxaca de Juárez el 2014 y en Juchitán de Zaragoza en el 2009 (no se encuentra sobre qué tema); a su vez que en Puebla se crea la Dirección de Relaciones Internacionales y

Oaxaca no (Ortega, 2016). Al 1 de julio de 2018 Oaxaca tiene 17 acuerdos estatales y 5 municipales, mientras que Puebla tiene 13 estatales y 14 municipales, que se realizan principalmente con su contraparte gubernamental (dos terceras partes) y un tercio con otras organizaciones como organismos internacionales, ONG, actores privados, universidades y centros de investigación (Shiavon y González, 2018).

El Estado de Puebla cuenta con la coordinación Estatal de asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos; y el Estado de Oaxaca el Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante (Cruz, 2016), pero se centran más en actividades de vinculación con los emigrantes que en acciones de paradiplomacia. En algunos estudios consideran a las actividades turísticas de Oaxaca como actividades de presencia internacional relacionadas con la paradiploma-

cia (Dávila, Schiavon y Velázquez, 2008), en realidad no lo son aunque pueden ser un eje para su desarrollo.

3.1. Una aproximación al caso de Oaxaca de Juárez

Aunque Velázquez (2006) considera que el Estado de Oaxaca por tener alta tasa de emigración a Estados Unidos debería realizar acciones paradiplomáticas con otros actores internacionales, no necesariamente sucede así porque el impulso de la paradiplomacia es limitado, más aún a nivel local. En el mejor de los casos han sido inestables y de bajo perfil, por no decir escasas, en el nivel estatal y casi ausentes en el nivel municipal y de la diplomacia urbana, con ausencia en los planes de desarrollo locales.

En el Plan de Desarrollo del Municipio de Oaxaca de Juárez 2017-2018 (Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 2017) se plantea:

a) “Promover los productos elaborados en el municipio en mercados locales, nacionales e internacionales” (p. 90), que corresponde al sector económico.

b) “Divulgar la identidad cultural oaxaqueña a través de organismos estatales, nacionales e internacionales de fomento y difusión cultural” (p. 92), que se enmarca en el sector cultural.

En relación con los procesos electrónicos del gobierno se establece en el Plan de Desarrollo Municipal: la “Modernización administrativa y mejoras regulatorias, aplicando las mejores prácticas de gobierno digital” (p. 96), sin tener en cuenta el uso de las TIC para la promoción y desarrollo económico ni del turismo.

El Plan Municipal de Desarrollo de Oaxaca de Juárez 2019-2021, establece:

– En relación con la competitividad y creación de nuevas empresas, el “aprovechamiento de las relaciones internacionales”, se considera la “capacidad para capitalizar sus relaciones con el exterior” mediante el “flujo de visitantes extranjeros, la inversión extranjera directa, la oferta y ocupación hotelera, ventajas logísticas, sitios UNESCO”, que para el caso de Oaxaca alcanza un nivel medio-bajo (Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 2019, p. 82).

– “Desarrollar estrategias en coordinación con el sector empresarial para expandir la comercialización de productos oaxaqueños en el mercado [...] internacional” (p. 172), cuya línea de acción es impulsar la promoción de los productos locales entre compradores del mercado internacional.

– Promocionar la cultura de Oaxaca en el ámbito internacional, cuya estrategia es proyectar la cultura, arte e identidad de los oaxaqueños a nivel internacional y colocar a la ciudad de Oaxaca como un referente cultural a través de ferias y eventos culturales y artísticos, cuyo eje es la ciudad productiva.

En relación con el gobierno electrónico y uso de las TIC por el gobierno se busca implementar la mejora de la conectividad y el acceso de la población a Internet en el municipio, el acceso en todos los espacios públicos con servicio de Internet libre en las plazas públicas de las 13 agencias y sus espacios públicos e impulsar una estrategia para incorporar servicios y ofrecer información, así como capacitar a los servidores públicos para favorecer el acceso al gobierno digital (Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 2019); “utilizar canales de promoción

turística a través de plataformas digitales y redes sociales” (p. 19) y facilitar el acceso en el marco de una política de inclusión digital (Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 2019). Es decir, las relaciones internacionales se limitan al ámbito de la promoción turística.

No se pudo tener acceso al Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016. En el de 2017-2020 no existe una estrategia de paradiplomacia precisa, aunque tiene dos ejes posibles para su impulso: el uso de las relaciones exteriores para promover la competitividad en busca del desarrollo local y la promoción del turismo, esta última también por vía digital. Sin embargo, esto no implica la existencia de una política o programa para impulsar la ciberparadiplomacia.

El estudio de Heredia-Sosa (2019) con base en la observación no participante, análisis de documentos y entrevistas a un funcionario de municipio, tres de la SRE, tres de organizaciones intergubernamentales, tres académicos especialistas en el área y un funcionario de un organismo federal INAFED, relacionado con TIC, encuentra que: la participación internacional del municipio es escasa, errática, no bien estructurada, con un marco legal inapropiado y no profesionalizado, existe la utilización discrecional del presidente municipal en turno, con un concepción de relación donador-donante, de no corresponsabilidad, desconocimiento de la ley, cuya continuidad de la política no es posible por el período corto de los municipios que es de tres años. Es decir, una paradiplomacia débil, en la que los actores de la sociedad civil y otros partidos políticos no son tenidos en cuenta para una planeación integral de las relaciones interna-

cionales, centrada en el desarrollo local y con visión de largo plazo.

En el estudio se señala que es significativa la ayuda cuando es económica, por lo que son importantes los hermanamientos productivos y para que haya más visitas, lo cual es visto como un instrumento de promoción. Asimismo, hay interés en las relaciones para ayudar a recuperar los dos ríos, haciendo énfasis que de Phoenix pueden enviar expertos para la capacitación. A la vez se plantea una visita a Palo Alto, que ayudaría para la educación, la donación de ropa y medicinas; o con ciudades de Chile para la prevención de desastres como los sismos, esto desde el discurso del funcionario municipal. Los otros entrevistados, destacan el paso de un enfoque de asistencialismo al de cooperación, los temas de la cultura, la seguridad pública, compartir problemáticas para buscar soluciones conjuntas, saneamiento ambiental, agenda verde, transporte, cambio climático, política social urbana, salud, vivienda, lucha contra la pobreza, exportación e inversión extranjera directa, remesas, atracción del turismo, comercio, educación, medioambiente y desarrollo local; a la vez que se destacan como obstáculos: la violencia social como mala imagen del Estado, desconocimiento de cómo realizar acciones paradiplomáticas y de la ley, bajo nivel de profesionalización y el problema de la no continuidad al terminar los períodos de gobierno (Heredia-Sosa, 2019).

Se puede concluir que, se valora la importancia de las relaciones internacionales, pero no se sabe cómo aprovecharlas y se desconoce la ley. A esto se agrega que en los planes de desarrollo apenas se establecen lineamientos del aprovechamiento de las rela-

ciones internacionales con fines de desarrollo. En otras palabras, están casi ausentes y no se tiene un plan ni estrategias integrales diseñadas para tal fin.

La ciberdiplomacia está ausente en los planes de desarrollo y como estrategia electrónica para las relaciones internacionales, pero en la práctica se utiliza como el medio de contacto, para la comunicación y la gestión, en particular el uso del teléfono inteligente con mensajería de WhatsApp, correo electrónico, *Face time*, Internet y el uso de videollamadas y videoconferencias por Skype (Heredia-Sosa, 2019). Es un medio de comunicación y mínimamente de gestión.

Como propuesta, desde el funcionario entrevistado, es la implementación de un área de asuntos internacionales a cargo de la secretaría municipal o dirección de turismo, el asesoramiento de la DGCP de la SER y un estudio detallado de los municipios candidatos extranjeros interesados en los temas de interés de Oaxaca de Juárez como la seguridad y para construir una imagen del municipio en el exterior (Heredia-Sosa, 2019). En este caso, es necesaria la creación de esta área, con capacidad para atender los asuntos internacionales y desarrollar estrategias y actividades paradiplomáticas, de lo cual se carece. La escasa paradiplomacia es espontánea, inercial e impulsada por las circunstancias y las necesidades globales, por lo tanto, es incipiente, inestable y asistencialista.

La conjunción de fenómenos que impulsan a la paradiplomacia: globalización, competencia de mercados, democratización del sistema político, mayor descentralización y aumento de flujos de migración, que señala Ayala (2008), no obstante estar presentes no

han logrado una dinámica de internacionalización del municipio de Oaxaca de Juárez, asimilándose a lo global sin gestionar la globalización para generar desarrollo local. Los acuerdos internacionales ni siquiera son públicos y si bien se señalan algunos procesos de cooperación internacional, estos son de tipo asistencial o de apoyo a ciertas necesidades locales, pero no de promoción y desarrollo del comercio, el turismo, la producción e innovación, tampoco existe una promoción externa, quedando en asuntos protocolares básicos sin abordar los temas relevantes que señala Ippolito (2016). Tampoco se realizan los procesos de gestión y representación extranjera enfocadas en el desarrollo local, la cooperación internacional subnacional y la participación concurrente con objetivos claros en materia económica, social, política y cultural, porque se carece de la misma que señala Ayala deben realizarse en la paradiplomacia (2014). Así la relación con actores extranjeros es mínima y sin un plan estratégico de relaciones internacionales.

El sitio web <https://www.municipiodeoaxaca.gob.mx/>, incorpora la transparencia, leyes y reglamentos, atención ciudadana, transparencia fiscal y trámites y servicios, pero no existe un espacio para relaciones internacionales, turismo o vínculo con municipios extranjeros u otros organismos. Incluye las gacetas, geomática, sesiones de cabildo, programas sociales, padrón de beneficiarios, proveedores y contratistas, comité de transparencia, actas del comité de transparencia, agentes, catálogos de giros, información estadística, código de ética, código de conducta, presupuesto ciudadano, nómina transparente, atención ciudadana, métrica de gobierno abierto, Oaxaca creativa (cultura, ar-

te, gastronomía, música), Plan Municipal, Secretariado Ejecutivo del Sistema Municipal de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (SESIMULPIDINNA), Información financiera, recolección de basura, mujer segura, sistema CONFFYA, mejora regulatoria y preguntas frecuentes, el canal oficial de YouTube, El acontecer municipal del mes (conjunto de actividades diversas, incluyendo deportivas y culturales), vínculos a Facebook, Twitter e Instagram, los integrantes del cabildo y la relación de actividades y convocatorias del municipio. No incorpora a la paradiplomacia.

Los funcionarios consideran necesaria la paradiplomacia, los planes de gobierno contemplan enfoques y actividades en el marco de la globalización y de la nueva gobernanza y el gobierno abierto, y consideran importante la participación. No obstante, las actividades internacionales son incipientes y las realizadas con uso de las TIC básicas, pero no son suficientes para hablar de una paradiplomacia como lo plantea Todorovska y Erlandsen.

La ciberdiplomacia municipal (relaciones internacionales municipales a través de las TIC) está ausente. No hay incorporación de actores ciudadanos, no existe un plan y el sitio web carece de un espacio para las relaciones internacionales ni como contacto, ni de organizaciones o redes municipales o de ciudades en línea. Tampoco existe la paradiplomacia pública *online*. Es un asunto pendiente.

3.3. Una aproximación al caso de Puebla de Zaragoza

Al iniciar el presente siglo, la paradiplomacia del Estado de Puebla “ha sido directa y se ha

realizado a nivel local, sin apoyos federales y de forma desvinculada con mecanismos indirectos, como proyectos federales con respecto al exterior” (López y Stetza, 2008, p. 249), destacando como temas relevantes la migración y la inversión extranjera (Cid-Capetillo, 2008), pero en el ámbito estatal.

En el ámbito del Municipio de Puebla, la paradiplomacia no aparece definida como una estrategia en el Plan de Desarrollo Municipal 2014-2018. Aunque reconoce la necesidad de la vinculación internacional como de la inserción a la economía global para promover la incorporación de las empresas poblanas y la vinculación con los mercados internacionales (Ayuntamiento de Puebla, 2014). En él se delinea lo que serán sus relaciones internacionales en este período, con las siguientes acciones:

a) “Presencia pasiva en proyectos estratégicos susceptibles de vincularse a fondos concursables e internacionales” (pp. 93, 97).

b) “Celebrar alianzas de colaboración con instituciones y organizaciones locales, nacionales e internacionales para garantizar el desarrollo integral de las familias” (p. 128).

c) Atraer eventos artísticos y culturales internacionales a bajos costos.

d) “Fomentar y ejecutar proyectos de inversión para la ciudad y Zona Metropolitana que contemplen la participación de los municipios conurbados, los gobiernos estatal y federal, así como organismos internacionales” (p. 204).

Sobre el uso de las TIC se considera de importancia para la vinculación y accesibilidad de los ciudadanos con el trabajo del gobierno municipal y la consolidación de Puebla como ciudad digital, digitalizar los procesos admi-

nistrativos y de gestión, y dar certeza jurídica a través del funcionamiento digital del cabildo (Ayuntamiento de Puebla, 2014), pero no contempla estrategias electrónicas para sus relaciones internacionales y su vinculación con los acuerdos internacionales de hermanamiento o cooperación. La gobernanza electrónica está ausente, aunque el enfoque desde el que se abordan los procesos y actividades de gobierno en la planeación es de gobernanza y gobierno abierto.

En el Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021 se planea: establecer mecanismos que promuevan la colaboración de los organismos internacionales en el desarrollo de programas, proyectos y actividades de desarrollo social y productivas de carácter transtrenial³; gestionar la participación del municipio en las estrategias internacionales, federales, estatales y regionales para el bienestar de las familias poblanas; vincular el sistema municipal DIF con instancias públicas y privadas, nacionales e internacionales, para prevenir los diferentes tipos de violencia en la familia, para la no discriminación, igualdad de género y prevención de la violencia contra las mujeres; vincular el municipio con organismos que promuevan acuerdos internacionales para atender el medioambiente y cambio climático; generar las condiciones para mejorar la posición del municipio de Puebla en los estudios internacionales en la atención y gestión de trámites empresariales; ayudar al sector industrial a la realización de congresos, convenciones y

eventos internacionales para posicionar la Ciudad de Puebla como destino turístico; gestionar programas de cooperación internacionales para el desarrollo sostenible del Centro Histórico (Ayuntamiento de Puebla, 2018). La paradiplomacia se orienta al desarrollo local.

En el siglo XXI, como ciudad, Puebla en la primera década participó de las redes de ciudades del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) conjuntamente con Monterrey, San Pedro Garza García, Santiago de Querétaro, Cuernavaca, Durango, Guadalajara, Mérida y Tehuacán, en el que no participó Oaxaca, y recibió capacitación para la planeación estratégica con participación de la ciudadanía; asimismo, al igual que Oaxaca y otras ciudades, participa en el URBAL, programa de cooperación descentralizada entre autoridades subnacionales europeas y latinoamericanas de la Comisión Europea (CE) en la misma década (Santos, 2008). Las redes de migrantes son una estrategia efectiva para los gobiernos municipales para el desarrollo de relaciones internacionales, presentes en Puebla (UDLAP, s.f.) y vinculan con el Estado de Puebla como mi Casa es Puebla en Estados Unidos (EU) (Cruz, 2016), pero no se tiene evidencia de que el municipio de Puebla tenga algún tipo de vinculación. Sin embargo, Puebla participa en diversas eventos y actividades internacionales, gracias a su cercanía a la Ciudad de México, ser parte de una gran zona metropolitana, su mayor dinámica económica

³ Transtrenial se refiere a que las políticas o programas incluyan al menos dos períodos de tres años.

e infraestructura, aunque está articulada más al gobierno estatal que al municipal.

En el caso del municipio de Puebla se observa, en la planeación, la incorporación de las actividades de paradiplomacia que señalan Ayala e Ippolito y los cuatro tipos de relaciones que Acuto *et al.* contemplan para las ciudades, se desarrollan las redes de ciudades y tienen gran impulso en el sector económico. Asimismo, las acciones protocolares, cooperación para el desarrollo y las redes con tal fin, además del impulso cultural y científico, con fines de articulación global.

En los procesos y herramientas electrónicas se busca “diseñar el sistema legal en materia de desarrollo urbano, rural, hídrico y de medioambiente” (Ayuntamiento de Puebla, 2018, p. 44); atender al turista antes y después de su visita a través de medios digitales, mejorar la plataforma digital para facilitar la consulta ciudadana de los servicios y promocionar el Internet como derecho ciudadano (Ayuntamiento de Puebla, 2018). En este caso se observa al menos una estrategia digital en relación con el exterior, para el caso del turismo.

Su sitio web <http://pueblacapital.gob.mx/>, no cuenta con ningún link sobre datos históricos y turísticos, ni información y servicios personalizados para extranjeros, tampoco vínculos con gobiernos subnacionales de otros países o de México. Es un sitio web de gobierno tradicional que oferta fundamentalmente información sobre el gobierno local, trámites, documentos, datos abiertos, gobierno abierto, pagos en línea y trámites empresariales, además de la legislación y la *Gaceta Municipal*, como sucede con el caso de Oaxaca, pero sin un plan estratégico ni espacio específico para las rela-

ciones internacionales en el marco de lo que es la ciberparadiplomacia.

El municipio de Puebla como el de Oaxaca tienen como parte de su discurso político y planeación la gobernanza y el gobierno abierto como formas de gestión y de gobierno, no obstante, si bien hay espacios de participación, colaboración y se impulsa la transparencia, posterior a la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, las autoridades se limitan al desarrollo de una administración jerárquica. En el ámbito de la paradiplomacia, se realizan eventos y congresos internacionales en los que participan coordinadamente los actores involucrados, pero el proceso de gobernanza, planeación estratégica y e-gobierno es ausente y de poco impacto. Aunque la ciudad es sede de varias empresas transnacionales de industria automotriz y aeroespacial.

Puebla participa de diversas redes internacionales de ciudades y Oaxaca tiene escasa presencia, la ciudad de Puebla es sede frecuente de eventos internacionales y tiene presencia internacional significativa en materia económica, de educación superior y cultural artística, mientras que en Oaxaca de Juárez los eventos internacionales en materia económica no existen, y en el nivel superior y cultura son más frecuentes, pero son menos que en Puebla y sus avances de modernización de la gestión pública desde la perspectiva de la nueva gobernanza son de escaso desarrollo, predominando las formas de gestión de la gobernanza tradicional, por lo tanto pese a tener avances en el gobierno electrónico, estos se ven entorpecidos por las viejas formas de hacer política y gestionar lo público. Así, aunque en sus planes tienen ejes y estrategias

innovadoras y de impulso de la participación y gobierno abierto, en la práctica de la gestión no se aplican.

Las dos ciudades y gobiernos municipales presentan acuerdos de hermanamientos, aunque no aparecen entre los documentos que el municipio difunde, siendo más bien discrecionales y limitados a quienes participan. En el caso de Oaxaca de Juárez los entrevistados del estudio de Heredia-Sosa no hablan de ellos y ameritan una revisión. Tampoco hay estudios que analicen sus alcances y evalúen sus resultados. La dinámica de visitas de autoridades y organismos internacionales, como de empresas y eventos internacionales de diverso tipo son frecuentes en Puebla y muy escasos en Oaxaca, asimismo Puebla tiene mayor presencia en redes urbanas, las que también necesitan ser estudiadas con mayor profundidad porque los estudios apenas los mencionan en los dos casos.

En Oaxaca, en el marco de lo que la ley establece y en relación con lo que plantea Ayala e Ippolito, la paradiplomacia se limita a actividades protocolares, de cooperación para el desarrollo y en las de Acuto *et al.* a los hermanamientos de ciudades y relaciones bilaterales. Mientras que en Puebla, en los modelos de Ippolito y Ayala además incluyen visitas, redes diplomáticas, convenios, cartas, acuerdos, así como la búsqueda de cooperación técnica y financiera con fines de desarrollo económico orientado al desarrollo local y en la tipología de Acuto *et al.*, además de los hermanamientos, también desarrollan las redes de ciudades y compromiso global basado en el lugar.

Finalmente, la paradiplomacia si bien tiene un mayor avance en Puebla por más número de acuerdos y actividades interna-

cionales, el nivel local de la diplomacia es de poco desarrollo, no tiene un plan estratégico y la ciberparadiplomacia se reduce a procesos de comunicación y gestión básicos. La paradiplomacia y e-paradiplomacia no responden a una programa o proyecto sistemático e integral, menos a una política pública definida. No existe una gestión del cambio de las relaciones internacionales ni de lo global desde lo local. Tampoco el sitio web municipal en inglés ni en el idioma de las lenguas indígenas. Los procesos de gobernanza se incorporan a sus planes de desarrollo, sin embargo no se realizan en el gobierno local y no se incluyen las actividades de la paradiplomacia ni esta es un eje para el desarrollo local de la misma.

CONCLUSIONES

El empoderamiento internacional de los gobiernos locales para gestionar su desarrollo ha permitido que las ciudades y sus gobiernos se conviertan en protagonistas internacionales. Son las ciudades globales las que desarrollan procesos de paradiplomacia fuertes e incluso influyen en la alta diplomacia de los gobiernos. En el ámbito latinoamericano son las ciudades con mayor desarrollo e infraestructura las que impulsan mejor sus acciones y mecanismos paradiplomáticos. Las ciudades de menor desarrollo, medianas o pequeñas, experimentan más rezago y obstáculos en sus relaciones internacionales.

En los casos de Puebla y Oaxaca, no obstante la importancia para la emigración y el turismo, la paradiplomacia es débil y la ciberparadiplomacia incipiente. Se carece de políticas y estrategias que las impulsen y se orienta

a la cooperación para el desarrollo de sectores específicos, ayuda asistencial y, en el mejor de los casos, en la búsqueda de inversión extranjera directa. Además, existe desconocimiento de la ley y de su proceso de implementación. Los planes de desarrollo contienen lineamientos generales sin proyectos concretos para la implementación más allá de los acuerdos de hermanamiento con resultados relativos o relaciones internacionales informales cuyos resultados no son conocidos. Son sus limitaciones.

Con las TIC los gobiernos adoptan el gobierno electrónico, que se expresa a través de e-Services, e-Management, e-Policy, e-Democracy, a los que se suma la e-diplomacy o ciberdiplomacia. La importancia de las nuevas tecnologías para las ciudades y gobiernos locales se evidencia en el uso que realizan las ciudades globales, como se observa en el ejemplo de Dubái. El internet se ha convertido en espacio público y político, que cada vez es más activo en México y se transita al gobierno electrónico, sin embargo, en materia de paradiplomacia, es lento el avance y en la ciberdiplomacia es incipiente e inercial al impacto global y tecnológico.

En este proceso, se plantea que tanto Internet como el gobierno electrónico son espacios de paradiplomacia. Su realización es posible a través de la ciberdiplomacia, que tiene las siguientes relaciones: de gobierno a gobierno (entre un país o nivel de gobierno a otro) (G2G); de gobierno a empleado, entre el gobierno y sus funcionarios diplomáticos y sus administraciones (G2E); de gobierno a ciudadanos (y sus organizaciones) (G2C), para la transparencia, el control de la diplomacia y la legitimación de las acciones diplomáticas;

de gobierno a negocios (empresas) (G2B); de gobierno a extranjeros (G2F) mediante la diplomacia pública; y de gobierno a organizaciones internacionales (G2IO), como la ONU, OMS, BID, BM, PNUD, entre otras.

Teniendo en cuenta las relaciones paradiplomáticas: a) protocolares, b) promoción e imagen-marca y, c) de cooperación para el desarrollo, en los dos municipios se realizan la primera y la tercera de manera limitada, de manera incipiente se realiza promoción del turismo a través de las TIC, no como parte de la paradiplomacia.

En relación con la tipología de Acuto *et al.* (2018), no existe una política pública municipal de relaciones exteriores en ambos municipios. Sin embargo, en Puebla de Zaragoza participan en varias redes internacionales y es un lugar de asentamiento de industrias globales y participa en varias redes de ciudades, mientras que solo se encuentra una red de ciudades en la que participa Oaxaca en el presente siglo y en Oaxaca de Juárez se carece de producción industrial de empresas transnacionales como en Puebla de Zaragoza. En relación con el gobierno electrónico si bien ha mejorado no incluye la ciberparadiplomacia en su implantación en los dos municipios, aunque tiene un uso incipiente no planeado.

REFERENCIAS

- Acuto, M. *et al.* (2018). Toward City Diplomacy: Assessing capacity in select global cities. Toward_city_diplomacy_report, *The Chicago Council on Global Affairs*, pp. 1-12. Recuperado de https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/toward_city_diplomacy_report_180207.pdf

- Aguilar, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: FCE.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, Ciudad de México: Fundación Friedrich Neumann para la Libertad.
- Aguirre, D.; Manof, I. y Ramos, A. (2018). Introducción. La digitalización de la diplomacia pública: hacia un nuevo marco conceptual. *Revista Mexicana de Política Exterior*. 113: 7-13.
- Arámbula, A. (200). *Las relaciones internacionales de las autoridades locales (Actores subestatales en las relaciones internacionales)*. México D. F.: Centro de Documentación, información y análisis. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedial/sial/spe/spe-iss-06-08.pdf>
- Ayala, J. (2014). La cooperación internacional subnacional versus diplomacia local: utilización de un concepto para la academia mexicana. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 120-121, pp. 77-104.
- Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez. (2020). Sitio web. Recuperado de <https://www.municipiodeoaxaca.gob.mx/>
- Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez. (2017). *Plan Municipal de Desarrollo Oaxaca Patrimonio Mundial 2017-2018*, Oaxaca de Juárez: Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez.
- Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez. (2017). *Plan Municipal de Desarrollo de Oaxaca 2019-2021*, Oaxaca de Juárez: Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez.
- Ayuntamiento de Puebla. (2020). Sitio web. Recuperado de <http://pueblacapital.gob.mx/>.
- Ayuntamiento de Puebla, (2018). *Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 del Municipio de Puebla*. Puebla: Ayuntamiento de Puebla.
- Ayuntamiento de Puebla. (2014). *Puebla. Plan Municipal de Desarrollo. 2014-2018*, Puebla: H. Ayuntamiento de Puebla.
- Balhim, R. (2018). City diplomacy: global agendas, local agreements, *The geopolitics of cities old challenges, new issues*, Brasilia: IPEA, pp. 123-170.
- Boira, E.; García, F. y Rodríguez, A. (2013). La diplomacia del presente: universo 2.0 al alcance de la mano, *Revista Comunicación y Hombre*, 9, pp. 75-88.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid: Editorial CEURA. Recuperado de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>.
- Cárdenas, S. y Velázquez, R. (2018). Diplomacia ciudadana: las organizaciones de la sociedad civil y la política exterior, *Teoría y práctica de la diplomacia en México: aspectos básicos*, Nuevo León, pp. 131-144.
- Castro, A. (2019). Ciberdiplomacia y comunicación institucional: La presencia de la diplomacia digital española en redes sociales, *Estudios Institucionales*, vi, 10, pp. 45-72.
- Castells, M. (2000). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, vol. I. Madrid: Alianza Editorial.
- Cid-Capetillo, I. (2008). [Reseña] Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas, *Revista Política y Gobierno*, vol. xvii, No. 1, pp. 185-189.
- Cooper, A.; Heine, J. y Thakur, R. (2013). Introduction: The Challenges of 21st-Century Diplomacy, *The Oxford Handbook on Modern Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-34. Recuperado de [https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb-9780199588862.001.0001/oxfordhb-9780199588862-e-1](https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199588862.001.0001/oxfordhb-9780199588862-e-1)
- Cruz, N. (2016). Políticas transnacionales estatales y comunidades migrantes mexicanas: el centro de Oaxaca en los Ángeles California, Tesis de Maestría, Tijuana: EL COLEF.

- Cull, N. (2018). El largo camino hacia la diplomacia digitalizada: breve historia del uso de internet en la diplomacia pública en Estados Unidos, *Revista de la Política Exterior*, 113, pp. 15-33.
- Cull, N. (2009). Diplomacia pública: consideraciones teóricas, *Revista Mexicana de Política Exterior*. Recuperado de <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n85/cull.pdf>
- Dávila, C.; Schiavon, J. y Velázquez, R. (2008). *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*, Publicaciones Cide, No. 174, México D. F.: Cide, pp. 1-46.
- Días, R. (2011). Paradiplomacia y turismo en las redes de ciudades del Mercosur, *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 20, pp. 1408-1430.
- Erlandsen, M. (2018a). Presentación Dossier: Nueva Diplomacia Pública, *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, 2 (1), pp. 14-25.
- Erlandsen, M. (2018b). Twitter como herramienta de paradiplomacia: un estudio exploratorio de cohorte (2013-2017) basado en Cataluña, *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 2 (1), 211-332.
- Erlandsen, M. (2017). Twitter como herramienta de paradiplomacia: un estudio cuantitativo exploratorio basado en los casos de Quebec y Cataluña, Tesis de Maestría, Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Habermas, J. (2010). *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid: Trotta.
- Habermas, J. (2008). *Facticidad y validez*, Madrid: Trotta.
- Heredia-Sosa, I. (2019). Ciberparadiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos municipales a través de las TI., Tesis de maestría Miahuatlán de Porfirio Díaz: Universidad de la Sierra Sur.
- Holmes, M. (2013). *What is e-Diplomacy?* Paper prepared for the 2013 7th European Consortium for Political Research General, pp. 1-10. Recuperado de <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/13be8e0e-c92e-4a16-a33d-7206a57a4fa6.pdf>
- Innerarity, D. (2015). ¿Qué es eso de la gobernanza?, *Documento en Línea*, pp. 1-11. Recuperado de: http://globernance.org/wp-content/uploads/2015/12/Gobernanza_DanielInnerarity.pdf
- Innerarity, D. (2006). *El nuevo espacio público*, Madrid: Espasa Calpe.
- Ippolito, D. (2019). Paradiplomacia de gobiernos no centrales: estudio de caso sobre Paraná y Concordia, Provincia de Entre Ríos, Argentina, *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 22, pp. 5-21.
- Klavins, D. (2011). Understanding the Essence of Modern Diplomacy. *The ICD Annual Academic Conference on Cultural Diplomacy 2011: Cultural Diplomacy and International Relations; New Actors; New Initiatives; New Targets*. Recuperado de <http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/2011-12-cdac/Understanding-the-Essence-of-Modern-Diplomacy-Didzis-Klavins.pdf>
- Koon-Hong, C. (2016). La diplomacia de la ciudad y gobernanza “global”: revitalizar la democracia cosmopolita, *Innovación: The European Journal of Social Science Research*, 29, 2, pp. 134-160.
- Kuznetsov, A. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs*. New York, NY: Routledge.
- López, M. y Sletza, A. (2008). La participación poblana, dos ejes de análisis. *Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México D. F.: Unam.
- Manfredi, J. (2014). Taxonomía de la diplomacia digital en la agenda de las nuevas relaciones internacionales, *Historia y Comunicación Social*, 19, pp. 341-354.

- Manfredi, J. y Ramos, A. (2018). Redes sociales, información internacional e integridad diplomática, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 113, pp. 97-117.
- Manfredi, J. y Rubio, R. (2018). Diplomacia pública digital en España: De la idea a la acción. *Diplomacia pública digital: el contexto iberoamericano*, Costa Rica: Universidad Nacional de Costa Rica.
- Mesa, J.; González, C. y Duarte, L. (2018). Paradiplomacia de Dubái, *Revista Espacios*, 39, 16, pp. 16-26.
- Miskimmon, A.; O'Loughlin, B. y Roselle, L. (2018). Narrativa estratégica: el arte de la diplomacia en el siglo XXI, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 113, pp. 73-95.
- Néspola, M. (2012). El nuevo paradigma de la diplomacia, *Ensayos Contemporáneos*, 46, pp. 49-53.
- Oddone, N.; Rodríguez, H. y Quiroga, M. (2018). Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea. Una descripción comparada, *Civitas*, vol. 18, No. 2, pp. 332-350.
- Ortega, M. (2016). Factores que afectan la continuidad de la actividad internacional de los gobiernos locales. El caso de la paradiplomacia en Zapopan, Jalisco, Tesina de maestría, Ciudad de México: Cide.
- Pría, M. (2008). Las relaciones internacionales del siglo XXI: hacia una disciplina ciudadana, *Revista de Relaciones Internacionales de la Unam*, 101-102, pp. 157-171.
- Ponce, E. (2008). La dimensión internacional de los municipios mexicanos: marco teórico-normativo y práctica de una realidad. *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México D. F.: Unam.
- Ramos, J. (2012). Análisis comparativo de la diplomacia del siglo XX y la diplomacia del siglo XXI basado en: tipo de diplomacia, papel del Estado, actores que intervienen, diplomacia secreta y del Estado, actores que intervienen, diplomacia secreta y teoría de RR.II., Tesis doctoral, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Régnier, P. (2011). The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy: Identification of a Community of Practice and Prospects for International Recognition, *International Review of the Red Cross*, 93 (884), pp. 1211-1237. Recuperado de <http://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2011/irrc-884-reginier.pdf>. p.1214
- Restrepo-Mesa, M. (2011). La participación en redes internacionales de gobiernos locales como una estrategia de internacionalización de los gobiernos locales. La experiencia de Barcelona en el período 2006-2009, Monografía de grado, Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Riordan, S. (2003). *The New Diplomacy*, Cambridge: Polity Press.
- Rodríguez, A. (2015). Diplomacia digital, ¿adaptación al mundo digital o nuevo modelo de diplomacia? *Revista Opción*, 31 (2), pp. 915-937.
- Rubio, J. (2009). Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la agenda *setting*, *Gazeta Antropológica*, 25 (1). Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/6ad8/cc9f356d6a2819a-864a5657e9fd62a550700.pdf>
- Rubio, R. (2014). La diplomacia pública: nuevos actores en un escenario nuevo. *La diplomacia pública como reto de la política exterior*, Madrid: Escuela Diplomática, pp. 10-19.
- Ruiz, L. (2009). Las relaciones internacionales de los municipios, *Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales, 49, pp. 253-275.
- Santos, G. (2008). *Las relaciones internacionales de las autoridades locales. Actores subestatales en las rela-*

- ciones internacionales*, Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Schiavon, J. (2018). La diplomacia local, en *Teoría y práctica de la diplomacia en México: Aspectos básicos*, Nuevo León: Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 103-117.
- Schiavon, J. (2010). La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010), *Colección de documentos de trabajo del Cide*, No. 201, pp. 1-37.
- Schiavon, J. y González, S. (2018). Diplomacia local. *La política exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y propuestas*, Ciudad de México: Cide, pp. 149-154.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (1992). Ley sobre la celebración de tratados. Texto vigente. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 02/01/1992, México F. F.: SRE.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (s.f.). *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la ley sobre la celebración de tratados*. Recuperado de <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/guia.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2008). *Programa mexicano de ciudades hermanas y cooperación internacional descentralizada*. México D.F.: SRE.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2013). Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Nuevo Reglamento publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 08/01/2009. Última Reforma. Recuperado de <https://sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/regint13.pdf>
- UDLAP. (s.f.). La paradiplomacia en México, *Documento online*. Recuperado de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/garcia_c_hm/capitulo1.pdf
- Velázquez, R. (2006). *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones internacionales de las entidades federativas*, Publicaciones CIDE, No. 157, pp. 1-36.
- Wolton, D. (1994). *El nuevo espacio público. La comunicación política: construcción de un modelo*, Barcelona: Gedisa.
- Sevin, E. (2018). La diplomacia digital como herramienta de comunicación en la crisis: alcance de los medios digitales en Turquía tras el 15 de julio, *Revista de la Política Exterior*, 113, pp. 185-207.
- Todorovska, A. (2015). Digital Diplomacy for Sub-State Actors: A case Study of Catalonia, Tesis de maestría, Budapest: Central European University.
- Zanettini, M. (2012). Resignificando los conceptos de “soberanía” y “diplomacia”. Los gobiernos subnacionales como nuevos actores del sistema internacional. El desafío de la “microdiplomacia global”, *Albarrobo-MEL*, 1, 1, pp. 1-15.

Relaciones internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para revisar el concepto de *actorness*

Mariana Luna Pont*
Nahuel Oddone**

RESUMEN

El desempeño internacional subnacional es crecientemente objeto de estudio de las relaciones internacionales. Diferentes categorías, caracterizaciones y perspectivas analíticas han sido desarrolladas para comprender la acción internacional de naturaleza multidimensional de los gobiernos locales y regionales, comúnmente conocida como paradiplomacia. Se destaca la perspectiva de actor internacional,

centrada en los criterios de definición y el análisis de las características y atributos para actuar internacionalmente. Esta aproximación poco dice acerca de su capacidad de desempeño, relevancia e impacto en la política mundial, vale decir, de su *actorness*. El objeto de este artículo es abordar el concepto de *actorness* en la paradiplomacia, particularmente teniendo en cuenta que es una categoría utilizada fundamentalmente para abordar el desempeño de organizaciones internacionales y la experiencia

* Licenciada en relaciones internacionales por la Universidad del Salvador (USAL). Coordinadora Académica de las Maestrías en Integración Latinoamericana y Sociología Política Internacional de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) (Argentina). [mlpont@untref.edu.ar]. [<https://orcid.org/0000-0002-8806-6471>].

** Doctor en estudios internacionales por la Universidad del País Vasco/Euskal Erriko Unibertsitatea (UPV/EHU). Jefe de promoción e intercambio de políticas sociales regiones del Instituto Social del Mercosur (ISM), (Paraguay), e investigador asociado de United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS), (Bélgica). [noddone@ismercosur.com]; [<https://orcid.org/0000-0002-3120-3914>].

Las opiniones aquí expresadas son de estricto carácter personal y pueden no representar a su institución de pertenencia.

Recibido: 3 de enero de 2020 / Modificado: 23 de abril de 2020 / Aceptado: 3 de junio de 2020

Para citar este artículo:

Luna Pont, M. y Oddone, N. (2021). Relaciones internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para revisar el concepto de *actorness*. *OASIS*, 33, pp. 223-245.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.12>

de la Unión Europea. Para ello se analizará el concepto y enfoques de *actorness* en los estudios internacionales, para luego concentrar la atención en lo que es propio y distintivo del *actorness* de los gobiernos locales y regionales y las alternativas y desafíos para quienes toman de decisiones.

Palabras clave: relaciones internacionales, paradiplomacia, *actorness*.

International relations and performance international subnational: an opportunity to revisit the concept of actorness

ABSTRACT

International subnational performance is increasingly an objective of study of international relations. Different categories, characterizations and analytical perspectives have been developed to understand the multidimensional international action of local and regional governments, commonly known as paradiplomacy. The perspective of international actor focused on the definition criteria and the analysis of the characteristics and attributes to act internationally. Nevertheless, this approach not necessarily includes its performance capacity, relevance and impact on world politics, that means, its actorness. The objective of this article is to understand the concept of actorness in the paradiplomacy, particularly considering that it is a category used fundamentally to approach the performance of international organizations and the European Union. The concept and approaches of actor-

ness will be analyzed in international studies to better understand the actorness of local and regional governments and the alternatives and challenges for decision-makers.

Key words: International Relations, paradiplomacy, actorness.

INTRODUCCIÓN

El desempeño internacional subnacional es crecientemente objeto de estudio de las relaciones internacionales. Diferentes propuestas, categorías y caracterizaciones, han sido desarrolladas para comprender la acción internacional de naturaleza multidimensional de los gobiernos locales y regionales, comúnmente conocida como paradiplomacia. Entre ellas, se destaca la revisión de la categoría de actor internacional y su consecuente elaboración teórica vinculada a *actorness*. Vale la pena destacar que entre los investigadores de América Latina aún no existe consenso sobre la denominación de paradiplomacia y, menos aún, sobre las variables principales que se aplican de *actorness* a gobiernos subestatales.

En la literatura especializada se ha utilizado crecientemente el concepto de gobiernos no centrales (GNC) para identificar tanto a gobiernos locales como regionales; estos son también conocidos como unidades subnacionales o subestatales. Se trata de autoridades que cuentan con jurisdicción propia, al interior de un Estado central (nacional o plurinacional). Si bien el término gobierno subnacional es utilizado mayormente en la literatura latinoamericana, este no es unánime en términos internacionales ya que en otros estudios –de matriz europea, principalmente– se prefiere la

expresión gobierno o entidad subestatal para reflejar la distinción entre Estado y Nación. Sin embargo, el empleo del término subnacional es el más difundido y empleado en las investigaciones en América Latina (Oddone, 2016).

Entre analistas tampoco existe consenso sobre el uso del vocablo paradiplomacia para identificar la acción internacional multidimensional de GNC, porque en algunos países el prefijo *para-* es indicativo de una actividad internacional que puede ser considerada ilícita como, por ejemplo, paramilitar, paraestatal, entre otras posibles. Es por ello que se considera conveniente en este artículo regresar a la interpretación originaria de paradiplomacia de Duchacek, quien entendió el concepto a partir de “entradas directas e indirectas de los gobiernos no centrales al campo de las relaciones internacionales” (Duchacek, 1990, p. 15), poniendo énfasis en la palabra *para-* ya que entendía que esta capacidad de los gobiernos locales era “paralela”, es decir, “subsidiaria o accesorio” (Duchacek, 1990, p. 25) respecto a los gobiernos centrales¹. A decir verdad, el prefijo *para-* viene de la preposición griega *παρά*, encontrándose en vocablos griegos o grecolatinos con un significado de “al lado, contra”, lo que

significa que la paradiplomacia podría estar al lado y ser paralela a la diplomacia del gobierno central; o también estar en contra de la misma. Para la acción internacional subnacional contra la diplomacia, mayormente separatista, la academia ha utilizado el vocablo protodiplomacia². Sin embargo, autores como Philipart (1997), han propuesto la protodiplomacia como una forma de paradiplomacia.

Diferentes acciones internacionales, que podrían enmarcarse bajo el concepto de paradiplomacia, han sido llevadas a cabo por gobiernos subnacionales con el objetivo de aumentar sus márgenes de autonomía y maniobra; generando así una serie de modificaciones en las concepciones diplomáticas más tradicionales, legitimando el accionar subestatal, los intereses a favor de la integración surgidos desde los territorios (paradiplomacia transfronteriza) y por dinámicas *bottom up*, así como por dinámicas multinivel y multiactor que buscan mejorar los sistemas de gobernanza.

Como concepto que emergió de la práctica internacional de GNC, el proceso de conceptualización de la paradiplomacia sigue estando abierto. Kuznetsov (2014) ha remarcado la ausencia de marcos exploratorios para

¹ Duchacek (1988) distingue diferentes tipos de paradiplomacia: “la regional, a través de las fronteras entre gobiernos no centrales vecinos; la transregional, que refiere a contactos usualmente institucionalizados entre gobiernos no centrales que no son vecinos geográficamente, pero cuyos gobiernos centrales si lo son; y la global, que involucra contactos directos entre gobiernos no centrales de una nación con contrapartes subnacionales en otras naciones distantes” (Duchacek, 1988, pp. 12-13).

² Cuando se reconocen en la paradiplomacia ideas y prácticas nacionalistas, mayormente en Estados plurinacionales, a partir de las cuales se busca la independencia de las unidades subnacionales. Su comportamiento intrínseco suele ser más bien conflictivo dados los reclamos de tipo político-institucionales mezclados con factores culturales y de identidad sumamente rígidos.

analizar la naturaleza multidimensional de la paradiplomacia que permitan una mayor comprensión. Sin embargo, a partir de la revisión de los estudios latinoamericanos se proponen cinco abordajes teóricos de la paradiplomacia organizado de la siguiente manera: 1) Desde la perspectiva del actor internacional; 2) desde la perspectiva de la política exterior y los procesos de toma de decisiones; 3) desde la perspectiva de desarrollo territorial; 4) desde la perspectiva de la integración regional y 5) desde los enfoques de la gobernanza (Oddone, 2016). En este artículo se persigue visitar la categoría y pertinencia de actor, y su consecuente elaboración teórica de *actorness*, con el objetivo de comprender si es o no uno de los “marcos teóricos más desarrollados” para estudiar la naturaleza multidimensional de la paradiplomacia -tal como sostuvieran Liu y Song (2020)- y su consecuente aplicación en el contexto latinoamericano.

El reconocimiento de los actores subnacionales como actores internacionales, a través de la paradiplomacia, no ha dado indicios claros acerca de su capacidad de desempeño e impacto en la política mundial. Se hace, por tanto, necesario profundizar en el vínculo entre paradiplomacia y *actorness*, cuestión que hasta el momento ha sido poco relevada en América Latina.

Este artículo está organizado de la siguiente manera. Tras la introducción, en un primer apartado se analiza la paradiplomacia y el análisis del actor internacional. En seguida, el concepto de *actorness* en los estudios internacionales para luego analizar este concepto en los estudios de paradiplomacia. Por último, se extraen algunas conclusiones.

LA PARADIPLOMACIA Y EL ANÁLISIS DEL ACTOR INTERNACIONAL

García Segura (1993), al analizar la presencia de entidades políticas subestatales en el sistema internacional, parte de la siguiente cuestión: “¿quién consigue ejercer su influencia en la esfera internacional?”, retoma la pregunta: ¿cuáles son los actores del sistema internacional?, que ha sido una constante en la evolución teórica de las relaciones internacionales. Esta cuestión ha sido clave en el debate teórico, especialmente en aquellas corrientes posteriores al transnacionalismo. Asimismo, este planteo realizado por García Segura también se vincula con los debates dentro de la disciplina de las relaciones internacionales que interpelan sobre qué actores importan dentro de la política mundial (Hofferberth, 2018) y donde radica la agencia del actor. “Al reproducir el centrismo estatal arraigado en la ciencia política y la lógica interna/externa de la política interna versus la política exterior, las primeras discusiones abarcaban si la agencia residía exclusivamente dentro (...) o también más allá (...) de los Estados-Nación” (Hofferberth, 2019, p. 129).

Karl Kaiser, considerado uno de los padres del transnacionalismo junto a Robert Keohane y Joseph Nye, indicó que nunca el modelo estatocéntrico había existido en estado puro en la historia y criticó el olvido que especialistas habían tenido respecto a las interacciones a través de las fronteras, los grados de interpenetración e interdependencia y la importancia de los actores no estatales (Kaiser, 1969). Por aquellos años, los estudios internacionales empezaron a considerar los denominados *nuevos actores*

internacionales, principalmente a partir de la gravitación de las empresas multinacionales, el surgimiento de nuevas organizaciones internacionales, la conformación de organizaciones no gubernamentales y la emergencia de movimientos sociales transnacionales (Mansbach, Ferguson y Lampert, 1976).

A partir de la *interdependencia compleja* se cuestiona el modelo del Estado-Nación como actor unitario de la *realpolitik*; observándose un incremento en el número y tipo de actores internacionales, una agenda internacional sin jerarquías, o con una jerarquía más difusa, en la *política mundial* de la que emergían múltiples canales de relacionamiento que podían ser interestatales, transgubernamentales o transnacionales³; y en la que tendía -por un lado- a devaluarse de manera creciente el uso de la fuerza militar y -por el otro- a aumentar la importancia de los factores económicos en el sistema internacional (Keohane y Nye, 1977).

Junto a la concepción de burocracias públicas de Kaiser y el reconocimiento de canales transgubernamentales de Keohane y Nye, se introdujeron líneas de análisis sobre los actores gubernamentales domésticos a partir de las cuales -en gran parte- se comenzarían los estudios sobre la acción internacional de GNC. Es de mencionar que estos autores no abordaron esta última cuestión, pero contribuyeron

con sus estudios a una apertura de esta nueva perspectiva en el campo disciplinar.

Con el correr de los años se fue registrando una tendencia significativa a priorizar los aspectos políticos más que los jurídicos-formales para que un actor sea considerado de relevancia internacional. Paquin resalta que solo se puede hablar de paradiplomacia cuando el mandato está otorgado a representantes oficiales de un gobierno subestatal para negociar con actores internacionales (Paquin, 2004). En materia de atributos se destacan: “a) el grado de autonomía, b) la capacidad o habilidad para movilizar recursos, ejercer influencias y alcanzar objetivos y c) la continuidad e importancia de las funciones que se desarrollan” (Russell, 2010, p. 84); todos ellos elementos fundamentales para crear una legitimidad funcional del desempeño internacional subnacional. Algunos autores comenzaron a referir una política internacional subnacional (Maira, 2010).

Bajo una lógica funcional, la valorización del actor internacional se da a partir de la “habilidad de una entidad para provocar consecuencias en la política internacional sin que su comportamiento sea predecible a partir de la referencia a otros actores” (García Segura, 1993, p. 18), habilidad que es considerada como una característica de *actorness*. La autora enfatiza que Keohane y

³ “Las relaciones interestatales son los canales normales supuestos por los realistas. Las relaciones transgubernamentales aparecen cuando se flexibiliza el supuesto realista de que los Estados actúan coherentemente como unidades; las relaciones transnacionales surgen cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las únicas unidades” (Keohane y Nye, 1988, p. 41).

Nye insistieron “en la importancia de la capacidad o de la habilidad versus la definición o calificación de entidad soberana: cuando entidades no estatales son capaces de afectar el curso de los acontecimientos internacionales se convierten en actores” (García Segura, 1993, p. 16).

Si en los enfoques más tradicionales la categoría de actor se define a partir de un criterio jurídico-formal basado en la soberanía estatal; en los enfoques posteriores al transnacionalismo -que ponen su acento en la interdependencia como elemento dinámico de transformación en el sistema internacional- el acento estará puesto es la *autonomía* que sucede -en cierta manera- a la soberanía como una categoría de análisis y se valora *la habilidad o capacidad* de las entidades subnacionales para provocar consecuencias en la política mundial (Luna Pont, 2010; Álvarez, Luna Pont y Oddone, 2019). Las capacidades de actor son la base de su poder de agencia, lo que permite desarrollar un perfil específico de internacionalización entre GNC, consolidar trayectorias de relacionamiento y así realizar aportes a la gobernanza del sistema internacional que podrían, incluso, llegar a modificar la estructura del sistema en el largo plazo. Como reafirmara Hocking (1999) la idea que la participación de las autoridades subestatales en las relaciones internacionales fue excepcional y episódica ha desaparecido. Cohn y Smith (1996) han descripto esta evolución desde una fase política *ad hoc* y experimental, aunque de carácter incremental, hacia una fase de emergente globalismo pasando por una fase de *rational policy* y otra fase de política estratégica.

EL CONCEPTO DE ACTORNESS EN LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES

En general, en la literatura de relaciones internacionales, los debates en torno de actores internacionales se han concentrado en los criterios de definición y en la limitación o extensión del número y tipo de unidades cuya presencia y acción es considerada como relevante en la política internacional. Estas aproximaciones poco dicen acerca del papel y estatus de los actores en la arena internacional, su relevancia o el impacto de su accionar, vale decir, de su capacidad de desempeño internacional o *actorness*.

Recientemente, se ha comenzado a incorporar, en forma parcial, limitada y no sistemática, la perspectiva de *actorness* internacional en los estudios de paradiplomacia. En virtud de ello se hace necesario, y es el objetivo de esta sección, abordar los usos y alternativas analíticas que ofrece como perspectiva de estudio, por lo que se indagará en la evolución del concepto y sus alcances.

Algunas advertencias se hacen necesarias: *Actorness* es una categoría formulada y utilizada a partir de la década del 70 para estudiar principalmente la experiencia de la otrora Comunidad Económica Europea (CEE) y de las Naciones Unidas (ONU), dando lugar a innumerables estudios empíricos de caso que dificultan la tarea de abordar sistemáticamente el concepto. Existe una importante dispersión de la producción sobre el concepto que no ha llegado aún a construir una teoría general. Por otra parte, proliferan estudios que proponen modelos analíticos cerrados, parámetros, variables y un sinnúmero de indicadores que en algunos casos dificultan su aplicabilidad. En los

40 años de trayectoria este concepto ha evolucionado no solo en sus connotaciones sino también en las posibilidades de uso analítico para abordar el desempeño de otros actores internacionales y la realización de estudios comparativos⁴.

Existe consenso en la literatura especializada en reconocer la obra de Cosgrove y Twitchett *The New International Actors. The United Nations and the European Economic Community*, publicada en 1970, como el primer antecedente de uso de la categoría *actorness*. En un contexto internacional cambiante, en el cual el Estado-Nación continuaba como actor predominante pero no único, la introducción de este concepto buscó responder la pregunta acerca de si los actores emergentes podían ser considerados como tales y bajo qué condiciones comprender su desempeño.

Cosgrove y Twitchett (1970) sostienen que la capacidad de una organización internacional para actuar en la escena global depende de tres factores: 1) el grado de poder de decisión autónomo que se origina en las instituciones centrales del actor; 2) la medida en que tiene impacto en las relaciones interestatales (y, por lo tanto, en el sistema internacional); y 3) su importancia en la formulación de políticas exteriores de los Estados miembros (en clara alusión a la CEE), vale decir, la significación atribuida por sus miembros (Cosgrove y Twitchett, 1970, p. 12). El foco central está

colocado en la constitución interna del actor. Al observar su autonomía, instituciones e impacto en los Estados miembros, la aplicabilidad para otro tipo de actores internacionales no quedaba debidamente expuesta.

El estudio de Gunnar Sjöstedt (1977), titulado *The External Role of the European Community*, es ampliamente reconocido como el primer texto que se propone “construir un modelo para evaluar en qué medida la CEE debía ser considerada como un verdadero actor en el sistema internacional” (Sjöstedt, 1977, p. 6). El concepto que ocupa un lugar central en su trabajo es el de capacidad de actor, abordado como una medida de la capacidad autónoma de la unidad para comportarse *activa y deliberadamente* en relación con otros actores del sistema internacional.

Sjöstedt identificó tres condiciones que hacen a la competencia de los actores: a) la capacidad de articular intereses y movilizar recursos hacia objetivos comunes; b) capacidad de toma de decisiones, bajo cualquier tipo de circunstancias, aún bajo condiciones urgentes; y c) la existencia de una red de agentes de implementación para llevar a cabo la voluntad del actor. A ello se agregan la autonomía, definida por el grado de delimitación respecto del entorno externo, así como el grado de cohesión interna alcanzado. En esta aproximación, la capacidad de actor incluye principalmente características estructurales internas, si bien

⁴ Para trabajar este recorrido han sido útiles los escasos “estados del arte” realizados hasta la fecha, entre los que se destacan: Mark Rhinard y Gunnar Sjöstedt (2019); Edith Drieskens (2017) y Ronja Scheler (2014).

Sjöstedt incorpora al análisis el comportamiento del actor, que traduce dicha capacidad en la práctica. Sin embargo, advierte el autor, contar con capacidad no necesariamente se traduce en destreza externa (Sjöstedt, 1977).

Entre las observaciones realizadas a esta aproximación se destaca que no logra abordar la interacción de factores internos y externos que dan forma a la posición internacional de los actores ya que no incorpora parámetros de las relaciones de la CEE con su medio exterior dentro de su marco teórico. El eje analítico tendió a concentrarse en los rasgos y características habilitantes del actor más que en una generalización de lo que el actor es capaz de hacer externamente, con qué efectos y consecuencias.

Hacia fines de la década del 90 *actorness* se convirtió en el foco central de numerosas investigaciones. Algunos estudios se apartaron del nivel de análisis macro, para comenzar a trabajar sobre desempeños específicos por áreas de políticas o geográficas. Más tarde llegará el turno de aplicar el concepto de *actorness* a otro tipo de actores internacionales, como se verá más adelante.

La primera contribución que toma fundamentalmente en consideración la dimensión externa de *actorness* es el trabajo de Allen y Smith (1990) sobre la presencia en la arena internacional y la actividad de la CEE en di-

ferentes áreas de la agenda internacional⁵. Según los autores esta implica “credenciales y legitimidad, la capacidad de actuar y movilizar recursos, el lugar que ocupa en las percepciones y expectativas de los formuladores de políticas” (Allen y Smith, 1990, p. 21). El concepto se mueve a lo largo de dos líneas: la entidad internacional puede tener una presencia que puede ser tangible o intangible, así como positiva o negativa⁶. Se ha señalado que una virtud de este concepto es separar la idea de presencia de la noción de estatalidad, pudiendo ser aplicada a los actores no estatales. Los autores concluyen que la mera presencia puede generar impactos en terceros e influir en sus acciones y expectativas, si bien reconocen que “la presencia no hace suposiciones sobre *actorness*” (Allen y Smith, 1990, p. 22). Delimitan así explícitamente los dos conceptos, sin avanzar en la relación entre ambos.

Una línea de indagación que apunta de manera más explícita a la relación entre características internas del actor y su influencia externa es la propuesta de Christopher Hill (1993), quien analiza el desempeño en política internacional de acuerdo con la capacidad de cumplir con las expectativas externas. Parte de una concepción de *actorness* basada en tres factores: la capacidad para acordar, los recursos y los instrumentos a disposición (Hill, 1993, p. 315). Se destaca en su aproximación

⁵ Asimismo, dependiendo de la traducción al español de los elementos que constituyen la definición de presencia, el término credenciales ha sido también entendido como poder interpretando que “estar calificado para...” es “tener poder para...”.

⁶ Cuando esas dos cualidades se combinan, la presencia internacional puede tomar forma de un iniciador (positivo-tangible), una barrera (negativo-tangible), un moldeador (positivo-intangible) o un filtro (negativo-intangible).

la identificación de lo que denomina brecha capacidad-expectativas a partir de la cual se evalúan los desempeños.

Es el estudio ampliamente difundido de Jupille y Caporaso (1998), donde se presenta un marco analítico integral basado en una combinación de factores internos y externos, así como en su interacción. Los autores identifican cuatro elementos esenciales de *actorness*: el reconocimiento, la autoridad, la autonomía y la cohesión. El reconocimiento es un factor centrado explícitamente en la dimensión externa, concebido como la aceptación externa de la competencia del actor, pudiendo ser de *jure* o de facto y es condición necesaria para la acción internacional. La autoridad se refiere a la competencia jurídica en los campos de política respectivos. Según esta definición, se puede esperar que *actorness* de UE varíe a través de diferentes temas. El tercer parámetro, la autonomía, es alcanzado a través de una combinación de distinción (*distinctiveness*) institucional y un cierto grado de independencia. El último requisito es la cohesión, cierto nivel de acuerdo interno, que Jupille y Caporaso (1998) consideran la característica que distingue *actorness* de presencia internacional en el sentido de Allen y Smith (1990).

Un paso más fue dado por Bretherton y Vogler (1999), quienes explícitamente basaron su trabajo en supuestos del constructivismo social. De acuerdo con este marco teórico, no se trata de seleccionar o diversificar a los actores sino de comprender su capacidad de agencia. Los autores sostienen que este enfoque es particularmente útil ya que “conceptualiza la política global en términos de procesos de interacción social en los que los actores se

comprometen. Estos procesos formales o informales estimulan la evolución de la identidad de los actores y proveen los contextos en los cuales la acción es constreñida o habilitada” (Bretherton y Vogler, 2006, p. 19). En consecuencia, señalan que “la capacidad de actuar, o *actorness*, es una función tanto de oportunidades externas, presencia y capacidades internas” (Bretherton y Vogler, 1999, p. 29). La oportunidad es considerada un requisito estructural que restringe o permite *actorness*, ambientes externos cambiantes entran en esta categoría. La definición de la presencia se basa en gran medida en el concepto de Allen y Smith, es abordada como “la habilidad de UE, en virtud de su existencia, para ejercer influencia más allá de sus fronteras” (Bretherton y Vogler, 2006, p. 24). En particular, se apoya tanto en factores internos como externos que están “íntimamente vinculados” (Bretherton y Vogler, 2006).

Estos autores identifican un conjunto de cuatro parámetros que constituyen *actorness* internacional. Primero, el compromiso compartido hacia un conjunto de reglas y principios generales en los que se encuadra la acción. En segundo lugar, procesos de toma de decisiones y prioridades de la política exterior que deben ser legitimadas a nivel nacional. En tercer lugar, la capacidad de identificar prioridades y formular políticas coherentes. Si bien en general esta capacidad no se cuestiona, varía según los sectores. Para poder identificar estas variaciones, los autores usan dos criterios: la consistencia (compatibilidad de las políticas en una determinada área temática y la coherencia (complementariedad de las políticas en todos los sectores). El cuarto parámetro es la dispo-

nibilidad y capacidad de otros instrumentos, como medios diplomáticos, económicos y militares (Scheler, 2014). Se ha señalado como principal aporte analítico de Bretherton y Vogler (2006) el avance significativo respecto de contribuciones anteriores al explicar la interacción entre parámetros internos y externos y combinar factores estructurales y agenciales, aunque, al mismo tiempo, surgieron críticas sobre la complejidad del enfoque, que demanda el tratamiento de una enorme cantidad de parámetros e indicadores⁷.

Sobre la base del reconocimiento de las limitaciones analíticas señaladas, Scheler (2014) propone una definición alternativa de *actorness*, entendida como la actitud internacional

de un actor, basada en la autopercepción interna y el reconocimiento externo. Considera el concepto como una construcción intersubjetiva que puede ser aplicado al desempeño de cualquier entidad, sea estatal, no estatal o cuasiestatal, en la medida que son portadoras de una autoimagen en los asuntos internacionales, que puede ser o no reconocida por otros actores en el sistema global” (Scheler, 2014, p. 15). En el cuadro 1, se propone una síntesis de las características de *actorness* señaladas por los principales autores analizados.

Desde la perspectiva de Scheler (2004), la autopercepción como actor requiere una expresión decisiva de la autoimagen como jugador relevante en el campo de política respectivo

Cuadro 1
Características de *actorness*

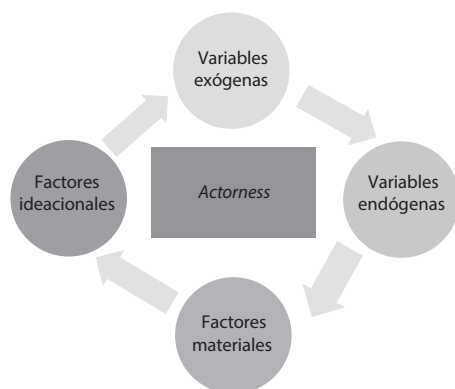
Dimensión	Característica	Indicadores	Autores principales
Interna	Autopercepción	<i>Credentials</i> , calificaciones	Allen y Smith, 1990; Scheler, 2014.
	Cohesión	Coherencia de valores, de preferencias, de procedimientos y de políticas, en las reglas de juego y de <i>outputs</i>	Sjöstedt, 1977; Jupille y Caporaso, 1998; Bretherton y Vogler, 2006; Thomas, 2010.
	Capacidades	Disponibilidad de instrumentos y capacidad de uso; mecanismos, recursos desplegables, estrategias	Sjöstedt, 1977; Hill, 1996.
	Consistencia	Compromiso con la posición acordada y su implementación	Sjöstedt, 1977; Thomas, 2010.
	Autonomía	Autoridad de <i>jure</i> y de facto; circunstancias políticas	Jupille y Caporaso, 1998; Bretherton y Vogler, 2006.
Externa	Reconocimiento Oportunidad Presencia	Percepciones internacionales; circunstancias políticas	

Fuente: Elaboración propia con base en Rhinard y Sjöstedt (2019) y Scheler (2014).

⁷ Su aplicación requiere poner en funcionamiento no menos de siete parámetros diferentes: oportunidad, presencia, capacidad; como componentes de la capacidad: valores compartidos, legitimación doméstica, habilidad para identificar prioridades y formular políticas (consistencia y coherencia), disponibilidad y uso de instrumentos de política.

(Scheler, 2014). La autopercepción se traduce en forma de documentos y declaraciones oficiales y debe también reflejarse en una acción política manifiesta (curso de acción). Evaluar si el actor cumple con los estándares autoestablecidos, es decir, el grado de implementación de objetivos y concepciones oficiales, constituye un parámetro de *actorness* internacional. La segunda dimensión del concepto es externa, se refiere a la identificación y reconocimiento de la entidad como actor por parte de terceros. Ingresan de esta manera al análisis percepciones, expectativas externas y la interacción con otros actores (véase Diagrama 1). Debe repararse que cada papel asumido o atribuido a un actor es el resultado del balance o la tensión entre intereses y actores diversos modificándose en función de cada área temática internacional (Cremona, 2004). En este sentido, la capacidad de *actorness* cambia en función de cada área temática internacional específica.

Diagrama 1
Variables y factores intervinientes en la definición de *actorness*



Fuente: Elaboración propia.

La literatura más difundida sobre *actorness* muestra cierta debilidad a la hora de analizar la influencia de los actores internacionales, a menudo asumida más que demostrada. En general, se identifica un conjunto de variables para medir la capacidad de actuación, se ofrece evidencia para evaluar los grados de *actorness* en áreas particulares y luego se presentan los resultados derivados. Vale decir que *actorness* queda equiparada implícitamente a la influencia internacional del actor. Los resultados de *actorness* tienden a no ser teorizados y cuando el análisis los incluye, suelen ser enfocados en casos y definiciones particulares de influencia: puede significar establecer la agenda en un tema determinado, dar forma a una sección de un tratado; lograr que los objetivos del actor sean incorporados en un acuerdo, etc. Como abordaje se acerca más a la identificación de los efectos de la acción que a su efectividad. Tampoco ofrece herramientas para analizar la relación entre potencial e impacto, ni permite abordar mediciones a lo largo del tiempo (Rhinar y Sjöstedt, 2019). En cierta medida, esta tendencia ha impactado relativamente en la aplicación del concepto a la paradiplomacia como se hará mención a continuación. Tal vez aproximaciones como la de Ginsberg (2001, p. 2) ofrecen mayores matices al distinguir entre *outputs*, *outcomes* e impacto. Los *outputs* devienen *outcomes* cuando tienen impacto político externo: la habilidad de afectar lo que otros hacen. El rango de impacto puede variar desde tener una presencia hasta ser significativo (producir cambio material), generar cambios de comportamiento de terceras partes, alterar el ambiente externo, sea en forma directa o indirecta, etc. Gran parte de la literatura más

reciente sobre *actorness* de organizaciones internacionales tiende a definir el impacto en términos de cambios de comportamiento⁸.

Existe consenso en reconocer que los trabajos de Conceição-Heldt y Meunier en un número especial de *Journal of Common Market Studies* del 2014 y aquel de Niemann y Bretherton en la revista *International Relations* de 2013, reorientaron el debate sobre *actorness* hacia *effectiveness* (efectividad) del actor⁹. En estos trabajos, *effectiveness* es definida en un sentido acotado en términos de consecución de objetivos: el actor es efectivo en la medida en que alcanza sus objetivos declarados o implícitos en situaciones/temáticas específicas. Mientras que *actorness* se ocupa más de la dimensión interna, por ejemplo, en UE la habilidad para actuar (*inputs*); la efectividad implica más bien una dimensión externa (*outputs*) caracterizada a partir de preguntas como: ¿la acción de UE tiene un impacto en resultados concretos? A través de esta última, la capacidad de actuar (*actorness*) se traduce en acciones concretas dirigidas hacia el exterior. La efectividad, por lo tanto, se basa en *actorness*: debe existir una cierta capacidad para comportarse de manera activa y deliberada a fin de permitir actuar con efectividad. Si la actitud de actor se traduce en efectividad depende de la estructura de oportunidad, del contexto externo de eventos e ideas que permite o limita la acción, de la constelación general

de actores y sus objetivos, si se ha ideado una estrategia que tome en cuenta el entorno, entre otros (Groen y Niemann, 2013, p. 5). Como línea de trabajo en desarrollo, ha dado lugar a dos aproximaciones: quienes entienden que el estudio de la efectividad del desempeño de los actores constituye una alternativa al enfoque de *actorness* -por ejemplo, al rechazar el supuesto que esta sea equiparable a influencia y/o efectividad (Jupille y Caporaso, 1998; Thomas, 2010; Groen y Niemann, 2013)-, y quienes trabajan sobre la complementariedad de ambos enfoques (Wunderlich, 2008).

Más recientemente se ha colocado mayor atención a los aspectos conductuales de *actorness*. Se destaca el estudio de Rhinard y Sjöstedt (2019), quienes introducen el concepto de *performance*, definido como los tipos y la calidad de las transacciones que tienen el potencial de dar forma a los destinatarios del entorno externo (Rhinard y Sjöstedt, 2019). Esta aproximación contempla tanto la acción como la *intención* de la acción, lo cual remite también a la consideración de las estrategias de influencia, etc. Entre los elementos centrales que conforman *performance* los autores identifican: las condiciones generales que sirven como facilitadores de desempeño de un rol internacional y las condiciones específicas que ofrecen los recursos y capacidades movilizadas. Partiendo de la importancia del contexto, teorizan la forma en que el *feedback*

⁸ Se abre aquí la cuestión acerca de la denominada “pseudo” significancia y significancia real de la acción, o, dicho de otro modo, entre la significancia externa del actor y su impacto real.

⁹ Cabe destacar que existen analistas que interpretan la capacidad de producir impacto como sinónimo de *effectiveness*.

entre transacciones externas (*performance*), efectos (impacto) y las condiciones internas habilitantes (cohesión, por ejemplo) dan forma no solo al papel global del actor sino también a su carácter interno (véase diagrama 2).

Una ventaja de esta aproximación a *performance* es que reconoce que los actores pueden participar en una amplia variedad de actividades, pero en diferentes grados, maneras y con cualidades habilitadoras distintas. Ello facilita su utilidad para la realización de estudios comparados tanto en términos de desempeño de los diversos tipos de actores (estatales-no estatales), con distintos tipos de presencia y dilemas de inserción internacional, como así también de horizontes temporales de la acción política (corto, mediano, largo plazo).

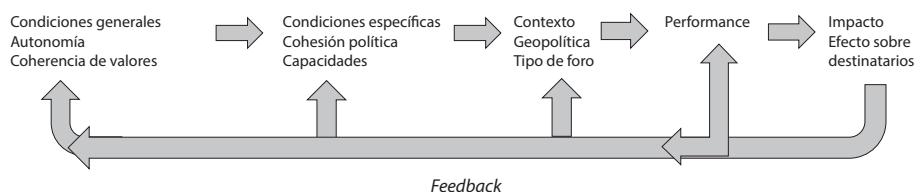
EL CONCEPTO DE ACTORNESS EN LA PARADIPLOMACIA

Como surge de la sección anterior, el hecho que la literatura sobre *actorness* se haya concentrado en particular en el estudio del desempeño de UE y algunas organizaciones internacionales, sobre todo de ONU, constituye un de-

safío a la hora de utilizar dicha categoría para abordar otro tipo de actores internacionales. Tratándose de unidades subnacionales/subestatales, centro de este trabajo, se hace necesario retomar sus características distintivas a la hora de ponderar su *actorness*; particularmente, su condición de actores mixtos.

Las unidades subnacionales han sido estudiadas como actores internacionales mixtos (Hocking, 1996). En especial en los Estados federados, GNC constituyen *politie* genuinas, siendo más que una división administrativa del gobierno central y disponiendo de una serie de atributos (territorio, capacidad normativa, sistema de partidos, identidad colectiva, instrumentos económicos, etc.) que, al decir de Sánchez (2015), es muy parecida o cercana a la de los Estados soberanos. Dependiendo de las características propias de cada Estado central, GNC pueden adoptar y adaptar estrategias internacionales con mayor libertad que los países, así como seleccionar en qué ámbitos internacionales quieren estar presentes para priorizar las agendas que les despiertan mayor interés, o como colaborar con acciones, combinar instrumentos y crear alianzas con otros espacios gubernamentales o actores no guber-

Diagrama 2
Capacidad de actor de acuerdo con Rhinard y Sjöstedt (2019)



Fuente: Rhinard y Sjöstedt (2019).

namentales de forma continua o discontinua (Sánchez, 2015). Esta interpretación se vincula directamente con las definiciones primigenias de paradiplomacia, ya sea a partir de las entradas directas e indirectas (Duchacek, 1990) o “a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover (...) cualquier (...) dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales” (Cornago, 2001, p. 56). La capacidad de escoger el ingreso en las relaciones internacionales, o la salida, es una diferencia fundamental con los Estados centrales que tienen acciones de carácter permanente o continuo como, por ejemplo, la protección consular.

Con base en la distinción de Rosenau (1988) entre actores *sovereignty-bound* y *sovereignty-free*, se trataría de actores híbridos, parcialmente libres de algunos rasgos propios de la soberanía y de sus diversas implicaciones (Llorens y Sánchez, 2019). La capacidad de combinar estrategias, alianzas e instrumentos de uno u otro de los dos mundos de la política mundial -el estatocéntrico del Estado nacional y el policéntrico de los actores no estatales- les provee un carácter único (Rosenau, 1990). Esta capacidad -desde algunas perspectivas críticas- ha llevado al desarrollo de enfoques vinculados a la perforación de la soberanía; en los que GNC fueron considerados, junto a la oposición, los grupos de intereses privados, los ambientalistas y los inmigrantes como los principales perforadores de la soberanía estatal “central” como se ha observado en Oddone y Luna Pont (2019).

Una revisión de la forma en que ha sido abordada la paradiplomacia no brinda nece-

sariamente elementos para evaluar su *actorness* internacional. Se han identificado en trabajos anteriores cinco aproximaciones principales al análisis de la paradiplomacia: 1) desde la perspectiva del actor internacional, como hemos señalado en otra sección de este trabajo, más centrados en su emergencia y reconocimiento como tales, que en la ponderación de su *actorness*; 2) desde la perspectiva de la política exterior y los procesos de toma de decisiones, más concentrados en diferenciar lo que es propio de la política exterior de los Estados y del accionar internacional subnacional, la interrelación entre ambos, en particular en Estados federales y las relaciones intergubernamentales involucradas; 3) desde la perspectiva de desarrollo territorial; 4) desde la perspectiva de la literatura que aborda el desempeño de estos actores en procesos de integración regional y 5) desde los enfoques de la gobernanza, donde el acento analítico no está colocado en la naturaleza de la paradiplomacia sino esencialmente en la relación global-local (Oddone y Luna Pont, 2019; Oddone, 2016; Luna Pont, 2010).

La perspectiva del actor internacional en el estudio de la paradiplomacia busca explicar la naturaleza de su protagonismo, es decir, cómo actúan GNC en la arena internacional. Esta dimensión incluye, por lo general, el análisis de características y atributos para actuar internacionalmente, el enfoque de las motivaciones y los aspectos organizacionales y administrativos que se observan en las unidades geográfico-políticas de un territorio. Desde la perspectiva de la política exterior, se busca describir las complejidades en el diseño e implementación de una política exterior

central (y en algunos casos nacional) que contempla reflejar los intereses subestatales. Los enfoques burocráticos y organizaciones han jugado en ella un papel fundamental al ayudar a comprender cómo es el juego de intereses internos en el proceso de diseño e implementación de una política exterior. La perspectiva de desarrollo territorial se vincula crecientemente con el enfoque económico de la paradiplomacia que incluye la inserción internacional de GNC dentro de la economía política internacional y su impacto sobre las dinámicas locales (incluyendo las dinámicas urbanas). El estudio de los procesos de integración regional, como oportunidad para canalizar la actividad paradiplomática, ha sido la cuarta perspectiva para abordar esta realidad. Por lo general, este enfoque tuvo mucho desarrollo disciplinar desde principios de la década del 90 hasta la primera quincena del siglo XXI correspondiéndose tanto con una mirada (neo)liberal de la integración regional como con aquella pos(neo)liberal o pos-hegemónica. Y una quinta perspectiva, muy ligada con la anterior en donde se estudian los aportes de la paradiplomacia a los sistemas sectoriales de gobernanza global en el marco de los procesos de colaboración multinivel y multiactor. Aquellos estudios dentro de la última perspectiva, en general, concentran más la atención en la dinámica interna de redes y asociaciones de ciudades y poderes locales, ventajas y desventajas que ofrecen a la hora de definir estrategias de internacionalización, más que en una ponderación de su *actorness* en términos de incidencia sobre la agenda global.

Sin embargo, es de destacar que -en el marco de los estudios de paradiplomacia-

recientemente se ha acordado que “a final de cuentas la importancia reside en situar la agencia del sujeto de investigación, entendiendo su situación dentro de la complejidad de la estructura internacional. Así pues, existen múltiples escalas para explicar el medio internacional” (Lara, 2019, p. 24). Situar la agencia del actor internacional es comprender su *actorness*. Asimismo, “en la medida en que aceptemos que las escalas son constituidas y reconstituidas en la dualidad agencia-estructura, la partición entre los niveles local, regional, nacional e internacional es simplemente una herramienta heurística” (Del Cerro, 2004, pp. 206-207). En este sentido, el desempeño internacional de GNC, su perfil y trayectoria, contribuye a comprender también parte de la relación agencia-estructura en el sistema internacional.

De acuerdo con Acuto (2013) y Lara (2019) el concepto de paradiplomacia de Duchacek (1986) ya fortalecía los poderes de agencia (capacidad en el sentido de *actorness*) de GNC en el sistema internacional. “Duchacek (1986) revivió la idea de paradiplomacia como una forma de agencia política de las entidades subnacionales. Donde estas perforan la soberanía (Duchacek, Latouche y Stevenson, 1988) de los Estados, priorizando sus intereses particulares a través de conexiones transfronterizas, transregionales y globales” (Acuto, 2013, p. 8). A su vez, el fortalecimiento de los poderes de agencia de GNC se ha visto desafiado por la creciente fragmentación de la agenda global. El desempeño internacional subnacional como expresión de la paradiplomacia es producto de la interacción entre agencia y estructura, la primera como resultado de *actorness* y la segunda

fuertemente interpelada por las modificaciones de la agenda global¹⁰.

La complejidad de la interface doméstica-internacional ha revelado muchas dimensiones para la participación de GNC en la arena global. Las rutas a las que tienen acceso los gobiernos subnacionales para su internacionalización son muy variadas, y al mismo tiempo, pueden desempeñar distintos roles en su camino de internacionalización. Ya sea como *iniciadores* (persiguiendo objetivos políticos locales/regionales fuera del entorno nacional en donde alojar recursos técnicos y financieros para una acción internacional directa para fortalecer su presencia, disminuir asimetrías o modificar una situación que se considera periférica)¹¹; como *mediadores o canales* (a través de los cuales representan los intereses de otros actores como la ciudadanía local, las organizaciones de la sociedad civil o

el empresariado, por ejemplo, en una agenda construida con contenidos temáticos como la de medio ambiente o cambio climático); y también pueden ser *targets* de una acción internacional (Hocking, 1999), muchas veces como beneficiarios de programas de cooperación regionales o globales. Presencia, como resultado de la participación, y consistencia son dimensiones críticas de *actorness*, ya que ambas constituyen una oportunidad para ejercer influencia¹². Analizar la oportunidad es entender el ambiente internacional en el que se tejerán las relaciones internacionales subnacionales, mientras que la capacidad es medida como la disponibilidad de instrumentos políticos, la habilidad para utilizarlos y el efecto de las políticas en la agenda internacional. De esta manera, se podrá evaluar también el impacto y la efectividad de la política internacional subnacional (Maira, 2010)¹³.

¹⁰ En este sentido, tal como menciona Hofferberth, “la agencia, cuando se discute como tal, puede ofrecer otra forma de avanzar hacia un campo posparadigmático, consciente de sí mismo y teóricamente reflexivo encargado de nada menos que enfrentarse a las interacciones más complejas y complicadas, (...) conocidas y circunscritas como política mundial” (Hofferberth, 2019, p. 142).

¹¹ El camino de iniciador incluye aquella situación en la que las autoridades subestatales perciben que sus intereses no cuentan con una buena representación en términos nacionales y buscan ejecutar diferentes acciones de *lobby* o construir coaliciones y/o redes (en términos nacionales o regionales) para la representación de sus intereses y el reconocimiento de sus particularidades, por ejemplo, geográficas o en términos de acceso a recursos. Esto es especialmente evidente en la paradiplomacia transfronteriza. Recientemente, Juste (2017) ha desarrollado la condición de doble periferia entre unidades subnacionales para comprender la presencia internacional y la actividad paradiplomática de zonas asimétricas y rezagadas de los centros de poder nacionales y globales.

¹² La participación se ve, asimismo, determinada por una serie de factores como la localización geográfica, el sistema de gobierno del país, la disponibilidad de recursos económicos, la formación y características de las burocracias, el ambiente político regional, entre otros aspectos (Hocking, 1999).

¹³ Manuel Durán (2011) propuso cuatro dimensiones al hablar de *actorness* aplicada a un caso de paradiplomacia transfronteriza: autoridad, presencia, autonomía y oportunidad. Con autoridad se hace referencia a la competencia legal para establecer vínculos internacionales. Por presencia se hace mención al reconocimiento externo (otros actores del sistema) y a la autopercepción como actor internacional. Por autonomía se identifica la habilidad para proponer

Las capacidades de las unidades subnacionales -en algunos casos- pueden ser limitadas en términos de gestión, pero su coherencia en la representación de preferencias ciudadanas (*responsiveness*) cobra valor al conseguir a través de su desempeño internacional apoyar procesos de reforma política internos, comportándose como un canal de diálogo. Estos procesos políticos de carácter interméstico¹⁴, al mismo tiempo, han tendido a modificar la calidad democrática en algunos países puesto que ya no basta cumplir con su dimensión procedimental, sino que es necesario cumplir con las otras dos dimensiones que han cobrado más fuerza desde los procesos de democratización en América Latina: la dimensión de contenido (*responsiveness*) y la dimensión de resultado (*accountability*). La consolidación democrática de la región ha tendido a fortalecer dinámicas descentralizadoras estimulando la autopercepción de los actores locales y regionales como las unidades más cercanas a la ciudadanía y hábiles *canales* para la representación de sus intereses en escalas superiores a la política doméstica, ya sea en el contexto regional o internacional,

fenómeno que -a su vez- se ha visto respaldado a partir del crecimiento exponencial de redes de ciudades o gobiernos municipales y, en menor medida, de gobiernos intermedios. En algunos casos, dichas redes han logrado ofrecer un escenario bastante propicio para la proyección de intereses individuales que han logrado mantenerse relativamente estables.

La secuencia de estrategias desarrolladas por GNC es fundamental para evaluar su capacidad, presencia, *performance* y continuidad en los espacios de internacionalización, por ejemplo, en términos de participación y acción en red. La continuidad se ve reflejada en el desarrollo de estructuras y procedimientos, a nivel local (por ejemplo, con la creación de áreas de relaciones internacionales o de cooperación internacional, etc.); a escala nacional (por ejemplo, a partir del reconocimiento de las cancillerías y la creación de áreas/espacios de diálogo y articulación), como en el plano internacional (por ejemplo, a partir del reconocimiento internacional expresado en su representación dentro de la ONU o en sistemas regionales de gobernanza como el Comité de

y desarrollar una estructura institucional acorde con el fin perseguido y, por oportunidad, se refiere a la evaluación del ambiente internacional para desarrollar tal actividad de relacionamiento internacional. Liu y Song (2020, p. 5) identifican una aparente contradicción en las dimensiones de Durán ya que hay una sobreposición entre autoridad y autonomía ya que la autonomía de los gobiernos subnacionales será siempre un resultado de la autorización de las autoridades nacionales. De igual forma, la oportunidad se vincula fuertemente con la presencia internacional de esa autoridad local o regional en el ámbito de las relaciones internacionales. A mayor presencia, se podría decir, mayor oportunidad de actuar dentro de los canales del sistema.

¹⁴ Siguiendo a Manning: “la naturaleza de los asuntos internacionales contemporáneos está marcada por ser simultánea, profunda e inseparablemente internacional cuanto doméstica” (Manning, 1977, p. 309), teniendo importancia en la arena doméstica los resultados de los procesos de descentralización en la región. Petráš (1998) ha resaltado que ante el surgimiento del concepto interméstico se profundizaron las categorías híbridas de análisis y conceptualización, impactando sobre la interpretación del desempeño de actores-agentes, estructuras, fenómenos y procesos.

las Regiones) a través de los cuales canalizar demandas, propuestas y estrategias políticas. Dicho reconocimiento internacional ha afectado también la autopercepción y expectativas de GNC como meros implementadores de políticas definidas en otras escalas hacia una autoimagen de partícipes en la gobernanza global. Las modificaciones sucedidas en la articulación de redes de ciudades globales que se sintetizó en la conformación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (GCLU) es prueba de ello. En trabajos anteriores, Luna Pont (2019) ofrece un recorrido histórico sobre el desarrollo del municipalismo internacional y las transformaciones que el movimiento ha sufrido durante los años hasta la conformación de una red global. GCLU ha contribuido en la articulación de las aspiraciones comunes de gobiernos locales del mundo en torno de Naciones Unidas bajo el objetivo institucional de mejorar su presencia y también en términos normativos a partir de la demanda de un marco internacional sobre el autogobierno y descentralización legitimados internacionalmente y de tener incidencia en la conformación de la agenda global que cada vez tiene mayores impactos a nivel local (Salomón y Sánchez, 2008; Luna Pont, 2019). A modo de ejemplo, de los cambios en el diálogo gobiernos locales-ONU resulta interesante analizar el papel de GNC en la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la planificación territorial para su localización, así como las contribuciones que estos brindan en los informes locales y nacionales, y en la construcción de agendas medioambientales (Oddone y Rodríguez Vázquez, 2014).

Si el concepto de *actorness* es entendido como la capacidad de comportarse de manera

activa y deliberada -esfuerzo consciente y voluntario- en relación con otros actores en el ámbito internacional y de producir impacto, es necesario tener en cuenta los condicionamientos que pueden producir ciertos rasgos distintivos de la paradiplomacia:

- a. no busca necesariamente representar amplios intereses, ni una cobertura completa de temas y problemas, estando orientada -generalmente- hacia la baja política (lo que puede presentar dificultades de *autopercepción y presencia*);
- b. intenta reunir interlocutores independientes en torno de programas y temas específicos (lo que puede presentar dificultades de *cohesión y consistencia*);
- c. presenta una dinámica interna conflictiva en torno a la definición del interés común y de cómo perseguirlo de forma coherente y unificada (lo que puede presentar dificultades de *cohesión, consistencia y oportunidad*);
- d. está sujeta a condicionamientos estructurales asociados a su tamaño y posición central o periférica al interior del Estado, como así también de la inserción central o periférica de este en el escenario internacional (lo que puede presentar dificultades de *autopercepción, capacidades, presencia y cohesión*);
- e. está sujeta a fuertes condicionamientos institucionales como la necesidad de contar con legitimidad política, competencias establecidas, estructuras profesionalizadas y financiamiento para operar internacionalmente, lo que ha dado lugar a una enorme heterogeneidad de experiencias (lo que puede presentar dificultades de *cohesión, capacidades y consistencia*);

- f. se puede ver afectada por la competencia entre los distintos niveles de gobierno ya que las relaciones intergubernamentales condicionan su alcance y efectividad (lo que puede presentar dificultades de *auto-percepción, autonomía y capacidades*);
- g. depende de fuertes liderazgos locales o de la iniciativa de personas clave en contextos de baja institucionalización de las relaciones, que incide sobre su continuidad (lo que puede presentar dificultades de *consistencia, reconocimiento, oportunidad y presencia*);
- h. busca comprometer actores privados y de la sociedad civil con distintos niveles de éxito (lo que puede presentar dificultades de *cohesión y consistencia*);
- i. necesita mostrar resultados de manera constante como mecanismo legitimador ante la sociedad (lo que puede presentar dificultades de *autopercepción, cohesión, capacidades, consistencia y reconocimiento*).

De lo anterior se desprende que, en términos de *actorness*, los GNC enfrentan una serie de desafíos al desarrollar la actividad paradiplomática en todas las variables e indicadores de *actorness* identificados en la sección anterior: en materia de autopercepción y reconocimiento, de capacidades, cohesión, consistencia, oportunidad y presencia. Por otra parte, la creciente ampliación de las escalas de actuación (individual y colectivamente a través de redes) amplía las demandas de coordinación y compromete la disponibilidad de recursos materiales e institucionales necesarios para producir impacto y ser efectivos en su accionar internacional. Queda pendiente, particularmente en América Latina, un análisis sistemático y comparativo

de las diversas experiencias que se nutra de esta perspectiva de análisis, que fortalezca los procesos de aprendizaje y consolide las capacidades de agencia del actor subnacional, al mismo tiempo que recre nuevas oportunidades políticas para la paradiplomacia (presencia).

CONCLUSIONES

Como fuera mencionado, Kuznetsov (2014) enfatiza la ausencia de marcos exploratorios para analizar la naturaleza multidimensional de la paradiplomacia. Esta tarea resulta todavía un capítulo abierto. De acuerdo con el ejercicio desarrollado en este artículo, resulta difícil afirmar -como lo hacen Liu y Song (2020)- que el grupo de características síndicadas para *actorness* reúne el consenso relativo entre diferentes investigadores para analizar la multidimensionalidad de la actuación internacional de GNC. El concepto de *actorness*, se ve desafiado a partir de las propias características y limitaciones de la paradiplomacia en cuanto a la representación de intereses, interlocutores, dinámicas, condicionamientos, competencias y resultados.

Los recientes avances en el estudio de la paradiplomacia en América Latina muestran el interés creciente por este objeto de estudio, así como la incorporación de nuevas perspectivas que confluyen en una mejor comprensión y descripción de la acción internacional de GNC. Distintos investigadores encuentran en las crecientes experiencias de internacionalización de GNC en la región, el conocimiento empírico para profundizar sus análisis y, hasta el momento, no se han aplicado de manera generalizada los elementos constitutivos que surgen de la apli-

cación de la categoría *actorness* a otros actores internacionales diferentes del Estado central (nacional o plurinacional).

Las limitaciones señaladas en términos de autopercepción, capacidades, cohesión interna, consistencia, reconocimiento, oportunidad y presencia constituyen un desafío importante para los tomadores de decisión locales y regionales, pero también para los tomadores de decisión nacionales y de otros organismos internacionales en cuanto a la práctica de la paradiplomacia. Estas limitaciones también son obstáculos teóricos para la aplicación del concepto de *actorness* en el ámbito de la paradiplomacia.

No puede dudarse del significativo avance en la internacionalización de GNC, pero su voluntad de actuar no necesariamente se traduce en una capacidad inmediata ya que esta depende tanto de factores endógenos, como exógenos, tanto materiales como ideacionales. Coherencia interna y continuidad de acciones internacionales de las unidades subnacionales parecen ser elementos clave al igual que los temas por ellas defendidos alcancen una cierta sostenibilidad en la agenda internacional. Esto, a su vez, se vincula con una mayor capacidad de influencia política en un contexto internacional que, poco a poco, permite canalizar la capacidad de emprendimiento normativo de GNC (Sánchez, 2015) como contribución a los diferentes sistemas de gobernanza.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuto, M. (2013). *Global Cities, Governance and Diplomacy. The Urban Link*. London: Routledge.
- Allen, D. y Smith, M. (1990). Western Europe's presence in the contemporary international arena. *Review of International Studies*, 16(1), 19-37.
- Álvarez, M.; Luna Pont, M. y Oddone, N. (eds.) (2019). *América Latina global. Estudios regionales sobre paradiplomacia*. Buenos Aires: UNTREF.
- Bretherton, C. y Vogler, J. (1999). *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Bretherton, C. y Vogler, J. (2006). *The European Union as a Global Actor*, 2nd edition. London: Routledge.
- Cohn, T. y Smith, P. (1996). Subnational Governments as International Actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest. *BC Studies. The British Columbian Quarterly* 110, 25-59.
- Cornago, N. (2001). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación, en Aldecoa, F. y Keating, M. (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 56-78). Madrid: Marcial Pons.
- Cosgrove, C. y Twitchett, K. (eds.) (1970). *The New International Actors. The United Nations and the European Economic Community*. New York: Macmillan.
- Cremona, M. (2004). The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity. *Common Market Law Review* 41, 553-573.
- Da Conceição-Heldt, E. and Meunier, S. (2014). Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance. *Journal of European Public Policy* 21(7), 961-979.
- Del Cerro, G. (2004). Ciudades y globalización: un enfoque teórico. *Revista Española de Sociología* 4, 199-218.

- Drieskens, E. (2017). Golden or gilded jubilee? A research agenda for actorness. *Journal of European Public Policy* 24(10), 1534-1546.
- Duchacek, I. (1990). Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations, in Michelmann, H. y Soldatos, P. (eds.), *Federalism in International Relations. The role of subnational units* (pp. 1-33). Oxford: Clarendon Press.
- Duchacek, I. (1988). Multicommunal and Bicomunal Politics and their International Relations, in Duchacek, I.; Latouche, D. y Stevenson, G. (eds.), *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments* (pp.3-28). New York: Greenwood Press.
- Duchacek, I. (1986). *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*, London: Westview Press.
- Duchacek, I.; Latouche, D. y Stevenson, G. (eds.). *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press.
- Duran, M. (2011). French regions as diplomatic actors: The case of Provence-Alpes-Côte d'Azur. *French Politics* 9(4), 339-363.
- Elgström, O. y Smith, M. (eds.) (2006). *The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis*. London: Routledge.
- García Segura, C. (1993). La evolución del concepto de actor internacional en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers: Revista de Sociología* 41, 13-31.
- Ginsberg, R. (2001). Conceptualising the European Union as an International Actor: Narrowing the Capability-Expectations Gap. *Journal of Common Market Studies* 37(3), 429-454.
- Groen, L. y Niemann, A. (2013). The European Union at the Copenhagen Climate Negotiations: A Case of Contested EU Actorness and Effectiveness. *International Relations* 27(3), 308-324.
- Hill, C. (1993). The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies* 31(3), 305-328.
- Hill, C. (1998). Closing the Capabilities-Expectations Gap?, in Peterson, J. y Sjursen, H. (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP* (pp. 18-38). London: Routledge.
- Hill, C. y Smith, M. (eds.) (2005). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Hocking, B. (1999). Catalytic diplomacy: Beyond "newness" and "decline", in Melissen, J. (ed.) *Innovation in diplomatic practice* (pp.21-42). New York: Macmillan Press.
- Hofferberth, M. (2019). Get your Act(ors) Together! Theorizing Agency in Global Governance. *International Studies Review* 21(1), 127-145.
- Jupille, J. y Caporaso, J. (1998). States, agency and rules: the European Union in global environmental politics, in Rhodes, C. (ed.), *The European Union in the World Community* (pp. 213-229). Boulder: Lynne Rienner.
- Juste, S. (2017). La condición de doble periferia en unidades subestatales. *Interações*, 18(4), 169-184.
- Kalyoncu, P. (2012). *EU "actorness" in International Relations: The Non-Proliferation Policy of the EU in the Southern Mediterranean*. Barcelona: IUEE.
- Kaiser, K. (1969). Transnationale Politik: Zu einer Theorie multinationaler Politik. En Czempiel, E. (Hrsg.) *Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik*. Köln: Westdeutscher Verlag.
- Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL. [Edición en español de 1988.]

- Kuznetsov, A. (2014). *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*. New York: Routledge.
- Lara, R. (2019). *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*. Guadalupe: UdG.
- Liu, T. y Song, Y. (2020). Chinese Paradiplomacy: A Theoretical Review. *SAGE Open* 10(1), 1-14.
- Llorens, C. y Sánchez, J. (2019). La acción exterior de los gobiernos intermedios: paradiplomacia y regionalismo, en Bermeo, F. (Coord.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial*. Quito: Flacso y Congope, 105-146.
- Luna Pont, M. (2019). De IULA a CGLU: Municipios internacionales, narrativas y momentos, En Álvarez, M.; Luna Pont, M. y Oddone, N. (eds.), *América Latina global. Estudios regionales sobre paradiplomacia*. Buenos Aires: UNTREF, 51-92.
- Luna Pont, M. (2010). Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales, en Martín López, M. y Oddone, N. (comps.), *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 49-82). Granada: UIM, AECID, SEGIB e INAP.
- Maira, L. (ed.). (2010). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Manning, B. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs* 55(2), 306-324.
- Mansbach, R.; Ferguson, Y. y Lampert, D. (1976). *The web of world politics. Non-state actors in the global system*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Niemann, A. y Bretherton, C. (2013). EU external policy at the crossroads: the challenge of actorness and effectiveness. *International Relations* 27(3), 261-275.
- Oddone, N. y Luna Pont, M. (2019). Avances disciplinarios en las relaciones internacionales: La definición de actor internacional en el estudio de la paradiplomacia. *Relaciones Internacionales* 92(2), 1-31.
- Oddone, N. (2016). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Relaciones Internacionales* 89(2), 47-81.
- Oddone, N. y Rodríguez Vázquez, H. (coord.) (2014). *Municipios y cambio climático. Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental*. Granada: UIM-Segib.
- Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: Peter Lang.
- Petrásh, V. (1998). De lo internacional a lo global. Reconstruyendo los estudios internacionales en los tiempos de post-internacionalización: aportes para el tercer debate. Disponible en línea: http://www.iaea.usb.ve/documentos/nro_91/petrashv.pdf
- Philipart, E. (1997). Le comité de régions confronté à la paradiplomatie des régions de l'Union Européenne, en Bourrinet, J. (Dir.), *Le Comité des Régions de l' Union Européenne*. Paris: Economica
- Rhinard, M. y Sjöstedt G. (2019). *The EU as a Global Actor: A new conceptualisation four decades after 'actorness*. Stockholm: UI-SE.
- Rosenau, J. (1988). Patterned chaos in global life: structure and process in the two worlds of World Politics. *International Political Science Review* 9(4), 327-364.
- Russell, R. (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación comple-

- mentaria, en Maira, L. (ed.), *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 83-106). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Salomón, M. y Sánchez, J. (2008). The United Nations System and the process of political articulation of local authorities as a global actor. *Brazilian Political Science Review* 2(1), 127-147.
- Sánchez, J. (2015). *Los gobiernos no centrales y sus redes. Análisis de su rol como actores en la gobernanza mundial*. Tesis doctoral. Barcelona: UAB.
- Scheler, R. (2014). The EU as a Global Actor: A Framework for Analysis. *ECPR Graduate Student Conference Innsbruck*, 1-18.
- Sjöstedt, G. (1977). *The External Role of the European Community*. Westmead: Saxon House.
- Thomas, D. (2010). Still Punching below its Weight? Actorness and Effectiveness in EU Foreign Policy. *UACES 40th Anniversary Conference*, 1-30.
- Wunderlich, U. (2008). The EU – A Post-Westphalian Actor in a NeoWestphalian World? *UACES Annual Research Conference*, 1-46.



RESEÑAS

NUEVOS ENFOQUES EN EL ESTUDIO DE LAS SANCIONES INTERNACIONALES

Francisco Daniel Trejos-Mateus

LA DÉBIL UNIFICACIÓN LATINOAMERICANA

Brenda Escobar Cortés

Nuevos enfoques en el estudio de las sanciones internacionales

Francisco Daniel Trejos-Mateus*

Reseña de libro

Connolly, R. (2018). *Russia's Response to Sanctions. How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy in Russia*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

En *Russia's Response to Sanctions* el lector se encontrará con la materialización de una rigurosa investigación de tipo monográfico, desarrollada por uno de los investigadores más representativos de los estudios postsoviéticos. Richard Connolly es el director del Centro de Estudios Rusos, Europeos y Euroasiáticos de la Universidad de Birmingham, en Reino Unido. Además del texto aquí reseñado, ha publicado diversos libros y artículos académicos sobre seguridad, integración y la política económica rusa en los sectores energético y militar.

El período de estudio de la investigación va desde 2014 hasta 2017. La preocupación emergió en una coyuntura en la que la guerra del Donbás y la anexión de Crimea aparecían

inamovibles, y la economía rusa reanuda su crecimiento, una aparente recuperación tras las sanciones impuestas por occidente.

¿Cuál fue el impacto que tuvieron en la política económica rusa las sanciones de occidente de 2014, después de tres años de haber sido impuestas? ¿Cuál fue la estrategia para hacer frente a las sanciones por parte del gobierno ruso? ¿De qué manera las sanciones y la estrategia para mermar sus efectos cambiaron la estructura de la política económica interna de Rusia y su rol en las relaciones económicas globales? Estas son las preguntas que se abarcan en este libro.

Es así como, para responder a los interrogantes planteados, la tesis sostiene que las

* Profesional en gobierno y relaciones internacionales. Asistente de investigación de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia (Colombia). [francisco.trejos@uexternado.edu.co]; [<https://orcid.org/0000-0002-8119-8762>].

Para citar esta reseña:

Trejos-Mateus, F.D. (2021). Nuevos enfoques en el estudio de las sanciones internacionales [Reseña: Connolly, R. (2018). *Russia's Response to Sanctions. How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy in Russia*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press]. *OASIS*, 33, pp. 249-252.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.13>

sanciones de occidente a tres sectores clave de la economía rusa -energético, de defensa y financiero-, y las medidas implementadas para amortiguar sus efectos, resultaron en una política de sustitución de importaciones, denominada rusificación, y una política de comercio exterior redireccionada al Asia. Por consiguiente, la novedad de la propuesta planteada recae en auscultar las acciones que toman los gobiernos de los Estados que son objetivo de sanciones económicas internacionales, un campo de estudio poco explorado por los internacionalistas.

Luego de hacer un estado del arte de la literatura disponible sobre los motivos, la eficiencia y los impactos de las sanciones como herramienta para lograr cambios en la política interna o exterior de países objetivo, se identificaron tres vacíos metodológicos.

Primero, es importante abordar el marco institucional; es decir, las reglas de juego que regulan la actividad política, más allá del tipo de régimen. La clasificación entre autoritario y no autoritario es descrita como simple. Profundizar en cómo el sistema político es dirigido, ayuda a determinar el alcance y las posibles respuestas de los países objetivo.

Segundo, la estructura socioeconómica, su tipo de jerarquía, el margen de maniobra de grupos económicos y del Estado con respecto a las sanciones y la relación entre estos dos últimos, es crucial para entender quiénes pueden sacar provecho de las sanciones y quiénes resultar afectados. Ello es clave para los Estados sancionadores al momento de fijar los sectores económicos a ser sujetos de restricciones.

Tercero, la integración con la economía global, y el nivel de apertura con el exterior,

permite establecer las opciones que tiene la élite gobernante y económica para el redireccionamiento del comercio internacional. No hay que olvidar lo fácil que suele ser sustituir socios comerciales en un mundo globalizado e interdependiente.

Luego del aparato teórico y metodológico, se profundiza en el sistema de la política económica del país. Se sostiene que, a pesar de que para 2014 la economía rusa estaba en el punto más alto de su historia en términos de libertad, competencia e interconexión con el mundo, esta se caracterizaba por un sistema de traspaso de rentas entre el sector minero-energético y el industrial-manufacturero.

En este sistema la injerencia del Estado es fuerte y notoria. Es ejercida por medio de empresas de propiedad estatal y compartida, y privados cercanos a la élite gobernante. Ello ha tenido como resultado una economía poco productiva y competitiva, un mercado de tipo oligopólico, con altas barreras de entrada y de acceso a financiamiento, baja innovación, inversión pública desigual y una dependencia constante de las vicisitudes del mercado del petróleo y el gas natural.

Existen otros dos sectores con menor participación de mercado. El de servicios, caracterizado por sus debilidades en cuanto al respeto por la propiedad privada; y el bancario, controlado por el Estado.

El siguiente apartado entra a mostrar los objetivos de occidente y su régimen de sanciones. Primero, Estados Unidos, la Unión Europea y, en menor escala, Noruega, Japón y Australia pretendían apoyar al Estado ucraniano, mantener el *statu quo* geopolítico, demostrar la unidad de occidente, generar daños

económicos y detener a Rusia de otros intentos anexionistas.

Segundo, las sanciones estaban encaminadas a individuos, en su mayoría relacionados con la anexión de Crimea, compañías y organizaciones de los sectores energético, de defensa y financiero. Estas consistieron en la prohibición a empresas occidentales de hacer negocios con sus contrapartes rusas, prohibiciones a la inversión y al acceso a capital extranjero y el embargo al comercio de armamento.

La respuesta rusa a las sanciones impuestas se englobó en tres componentes: la securitización de los sectores energéticos, de defensa y financiero; el apoyo a la sustitución de importaciones y a profundizar la relación económica con países no occidentales, en especial en Asia. En consecuencia, la estrategia se enmarcó en tres tácticas: un cambio en la configuración institucional, mayor financiamiento e inyección de capital a sectores clave de la economía y el uso de instrumentos diplomáticos para abrir nuevos mercados en lo internacional.

Se concluye que, luego de un detallado análisis, los tres sectores pasaron por un proceso de adaptación que logró amortiguar el impacto de las sanciones. No se desconocen las consecuencias de un primer momento. Hubo impactos negativos en la producción de gas y petróleo, resultado de un menor acceso a maquinaria sofisticada para la exploración y extracción en el Ártico. Se detuvo la producción de barcos de guerra de gran envergadura. Algunos bancos se vieron afectados por un menor acceso a capital extranjero. Sin embargo, lo cierto es que los indicadores muestran una menor vulnerabilidad como resultado del aumento en la producción de bienes antes

importados y nuevos lazos con socios no tradicionales de Asia.

Para terminar, se señalan a continuación cuatro reflexiones de la lectura de *Russia's Response to Sanctions*.

La primera, es de destacar que, más allá de un paso a paso para la investigación en retrospectiva, la lectura da claves a los responsables de la política exterior para lograr que las sanciones económicas sean efectivas; es decir, que vayan más allá de generar impacto. Así, pues, la metodología propuesta aparece como la contribución más importante de la obra.

La segunda, es que la multicausalidad es una variable clave de su estudio. Para demostrar cada uno de sus argumentos, el autor usó fuentes primarias, secundarias, tanto en inglés como en ruso, datos, correlaciones, entre otros. Ello queda en evidencia cuando profundiza en cada uno de los tres sectores. En efecto, su estructura pasa por describir su evolución hasta 2014, para luego detallar las sanciones impuestas y las medidas empleadas para amortiguarlas, para terminar con la medición del impacto generado.

La tercera reflexión tiene que ver con los resultados que devienen de sanciones como herramienta de política exterior. El caso ruso evidencia que su aplicación puede generar consecuencias no anticipadas, diferentes a los objetivos planteados. No hay que olvidar que el giro hacia Asia resultó en la aparición de nuevas organizaciones internacionales, como la Unión Económica Euroasiática y el Banco de Desarrollo de los BRICS.

De ahí que nuevas configuraciones geopolíticas emerjan. El riesgo está en los corolarios de las alianzas entre regímenes autoritarios. En

lo interior, es de tener presente que sus enfoques colectivistas siempre van en detrimento de libertades individuales y económicas, por lo que las oportunidades de progreso se menoscaban. En lo exterior, el cambio se hace menos probable, mientras que su comportamiento no cooperativo, incluso agresivo, está en ascenso. Luego, la incertidumbre abre la disyuntiva entre actuar y no actuar.

Por último, se destaca que para ser efectivas las sanciones, ellas requieren de la participación consensuada de todos los actores del sistema internacional, algo difícil de lograr. El

libro demuestra, por ejemplo, como empresas del sector energético de la Unión Europea y Japón no tuvieron ningún problema en seguir negociando con sus socios rusos. En un mundo cada vez más polarizado y menos coordinado, esta herramienta de política exterior se hace cada vez más superflua.

En suma, *Russia's Response to Sanctions* abre el camino para explorar, entender, describir e interpretar el éxito o el fracaso de las sanciones económicas internacionales y, con el énfasis dado al caso ruso, determinar bajo qué circunstancias terminan siendo ineficientes.

La débil unificación latinoamericana

Brenda Escobar Cortés*

Reseña de libro

Altmann Borbón, J. (edit.) (2019). *América Latina frente a la reconfiguración global*.

San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

América Latina frente a la reconfiguración global es la recopilación de 6 artículos académicos¹ que a lo largo de todo el libro tocan temas que se interconectan, desde la globalización, su inicio, auge y deterioro, deslegitimación de la democracia y crisis de representatividad democrática, desigualdad y aumento de gobiernos con tendencias de derecha, hasta la heterogeneidad latinoamericana, además de su historia, logros y fracasos en los intentos de regionalismo. Se plantean escenarios teniendo en cuenta el nuevo orden internacional y se llega a un análisis del estado actual de organismos regionales creados en este siglo.

CRISIS DE LA GLOBALIZACIÓN Y REPRESENTATIVIDAD DEMOCRÁTICA

Según Altmann Borbón, la democracia se constituye de realidades e ideales, es organizativa en la convivencia y brinda control a la ciudadanía en lo que a poder respecta, esto por medio de elecciones periódicas. Los ciudadanos se subordinan a un Estado de derecho con la posibilidad de ser oídos por medio de la opinión pública. Entonces, la pobreza y la desigualdad doméstica no son más que carencias de la democracia en su fundamento básico. Las inequidades sociales y económicas

* Magíster en asuntos internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Consultora de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, FIIAPP. (Colombia). [blorenaescobar@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0001-5656-4751].

Para citar esta reseña:

Escobar Cortés, B. (2021). La débil unificación latinoamericana [Reseña: Altmann Borbón, J. (edit.) (2019). *América Latina frente a la reconfiguración global*. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales]. *OASIS*, 33, pp. 253-259.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.14>

¹ Presentados en las mesas redondas de la conferencia internacional “Reconfiguraciones de poder. Repuestas regionales y globales en tiempos de incertidumbre”. Conferencia desarrollada de manera conjunta entre la International Studies Association (ISA) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Autores: José Antonio Sanahuja, Gerardo Caetano, Camilo López Burian y Carlos Lujan; Diana Tussie, Francisco Rojas Aravena, Cintia Quiliconi y Lorena Herrera-Vinelli y Luis Maira. Editora: Josette Altmann Borbón, publicación de Flacso, Secretaría General. 2019.

son atribuibles a la deficiencia en su correcto desempeño. La democracia y el contrato social de Rousseau están entrelazados, sin embargo, el gobierno democrático es idealizado ya que supone la simplicidad en extremo del Estado (Flores Zúñiga, 2017). En las democracias representativas hay una relación evidente entre quienes toman decisiones y aquellos en los que recaen las decisiones, teniendo en cuenta que los primeros han sido previamente escogidos por los últimos. Es aquí donde se fundamentan las dudas acerca de si la democracia realmente tiene la capacidad para suplir las necesidades de representatividad de los electores. Cuando los intereses de los gobernantes toman cada vez más distancia de los intereses del pueblo, ya no hay poder del pueblo sobre el pueblo sino de un pequeño grupo sobre la mayoría, la democracia entonces es inexistente (Rousseau, en Flores Zúñiga, 2017).

En palabras de Altmann Borbón el éxito de la representatividad política se basa en la sincronía entre las demandas sociales y las ofertas políticas y, en particular, en América Latina los agentes políticos no han cumplimentado las aspiraciones sociales. Esto es conocido como la “crisis de representatividad política”, aun así hay, por parte de la ciudadanía, un creciente interés por redistribuir el poder, con lo cual podríamos afirmar que el desinterés o desaliento no es con los asuntos políticos *per se*, sino con la manera en que actualmente se lleva la política por instituciones, partidos y figuras políticas desacreditadas.

En el caso colombiano, según el informe “¿Qué piensan, sienten y quieren los jóvenes?”, hay varios temas importantes en concordancia con lo descrito. Los jóvenes sienten ira y

desagrado asociado a situaciones nacionales relacionadas con la corrupción y los dirigentes e instituciones políticas, y no asocian ninguna situación nacional con la alegría. Los jóvenes están dispuestos a aportar en la solución de problemáticas sociales por medio de las denuncias, la protesta o la exigencia de rendición de cuentas a los gobernantes. Y en torno a las instituciones en las que menos confían están, la Presidencia y el Congreso de la República, los jueces y la Policía Nacional (Universidad del Rosario, 2020).

Como factor desestabilizante de la democracia está la globalización. Desde los años ochenta, el mundo se adentró en la profundización del liberalismo de posguerra, la transnacionalización económica y la ideología neoliberal en un orden hegemónico relativamente estable como la globalización, que ha sido principalmente subyugada por el liberalismo económico y no tanto por la democracia liberal (Sanahuja, 2017, en Altmann Borbón, 2019).

Sanahuja afirma en su texto que la crisis del 2008 inició la decadencia de la globalización, crisis que evidenció los límites sistémicos de este modelo sumamente financiarizado y sin regulación. La tecnología, automatización, inteligencia artificial y las plataformas digitales hacen a un lado, cada vez más, los modelos productivos globalizantes y los países emergentes en auge hacen peso al multilateralismo hegemónico. El modelo neoliberal y con él la globalización dejan varias deudas pendientes al no cumplir con la utopía del bienestar generalizado y el éxito de la autorregulación. Por el contrario, se han generado más brechas sociales y la incapacidad del Estado para atenderlas (Sanahuja, 2019, en Altmann Borbón, 2019).

Siendo los Estados susceptibles a las dinámicas globalizantes y respondiendo a ellas, hubo una transferencia parcial de autoridad hacia organismos internacionales que ahora son igualmente impotentes ante esta magnitud y que, además, hacen parte de la matriz de política estatal que se extiende con la globalización: globalización profunda con el Estado nación como centro de la política, lo cual implica que la acción estatal, con sus políticas económicas y de desarrollo, va encaminada a un mercado global (trilema o trinidad imposible de Rodrik, 2011). Esto, por supuesto, deja por fuera a la tercera parte de la ecuación, la democracia.

ASCENSO DE GOBIERNOS DE DERECHA EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA

De la crisis de la globalización sobreviene la crisis de la democracia liberal que intrínsecamente lleva a un cuestionamiento de las élites y el *statu quo* dominante. Tres razones principales son las causantes del ascenso de la ultraderecha a nivel mundial: la globalización, la revolución industrial y lo que devino de ella y la crisis económica. Si bien durante la globalización ha sido notable la reducción de la pobreza también ha incrementado la desigualdad global y ha generado dinámicas de segmentación social mundial. Por su parte, la revolución industrial determinó las nuevas clases medias emergentes trabajadoras y los “nuevos países industrializados”, beneficiando solo a unos pocos y aumentando las brechas sociales domésticas. Y como tercera razón, está la crisis económica que supuso una mayor tasa de desempleo con recortes sociales y mayores brechas salariales (Sanahuja, 2019, en Altmann

Borbón, 2019), a lo que el Estado ya no podía responder de manera netamente doméstica por el “trilema” antes expuesto. Los Estados terminan respondiendo a la globalización y legislando para ella, no ella acoplándose al Estado-nación. En los tiempos contemporáneos parece que solo es posible gobernar para los fenómenos internacionales dejando de lado los derechos sociales.

Como lo menciona Sanahuja, debido al debilitamiento de la globalización y la democracia, los gobiernos emergentes de ultraderecha ponen en entredicho los principios, normas e instituciones más representativas del mundo globalizado. Donald Trump, Jair Bolsonaro o el éxito del *Brexit* son algunos ejemplos de las tendencias nacionalistas que hoy rechazan a la sociedad abierta, se oponen a la inmigración y desestabilizan el pluralismo político y, por ende, la democracia liberal imperante.

Frente a la tradicional puja entre derecha e izquierda que principalmente se centra en temas distributivos sociales y económicos, ahora se divisa una nueva tensión entre quienes imparten valores cosmopolitas y quienes son nacionalistas, todo esto en torno al fenómeno de la globalización. Es así como Sanahuja menciona cuatro grupos derivados de la mezcla ente derecha-izquierda y globalistas-nacionalistas: 1. Davos o globalistas de derecha, 2. Porto Alegre o progresistas cosmopolitas, 3. Atenas o soberanistas desglobalizadores de izquierda, y 4. Los nuevos patriotas, soberanistas y nacionalistas. El autor concluye que la crisis de la globalización es una crisis de hegemonía tanto internacional como doméstica. La fusión ideológica contemporánea ya

no nos permite identificarnos o clasificarnos en solo dos grupos, izquierda o derecha, y para hacerlo más complejo, estos grupos se mezclan entre sí.

Caetano, López y Luján, plantean en su artículo los resultados de una encuesta a académicos de la región latinoamericana en la cual la mayoría dice que hay una tendencia regional moderada o fuerte hacia los gobiernos de derecha y hacia la apertura económica. Esto en Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay, Chile, México y Perú. No podemos dejar de mencionar los datos actualizados a 2020: Argentina devuelta al peronismo asume un gobierno de izquierda, pero enfrenta grandes desafíos con los gobiernos profundizados hacia la derecha de sus vecinos Brasil y Chile. Por su parte, en Colombia asume un gobierno de tradición política de derecha. Iniciamos la tercera década del siglo XXI con incertidumbre política, sin embargo, el ruido del gobierno brasileiro, con peso importante en la región, supone las continuas tensiones que se avecinan.

RECONFIGURACIÓN GLOBAL DE CARA A LA REGIÓN LATINOAMERICANA

Ahora bien, según el texto de Caetano *et al.*, también se dan a conocer las percepciones latinoamericanas en la estructura del sistema internacional en los próximos diez años. En cualquiera de los escenarios, China juega un papel importante, cada vez tiene más peso en la balanza contra el multilateralismo hegemónico históricamente liderado por Estados Unidos. La creación del Nuevo Banco de Desarrollo (Brics) o el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (AIIB), entre otras

instituciones, tienen como intención quitar poder y capacidad de presión financiera al país norteamericano en las decisiones mundiales. En la región latinoamericana China se ha posicionado como financiador de proyectos al desarrollo sobrepasando a organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Tussie, 2019, en Altmann Borbón, 2019).

Tussie da cuenta de los principios de coexistencia pacífica de la política internacional china: no intervención en asuntos internos, respeto por la soberanía e integridad territorial, no agresión, igualdad y beneficio mutuo y cinco pilares adicionales que delinear su relación con Latinoamérica. China no ha representado una amenaza en la paz o seguridad mundial en las últimas décadas. Ejemplo fehaciente del poder blando como estrategia de inserción para la consecución de sus objetivos. La influencia no militar le ha permitido hoy tener un poder desestabilizante en la economía global, sin estar lejos de influir decisivamente en los asuntos mundiales.

Lejos de plantear una utopía, Tussie postula cuestionamientos a la presencia de China en la región, partiendo de los resultados de los TLC con Chile o Perú en los cuales las exportaciones han crecido considerablemente sin salir de la exportación de productos primarios sin procesar, entonces, ¿China realmente construye una relación a largo plazo con la región centrada en el beneficio mutuo?, esto teniendo en cuenta que el extractivismo nos lleva a una crisis ambiental advertida, además de suplir sus demandas alimentarias y estar convirtiéndose en el principal acreedor de la región que igualmente podría devenir en una crisis de deuda.

Más allá, China realmente no ha pretendido plantear una solución a América Latina relacionada con la desprimarización, podríamos pensar que su presencia en la región, además de romper el orden económico, tendría también que hacerlo en la matriz productiva, lo cierto es que es responsabilidad exclusiva de los países de la región avanzar paulatinamente lejos de la exportación de minerales sin procesar y alimentos. Estos cuestionamientos tampoco están lejos de lo vivido por años con las exportaciones hacia Estados Unidos. El profundo apego al extractivismo, falta de inversión en innovación y tecnología y la no generación de valor agregado es un problema endógeno y sistémico de la región. Los mercados globales no modificarán su demanda a beneficio regional.

REGIONALISMO LATINOAMERICANO

La primera década del siglo XXI fue aprovechada en demasía económicamente por los países de la región a causa del *boom* de los *commodities*. Esto coincidió con la estabilidad de gobiernos progresistas con cierta afinidad política, lo que llevó a una agenda de regionalismo caracterizada por el liderazgo de los temas políticos, con menos importancia a los económicos y comerciales, mayor presencia estatal, prevalencia en la seguridad energética y la infraestructura regional, entre otros (Sanahuja, 2010) (Caetano *et al.*, 2019, en Altmann Borbón, 2019). Los intentos por la unificación regional tienen cabida desde la descolonización, sin embargo, y como lo comenta Rojas Aravena, la falta de voluntad política, los intereses soberanistas, intereses externos por

mantener la fragmentación y la politización de las agendas explican el poco éxito que han tenido los proyectos de integración. Además, se suma un elemento importante: la rigidez de las reglas, lo cual imposibilita los acuerdos en cualquier organismo internacional.

Mercosur, Unasur, el Alba, la Celac y la Alianza del Pacífico son algunos de los numerosos organismos que han intentado la unificación. La Unasur logró consenso en 4 ejes importantes para la región: la conectividad y las obras de infraestructura, la coordinación y la conexión energética, la lucha conjunta contra la pobreza y la desigualdad y encarar unidos los retos que plantea la sociedad del conocimiento. Los consejos sudamericanos de políticas públicas fueron muy relevantes y sin precedentes históricos, claves para la resolución de conflictos fronterizos y proyectos de infraestructura con los cuales se pretendía conectar Suramérica desde el océano Pacífico hasta el océano Atlántico.

Luis Maira, aparte de hacer un recorrido histórico sobre los intentos de unificación latinoamericana y poniendo sobre la mesa algunos aspectos causales históricos para su fracaso, pretende en su texto sobresaltar el enfoque de la Unasur el cual tuvo aspectos de integración económica, social, política y cultural. No obstante, también resalta que las deficiencias institucionales fueron cruciales para su declive, como la necesidad de unanimidad en la toma de decisiones, además de que la crisis venezolana fue politizando el organismo en extremo. El organismo ha fracasado por varias razones, entre ellas, el auge de los gobiernos de derecha que han endurecido sus posiciones frente a la crisis venezolana y, por ende, la falta de con-

senso dentro del organismo que repercute en el veto para la toma de decisiones. En los últimos años el papel destabilizador para la regionalización latinoamericana lo tiene Venezuela, que pareciera ser la Vietnam del siglo XXI.

El escenario regional latinoamericano es complejo, la globalización e interdependencia han generado incluso la armonización de la delincuencia organizada transnacional que hace cada vez más evidente que ningún país o gobierno tiene capacidad o recursos suficientes para enfrentar con éxito estas amenazas. Como lo menciona Rojas Aravena, la resolución de conflictos por medio de la vía armada ha demostrado su falta de eficiencia, por el contrario, nos enfrentamos a la fuerza de las guerras híbridas, comerciales o tecnológicas. La región latinoamericana tiene grandes desafíos, y los principales no son de carácter militar, sino de carácter ambiental, financiero o tecnológico (inteligencia artificial y robótica). Estos desafíos no podrán enfrentarse de manera individual.

El último organismo multilateral latinoamericano que promete resultados es la Alianza del Pacífico. Quiliconi y Herrera-Vinelli plantean que este organismo se constituye como la opción más viable de regionalismo, una unificación comercial de cara a la caída de organismos como Unasur la cual, por su excesiva politización, no logró avances tangibles. Además, como argumento central, proponen que este proceso se genera en respuesta a escenarios de regionalismo cíclico, es decir, de configuraciones políticas y económicas cambiantes y con agendas variables que no terminan por consolidar instituciones sino más bien un caldo de cultivo para nuevos intentos organizativos.

La Alianza del Pacífico ha emergido con fuerza en vía contraria al regionalismo poshegemónico, ya que es abierto y comercial, sin acuerdos políticos o ideológicos, de hecho, los países que conforman esta organización son los que más se han atrevido a la firma de TLC asimétricos, lo cual se sostiene como una absoluta ventaja ya que estos países al tener firmados TLC han pasado por la etapa de burocratización y ajustes regulatorios que hacen el comercio más flexible. Sin embargo, se presentan desafíos importantes aunque hablemos netamente de temas comerciales, debido a la falta de interconectividad que históricamente ha tenido la región,

apenas el 16% de sus exportaciones, en términos de valor, se dirigen a la propia región... por debajo del 50% que registran Asia Oriental y América del Norte, y del 64% de la Unión Europea (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018, p. 17) (Quiliconi y Herrera-Vinelli, 2019, en Altmann Borbón, 2019).

Los intentos de conformar un bloque regional unificado han pasado por varias etapas y hoy presentan grandes desafíos. Si la agenda regional depende de los gobiernos de turno y además pretende ideologizar a la región en su conjunto, no se llegará al objetivo. La unificación debe ser pragmática, los aspectos más importantes del regionalismo latinoamericano tienen que ser los económicos y sociales, la politización y polarización, como escenario actual, deslegitima cualquier proyecto anterior, el regionalismo no debe responder a intereses políticos o estrategias de gobierno.

REFERENCIAS

- Altmann Borbón, J. (ed.) (2019). *América Latina frente a la reconfiguración global*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. <https://www.flacso.org/secretaria-general/am-rica-latina-frente-re-configuraci-n-global>
- Flores Zúñiga, L. D. (10/07/2017). Rousseau y la Democracia – Procuraduría General de la República. *Procuraduría General de la República Costa Rica*. <https://www.pgr.go.cr/publicaciones/rousseau-y-la-democracia/>
- Universidad del Rosario. (2020). *¿Qué piensan, sienten y quieren los jóvenes?* Universidad del Rosario. <https://>

www.google.com/search?ei=LcS2XvvlBcS3ggeEzbjQCQ&q=encuesta+de+la+universidad+del+rosario+a+jovenes+sobre+la+democracia&oq=encuesta+de+la+universidad+del+rosario+a+jovenes+sobre+la+democracia&gs_lcp=CgZwc3ktYWIQA-zoFCAAQgwE6AggAOgQIABBDogQIABAKOgYIABAWEB46BQghEKABOggIIRAWEB0QHjoECCEQFVCAMQFY8P0BYLD_AWgEcAB4BYABigSIAZ5vkgENMC4zNS4xOS45LjEuMZgBAKABAaoBB2d3cy13aXo&sclient=psy-ab&ved=0ahUKEwi7sKTXhKfpAhXEm-AKHYQmDpoQ4dUDCAw&uact=5

NORMAS PARA AUTORES

El Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, invita a los académicos, investigadores y especialistas en temas de asuntos internacionales contemporáneos a publicar sus avances de investigación en la revista *OASIS*, adscrita al Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales. La revista *OASIS* es de circulación nacional e internacional. Esta revista inició con periodicidad anual en 1995 y es semestral a partir del 2014. Se publica en enero y julio de cada año.

La revista *OASIS* busca realizar una contribución a la producción y socialización del conocimiento científico en las ciencias sociales, con especial énfasis en temas relacionados con las relaciones internacionales. El objetivo es la publicación de trabajos científicos resultados de investigación o de reflexión teórica. Se privilegiarán los trabajos sobre los temas de las líneas de investigación que se desarrollan en el marco del Grupo de investigación *OASIS*. Las líneas de investigación son las siguientes: Estudios regionales, Gobernanza global y Teoría de relaciones internacionales.

Los textos entregados a la revista *OASIS* deben ser artículos de investigación, reflexión o revisión que presenten, de manera detallada, los resultados originales de proyectos de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importan-

tes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.

Los artículos presentados deben ser originales e inéditos y escritos en español, inglés francés o portugués, con su respectivo resumen y palabras clave en español e inglés. En caso de artículos que no estén en español, el autor debe encargarse de pasarlos por una corrección de estilo antes de presentarlos a la revista o a más tardar una vez sea aceptado para publicación.

El Comité Editorial se compromete con los estándares generales de calidad académica. Una vez recibidos los artículos se remiten a dos evaluadores externos –pares académicos anónimos, especializados en el campo de la investigación– quienes desarrollan el proceso de arbitraje mediante el sistema de doble ciego, en el cual se garantiza el anonimato de evaluador/es y autor/es. El formato de evaluación se puede consultar aquí. Una vez finalizado el proceso de evaluación, la revista comunica a los autores la decisión de los evaluadores en cuanto a publicar con o sin modificaciones, o no publicar el texto. Cuando se presenten casos de controversia en los resultados de las evaluaciones, el Comité Editorial seleccionará un tercer árbitro para tomar la decisión final. Este proceso tarda aproximadamente dos meses. Los pares evaluadores no deben tener ningún conflicto de intereses con los autores y sus trabajos. También deben manifestar el conocimiento de los estándares internacio-

nales de publicación científica con los que se compromete la revista, en particular los referentes al manejo del plagio (utilizando el *software* Ithenticate) y el proceso de revisión de pares externos. Además, todos los evaluadores deberán aceptar la declaración de confidencialidad.

Posteriormente, el Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar el material por publicar y de mantener los artículos aceptados para posteriores publicaciones, si fuese necesario. El Comité Editorial se reserva el derecho de realizar cambios en la redacción. De estimar necesario, la introducción de modificaciones sustanciales en el texto se consultará previamente con el/los autor/es. En caso de considerarse la no publicación de un trabajo el/los autor/es será/n notificado/s. Todas las propuestas serán consideradas sin perjuicio de la postura teórica, el punto de vista expresado o la metodología empleada. La publicación de los artículos no significa que la dirección de la revista comparta los puntos de vista que en ellos se exponen. El/ los autor/es es/son responsable/s directo/s de las tesis o ideas expresadas en ellos.

Al remitir su contribución en medio magnético, el autor debe manifestar con claridad: 1) Si está de acuerdo con la política editorial de la revista *OASIS*; 2) si su artículo es inédito o no; en caso negativo, informando su referencia bibliográfica conforme los requisitos que se detallan más adelante, y 3) afirmar que el artículo no se encuentra en proceso de evaluación en otra revista u órganos editoriales.

La identificación del autor debe incluir nombre completo, breve hoja de vida, institución a la que se encuentra vinculado,

dirección, correo electrónico, número ORCID (si aún no lo tiene, por favor cree su perfil en <https://orcid.org/>) y fecha de realización del trabajo.

La presentación de todo artículo deberá ir acompañada de una hoja de portada en la que aparecerá: título del trabajo, nombre del autor (o autores), institución a la que pertenece(n) con su dirección postal, dirección electrónica, resumen en español e inglés (máximo 150 palabras) y palabras clave en español e inglés (de cuatro a seis). En la página siguiente se iniciará el artículo precedido únicamente del título en español e inglés.

La extensión de artículos es de un máximo de 9.000 (nueve mil) palabras en espacio sencillo, escritos en Word, letra Arial 12, márgenes superior e inferior de 2,5 cm; izquierda y derecha de 3,0 cm, incluidas bibliografía, notas, fotos o gráficos, si el documento lo requiere. Podrán ser publicados resúmenes de trabajos de grado con una extensión máxima de 9.000 (nueve mil) palabras y que cuenten con la debida autorización de la institución educativa para su publicación en la revista.

La información estadística debe estar contenida en tablas y gráficos y es responsabilidad del autor. Todas las tablas y gráficos deben entregarse, además de en el cuerpo del artículo, en un archivo aparte y deben poder ser modificables; en la parte inferior de estos deben quedar consignadas las fuentes.

La bibliografía debe aparecer al final del artículo y debe contener un mínimo de 17 referencias, diferenciadas de las notas, en caso de que las hubiera, y se presentará según el Manual de Publicaciones de la American Psychological Association (APA: www.apastyle.org).

Las citas en el texto (apellido del autor, coma, año de publicación). Si se menciona el autor, solo se deberá escribir el año de la publicación del texto al que se hace referencia.

Cuando un trabajo tiene dos autores(as) siempre se citan los dos apellidos cada vez que la referencia aparece en el texto. Cuando un trabajo tiene tres, cuatro o cinco autores(as), se citan todos la primera vez que aparece la referencia en el texto. En las citas subsiguientes se escribe solamente el apellido del (la) primer(a) autor(a) seguido de *et al.* y el año de publicación.

Las referencias bibliográficas tienen el siguiente esquema de citación: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del libro en cursiva, ciudad y editorial. Los capítulos de obras colectivas deben incluir: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del capítulo, título del libro en cursiva, ciudad, editorial y páginas del capítulo. Los artículos de revistas deben incluir: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del artículo, nombre de la revista en cursiva, volumen, número y páginas del artículo.

Las notas se presentarán al pie de página y estandarizadas en su presentación.

La revista requiere que los autores autoricen, por medio de una licencia de uso, la edición, publicación, reproducción, distribución y comunicación pública de la obra de su autoría, tanto en soporte físico como digital, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin ánimo de lucro. Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo, que estará licenciado con el Creative Commons Atribución-NoCo-

mercial-CompartirIgual. La reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial, tal como lo estipula la licencia. Los autores podrán divulgar su documento en cualquier repositorio o sitio web. Inmediatamente después de su publicación, los artículos serán enviados en medio magnético a las diferentes bases de datos y sistemas de indexación para la divulgación de su contenido. Los artículos también se pueden consultar gratuitamente en la página web: www.uexternado.edu.co/oasis, en el catálogo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), el Directory of Open Access Journals (DOAJ), y en las bases de datos del International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas y el Open Journal System (OJS).

La presentación y publicación de artículos en la revista no genera costos para los autores. La revista está comprometida con los estándares internacionales de publicación científica. Para ello se siguen las directrices de la 2nd World Conference on Research Integrity, Singapur, julio 22-24 de 2010: [http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf]

Las directrices para autores se pueden consultar en:

http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf

Los artículos y toda la correspondencia relacionada con el contenido de la revista deben ser enviados a:

Martha Ardila
Editora Revista *OASIS*
Calle 12 n° 0-07 este
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE)
Universidad Externado de Colombia
Bogotá D.C., Colombia
[oasis@uexternado.edu.co]
www.uexternado.edu.co/oasis

GUIDELINES FOR AUTHORS

The Research and Special Projects Center of the School of Finance, Government and International Relations of the Externado University of Colombia invites academics, researchers, and specialists interested in contemporary international issues to publish their research projects in the *OASIS* Journal. The journal is an integral part of the Observatory of the Analysis of International Systems. The *OASIS* Journal has national and international circulation. It has been published annually since 1995 and twice a year since 2014. It is published in January and July of each year.

The *OASIS* Journal seeks to contribute to the production and socialization of scientific knowledge in social sciences, with special emphasis on contemporary international issues such as area studies, international relations theory, geopolitics, migration, governability, development, cooperation, transitional government, energy and natural resources, and finally conflict, peace and security.

Texts submitted to the *OASIS* Journal should be articles of research, reflection, or review that present original research findings. Each article should have the following four sections: introduction, methodology, findings, and conclusions. The articles submitted to the journal must be original and unpublished and written in Spanish, English, French or Portuguese with their respective abstracts and keywords in both Spanish and English. If the article is not in Spanish, the author will be

responsible for sending it to a proofreader in its original language, either before submitting it or at the moment the article is accepted for publication.

The Editorial Committee is committed to the general standards of academic quality. Once received, the articles are remitted to two external reviewers – anonymous academic peers specialized in the field of research – who shall undertake the peer review process through a double-blind system, which will guarantee the anonymity of the reviewer(s) and author(s). In case of conflict between two reviews, the Editorial Committee will appoint a third referee to make the final decision. This process takes approximately two months. The referees should not have any conflict of interest with the authors and their works. They should also be aware of the journal's international standards of scientific publication, especially with regard to the issue of plagiarism (using Ithenticate software) and the peer review process. In addition, all reviewers should accept the privacy statement.

Thereafter, the Editorial Committee reserves the right to select the material to be published and to keep the accepted articles for future publications, if necessary. The Editorial Committee can also make editorial changes. If deemed necessary, substantial modifications to the text will be consulted with the author(s). The author(s) will be notified in case the article is not considered for publication. All

proposals shall be considered without regard to the article's theoretical position, the point of view of the author, or the chosen methodology. The publication of articles does not imply that the directors of the Journal share the points of view expressed therein. The author(s) is (are) directly responsible for their thesis or ideas.

When submitting their work through digital media, the authors must clearly state: 1. if they agree with the Editorial Policy of the OASIS Journal; 2. if their article is unpublished or not; in case it is not, informing their reference bibliography in accordance to the requirements that are detailed below, and; 3. affirm that the article is not being evaluated by another journal or editorial.

The author must include his/her complete name, a brief résumé, their affiliated institution address, e-mail, ORCID number (if you don't already have it, please create your profile at (<https://orcid.org/>) and the work's date. All articles' presentations must be accompanied by a cover sheet with: title, name(s) of author(s), institution to which they belong with mailing address, web address, abstract in Spanish and English (150 words maximum) and keywords in Spanish and English (four to six). The article should begin on the following page, preceded only by the title in Spanish and English.

The length of the article should be maximum of 9,000 (nine thousand) words, single space, written in Word, Arial 12 point font, top and bottom margins of 2.5 centimeters; left and right of 3.0 centimeters, including bibliography, notes, photographs and graphs, if the document requires them. Graduation

theses can be published with a maximum length of 9,000 words and proper authorization from the educational institution for their publication in the Journal.

Statistical information must be presented in tables and graphs and are the responsibility of the author. In addition to being in the body of the article, all tables and graphs must be submitted in a separate file and must be modifiable. Additionally, the sources must be documented in the bottom part of these.

The bibliography must appear at the end of the article and must contain a minimum of 17 references, separate from the notes, in case there are any, and shall be presented according to the Publication Manual of the American Psychological Association (APA: www.apastyle.org). In-text citations: (author's last name, comma, year of publication). If the author is mentioned, only the year of publication of the referenced text must be written. When a work has two authors, both last names are always cited whenever the reference appears in the text. When a work has three, four, or five authors, all authors are cited the first time the text is referenced. In subsequent citations of the same text only the last name of the first author is written, followed by the phrase "et al." and the year of publication.

Bibliographic references have the following citation outline: Author's last name and given name, year of publication, book title in italics, city, and editorial. Chapters of collected works must include: author's last name and given name, year of publication, chapter title, book title in italics, city, editorial, and chapter pages. Journal articles must include: author's last name and given name,

year of publication, article title, journal name in italics, volume, number, and article pages. Notes will be presented as footnotes and standardized in their presentation.

The journal requires that the authors authorize, through a license, the editing, publication, reproduction, distribution, and public communication of the author's work, both physically and digitally, for solely scientific, cultural, diffusion, and non-for-profit purposes. The authors retain copyrights and guarantee the Journal first publication rights, which will be licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike. The reproduction of the documents in other media, printed or electronic, must include recognition of the work's author and its original publication, as is stipulated in the license. The authors may publish their work on any website or repository. Immediately after their publication, the articles must be sent on digital media to the various databases and indexation systems for the release of their content. The articles will also be accessible for free on the website [www.uexternado.edu.co/oasis] and in the catalogue Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), the Directory of Open Access Journals (DOAJ), and in the data bases of International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet,

Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas and the Open Journal System (OJS).

The presentation and publication of articles implies no cost whatsoever to the authors. The Journal is committed to international standards of scientific publication. For this, the 2nd World Conference on Research Integrity, Singapore, July 22-24, 2010 guidelines are followed:

[http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf]

The guidelines for authors can be accessed at:

http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf

Articles and all correspondence related to the content of the Journal should be sent to:

Martha Ardila
 Editora Revista *OASIS*
 Calle 12 n° 0-07 este
 Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales
 Universidad Externado de Colombia
 Bogotá D.C., Colombia
 [oasis@uexternado.edu.co]
www.uexternado.edu.co/oasis



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en diciembre de 2020

Se compuso en caracteres Adobe Garamond Pro de 11 puntos
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos
Bogotá, Colombia

Post tenebras spero lucem