



92.1



REVISTA
RELACIONES
INTERNACIONALES

Enero-Junio de 2019

TABLA DE CONTENIDO

EDITORIAL.....	7
I. ARTÍCULOS.....	11
LA CRISIS DE LA OMC Y EL TRILEMA DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES WTO's crisis and the trilemma of international trade negotiations <i>Julieta Zelicovich</i>	13
TURKISH FOREIGN POLICY IN VENEZUELA: WHAT FACTORS CAN EXPLAIN TURKEY'S SUDDEN AND ACCELERATED RAPPROCHEMENT WITH VENEZUELA IN THE LAST YEARS? Política exterior de Turquía en Venezuela: ¿Cuáles son los factores que pueden explicar el acercamiento repentino y acelerado de Turquía con Venezuela en los últimos años? <i>Irmak Ekin Karel</i>	35
LAS DECISIONES PÚBLICAS Y LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ANTE LA INCIDENCIA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN EL ESCENARIO DE CRISIS DE ESTADO EN MÉXICO Public decisions and development strategies in the face of the impact of international organizations in the scenario of a State crisis in Mexico <i>Isaac Enríquez Pérez</i>	57
STRATEGIC ALLIANCES: TOOLS FOR MANAGING LATIN AMERICAN FOREIGN POLICY OR DISCURSIVE STRATEGIES? Alianzas estratégicas: ¿Herramientas para gestionar las políticas exteriores latinoamericanas o estrategias discursivas? <i>María Elena Lorenzini</i>	83

COUNTERING HATE SPEECH AGAINST REFUGEES AND
MIGRANTS: AN EVALUATION OF INTERNATIONAL HUMAN
RIGHTS TREATIES AND SOFT LAW INSTRUMENTS
Contrarrestando discursos de odio contra migrantes y refugiados:
Una evaluación de tratados internacionales de derechos humanos e
instrumentos de derecho blando
Gustavo Fuchs Alvarado 103

II. RESEÑA..... 127

UN PANORAMA LUEGO DE 25 AÑOS DE LA PUBLICACIÓN
DE “*El choque de las civilizaciones*”. RESEÑA DEL LIBRO: ORSI,
D. (CORD). (2018). *The ‘Clash of Civilizations’ 25 Years On: A
Multidisciplinary Appraisal*. BRISTOL: E INTERNATIONAL
RELATIONS PUBLISHING.
Reading “*The Clash of Civilizations*” after 25 years from its publication.
Book Review: Orsi, D. (cord). (2018). *The ‘Clash of Civilizations’ 25 Years
On: A Multidisciplinary Appraisal*. Bristol: E International Relations
Publishing.
Santiago Carranco Paredes 129

EDITORIAL

Para la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, es un honor presentar a nuestra comunidad académica el número 92.1 de la Revista Relaciones Internacionales correspondiente a los meses de Enero a Junio de 2019. La Escuela de Relaciones Internacionales ha sido parte del proceso de institucionalización de la disciplina académica en América Latina, siendo fundada tempranamente, en 1973, lo que le permitido acompañar el desarrollo del campo de estudio y sus vaivenes en cuanto a las problemáticas y agendas de interés.

Este año 2019 se presenta como hito histórico particularmente oportuno para la reflexión académica propia. Hace 100 años, en 1919 tras la culminación de la Gran Guerra, se dio la fundación del estudio académico de las Relaciones Internacional, lo cual es considerado como una convención social del *mainstream*, a pesar de lo contenido de aquella idea en el Sur global. Este hito histórico ha permitido repensar el pasado y el presente, para proyectar el futuro; analizar las grandes transformaciones teóricas y más importante, cómo la coyuntura internacional afecta la teorización de las Relaciones Internacionales y la enfrenta con nuevos problemas empíricos.

Como parte de las Ciencias Sociales, la disciplina académica ha debido atender y gestionar problemas que afectan la vida en sociedad. En su génesis se trató del problema de la guerra, sus consecuencias y las estrategias para impedir la en el futuro. El Siglo XXI plantea una gran diversidad de fenómenos que afectan no solamente al Estado-nación, sino a una variedad de actores, que se ubican a través de los Estados (transnacionalmente), por arriba de los Estados (organizaciones internacionales) y por debajo de los mismo (actores subnacionales); además de una ampliación horizontal en cuanto a la temáticas, más allá de la preocupación central que ocupó el ámbito político-militar, se presentan nuevas dimensiones de relevancia, siendo una sobresaliente la vinculada con el ambiente y también la economía mundial.

Este número de la Revista Relaciones Internacionales refleja ese esfuerzo colectivo para aspirar a cada vez mayores estándares de calidad académica, para lo cual se han hecho esfuerzos no solamente para fortalecer el contenido sustantivo que ofrecemos a nuestra comunidad, sino también para reforzar las dimensiones formales que conlleva una publicación académica.

De esta forma podemos compartir que la revista a partir del 2019 se ha integrado en nuevos directorios como *Directory of Research Journals Indexing* y *WorldCat*; a nuevas bases de datos como Actualidad Iberoamericana, *Journals-TOCs*, Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR) y la Red Latinoamericana de Revistas Académicas en Ciencias Sociales y Humanidades (LatinRev), además de prepararse para mejorar su presencia en nuevas plataformas que aumentarán su visibilidad académica. En el ámbito sustantivo la Revista cuenta con un nuevo equipo editorial integrado por destacadas personas académicas, tanto costarricenses como extranjeras, además de haber hecho un esfuerzo para ampliar de forma significativa su audiencia y el Comité de Evaluadores, e integrado nuevas tecnologías como el uso de *TURNITIN* para certificar la originalidad de los contenidos, y liberar los artículos en diversos formatos e idiomas, destacándose el inglés en esta edición.

El número 92.1 ofrece a la comunidad académica cinco artículos y una reseña bibliográfica. El primer artículo intitulado “La crisis de la OMC y el trilema de las negociaciones comerciales internacionales” fue preparado por la Dra. Julieta Zelicovich, en el cual se analiza la crisis que enfrenta la Organización Mundial del Comercio mediante un trilema, cuyos vértices designan una característica del proceso de negociación, y no se pueden articular al mismo tiempo sino en pares, dando lugar a tres escenarios: bloqueo de las negociaciones, acuerdos light y acuerdos plurilaterales.

Seguidamente el artículo “Política exterior de Turquía en Venezuela: ¿Cuáles son los factores que pueden explicar el recién acercamiento acelerado de Turquía con Venezuela en los últimos años?”, de la autora Irmak Ekin Karel, analiza el florecimiento de las relaciones entre Ankara y Caracas en los niveles diplomático, político y económico, tomando como referente teórico al realismo y al constructivismo propone que, en los últimos dos años, el gobierno del AKP de Erdoğan ha obtenido beneficios materiales y apoyo ideológico gracias a las pujantes relaciones con el gobierno de Maduro.

En “Las decisiones públicas y las estrategias de desarrollo ante la incidencia de los organismos internacionales en el escenario de crisis de Estado en México”, del autor Isaac Enríquez Pérez, se analiza a partir del caso mexicano, cómo las decisiones públicas y la intervención estatal se define y transforma a la luz de la gravitación que ejercen los organismos internacionales y los espacios globales para la toma de decisiones, lo cual ha tendido a recrudecer la generalizada crisis de Estado y la pérdida de control respecto a las fuerzas, factores y poderes fácticos que condicionan la toma de decisiones.

Seguidamente el trabajo de María Elena Lorenzini, intitulado “Alianzas Estratégicas: ¿Herramientas para gestionar las políticas exteriores latinoamericanas?”, discute y analiza el concepto de alianza estratégica, para comprender si su conformación constituye una opción de política exterior para los Estados latinoamericanos o si bien, sólo consiste en una estrategia discursiva. Finalmente, el artículo “Contrarrestando discursos de odio contra migrantes: Una evaluación de tratados internacionales de derechos humanos e instrumentos de derecho blando”, preparado por Gustavo Fuchs Alvarado, explora el aumento significativo de los discursos de odio contra refugiados y migrantes tras la crisis de 2015, si bien no existe una definición en el derecho internacional para los conceptos de discurso de odio o xenofobia, se argumenta que las disposiciones en tratados de derechos humanos y en derecho blando indican un deber de los Estados de proteger a migrantes frente a discursos de odio, el cual debería ser sancionado por ley, ya que no entra dentro del espectro del derecho a la libertad de expresión.

Esperamos que las contribuciones de este número permitan fomentar el debate académico sobre temáticas de gran relevancia, renovando nuestra invitación para la comunidad académica para remitir sus manuscritos sobre Relaciones Internacionales y Comercio y Negocios Internacionales.

Dr. Marco Vinicio Méndez Coto
Editor de la Revista Relaciones Internacionales



I.

ARTÍCULOS

LA CRISIS DE LA OMC Y EL TRILEMA DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

WTO'S CRISIS AND THE TRILEMMA OF INTERNATIONAL TRADE NEGOTIATIONS

Julieta Zelicovich¹

ORCID: 0000-0002-8524-9002

RESUMEN:

El objetivo del documento es analizar la crisis que enfrenta la Organización Mundial del Comercio (OMC) para ser un foro para las negociaciones entre sus miembros. La hipótesis es que, en el contexto de una “crisis de la globalización”, se presenta un trilema en la función negociadora de la OMC. En este trilema, tres vértices, cada uno de los cuales designa una característica del proceso de negociación, no se pueden articular al mismo tiempo sino en pares, dando lugar a tres escenarios: bloqueo de las negociaciones, acuerdos light y acuerdos plurilaterales. El artículo sigue un diseño metodológico cualitativo. Se basa en una amplia revisión bibliográfica y en el análisis documental. La figura del trilema, como una forma de abordar la crisis de la OMC, permite comprender que esta es un fenómeno intrínseco a la configuración actual del orden internacional. Además, las conclusiones apuntan al hecho de que las reformas institucionales pueden resultar un abordaje insuficiente del problema, ya que la superación de esta situación requiere de decisiones políticas.

Palabras clave: Negociaciones comerciales; Organización Mundial de Comercio; trilema; legitimidad; profundidad; efectividad.

ABSTRACT:

The aim of the paper is to analyse the crisis that the World Trade Organization faces for being a forum for the negotiations among its members. The hypothesis is that in the context of a “globalization backlash”, a trilemma is presented in the negotiating function of the WTO. In this trilemma, the three vertices, each of which designate a feature of the negotiation process, cannot be articulated at the same time, but in pairs, in three scenarios: blockade of the negotiations, light agreements, and plurilaterals. The paper follows a qualitative methodological design. It is based on a large literature review and documental analysis. The figure of the trilemma, as a way of to tackle the WTO's crisis helps to realize that it is a phenomenon that is intrinsic to the current configuration of the international order. In addition, conclusions point to the fact that institutional reforms may result in an incomplete approach to the problem, since the overcoming of this situation needs of political decisions.

Keywords: trade negotiations; World Trade Organization; Trilemma; Legitimacy; Depth; Effectiveness.

1 Doctora en Relaciones Internacionales. Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

Introducción

La parálisis de las negociaciones de Ronda Doha ha sido un elemento central de las críticas a la Organización Mundial de Comercio (OMC) durante la última década. Recurrentemente se señala que se trata de una institución que no tiene capacidad para cumplir sus metas y que se encuentra permanentemente en crisis. Este trabajo plantea como objetivo general analizar los componentes de dicha crisis, en el contexto de la llamada “crisis de globalización”. El argumento central es que existe una crisis de la función negociadora de la OMC y que, en el seno de dicha función, se presenta un trilema entre los componentes del proceso de negociación, que no pueden articularse de forma simultánea, sino de a pares. El primero de los vértices es el de la profundidad de los acuerdos negociados, referidos a la capacidad de la OMC de abordar los problemas efectivamente sustantivos de las relaciones comerciales internacionales. El segundo es el de la efectividad, entendida como la habilidad de este foro multilateral de encauzar el proceso de negociaciones entre sus miembros. El tercer vértice es el de la legitimidad de carácter multilateral del proceso de negociaciones, lo que implica cumplir con los principios de la OMC y las expectativas sociales en torno a sus resultados.

El trabajo adopta una perspectiva teórica institucionalista. Su diseño metodológico se basa en la revisión bibliográfica y en el análisis de documentos. Busca contribuir en la comprensión de la problemática que atraviesa la OMC articulando la sistematización y análisis de la bibliografía existente con el estudio de los procesos negociadores que tienen lugar dentro de la “crisis”. Con ello, se enmarca dentro de los estudios que desde las relaciones internacionales se enfocan en la tensión entre Estado e instituciones internacionales.

En la próxima sección se delimitan los componentes de la crisis de la OMC y las características salientes del contexto en el cual esta tiene lugar. Seguidamente se analizan los componentes del trilema, considerando sus fundamentos teóricos y metodológicos, a la vez que se presentan los escenarios que surgen de las distintas combinaciones de profundidad-legitimidad-eficacia en el marco contemporáneo. Por último, se presentan algunas reflexiones situadas en la coyuntura actual y las conclusiones finales del trabajo.

La evolución de las negociaciones comerciales multilaterales entre la Conferencia Ministerial de Doha y la de Buenos Aires

Desde que fue creada en 1995, y a lo largo de más de 20 años, la OMC ha contribuido a orientar la conducta de los Estados miembro en sus relaciones comerciales internacionales, desarrollando con éxito tres de las cuatro funciones establecidas en su tratado de creación. Ha administrado con bastante solvencia los acuerdos comerciales multilaterales, ha bregado por la transparencia en el sistema de comercio multilateral, a través del *Mecanismo de examen de políticas comerciales*, y ha implementado el *Entendimiento de solución de diferencias*. No obstante, no ha logrado resolver procesos negociadores semejantes a los del período 1947-1995, lo cual ha opacado el balance del desempeño de la institución (Vangrasstek, 2013). La Ronda Doha, lanzada en septiembre de 2001, luego de la experiencia fallida de Seattle en 1999, no ha conducido a resultados en más de 17 años de negociación, convirtiéndose en un grillete con el que carga la OMC.

La Ronda Doha supuso un verdadero *test-case* para la organización. Con más de 20 temas en agenda, para debatir entre –inicialmente– 142 países, y con énfasis en las cuestiones de desarrollo, significaba la negociación comercial más ambiciosa de la historia. Una serie singular de acontecimientos políticos y económicos había dado lugar al consenso necesario para lanzar el paquete de Doha (Bayne, 2005; Rolland, 2010; Steinberg, 2007), pero precisamente por su anclaje coyuntural, prontamente las negociaciones cayeron en sucesivos estancamientos.

Para el año 2002 las negociaciones se centraron en reuniones informales; seguidamente, en 2003, la Conferencia Ministerial se suspendió anticipadamente debido a las divergencias en torno a los temas de Singapur (comercio e inversiones, comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio), y el enfrentamiento por el tema agrícola. En 2004 se obtienen compromisos sobre la eventual eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas, la exclusión de tres de los temas de Singapur y el uso de una fórmula no lineal para las negociaciones de bienes industriales, lo cual se ralentizó tras la Conferencia de Hong Kong (2005) (Zelicovich, 2017).

En 2006 y 2007 se suspendieron las negociaciones en tres ocasiones, y quedó sin realizarse la Conferencia Ministerial de 2007. Entre 2009 y 2011 la Conferencia Ministerial se reunió, aunque actuó sin avanzar sobre el Programa de Doha. Finalmente, tras varios años de parálisis, en la Conferencia de Bali como en la

de Nairobi se lograron resultados: en 2013, mediante el Acuerdo de Facilitación de Comercio; y en 2015, con nuevos compromisos en materia de competencia a las exportaciones agrícolas. Más recientemente, en Buenos Aires (2017), no se logró alcanzar una Declaración Final, y se vuelve al estancamiento de la Ronda Doha (Zelicovich, 2017).

La bibliografía especializada en las negociaciones multilaterales de comercio ha buscado explicar las causas de esta parálisis. Un compendio de los obstáculos y dificultades que afectan en el siglo XXI el ejercicio de la función de la OMC, de ser un foro para las negociaciones entre sus miembros, podría resumirse en al menos tres aspectos:

El primero remite a las características institucionales y de procedimiento: la (mala) adaptación del proceso de toma de decisión a los cambios en la membresía de la OMC; en particular, la incompatibilidad entre el crecimiento en la cantidad de miembros con el mantenimiento del consenso y del principio del todo único o “single undertaking” como principales mecanismos en la toma de decisiones (Low, 2011; Rolland, 2010; Steinberg, 2002). Asimismo, se han identificado como causas institucionales o procedimentales del bloqueo, el surgimiento de coaliciones negociadoras de los países en desarrollo, que han dificultado a los países centrales imponer los acuerdos como sucedía en las Rondas del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT), cambiando así la lógica de poder dentro de la OMC (Narlikar, 2005; Steinberg, 2007).

El segundo núcleo de argumentos se centra en los aspectos materiales. Se señala la creciente complejidad en la naturaleza de los temas negociados. Por un lado, debido a que la agenda involucra temas que son “problemas de cooperación de segundo orden” (Hale, Held and Young, 2013). Por el otro lado, porque los países han adoptado conductas cada vez más mercantilistas para tratar estos temas, de por sí complejos (Vangrasstek, 2013). Simultáneamente, factores externos a las negociaciones, como la variación en los precios de los *commodities* o el estallido de la crisis financieras internacionales, han afectado la importancia del acuerdo y la voluntad de los países para cooperar entre sí (Bellman y Hepburn, 2017; Zelicovich, 2017).

En tercer lugar, identificamos argumentos centrados en los aspectos políticos del bloqueo de las negociaciones de la Ronda de Doha. En ellos se alude a la falta de liderazgo a nivel multilateral (Rodrik, 2017), el empoderamiento político y económico de los países emergentes (Heldt, 2017), y el crecimiento de los incentivos para negociar fuera del régimen multilateral, a partir del desarrollo de las negociaciones mega-regionales (Baldwin, 2016; Bouzas y Zelicovich, 2014).

En los últimos dos años, en el marco de lo que se ha denominado “crisis de la globalización” (Ikenberry, 2017; Primo Braga, 2017; Sanahuja, 2018) o “retramiento de la globalización” - “*globalization backlash*”- (Hays, 2017; Zurn, 2018), estos factores se articularon con otras transformaciones que estaban teniendo lugar principalmente en los países desarrollados y que impactaron con fuerza en el proceso de negociaciones de la OMC. Ha habido una expansión de las críticas respecto de los efectos negativos de la globalización, que, a su vez, se ha canalizado hacia la elección de gobiernos de tinte nacionalistas, menos propensos a participar de instancias multilaterales (Baldwin, 2017; Rodrik, 2017; Sanahuja, 2016). La política comercial ha ganado centralidad en las campañas electorales y la propensión a la cooperación internacional en el área del comercio en países como Estados Unidos e Inglaterra se ha reducido.

La implementación de la política del “*America First*” por parte de la administración Trump ha socavado los pilares del orden liberal internacional (Ikenberry, 2017), al rechazar estas instituciones multilaterales y la reciprocidad difusa como principio de acción, para adoptar en su lugar lógicas mercantilistas, una reciprocidad de tipo específica, y la priorización de los vínculos bilaterales (Primo Braga, 2017). La “guerra comercial” de esta administración con China ha planteado, asimismo, un serio desafío a la preservación de un sistema de comercio basado en reglas.

Entendemos que el bloqueo de las negociaciones no se explica por uno solo de estos factores, sino por su combinación. En la próxima sección se propone poner en relación estos distintos argumentos (institucionales, procedimentales, materiales, políticos y contextuales) con la figura del trilema.

El trilema en la función negociadora de la OMC

Conforme con el enfoque institucionalista de las relaciones internacionales, las organizaciones internacionales, como la OMC, tienen que tener capacidad de regir la conducta de los Estados, facilitando la concreción de acuerdos cooperativos entre los gobiernos. Esa capacidad de facilitar los acuerdos reside en su actuación como modificadora de las expectativas de conductas de los Estados y como orientadora de su interacción, a partir de su capacidad de alterar los costos relativos de las transacciones, proveer información y generar expectativas de relacionamiento a mayor plazo (Keohane, 1984; Martin, 1992).

La función de la OMC de ser foro para las negociaciones entre sus miembros (y su crisis) puede interpretarse a partir de este marco teórico. ¿De qué manera las negociaciones en el marco de esta organización pueden facilitar conductas

cooperativas entre las partes? ¿Qué requisitos tienen que reunir los acuerdos para poder concretarse? Y, conforme lo expuesto en el apartado anterior: ¿Por qué ello no acontece en el contexto actual? Se trata de indagar en la tensión que existe en el vínculo entre el Estado y las instituciones internacionales (Stone, 2009).

El argumento central de este trabajo es que la tensión que se presenta en las negociaciones comerciales internacionales en el siglo XXI puede ilustrarse con un trilema², en el que, como se señaló supra, interactúan: la *profundidad* de los temas negociados; la *legitimidad* con la que cuenta el proceso negociador, y la *efectividad* con la que se lleva a cabo.

El trilema es contingente, coyuntural, por oposición a estructural, en las negociaciones multilaterales; y se correlaciona con la crisis del orden liberal internacional. Durante el período del GATT, los tres componentes mencionados anteriormente pudieron combinarse adecuadamente, lo que llevó al logro de ocho rondas de negociación exitosas. Sin embargo, en el contexto actual, estos tres componentes funcionan de forma armoniosa solo en pares (Figura 1).

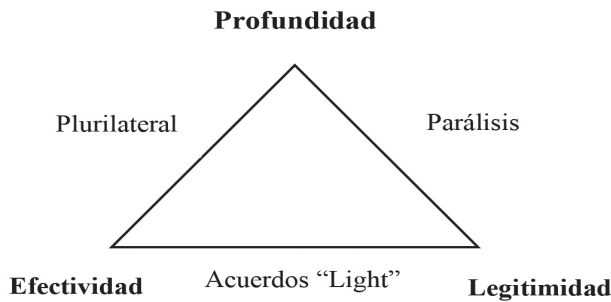


Figura 1. Trilema de las negociaciones comerciales internacionales en el siglo XXI. Elaboración propia.

Los vértices

Dentro del trilema, el primero de los vértices es la profundidad de la materia negociada, en términos de alcance o sustancia. Las negociaciones internacionales como mecanismos de cooperación versan sobre aquello que los Estados identi-

2 Esta lógica ha sido utilizada en más de una oportunidad para ilustrar las tensiones de la globalización, destacándose el trilema de Obstfeld y Taylor (1998) respecto de la articulación de apertura de la cuenta de capital, independencia de la política monetaria y mantenimiento de tipo de cambio fijo, y el trilema de Rodrik (2000) entre integración económica mundial, Estado-Nación y democracia.

fican como área de problema: la existencia de una potencial discordia a la vez que intereses comunes (Keohane, 1988). La profundidad alude a la proximidad que lo negociado tiene con dicha área de problema: dentro de la OMC, la capacidad de lo negociado de orientar las conductas del comercio; de que los temas y compromisos que se acuerdan sirvan para ordenar los intercambios de bienes y servicios realmente existentes. En este sentido, los acuerdos negociados deberían servir para brindar previsibilidad y transparencia a aquellas cuestiones que se presentan como áreas de conflicto en el comercio internacional y en las prácticas de los Estados en sus relaciones comerciales internacionales.

Existen múltiples maneras de entender la profundidad: en razón de su cobertura sectorial –tanto en términos de posiciones arancelarias consideradas como en términos de sectores económicos–; en razón del nivel de liberalización –en cuanto a la ambición de los compromisos involucrados–; y en términos de cobertura de provisional, que considera si se mencionan ciertos aspectos de la integración (Damuri, 2012; Hofmann, Osnago y Ruta, 2017). Gilpin (2001) estipula que el contenido de un régimen internacional se determina en función de los factores tecnológicos, económicos y políticos imperantes. Y conforme con estudios como el de Mattoo y Subramanian (2008), existe una relación entre la profundidad de la agenda, la relevancia que adquiere la negociación y el involucramiento de actores en esta. Para estos autores, el problema de la Ronda Doha es que el paquete de temas no es lo suficientemente profundo para el interés negociador (de grupos claves).

En consecuencia, lo que debe incluir un acuerdo para ser considerado profundo cambia con el tiempo a medida que se modifican las prácticas comerciales, tal como lo muestra la evolución de la agenda del GATT y la de los acuerdos comerciales preferenciales. Si bien tradicionalmente se refiere a la profundidad a partir de la inclusión de temas OMCx y OMC+ (OMC, 2011), entendemos que el grado de profundidad de un acuerdo debe entenderse de una manera más amplia –en razón de la bibliografía referida– y aproximarse a partir de considerar su impacto en las políticas que originan las tensiones en las relaciones comerciales internacionales y en los flujos de intercambio resultantes.

En el siglo XXI, tanto la naturaleza del comercio, ahora cada vez más involucrada en las cadenas globales de valor, como las características de la política comercial, que se han adaptado al espacio de maniobra que han dejado las negociaciones internacionales anteriores, resultan mucho más complejas que antes (Damuri, 2012; Hale, et. al., 2013). Las negociaciones de la OMC incluyen actualmente dos tipos de agendas temáticas que pueden ser consideradas profundas, por sus impactos potenciales sobre el comercio y la política comercial.

Por un lado, se contempla la agenda de los temas pendientes de la Ronda Doha, en la que se incluyen temas tradicionales como los aranceles de bienes industriales y agrícolas, las normas de antidumping, los subsidios agrícolas, las reglamentaciones relacionadas a pesca, etc. Por otro, se hace referencia a la agenda de “nuevos temas”, los que responden a las necesidades del “regionalismo del siglo XXI” (Baldwin, 2011) donde se engloban cuatro cuestiones prioritarias: política de competencia, movimientos de capital, propiedad intelectual e inversiones. Se incluye también en esta agenda la facilitación del comercio, el comercio electrónico, y las cuestiones de medio ambiente y de políticas laborales (Damuri, 2012; Hofmann, Osnago y Ruta, 2017; OMC, 2011).

Ninguna de estas dos agendas tiene un “camino fácil” en el proceso de negociación. La agenda de los temas pendientes de la Ronda Doha, por estar centrada en sectores internos sensibles es el remanente de los acuerdos y procesos de liberalización de las rondas anteriores. Se trata de aspectos en los que la propensión a la cooperación internacional es menor y los acuerdos son más difíciles de alcanzar. La agenda de los “nuevos temas”, por su parte, resulta difícil de abordar, debido a sus especificidades técnicas y políticas: son temas en los que hay múltiples formas posibles de llevar a cabo la cooperación internacional, resulta menos claro que en materia de aranceles cuáles son los espacios de acuerdos deseables y posibles.

Esto son temas que, además, tienen una mayor intrusión en las prácticas nacionales, tradicionalmente no sujetas a supervisión nacional (Bouzas y Zelicovich, 2014) y que –como se documenta en Barton, Goldstein, Josling y Steinberg (2008)- generan diferentes tipos de costos de ajuste, como la creación de nuevas agencias gubernamentales o involucran procesos jurídico-administrativos complejos tanto para su sanción como para su implementación. El proceso de implementación de Acuerdo sobre Facilitación de Comercio permite ilustrar esta referencia (OECD y OMC, 2015).

La efectividad, el segundo vértice, remite a la capacidad de la OMC para producir resultados. Esto es, acuerdos entre los países miembros, a partir del cumplimiento de su función de ser foro para las negociaciones entre los Estados que la conforman. Una negociación efectiva es aquella que se concluye en un período razonable de tiempo, alcanzando un acuerdo mutuamente aceptable entre las partes; y un acuerdo de tales características es el que las partes perciben como superior del *status quo* previo a las negociaciones, o bien del *status quo* sin negociaciones. Cecilia Albin define la efectividad de un proceso de negociación como “la capacidad para llegar a un acuerdo oportuno, que resuelva o establezca los aspectos importantes [del vínculo] y que sea implementada por la cantidad suficiente de partes para cumplir con sus objetivos” (Albin, 2012, p. 2).

Dentro de las negociaciones OMC, la efectividad depende de tres aspectos complementarios. Por un lado, de la posibilidad de establecer vinculaciones entre cuestiones; algo que conforme a los estudios es uno de los mecanismos centrales para alcanzar una zona de acuerdo posible en un proceso de negociaciones (Hoekman and Kostecki, 2001). Por otro lado, es reconocido que los aspectos institucionales formales y procedimentales pueden incrementar la efectividad en un proceso de negociaciones. Se plantea que la OMC debería tener los recursos institucionales suficientes para guiar las negociaciones entre miembros, ayudándolos a identificar y establecer esas posibles áreas de acuerdo (Steger, 2009). En tercer lugar, la existencia de liderazgos fuertes –que puedan proveer incentivos, pagos laterales, sanciones y amenazas en el proceso de negociación– es clave para la efectividad³. En otros términos: “el proceso de negociación depende, en gran medida, de si un acuerdo sobre un asunto es realmente importante para los jugadores principales” (Hoekman and Kostecki, 2001, p. 80).

Las negociaciones en la OMC (que van desde el establecimiento de la agenda, la aprobación de los mandatos, la definición de los intercambios y adecuaciones de normativas, su aprobación e implementación) se rigen por una serie de principios que regulan la toma de decisiones desde la época del GATT: el consenso y la reciprocidad. Las negociaciones suelen llevarse a cabo en el formato de “rondas” cuyo mandato queda establecido por la Conferencia Ministerial. Asimismo, se incluye la práctica de negociaciones informales, como las instancias de negociaciones reducidas (Wolfe, 2004).

Este esquema decisorio no ha logrado, sin embargo, ser eficaz en la Ronda Doha. Tanto los cambios en el balance de poder global como el uso incremental del veto entre participantes (como correlato de la regla del consenso), y la vigencia del principio de negociación como un paquete único han obstaculizado el acuerdo de Doha. El recurso a las coaliciones negociadoras –tanto “tradicionales” como “de nuevo tipo” (Narlikar, 2005)- ha empoderado a los países en desarrollo, a la vez que ha provocado profundos cambios en las dinámicas de negociación de la OMC, en especial en lo que hace a los espacios informales de negociación, que desde la etapa del GATT marcaban el tiempo del proceso de acuerdos.

Por su parte, la “crisis de la globalización” ha incrementado los desafíos del vértice de la efectividad, en tanto que la administración Trump ha puesto en

3 Acorde con Kindleberger (1981), cuando los Estados cuentan con capacidad de influir en el sistema internacional tienen mayor posibilidad de afectar la generación de los bienes públicos y, por lo tanto, tienen un incentivo para emprender esta tarea. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, EEUU fue el actor que proveyó los incentivos para que el comercio mundial se ordenara en torno a una serie de pautas de conducta que permitiera que su crecimiento y expansión.

cuestión la forma en la que las negociaciones se han llevado a cabo hasta ahora (con especial foco en la manera de abordar la reciprocidad a partir del trato especial y diferenciado), e incluso ha planteado reservas respecto de la pertinencia de la OMC para dirigir el proceso de negociaciones en curso, y ha bloqueado de manera sistemática el nombramiento de miembros para el órgano de apelaciones del mecanismo de solución de diferencias.

El tercer vértice es el de la legitimidad. Los acuerdos requieren no solo ser profundos y efectivos, sino que además necesitan ser considerados legítimos. Al respecto, Keohane sostiene que hay dos formas de considerar la legitimidad: por un lado, la legitimidad legal, cuando el proceso cumple con los estándares establecidos; por otro lado, la legitimidad sociológica, cuando el proceso es aceptado como apropiado y meritorio de ser acatado por su audiencia (Keohane, 2006). La legitimidad permite a los actores coordinar su apoyo a instituciones particulares al apelar a una voluntad común de movilizarse por razones morales, a diferencia de las razones puramente estratégicas o exclusivamente egoístas (Buchanan y Keohane, 2010).

Dentro de las discusiones de la OMC, y con especial énfasis tras la Conferencia Ministerial de Seattle, se ha hecho foco en los aspectos sociales de la legitimidad de la política comercial externa y las negociaciones multilaterales. Collier (2008), por ejemplo, se ubica en la discusión de lo que se conoce como “*input-legitimacy*” e identifica una serie de aspectos en los que la OMC presenta un déficit de legitimidad: en la relación entre acuerdos internacionales y regulaciones nacionales –donde los primeros se “imponen” a los segundos a expensas de la voluntad de la ciudadanía-; también puntualiza el mantra técnico con el que se consideran estas cuestiones dentro de los procesos decisorios a nivel doméstico, lo cual los aleja de la discusión ciudadana. En cuanto a la llamada “*output-legitimacy*”, existe un amplio consenso respecto de que los efectos de las disposiciones acordadas sobre los flujos del comercio y sobre el bienestar social contribuyen a incrementar o disminuir la legitimidad social de la propia OMC. En dicho sentido, la falta de resultados de la Ronda ha retroalimentado la crisis de legitimidad del organismo (Coldicott, 2008).

Respecto de la “calidad democrática” del proceso de negociación, la historia del GATT había estado plagada de situaciones de “minilateralismo” (Kahler, 1992) que se extendieron en la etapa de la OMC. Daemrich (2011) plantea que fue en torno a las negociaciones para el cierre de la Ronda Uruguay que los países en desarrollo se encontraron con las reglas tácitas con las que se regían las negociaciones y que erosionaban su legitimidad: las negociaciones involucraban largas sesiones, pero las decisiones claves se tomaban en pequeños grupos de trabajo dominados por las economías desarrolladas (Daemrich, 2011). A con-

clusiones similares llegan Jawara and Kwa (2003) a partir de un extenso análisis documental de las negociaciones en torno al lanzamiento de la Ronda Doha. Se plantea así una vinculación estrecha entre el multilateralismo, “prácticas democráticas” y legitimidad.

El multilateralismo, en efecto, es considerado en la teoría un componente central de la legitimidad. La diversidad de intereses que presenta es una de las claves de su contribución en este aspecto (Keohane, 2006). Otras ventajas del multilateralismo en las negociaciones comerciales internacionales remiten a que, al ser comercio internacional crecientemente interdependiente y global, la armonización de la regulación del comercio necesaria para su funcionamiento solo puede alcanzarse de manera multilateral (Baldwin, 2016).

Tres escenarios

La Ronda Doha, como fue concebida en 2001, debía combinar profundidad, efectividad y legitimidad. Sin embargo, estos aspectos no pudieron ser alcanzados de forma simultánea. Como resultado, emergen tres escenarios alternativos.

El primer escenario es el que resulta de la combinación de los vértices de legitimidad y profundidad, sin alcanzar el de efectividad. Su correlato empírico es el del bloqueo de las negociaciones de Ronda Doha.

Como fue mencionado, el progreso en las negociaciones de la Agenda de Doha para el Desarrollo ha sido realmente acotado. Desde el inicio del proceso de negociaciones, los espacios de acuerdo fueron reducidos y tendieron a prevalecer estrategias de negociación confrontativas, con la regla del *single undertaking*. Esto condujo a la suspensión de las negociaciones en múltiples ocasiones desde 2006 en adelante.

Dentro de los temas de la agenda, la cuestión agrícola inicialmente era percibida como la que mayor potencialidad tenía de impactar en el comercio internacional y sobre el desarrollo⁴. El tema, no obstante, estaba condicionado por las sensibilidades que generaba en el doble enfrentamiento entre países desarrollados y países en desarrollo, y países exportadores y países importadores de

4 Los primeros estudios estimaban “en 254000 millones de dólares anuales de 1995 los beneficios de una completa liberalización del comercio y de los subsidios agrícolas, de los cuales 108000 millones recaerían en los países en desarrollo” (Steinberg, 2007, p. 90). En algunas cuestiones la relevancia de la agenda fue diluyéndose sea por cambios unilaterales en las prácticas de las políticas comerciales como por la variación en los precios de los commodities que modificó los incentivos detrás de las políticas distorsivas.

alimentos, donde el caso más saliente fue el de EEUU con India en materia de salvaguardias o seguridad alimentaria.

En los nuevos temas, cuya relevancia para el comercio en cadenas globales de valor fue acentuándose cada vez más, las restricciones sobre el proceso negociador eran similares. Las diferencias entre los países se manifestaron en los temas Singapur, mientras que otros temas como acceso a mercados no agrícolas (AMNA) quedaron virtualmente congelados -en parte bloqueados- por la paralización de las negociaciones agrícola y las implicancias de los mecanismos de toma de decisión por consenso con “*single undertaking*”.

De esta forma, con una agenda de temas “profundos” y conservando prácticas de negociación que, aún con un cúmulo de déficits, pretendían cumplir ciertos estándares de legitimidad multilateral, no resultaba viable identificar zonas posibles de acuerdo ni alcanzar un consenso entre las partes en un tiempo adecuado. En este escenario, el mantenimiento de una ambiciosa agenda de temas, con un proceso negociador “legítimo”, en razón de la preservación del carácter multilateral y democrático de las negociaciones, conduce a espacios de acuerdo reducidos, en un contexto en el que las divergencias entre los países son elevadas y no hay un líder claro con interés de “pagar los costos” de la cooperación multilateral. El resultado es el bloqueo de las negociaciones, o bien su avance a cuentagotas.

No obstante, se argumenta que si la OMC no produce resultados, corre el riesgo de que la crisis que enfrenta en su función de ser foro para las negociaciones entre sus miembros se extienda hacia las demás, lo que la volvería una organización irrelevante para el comercio internacional. Así, una opción frente a la falta de eficacia del proceso negociador de Doha ha sido aludir a la “cosecha temprana”: la posibilidad de concretar acuerdos parciales por fuera del *single undertaking*, contemplada en el artículo 47 de la Declaración Ministerial de Doha. Este escenario combina legitimidad democrática multilateral y eficacia del proceso negociador, pero sacrifica la profundidad, dando lugar a “acuerdos light”.

Siguiendo esta alternativa, tanto en Bali (2013) como en Nairobi (2015) se presentaron resultados en la esfera multilateral. Si bien estos mismos resultan importantes para la OMC, en el contraste con la agenda pendiente de la Ronda Doha su aporte es marginal. Se trata de temas donde los costos de ajustes para las partes son menores, o bien, en los que las sensibilidades fueron reduciéndose con el tiempo a partir de otros factores externos a la negociación –por ejemplo, las subvenciones a las exportaciones agrícolas habían reducido su peso como instrumento de política comercial en Europa previamente a que se aprobara el paquete de Nairobi–.

El escenario de legitimidad y eficacia sin profundidad produce dos tipos de reacciones. Los optimistas señalan que se trata de una buena manera de avanzar en la regulación del comercio internacional. Por ejemplo, Rodrik indica que tal es una vía apropiada para resolver las tensiones entre hiperglobalización y soberanía nacional: “una globalización inteligente, no una globalización máxima” (Rodrik, 2012, p. 21). Por su parte, Hoekman y Kostecky reconocen que acuerdos simbólicos en ocasiones pueden ser relevantes para el desarrollo político del sistema multilateral y, por ende, también tienen un valor intrínseco que va más allá de la letra escrita (2001).

Desde la perspectiva pesimista, se alerta, en cambio, sobre los riesgos de que la OMC solo pueda ser foro para negociaciones poco relevantes en materia de comercio mundial. Se sostiene que si la OMC no logra avanzar en el diseño de normas del “regionalismo del siglo XXI” tendría cada vez menor legitimidad, su capacidad para impulsar la cooperación internacional sería menor, a la vez que se perjudicaría la relevancia del órgano de solución de diferencias de la OMC (Baldwin, 2011; Primo Braga y Hoekman, 2017).

En esta línea pueden identificarse algunos efectos negativos recientes sobre la dinámica de negociaciones comerciales tras el arreglo de subvenciones a las exportaciones en la Conferencia Ministerial de Nairobi. Por un lado, al romper el *single undertaking* este resultado contribuye a consolidar un núcleo de temas en el que no se pautan vínculos de cooperación –como acceso a mercados agrícolas– (Hoekman 2014). Por otro lado, porque al haberse demorado el acuerdo sobre subvenciones a las exportaciones la forma en la que este se concretó tiene más proximidad con las políticas unilaterales de los actores poderosos que con la agenda de reclamos de muchos de los países en desarrollo (Zelicovich, 2016). Por último, porque este acuerdo debilita la cohesión entre los países en desarrollo al perderse el tema que mantenía vinculadas a las coaliciones del G20, G-33 y G-4⁵, restándole importancia política a la agenda de estos actores (Martin y Mercurio, 2017).

El escenario de los acuerdos *light* se basa en el acuerdo mínimo común que preserva la legitimidad multilateral conforme los lineamientos existentes. Reconoce las restricciones en el escenario internacional para avanzar en temas significativos, y propone una agenda centrada en lo posible que, no obstante, deja a muchos Estados insatisfechos.

5 Mientras que el G33 es una coalición de países en desarrollo que exigen flexibilidad en las negociaciones agrícolas para que la apertura de mercado sea acotada. El G4, también conocido como Cotton-4, es una coalición de países de África Occidental que buscan recortes en los subsidios y aranceles del algodón.

La tercera opción dentro del trilema es la de combinar eficacia y profundidad, sacrificando el vértice de legitimidad. Este escenario, denominado como “acuerdos plurilaterales” parte de la existencia de un *trade off* entre el crecimiento de la cantidad de miembros y la mayor heterogeneidad de la membresía, frente a la posibilidad de arribar a acuerdos profundos. Como resultado han emergido, de manera creciente, instancias plurilaterales y megarregionales para abordar las negociaciones sobre los temas complejos del comercio internacional con mayor eficacia, pero solo entre aquellos Estados interesados –y con capacidad para hacerlo.

Los acuerdos plurilaterales no son una novedad en las negociaciones de comercio. Fue esta la modalidad de los acuerdos de la Ronda Tokio, y también la de los de Aviación Civil, Compras Públicas, Productos Lácteos y Carnes Bovinas. Sin embargo, mientras que estos acuerdos estaban anclados en el régimen multilateral –y no lesionaban de manera sustantiva la legitimidad-, los plurilaterales que se han negociado en la segunda década del siglo XXI no guardan relación con la OMC, o lo hacen a medias, a partir de la excepción del artículo XXIV del GATT-94. El Acuerdo Transpacífico (TPP) fue hasta el 2015 el ejemplo “exitoso” de esta tendencia –luego matizado tras la retirada de EE.UU. y la firma del Acuerdo Integral y Progresivo para el TPP (CPTPP)-, que se superponía con experiencias próximas como el Acuerdo de Tecnología de la Información (ITA), o el Acuerdo sobre Comercio de Servicios (TISA), entre otros. La iniciativa más reciente –aún en etapa preliminar- es la de un acuerdo plurilateral sobre comercio electrónico.

En todos los casos se trata de acuerdos con gran volumen del comercio específico involucrado y con el desarrollo de normas que van más allá de lo pautado en OMC, tanto por los temas involucrados como por la ambición de sus compromisos.

El avance de esta opción dentro del trilema provoca una serie de efectos negativos para el sistema, dado que carece de legitimidad multilateral. Por un lado, se argumenta que los nuevos acuerdos “no multilaterales” generan una regulación asimétrica del comercio global, al crear núcleos o nodos de regulaciones normativas, donde los países en desarrollo quedan en la periferia. También se señala un incremento en la incertidumbre en el comercio global, a la vez que mayores costos para la operatoria comercial (Pauwelyn y Alschner, 2014; Rosales et al., 2013). Por otro lado, estos acuerdos plurilaterales erosionan la relevancia del mecanismo de solución de diferencias de la OMC (Baldwin, 2016). En tercer lugar, como señala Hoekman (2014), la consolidación de un conjunto de temas de baja cooperación: normas sobre las que no hay consenso ni en la esfera mul-

tilateral ni en la plurilateral, y que quedarían virtualmente excluidas de cualquier esfuerzo de regulación.

¿Puede convertirse el trilema en un “círculo virtuoso”?

En gran parte, el (buen) desempeño de la función negociadora del GATT se debió a que existían mayores convergencias políticas en torno a la identificación de qué aspectos del comercio internacional requerían de la cooperación entre los Estados y en qué sentido debía orientarse dicha cooperación –lo que hemos llamado “profundidad”-; asimismo, existía un fuerte liderazgo de los EE.UU., que dotaba al sistema de efectividad. Por su parte, había un entendimiento más laxo de la legitimidad, y con ello de multilateralismo y de prácticas democráticas. Esta convergencia contribuía a la generación de un círculo virtuoso entre los tres pilares que analizamos en este trabajo en el marco de la función negociadora en el plano multilateral.

La heterogeneidad es, por contraste, la norma en las relaciones comerciales internacionales en el siglo XXI. Países con muy diferentes modelos y estadios de desarrollo disputan en torno a la forma de regular el comercio internacional, el cual a su vez se volvió más complejo. La falta de un liderazgo claro, así como el aumento de los gobiernos adversos a la globalización en países que tienen mayor poder de mercado e influencia en las negociaciones, hacen casi imposible esperar que el trilema pueda volver a transformarse en un círculo virtuoso. En este contexto, y asumiendo que esta crisis del orden liberal internacional presenta características que hacen plausible su extensión en el tiempo (Méndez-Coto, 2016; Sanahuja, 2018), la pregunta es si es posible ajustar el trilema para que la OMC pueda recuperar su función como foro para las negociaciones entre sus miembros.

Si bien, dado el contexto de crisis de globalización, el trilema no puede resolverse, identificamos algunas cuestiones que pueden suavizarlo. Una cuestión con amplio tratamiento en la bibliografía especializada es la reforma de aspectos institucionales como la remoción del principio del *single undertaking* o la adopción de enfoques como el de los plurilaterales o el de la masa crítica, para los nuevos acuerdos (Wolfe, 2009; Vickers, 2013). Estas propuestas, sin embargo, si bien ganan en “efectividad”, suponen sacrificios en “legitimidad” multilateral, y no logran contribuir de manera necesaria en la “profundidad”.

Otro camino, menos frecuentemente considerado, es el de los procedimientos y prácticas, dentro del marco actual, que fue lo que hizo posible los acuer-

dos de Bali y Nairobi. La manera en la que se organizan las negociaciones en los grupos de negociación reducidos, y cómo estos cuerpos se articulan en el foro multilateral –considerando los principios de transparencia, legitimidad e inclusión– puede contribuir a alcanzar los acuerdos. De esta forma fue que se concretaron los resultados de 2013 y 2015, con una metodología *bottom-up*, una participación activa de los *chairs* de estas áreas (Neufeld, 2014), y la generación de propuestas conjuntas entre países desarrollados y en desarrollo (Zelicovich, 2017). No obstante, la reforma en los procedimientos es solo una ayuda parcial, puesto que –tal como sucedió en Bali y Nairobi, donde el apoyo de EE.UU. y Europa resultaron clave– el factor decisivo es el político y este es el que se encuentra ausente en las negociaciones comerciales, dada la crisis de globalización.

Reflexiones finales

El punto de partida de este trabajo ha sido reconocer que la crisis de la OMC está centrada en su incapacidad de llevar adelante la función de ser foro para las negociaciones entre sus miembros. Hemos sostenido que ello encuentra raíces de tipo institucionales y procedimentales; y también causas que son materiales y políticas, y que pueden ser identificadas a lo largo de los últimos 15 años. La llamada “crisis de la globalización” ha acentuado los condicionantes negativos del entorno para el avance de mecanismos de cooperación para las negociaciones comerciales internacionales, y ha conducido a la situación que plantea el trilema. En esta misma, tres componentes del proceso negociador, que en la bibliografía institucionalista se reconocen como centrales para la creación y sostenimiento de acuerdos cooperativos en el marco de regímenes internacionales, no pueden articularse de manera simultánea.

El abordaje planteado con el trilema permite apreciar que para el régimen multilateral de comercio legitimidad, profundidad y efectividad –usualmente abordados de manera individual– no son aditivos de un proceso negociador sino que conforman un todo. Si una nueva negociación en el marco de la OMC debe servir para orientar las conductas de los países miembros, desde la literatura se desprende que los acuerdos resultantes deberían poder lidiar con aquellas temáticas que se presentan como áreas de tensión en las relaciones comerciales internacionales –ser profundos–; deberían hacerlo en un tiempo y modo que guarde relación con el problema planteado –ser efectivos–; y tendrían que ser considerados legítimos por las partes involucradas, de manera de mediar en la tensión entre soberanía estatal e internacionalismo. Las tres condiciones, a la vez.

Otra contribución que plantea el trilema alude a la temporalidad de la crisis. El trilema ayuda a comprender que se trata de un fenómeno inherente a la configuración actual del orden internacional. No tiene carácter estructural puesto que, en otros tramos históricos, los tres componentes estudiados funcionaron de manera armoniosa, dando lugar a diversos avances en la regulación cooperativa de las relaciones comerciales internacionales.

Por su parte, el trilema contribuye también a un análisis crítico de las propuestas de reforma circulantes entre la academia y *policy makers* al permitir identificar los costos que cada opción supone respecto de la totalidad del proceso negociador. La conclusión es que la mayoría de estas no logra presentar una solución de fondo a la crisis. Coincidimos con Vickers cuanto este afirma:

No existe una ‘panacea procedimental’ que mágicamente resuelva el espectro de diferencias sustanciales de los temas fundamentales de la agenda de Doha. ... En otras palabras, los refinamientos constitucionales y procedimentales, en el mejor de los casos, podrían hacer más fácil el camino para tomar decisiones y eventualmente concluir las negociaciones. (Vickers, 2013, p. 1)

La variable central para que legitimidad, eficacia y profundidad puedan articularse nuevamente es política: se precisan liderazgos y percepciones compartidas. Sin convergencia política no puede esperarse a corto plazo que la OMC se vuelva más eficiente en su proceso de negociación, mantenga profundidad en los temas negociados y gane legitimidad con carácter multilateral.

En un mundo que atraviesa una crisis de globalización, con componentes políticos, ideológicos y económicos, tal convergencia no parece factible de lograrse. El trilema manifiesta así una situación trágica para la OMC, que debe repensar sus principios y prácticas para mantenerse como un foro capaz de orientar las negociaciones entre sus miembros, a costa de sacrificios históricos, o correr el riesgo de volverse cada vez menos significativa para las relaciones comerciales internacionales y la cooperación internacional.

Referencias

- Albin, C. (2012). Improving the Effectiveness of Multilateral Trade Negotiations: A Synopsis, *International Negotiation*, vol. 17 No. 1, pp. 1–8.
- Baldwin, R. (2011). 21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules. *WTO Staff Working Papers* ERSD-2011-

- 08, World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division.
- Baldwin, R. (2016). The World trade organization and the future of multilateralism. *Journal of Economic Perspectives*, 30(1), 95–116.
- Baldwin, R. (2017). *The great convergence. Information technology and the new globalization*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Barton, J. H., and Goldstein, J. L., Josling, T. E. y Steinberg, R. H. (2008). *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*, Princeton: Princeton University Press.
- Bayne, N. (2005). *Staying together: The G8 summit confronts the 21st Century*, Burlington: Cornwall Ashgate Publishing.
- Bellmann, C., and Hepburn, J. (2017). The Decline of Commodity Prices and Global Agricultural Trade Negotiations: A Game Changer? *International Development Policy, Revue internationale de politique de développement [On-line]*, artículo 8.1. doi: 10.4000/poldev.2384
- Bouzas, R., and Zelicovich, J. (2014). La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo. *Estudios de Economía Aplicada*, 32(3), 963-994.
- Buchanan, A., and Keohane, R. (2010). The legitimacy of Global Governance Institutions. In J. Babic, P. Bojanic (Eds.), *World Governance: Do we need it, Is it possible, What could it (all) mean?* Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Coldicott, D. (2008). The World Trade Organization, Legitimacy and the Development Problematic. Paper presented to the *PhD Workshop of the Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE)*, Cape Town, South Africa, 7-8 June 2008. Available at <http://siteresources.worldbank.org/INTRAD/Resources/DColdicott.pdf>
- Cottier, T. (2008). The Legitimacy of WTO Law. *NCCR Trade Regulation, Working Paper 19*, Swiss National Centre of Competence in Research, available at http://phase1.nccr-trade.org/images/stories/publications/IP2/The_Legitimacy_of_WTO_Law_cottier_final%200808.pdf (Accessed 1 December 2017)
- Daemrlich, A. (2011). The Evolving Basis for Legitimacy of the World Trade Organization: Dispute Settlement and the Rebalancing of Global Interests. *Harvard Business School, Working Paper 12-041*, available at <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2012/09920.pdf>
- Damuri, Y. (2012). 21st Century Regionalism and Production Sharing Practice. *CTEI Working Papers 4*, Centre for Trade and Economic Integration, The Graduate Institute, Geneva.

- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy. Understanding the international economic order*. Princeton University Press.
- Hays, J. (2017). *Embedded Liberalism and the Populist Backlash*. University of Pittsburgh. *Mimeo*.
- Hale, T., Held, D., and Young, K. (2013). *Gridlock. Why global cooperation is falling when we need it most?* Cambridge: Polity Press.
- Heldt, Eugenia. (2017). Shaping Global Trade Governance Rules: New Power's Hard and Soft Strategies of influence at the WTO. *European Foreign Affairs Review*, 22(Special Issue), 19-36.
- Hoekman, B. (2014). *Supply Chains, Mega-Regionals and Multilateralism: A Road Map for the WTO*. London: CERP Press.
- Hoekman, B., and Kostecki, M. (2001). *The political economy of the world trading system: the WTO and beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Hofmann, C., Osnago, A., Ruta, M. (2017). Horizontal Depth. A new database on the content of Preferential Trade Agreements. *The World Bank, Policy Research Working Paper 7981*.
- Ikenberry, J. (2017). The plot against American Foreign Policy: Can the liberal order survive. *Foreign Affairs*, 96, 2-7.
- Jawara, F., Kwa, A. (2003). *Behind the scenes at the WTO: the real world of international trade publications*. London: Zed Books.
- Kahler, M. (1992). Multilateralism with Small and Large Numbers. En J. Ruggie, (Ed.), *Multilateralism Matters. The theory and Praxis of an Institutional form*. New York: Columbia University Press.
- Keohane, R. (2006). The contingent legitimacy of multilateralism. In E. Newman, R. Thakur and J. Tirman (Eds.), *Multilateralism Under Challenge: Power, International Order, And Structural Change*. New York: United Nations University Press.
- Low, P. (2011). WTO Decision-Making for the Future. *WTO Staff Working Papers* ERSD, 05. World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division, available at https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201105_e.pdf
- Martin, L. (1992). The Rational State Choice of Multilateralism. En J. Ruggie (Ed.), *Multilateralism Matters. The theory and Praxis of an Institutional form*. New York: Columbia University Press.
- Martin, A., Mercurio, B. (2017). Doha dead and buried in Nairobi: Lessons for the WTO. *Journal of International Trade Law and Policy*, 16(1), 49-66. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1108/JITLP-01-2017-0001>

- Mattoo, A., Subramanian, A. (2008). Multilateralism beyond Doha. *The World Bank, Policy Research Working Paper* 4735.
- Méndez-Coto, M. (2016), Multilateralismo, gobernanza y hegemonía en la estructura económica internacional: Del G7 al G20. *Relaciones Internacionales*, 31, 13-32.
- Narlikar, A. (2005). Bargaining over the Doha Development Agenda: Coalitions in the WTO. *LATN Working Paper* 36, available at <http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2015/01/wp-36.pdf>
- Neufeld, N. (2014). The long and winding road: How WTO members finally reached a Trade Facilitation Agreement. World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division, Recuperado de https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201406_e.pdf
- Obstfeld, M., and Taylor, A. (1997). The Great Depression as a Watershed: International Capital Mobility over the Long Run. *NBER Working paper* 5960.
- OECD, OMC. (2015). *Aid for Trade at a glance 2015. Reducing trade costs for inclusive sustainable growth*. OECD Publishing. Available at http://dx.doi.org/10.1787/aid_glance-2015-en
- OMC. (2011). *World Trade Report 2011. The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence*. Ginebra: WTO press. Available at https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf
- Pauwelyn, J., and Alschner, W. (2014). Forget about the WTO: The network of Relations between Preferential Trade Agreements (PTAs) and Double PTAs. Graduate Institute of International and Development Studies – Social Science Research Network. Available at, <http://ssrn.com/abstract=2391124> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2391124>
- Primo Braga, C. (2017). The Threat of Economic Disintegration. In C. Primo Braga, and B. Hoekman, *The future of the Global Trade Order*. European University Institute.
- Primo Braga, C., Hoekman, B. (2017). Future of the Global Trade Order. In C. Primo Braga, and B. Hoekman, *The future of the Global Trade Order*. European University Institute.
- Rodrik, D. (2000). How far will international economic integration go? *Journal of economic perspectives*, 14(1), 177-186.
- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodrik, D. (2017). *Straight talk on trade*. New Jersey: Princeton University Press.
- Rolland, S. (2010). Redesigning the negotiation process at the WTO. *Journal of International Economic Law*, 13(1), 65-110.

- Rosales, O., Herreros, S., Frohamann, A., and García-Millán, T. (2013). Las negociaciones megarregionales: Hacia una nueva gobernanza del comercio mundial. CEPAL, *Serie Comercio Internacional* n.º121.
- Stone, R. (2009). Institutions, Power and Interdependence. En H. Milner, A. Moravcsik, *Power, Interdependence and Nonstate Actor in world politics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sanahuja, J. (2016). América Latina en un cambio de escenario: De la bonanza de las commodities a la crisis de la globalización. *Revista Pensamiento Propio*, 21(44), 13-26.
- Sanahuja, J. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: Un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. En A. Serbin (Ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Buenos Aires: Ediciones CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales).
- Steger, D. (2009). The future of the WTO: The case for institutional reform. *Journal of International Economic Law*, 12(4), 803–833.
- Steinberg, F. (2007). *Cooperación y conflicto. Comercio internacional en la era de la globalización*. Madrid: Ed. AKAL.
- Steinberg, R. (2002). In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO. *International Organization*, 56(2), 339-374.
- Vangrasstek, C. (2013). *The History and Future of the World Trade Organization*. Geneva: WTO Publications.
- Vickers, B. (2013). The relationship between plurilateral approaches and the round. *E15 Expert Group on Functioning of the WTO*. ICTSD – World Economic Forum.
- Wolfe, R. (2004). Informal Political Engagement in the WTO: Are Mini-Ministerials a Good Idea? In J. Curtis, D. Ciuriak (Eds.), *Trade Policy Research 2004* Toronto: Minister of Public Works and Government Services – Canada.
- Wolfe, R. (2009). The WTO single undertaking as negotiating technique and constitutive metaphor. *Journal of International Economic Law*, 12(4), 835-858.
- Zelicovich, J. (2016). La economía política internacional en las negociaciones multilaterales de agricultura. El caso de las subvenciones a las exportaciones agrícolas en la Ronda Doha. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos. Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos*, 14, 64-84.
- Zelicovich, J. (Mayo, 2017). ¿Está viva la OMC? Bloqueos y consensos en las negociaciones de las Conferencias Ministeriales de Bali y Nairobi. *UNISCI Journal*, 44. Universidad Complutense de Madrid.
- Zurn, M. (2018). Contested Global Governance. *Global Policy*, 9(1), 138-145.

TURKISH FOREIGN POLICY IN VENEZUELA: WHAT FACTORS CAN EXPLAIN TURKEY'S SUDDEN AND ACCELERATED RAPPROCHEMENT WITH VENEZUELA IN THE LAST YEARS?

POLÍTICA EXTERIOR DE TURQUÍA EN VENEZUELA: ¿CUÁLES SON LOS FACTORES QUE PUEDEN EXPLICAR EL ACERCAMIENTO REPENTINO Y ACCELERADO DE TURQUÍA CON VENEZUELA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS?

Irmak Ekin Karel¹

ORCID 0000-0002-6567-7093

In the last decades, Venezuela has become one of the Latin America countries targeted by the new Turkish foreign policy towards previously overlooked regions. However, Turkey's interest in Venezuela mainly remained on paper until 2016 when their relations began to flourish at diplomatic, political, and economic levels. Since then, Venezuelan President Nicolás Maduro has visited Turkey four times, whereas Recep Tayyip Erdoğan became the first Turkish President to ever visit Venezuela. The Maduro and Erdoğan administrations have become firm supporters of each other in international politics. In addition, 2018 trade volume between both countries surpassed the total trade volume of the previous five years together. Using the IR theories of realism and constructivism, this paper discusses why Turkey suddenly began pursuing an active foreign policy towards Venezuela, a Latin American country that is historically, culturally, and geographically distant to Turkey and with which relations were formerly stagnant. It is concluded that the AKP government under Erdoğan has received both material benefits and ideological support from the flourishing

RESUMEN

En las últimas décadas, Venezuela se ha convertido en uno de los países de América Latina objetivo de la nueva política exterior de Turquía, en regiones hasta entonces olvidadas. Sin embargo, el interés de Turquía en Venezuela se mantuvo principalmente en el papel. No fue hasta 2016 que las relaciones entre Venezuela y Turquía comenzaron a florecer en todos los niveles; diplomático, político y económico. Desde entonces, el presidente venezolano Nicolás Maduro realizó cuatro visitas a Turquía, mientras que Recep Tayyip Erdoğan se convirtió en el primer presidente turco en visitar Venezuela. Los gobiernos de Maduro y Erdoğan se han convertido en firmes partidarios uno del otro en la política internacional. Asimismo, en 2018 el volumen de comercio entre ambos países superó el total de la suma del volumen comercial de los cinco años anteriores. Haciendo uso de las teorías del realismo y el constructivismo de las Relaciones Internacionales, el artículo analiza por qué Turquía comenzó de pronto a aplicar una política exterior activa hacia Venezuela, un país latinoamericano que dista histórica, cultural y

¹ Freie Universität Berlin, Germany. B.A. in Political Science. Currently, she is working in the program "Blickwechsel: Contemporary Turkey Studies" at the Humboldt University of Berlin. Email: irmakinkarel@windowslive.com

relations with the Maduro government in the last couple of years.

Keywords: Turkish Foreign Policy, Latin America, Venezuela, international relations, strategic interest, Turkey, rapprochement, strategic opening, constructivism, realism.

geográficamente de Turquía y con el que las relaciones estaban estancadas. El artículo llega a la conclusión de que, en los últimos dos años, el gobierno del AKP de Erdoğan ha obtenido beneficios materiales y apoyo ideológico gracias a las pujantes relaciones con el gobierno de Maduro.

Palabras clave: Política exterior de Turquía, América Latina, Venezuela, relaciones internacionales, interés estratégico, Turquía, acercamiento, apertura estratégica, constructivismo, realismo.

Introduction

With the rise of the AKP government (*Adalet ve Kalkınma Partisi* Justice and Development Party) in the early 2000s, Turkey started to consolidate its proactive and multidimensional foreign policy, originally initiated by Turgut Özal in the 1990s. As an effort to catch the train of Western civilization (Ahiska, 2003, p. 352), Turkey, under the AKP Government, aimed to be on the front lines of history, not just waiting for commands to react but shaping the present together with other powers (Davutoğlu, 2013, p. 7). Whereas the neighboring Middle East became the center of attention of Turkey's multidimensional foreign policy in the last decade or more where it pursued the role of regional leader² (Tekin & Tekin 2015, p. 8), Africa, Asia, and Latin America started to fall within the scope of the new Turkish Foreign Policy (TFP) (González-Levaggi, 2012; 2016a).

Latin America became one of the destinations in this opening towards regions of the world previously overlooked in TFP (Önsoy, 2017, pp. 247-254). Turkey's ties with the historically, geographically, and culturally distant Latin American region had been stagnant until 1990s. The first official visit to the region was by President Süleyman Demirel in April 1995. Following this diplomatic step of Turkey-Latin America relations, the "Action Plan for Latin America and the Caribbean" was established in 1998, which laid the groundwork for the Turkish opening towards the continent. The Action Plan was updated in 2006 and six countries were identified as key trading partners for Turkey: Argentina, Brazil, Chile, Cuba, Mexico, and Venezuela (González-Levaggi, 2012, p. 106). In February 2015, Recep Tayyip Erdoğan visited the region for the first time, becoming the second president of Turkey to ever visit Latin America.

As mentioned above, Venezuela is one of the six trade partners in Turkey's Latin America Action Plan, as well as one of the first Latin America countries with

2 For an overview of the Turkish Foreign Policy in the Middle East, see Altunışık & Martin 2011; Ayata 2014.

which Turkey established diplomatic relations (Turkey's Ministry of Foreign Affairs). The beginning of the relations between Turkey and Venezuela – two countries separated by more than 10,000 kilometers – goes back to 1950³. Yet, for over 60 years of diplomatic ties, their relationship was mainly on paper. Even though trade relations somewhat increased in the 21st century, there was no significant change in the stagnant relationship between Turkey and Venezuela.

Arguably, it was not until 2016 that the Turkish-Venezuelan relations suddenly began to flourish. Turkish president Recep Tayyip Erdoğan and Venezuelan president Nicolás Maduro met for the first time in the World Energy Congress in October 2016 in Istanbul, only months after the failed military coup attempt in Turkey (Lowen, 2019). Following bilateral agreements reached on the sidelines of the energy conference (Koerner, 2016), in 2017 Turkish and Venezuelan governments signed another series of trade agreements ranging from agricultural exchanges to cooperation on military defense (Jaramillo, 2018). High level official visits between the governments also boosted since that date. Whereas President Maduro has visited Turkey four times since 2016, Turkish officials visited Venezuela many times in 2018. Diplomatic ties reached a climax with Erdoğan's recent visit to the Venezuelan capital in December 2018 after the G20 Summit in Buenos Aires (Oner, 2018). As part of his speech at the Turkey-Venezuela Business Forum, Erdoğan, the first Turkish president to visit the country, reaffirmed Turkey's interest in Venezuela with the following: “[t]here are solid ties in friendship and solidarity between our countries (...) We are making efforts to diversify and deepen cooperation with Venezuela in every field through win-win understanding” (Daily Sabah, 2018). As a result of the flourishing diplomatic relations since 2016, trade volume between both countries rose from US\$83 million in 2016 to US\$1.1 billion in 2018, making Venezuela Turkey's fourth biggest trade partner in Latin America after Brazil, Colombia, and Mexico⁴.

Erdoğan was also among the first leaders in the international arena to congratulate Maduro on his victory in the May 2018 Venezuelan elections, despite the elections being clearly characterized by the United States (U.S.) and the European Union (E.U.) as flawed, unfair, and illegitimate. Most recently, during the ongoing protests that started in mid-January 2019 in Venezuela as a result of the presidential crisis between Maduro and National Assembly president Juan Guaidó, the fervent support to the Latin American leader from Turkey – a mem-

3 For earlier relations between the Republic of Venezuela and the Ottoman Empire, as well as for a general overview of the history of the Latin America-Turkey relations, see Önsöy 2017.

4 See *Türkiye İstatistik Kurumu*/Turkish Statistical Institute for official numbers regarding trade volumes. Search for the Excel tables “Imports by countries, 1996-2018” and “Exports by countries: 1996-2018” at www.turkstat.gov.tr.

ber of the the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and G20— caught the attention of international politics. Turkish president called what happened in Caracas on January 24th a coup attempt and publicly supported Maduro, positioning Turkey as one of the few states in the world to do so (Daragahi, 2019). In the light of these developments, the question that arises, and the question of this paper, is: Taking into account the stagnant relationship between both states, what factors can explain Turkey's sudden and accelerated rapprochement with Venezuela in the last years?

Finally, it is important to note that there is currently no academic literature on the Turkish-Venezuelan relations. Although there is a new strand of literature that emerged in the last couple of years on the broader topic of the Turkish opening towards Latin America, academic research on the foregoing is also very limited since it is a relatively new and overlooked TFP area. Consequently, this paper suggests that analyzing the case of Venezuela and the abrupt change in relations from the Turkish perspective will not only contribute to the existing literature, but also be a good example to understand the overall prevailing characteristics of TFP in the recent years. Methodologically, the research question will be answered using realism and constructivism as the established International Relations (IR) theories frequently utilized by experts and scholars to explain the change in the Turkish Foreign Policy. The data analyzed is collected from newspaper articles, statistics, and other literature by experts and scholars.

The paper will be structured as follows: the first section presents two IR theories and their main assumptions. In the second and third sections, explanatory factors for the Turkish-Venezuelan rapprochement are discussed based on these theories. Finally, in the conclusion, the main arguments are summed up and the research question is answered.

- *Theoretical Framework*

Realism is the oldest and most established school of thought in International Relations that seeks to explain state behavior in international politics, while constructivism is a powerful alternative. The general perspectives of these theories are briefly summarized to explain foreign policy behavior and the research case study.

Realism (or neorealism) holds states as the primary actors in international politics and concentrates on the material interests of states as the main driving factor in their approach to others. According to realists, states are self-interested, rational, and competitive by nature. In a world where there is no overarching authority to ensure an order – i.e. state of anarchy – and where power

and wealth are not distributed equally among states, every state is a threat to the other. Therefore, states – large and small, powerful and weak – have to not only secure but maximize their own chance of survival, and the only way to achieve this is to increase power based on military, economic, and diplomatic capabilities. As rational actors that behave according to their materialistic power concerns, states always calculate costs and benefits and elaborate on the possible advantages of particular foreign policy decisions (Mearsheimer, 2013; Slaughter, 2011, pp. 2–8).

In realist theory, a change in the state's foreign policy behavior can be induced externally through a systemic change in the global balance of power and also through changes of relative power of the country within the international system (Grieco et al., 2015, p. 133). In the state of anarchy, states tend to make allies, which can help them guarantee their survival and enhance their international standing (ibid, pp. 72–77). In addition, the democratic character of states – as opposed to liberalism – does not care about shaping the outcome of the foreign policy since every state in the anarchical system is expected to adopt a similar course of action in order to secure its interests, irrespective of its domestic features.

On the other hand, contrary to realism, which considers elements such as interests, power struggle, and alliance building as pre-given and examines international politics as an independent external object, constructivism advocates that these elements are not pre-given but are socially constructed through “*processes of interaction*” (Fierke 2013, p. 189, emphasis in original). In other words, actors such as state leaders, institutions, and members of the civil society are influenced by the structures that they themselves produce and reproduce in the first place.

Constructivists also emphasize that the behavior of actors in international politics is determined by shared norms and values. Even interests and assumedly rational decisions of a state are composed of non-material elements such as identities, ideologies, culture, and history that influence the ostensibly rational choice beforehand. In one of his well-known works, Alexander Wendt talks about how the interests of actors can be used as an explanation for foreign policy actions, but only when they are assumed to be identity-driven in the first place (1999: 231): “[i]nterests presuppose identities because an actor cannot know what it wants until it knows who it is” (ibid). In this strain of thought, the self-identity of a state actor and its perception about the identity of other state actors might influence their foreign policy behavior. They might designate other states as friends or enemies, (good or evil) and perform a policy action accordingly (see also Fierke, 2013; Grieco et al., 2015, pp. 92–95).

In this constructivist framework, political elites are considered the most important actors in international politics whose world views, norms, and ideologies shape the foreign policy of the state they lead. When state elites as normative leaders communicate and network with other state leaders in historical occasions, these interactions shape the way actors think and behave and can even produce new common interests between governments (Grieco et al., 2015, p. 93). Hence, the actors' perception of international issues and their international political standing are significant in shaping their foreign policy actions.

- *The Realist Approach*

A realist approach to this case suggests that the AKP government's rapprochement with the Maduro regime is based on a rational calculus that ensures Turkey's clout in the international system as well as its pursuit of economic interests.

- *Shift Towards Multipolarity and Turkey's Increasing Clout*

The Venezuelan case in TFP needs to be analyzed at a systemic level where the state of anarchy in the international system is organized through the balancing of power. In this regard, it will be argued that the change in the balance of power since the end of the Cold War constitutes an external factor that, together with Turkey's relative growth of power, reshaped the country's position and capacities in the international system and thus, set up the background of Turkish interests in building closer ties with the Maduro regime.

The gradual loss of hegemony of the United States in the past decades induced a change in the international order creating a shift from a unipolar order, where the United States was the only hegemonic power, to a multipolar one where states like China and Russia increased their material capabilities and became big powers competing with the U.S. The foundation of international organizations such as the G20, the BRICS, and MIKTA in the last twenty years showcases this change towards a more multipolar international system (González-Levaggi, 2012, p. 103). Turkey not only became a member of G20 and MIKTA, but also acquired an observer status in Latin American organizations such as the Organization of American States, CARICOM, MERCOSUR, and the Rio Group, among other regional and international organizations⁵.

In the post-Cold War era, parallel to the U.S. loss of global hegemony, Turkey underwent a substantial economic transformation based on the neoliberal

5 See González-Levaggi 2012 for more information of the Turkish involvement in Latin American regional organizations.

model. Through this neoliberal transformation, Turkish economy grew significantly in the 21st century (González-Levaggi, 2012, p. 105). In this way, Turkey could emerge as a middle power with increased material capacities in a shifting international order, which gave it more room to maneuver and act independently of U.S. interests in foreign policy making (Öniş & Kutlay, 2017, pp. 6–7) and to enhance relations with countries like Russia, Iran, and indeed, Venezuela.

The new international political and economic flexibility allowed the Turkish government to expand its foreign policy towards distant regions (González-Levaggi, 2016b, pp. 70–74) and perhaps to even pursue material interests in countries like Venezuela. Still, while Turkey's rise as a middle power with increased capacities in a multipolar world might explain Turkey's interest in Venezuela as one of the many potential states in the world to cooperate with, it cannot alone explain Turkey's specific and sudden flourishing foreign policy towards the Maduro administration over the last years.

- *Venezuela as a Strategic Ally Against the United States*

Beyond becoming more autonomous in foreign policy making from the U.S., the AKP government in the last years began to increasingly diverge from the United States, despite the latter being its main traditional ally in the international arena for a long time (Parlar Dal, 2018, p. 27). In general, rising middle powers like Turkey in recent years have been

receptive to the changes emanating from the multiplex nature of the shifting international order (...) The emerging middle powers [such as Turkey], different from traditional middle powers such as Australia, Canada, and South Korea, seem to have been more skeptical and challenging of the West (ibid, p. 28).

Increasingly in the last years, the Turkish government has been not just alienating from the West, but also actively challenging the existing Western-led world order and searching for new alliances (Öniş & Kutlay, 2017, p. 17). Although making a comprehensive analysis of the deterioration of ties between Washington and Ankara is beyond the scope of this paper, a short overview is necessary in order to comprehend Turkey's recent positioning against the U.S. and in favor of the Venezuelan regime.

A first factor in the deterioration of U.S.-Turkey relations is the conflictual environment in the Middle East, in which the United States took steps that were against Turkish national and security interests in multiple occasions (Dalay, 2017) Although Turkey had already assumed an independent foreign policy

from the U.S. in the Middle East since before (Kanat, 2014, pp. 68-69), tension between Ankara and Washington escalated in the aftermath of the Arab Uprisings. Especially since 2016, the political and military interests of Washington and Ankara started to diverge to a greater extent in the Syrian conflict. At the beginning of the conflict, the Turkish government was disappointed by the Obama administration for their lack of support in the face of the security threat the Syrian conflict posed to Turkey. When Washington finally got involved in the fight against the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIS) in 2014, it started to cooperate with the People's Protection Units (*Yekîneyên Parastina Gel*, YPG), which is the sister group of The Kurdistan Workers' Party (PKK), a designated terrorist organization and the biggest threat to Turkey's national security and integrity (Singh & Jeffrey, 2018). In recent years, the U.S. continued to cooperate with the YPG in the Syrian conflict, who were close to establishing a connected Kurdish region along the Turkish border had the Turkish army not intervened. Tension between both countries kept escalating and, in 2018, Turkey's decision to purchase a Russian defense system further pushed the deterioration of the U.S.-Turkey relations (Shapiro, 2017).

A second key factor in the deterioration of the Turkey-U.S. relations was the failed coup attempt in Turkey on July 15, 2016. The Turkish government declared the spiritual leader Fethullah Gülen – a resident of Pennsylvania who was once an ally of the Erdoğan government – the mastermind of the coup and asked the U.S. government to hand him over. When Washington neither handed him over nor took a clear position supporting the AKP government during and after the coup attempt, Turkish officials grew suspicions and accused the United States of being behind the failed coup led by the Gülen movement (Singh & Jeffrey, 2018). At that moment, when Erdoğan regime had concerns about its survival and security, Maduro was one of the first leaders to voice his support (Gozzer, 2019) and did not doubt in handing over two schools in Venezuela affiliated with the FETÖ (*Fethullahçı Terör Örgütü*/ Fethullahist Terrorist Organization) to an education body of the Turkish government (Hurriyet Daily News, 2018). In 2017, the escalating tensions finally led to the suspension of the processing of non-immigrant visa (Sputnik, 2017) and, in 2018, Washington started imposing sanctions on Turkey over a friction involving American pastors, which led to an immense devaluation of the Turkish lira (Weise, 2018).

The negative economic and security-related consequences of the Syrian conflict for Turkey, together with the decay of the relationships with the United States and the Turkish coup attempt, have increasingly isolated Turkey from the West (Öniş & Kutlay, 2017, pp. 13–14) and driven the Turkish government to search for alternative efforts to attract global legitimacy and support for its foreign policy (Donelli & González-Levaggi, 2018, p. 65). Especially after the coup at-

tempt, Turkey-Russia relationships improved, while Turkey-U.S. relationships worsened, causing debates about Turkey's alleged shift of axis away from the West and towards an alliance with Russia (Dalay, 2017).

Against this background of U.S.-Turkey relations and Turkey's alleged shift of axis, the following can be claimed: By developing close ties and showing open support to the socialist Maduro regime, which is a long-known enemy of Washington, the Turkish government in recent years has been making efforts to increase its international clout against the United States of America. Geopolitical analyst Jacob L. Shapiro (2017) sums this up provokingly in a column in 2017:

Maduro can't help Turkey deal with the Kurdish Regional Government's recent vote for independence, nor can it help Turkey manage a situation in Syria that is necessitating yet more Turkish military intervention. Nor can Maduro support to solve the strategic differences between Turkey and Russia or Turkey and Iran. Ultimately, Turkey's support of Venezuela is about one thing: the United States (...) Erdogan just needs the US to know that Turkey is an independent actor. So like Russia and China, Turkey will help keep the Maduro regime on life support, not because it helps Turkey directly, but because of the message it sends to the US.

Imdat Öner, a former Turkey diplomat specialized in Turkish-Venezuelan relations residing in Caracas between 2014 and 2016, also expresses an opinion similar to Shapiro's in an interview he gave to Al Jazeera (Wilks, 2019). According to Öner, the Turkish attention to Venezuela can be seen as a leverage against the U.S. that might increase Turkey's influence in other global issues in which the U.S. and Turkey have diverging interests (ibid). From this point of view, Turkey's interest in Venezuela can be interpreted as a rational calculation of benefits of having Venezuela as an ally against the U.S., who acted against Turkey's survival and national security interests in the international system. Thus, even though Venezuela might not be able to prevent the U.S. threat for Turkey alone, together with Russia and other non-Western allies, Venezuela may be an ally for the Turkish government in the multipolar international order that helps increase Turkey's clout against Washington.

- *Turkish Economic Interests in Venezuela*

In addition to Turkey's survival- and power-driven interests in cooperating with the Maduro regime, a realist approach also suggests that, by initiating close ties with Venezuela, Turkey is fortifying its economic power and receiving the following commercial advantages. In general, Venezuela does not constitute a key trade partner considering its limited trade volume with Turkey compared

to total Turkish trade volume. For instance, the total Turkish trade volume in 2018 was approximately \$400 billion, of which \$1.1 billion was with Venezuela, representing an approximate 0.3% of Turkey's total trade⁶. However, the commercial activities that gained an unexpected acceleration are significant enough to explain the Turkish-Venezuelan rapprochement.

As mentioned in the introduction, the Turkish-Venezuelan commerce increased significantly in the last years. After the trade agreements reached on the sidelines of the 2016 World Energy Conference – in which Maduro was the only participating Latin American leader (Koerner, 2016) – the Turkish and Venezuelan governments signed five bilateral trade agreements in 2017 in areas such as economic and commercial ties, defense industry, aviation, agriculture, and tourism⁷. In addition, the Turkey-Venezuela Business Forum was created along the Turkish Foreign Economic Relations Board (*DEİK*), which has been organizing trade missions, binational trade councils, and round table meetings in the Latin American region (Donelli & González-Levaggi, 2018, pp. 65–66).

Moreover, the Turkish Independent Industrialists' and Businessmen's Association, MUSIAD, opened its first regional office in Latin America in Venezuela and declared 2019 as the “Year of Latin America and Asian Pacific” (Anadolu Agency, 2018). In 2018, trade volume amounting to 1.1 billion surpassed trade volumes totaling the previous 5 years as well as the average general trend since the beginning of the 2000s (see Table 1 below). During Erdoğan's recent visit to Caracas in December 2018, commercial deals were signed equal to \$5.1 billion (Hurriyet Daily News, 2018), which implies an even closer economic cooperation between both countries in the near future. With these targets for economic cooperation in mind, Venezuela is a door for Turkey to increase its commercial activities in Latin American markets beyond its traditional areas.

More specifically, Venezuela constitutes a considerable trade partner for Turkey in particular view of its rich resources of oil and gold (Kasapoğlu, 2018). In 2018, Venezuela and Turkey announced joint ventures in gold and coal exploration and initiated talks about Turkish investment in Venezuela's sanctioned oil industry, which controls the world's largest proven reserves (Wilks, 2019). Venezuelan President Maduro asked Turkish firms to invest in a giant mining reserve in Southern Venezuela known as Arco del Orinoco, a territory with significant diamond, coltan, and gold reserves⁸ (Hurriyet Daily News, 2018).

6 See trade volume data on Turkish Statistical Institute tuik.gov.tr.

7 See Turkish Ministry of Foreign Affairs. *Türkiye - Venezuela Siyasi İlişkileri* (Turkey – Venezuela Political Relations) at <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-venezuela-siyasi-iliskileri.tr.mfa>.

8 Venezuela moved its gold refining operations from Switzerland to Turkey amid fear of sanctions from the E.U. and the U.S. To be precise, Venezuela quitted refining gold in Switzerland in 2017 when

The same year, Turkey became the largest importer of non-monetary gold from Venezuela (Wilks, 2019). Strikingly, out of the US\$1.1 billion from the Turkish-Venezuelan trade in 2018, US\$900 million are gold imports from Venezuela (Gozzer, 2019). This figure explains the significant difference between the trade volumes of the last years for approximately US\$150 million and the US\$1 billion volume for 2018 (see Table 1).

Table 1: Turkish-Venezuelan Trade for 2001-2018 (in millions of US\$).

	Turkey's Exports	Turkey's Imports	Trade Volume
2018	121	1019	1140
2017	38	117	155
2016	18	65	83
2015	19	107	126
2014	49	194	243
2013	76	198	274
2012	156	153	309
2011	84	150	234
2010	44	121	165
2009	36	198	234
2008	28	133	161
2007	42	88	130
2006	42	59	101
2005	39	59	98
2004	13	43	56
2003	22	20	42
2002	16	13	29
2001	16	2	18

Source: Turkish Statistical Institute, tuik.gov.tr. Table composed by the author.

In return, at a time when Venezuela is in need of substantial amounts of food and products, Turkey has been exporting agricultural products such as wheat flour, pasta, and sunflower oil, as well as hygienic products to the country (Kasapoğlu, 2018). Turkish President also announced that on May 17, 2018, Tur-

there were still no sanctions on its gold. Later, the Trump administration indeed ordered sanctions on the Venezuelan gold sector in November 2018 (Sputnik 2019). Reasoning about the joint ventures between Turkey and Venezuela, Venezuelan Mining Minister Victor Cano in a press conference said: "This is an agreement established with Turkey and the Venezuelan central bank. It's being done by allied countries because imagine (what would happen) if we sent gold to Switzerland and we are told that it has to stay there because of sanctions" (Reuters, 2018).

key sent Venezuela via 18 container ships transportation products like cars and machines, as well as food products such as tuna fish, green beans, sunflower oil, and powdered milk for approximately 142,5 million Turkish liras (Sputnik, 2018). In addition, Turkey also invested in Venezuelan construction industry with 3,000 houses built in 2017 (Sputnik, 2017). Considering Turkey's large construction industry, Venezuela constitutes an adequate market for Turkish construction businesses (Kasapoğlu, 2018). In addition to exports in agriculture, construction and technology, Turkey's national air carrier Turkish Airlines approached Venezuela as well. Flights from Turkey to the Venezuelan capital began in 2017, when other airlines were canceling their routes to Venezuela (Wilks, 2019). Caracas–Istanbul flights of Turkish Airlines currently run several days a week.

Considering Turkish commercial interests in Venezuela, it can be concluded that Venezuela constitutes a beneficial trade partner for Turkey, regardless of its small share in the Turkish total trade volume. Notably, the gold imported from the Latin American country has been the biggest economic benefit for Turkey in 2018 and it is expected to continue with the foreseen investments.

The realist perspective tried to explain the Turkey's behavior in relation to the country's growth of relative power in a state of multipolarity, its security interests against the U.S., and further economic interests in its cooperation with Venezuela. Yet, beyond material interests, ideational factors are fundamental to understand the development of TFP in Venezuela.

- *The Constructivist Approach*

As an elaborated theoretical framework, the constructivist approach suggests that the states' behavior regarding foreign policy is determined by the way states – and their elites as primary actors – perceive the world and other actors. Diverging from and arguably complementary to the realist approach, a constructivist discussion of the Turkish-Venezuelan rapprochement focuses on how the perception of Turkish state leaders of their global role, as well as the identification of Venezuela as a 'friend' in the international order, have shaped their relations since 2016.

- *Self-Perception as a Global Power*

The first point to consider is the Turkish self-perception as a rising power with global reach and influence. The so-called father of the new Turkish Foreign Policy, Ahmet Davutoğlu, a chief advisor to Erdoğan (2003-2009) and Turkey's Foreign Minister (2009-2014) and Prime Minister (2014-2016), through his aca-

demic and practical work redefined the role of Turkey not just as a regional leader in the Middle East, but beyond that, as a new global power (Donelli & González-Levaggi, 2018, p. 66; Gürbüz, 2018). As such, the AKP Government's foreign policy conceptualized by Davutoğlu envisioned the Turkish state as one of the central states in the international system rather than a peripheral state (Akillı, 2015).

The self-assigned role of a central state with global influence is reflected in Turkey's active engagement in non-commercial activities such as cultural, public, and humanitarian diplomacy in Asia, Africa, and Latin America in the last decade (Donelli & González-Levaggi, 2018, p. 67; Parlar Dal, 2018, pp. 23–24). Having the ambition to consolidate global outreach as a central actor, Turkey's Cooperation and Development Agency (TIKA) under the AKP government expanded to various developing countries in different parts of the world and highly diversified its activities, accentuating Turkey's soft power and international status as a donor state (TIKA, 2018b). To put it in figures, TIKA conducted 172 projects in Latin America between 2008 – when it started its work on the continent – and 2018 (TIKA, 2018a). In the case of Venezuela, the Turkish state-run development agency completed three projects in 2018 in the fields of maternal and infant health, women's education on employment, and cultural activities in a school (ibid). While these projects are relatively small in scale and number, they are nevertheless representative of Turkey's assertion of being a global influencer with networks and noncommercial activities all around the world.

The self-perception as a global leader can also be observed in the Turkish government's discourse towards Venezuela. Aslı Aydıntaşbaş, fellow at the European Council on Foreign Relations, underlines in an interview, that, by backing Maduro, the AKP government has been “propagating this notion that Turkey is an emerging global power” (Weise, 2018). Perceiving itself as a power that is ready to lend a hand to protect the countries that are domestically and internationally pressured by Washington, the Erdoğan regime has repeatedly expressed its support to Maduro (Daragahi, 2019). Maduro, who describes Erdoğan as “a friend and leader of the new multipolar world” in various speeches, has been further boosting the AKP government's self-perception (Olmo, 2018). As such, it can be claimed that the AKP government's self-understanding as a central actor in the international system that has a say in important world affairs, has affected Turkey's rapprochement with Venezuela, a country that has been under increased pressure by the West in the last years.

- *Common Experiences and Ideologies: Maduro as a “Friend”*

While Davutoğlu’s aforementioned legacy of a multidimensional TFP as a central actor in global politics coined the AKP administration’s understanding of Turkey’s place in the world, his role as the conceptualizer and producer of TFP was gradually curbed after the first Turkish presidential election in 2014. Regardless of Davutoğlu’s wide network of foreign relations, Erdoğan began establishing personal connections with world leaders after 2014, making diplomatic calls almost on a daily basis and increasing his presidential visits abroad (Aras, 2017, pp. 5–6). In this way, TFP arguably started to become more and more dependent on the personal opinions and relations of the Turkish president (ibid). The fact that foreign policy was personalized to a single person to such an extent, had a significant impact on the post-2016 flourishing relationship between Venezuela and Turkey, whose presidents built personal ties after the 2016 Energy Congress and met in several diplomatic occasions in the last years.

As suggested by the constructivist theory, the interaction between state leaders, their perception and designation of each other as friends or enemies as well as shared values and experiences have a fundamental impact on states’ foreign policy. This is also the case in the Venezuela-Turkey relationship where President Erdoğan’s perception of Venezuelan president Maduro as a “friend” more than a mere strategic partner is built upon both leaders’ shared experiences and worldviews. Although politically Islamist and economically liberalist, Erdoğan, at first glance, does not seem to share a lot with Christian Maduro, who is the descendant of Hugo Chávez’ Socialist Bolivarian Revolution. However, both leaders indeed identify with each other in multiple issues (Shapiro, 2017).

First, both Maduro and Erdoğan aimed to fundamentally transform their country’s Western-oriented political tradition after coming to power. In Maduro’s case, it was the socialist revolution against the previous U.S.-allied regime, whereas in Erdoğan’s case, it was the revival of the role of the Islamic religion in a Kemalist nation-state founded by Mustafa Kemal Atatürk (Rubin, 2019). In a related manner, both Maduro and Erdoğan were subject to sharpening Western criticism regarding domestic violations of human rights, lack of freedom of speech, and authoritarian practices in the last years and were dispraised as charismatic, populist, undemocratic leaders in the Western international community (Wilks, 2019). As Mehmet Özkan, the until-recently regional director of TİKA in Latin America denoted to Al Jazeera: “Most of the criticisms of the international system coming from Venezuela are similar to those of Turkey. Ankara considers that they both share a similar destiny as they face similar threats, criticisms and issues in global politics” (Wilks, 2019).

At the same time, as implied by Özkan and as partly explained above, both leaders have a common enemy and threat in the international system: the United States. Erdoğan, like Maduro, portrays the U.S. as an imperialist state and has a multipolar vision of the world, where Washington cannot intervene in Turkey's affairs and where it does politics in an independent manner (Daragahi, 2019). Kerem Ali Sürekli, leader of the Venezuela Friendship Group in the Turkish Parliament, affirms this ideological factor in an interview to the Russian news agency Sputnik, saying that "Turkey and Venezuela are two countries that oppose foreign interference in their internal affairs, and strive to stand firmly on their own two feet, pursuing an independent policy in line with their own interests" (Sputnik, 2017).

Another common ideological opinion related to the anti-U.S. sentiment that both leaders share is the Palestinian cause. Whereas Erdoğan is known to be a strong defender of the cause, Maduro, like his predecessor Hugo Chávez, is also considered to be a firm supporter (Daragahi, 2019). Maduro's unexpected participation in the extraordinary summit of the Organization of Islamic Cooperation in Istanbul in December 2017 is a showcase of the latter. The extraordinary meeting took place upon Erdoğan's call and the topic of discussion was Donald Trump's recognition of Jerusalem as the capital of Israel. Nicolás Maduro was the only Latin American leader in the summit and said that the purpose of his participation was "to evaluate everything that has to do with the solidarity for the Arab people of Palestine" facing "aggression of the imperialist government", referring to the United States (Daily Sabah, 2017). Coincidentally in 2018, the Venezuelan government allowed TIKA to renovate a Palestinian Center in Venezuela, the hall of which is now painted with a cartoon displaying Turkish and Palestinian flags (TIKA, 2018a).

With their ideological similarities and experiences in international politics, Erdoğan perceives Maduro as a "friend" in the international arena. Hence, it can be claimed that Erdoğan's self-identification with Maduro – a leader of an internationally isolated government with similar anti-Western rhetoric – contributed to the accelerated rapprochement of the Turkish and Venezuelan governments in the past years.

Conclusion

This paper aimed to find an answer to the perplexing question why over the last years Turkey suddenly began pursuing an active foreign policy towards Venezuela, a Latin American country historically, culturally, and geographically distant from Turkey and with which relationships were previously stagnant.

Having analyzed and discussed the prevailing factors that could explain the latter in the light of the theories of realism and constructivism, it can be said that both material power concerns, as well as ideational factors, provide valuable insights into the analysis of the unexpected rapprochement between Turkey and Venezuela.

Using the realist theory point of view, in which state behavior is determined by the state's power concerns and interests in an anarchic international system, the paper discussed three main factors. First, Turkey's increasing clout in the last decades in a shifting multipolar world order has allowed this country to develop an interest in a distant Latin American country like Venezuela.

Second, the Turkish government's accelerated foreign policy activism in Venezuela was related to Turkey's deteriorating relations with the United States. From the Turkish administration's point of view, in recent years the U.S. has been a constant threat to Turkish security interests in the Middle East as well as to the AKP government's existence in general. Although Venezuela alone cannot protect Turkey against the U.S., the Maduro government, along with Russia and other 'anti-Western' actors, might be a beneficial ally for the Erdoğan government to increase its political clout in the international arena against Washington.

Thirdly, regarding Turkey's economic interests, while Venezuela has not constituted a crucial trade partner for Turkey in the last years, it has the potential of becoming a beneficial partner in view of its rich resources. Of great significance here are the gold imports of Turkey from Venezuela that in 2018 increased trade volume to approximately one billion U.S. dollars, a number that is expected to multiply in the following period.

On the other hand, the paper put under scrutiny similarities in ideologies and experiences of both state leaders from a constructivist point of view. Looking closer at the way the AKP administration perceives Turkey's role in the globe, the first argument was that the rapprochement with Venezuela might be in line with the AKP leaders' assertion of Turkey as a global influencer that has the power to substantially shape international politics and support a regime like Maduro's against Western pressures.

Secondly, the paper pointed out Turkish president Erdoğan's personalized foreign policy making in the last years, which played an important role in the acceleration of the Turkey-Venezuela relationship relying on the two men's friendship. Maduro and Erdoğan share the antipathy against the designated enemy of the United States, are firm supporters of the Palestinian cause, and have experienced similar pressures by the U.S. in form of discourse, sanctions, or coup at-

tempts. Similar ideologies and experiences from a constructivist point of view seem to have brought the two state leaders together who have created strong ties in a short time. From this point of view, the Turkish-Venezuelan rapprochement might be indicating a tendency in Turkish Foreign Policy to develop new alliances with like-minded leaders as part of Erdoğan's anti-Western discourse.

To conclude, it is fair to say that the Erdoğan regime in Turkey has had both material benefits and ideological support through flourishing relations with the Maduro government in the last couple of years. Yet, seen from a broader perspective, it is worth exploring if the uninstitutionalized and personalized character of the ties between both governments could, at any time, cause a change in the Venezuela-Turkey relations in the reverse direction. Among the ongoing political turmoil in Venezuela between Juan Guaidó's strong opposition backed by the West and Maduro's obstinate resistance upheld by countries like China, Russia, Iran, and Turkey, relationships between Turkey and Venezuela are to be explored further.

References

- Ahiska, M. (2003). Occidentalism: The Historical Fantasy of the Modern. *South Atlantic Quarterly* 102 (2-3), 351–379.
- Akıllı, E. (2015, January 6). Turkey's ever expanding 'helping hand' over Latin America. *Daily Sabah*. Retrieved from <https://www.dailysabah.com/opinion/2015/01/06/turkeys-ever-expanding-helping-hand-over-latin-america>
- Altunışık, M. B. & Martin, L. G. (2011). Making Sense of Turkish Foreign Policy in the Middle East under AKP. *Turkish Studies* 12 (4), 569–587.
- Anadolu Agency (2018, November 28). Asociación turca de industriales se expande en Latinoamérica. Retrieved from <https://www.aa.com.tr/es/econom%c3%ada/asociaci%c3%b3n-turca-de-industriales-se-expande-en-latinoam%c3%a9rica/1324290#>
- Aras, B. (2017). Turkish Foreign Policy after July 15. Sabanci University. Retrieved from http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2017/02/Turkish-Foreign-Policy-After-July-15_Bulent-Aras.pdf
- Ayata, B. (2014). Turkish Foreign Policy in a Changing Arab World: Rise and Fall of a Regional Actor? *Journal of European Integration* 37 (1), 95–112.
- Daily Sabah. (2017, December 13). Venezuela's Maduro appears as surprise guest at OIC summit on Jerusalem. Retrieved from <https://www.dailysabah.com/diplomacy/2017/12/13/venezuelas-maduro-appears-as-surprise-guest-at-oic-summit-on-jerusalem>

- Daily Sabah. (2018, December 3). Turkey working to ‘diversify and deepen’ cooperation with Venezuela: Erdoğan. *Daily Sabah*. Retrieved from <https://www.dailysabah.com/diplomacy/2018/12/03/turkey-working-to-diversify-and-deepen-cooperation-with-venezuela-erdogan>
- Dalay, G. (2017, February 27). What is driving Turkish foreign policy today? *Aljazeera*. Retrieved from <http://studies.aljazeera.net/en/reports/2017/02/driving-turkish-foreign-policy-today-170227091853603.html>
- Daragahi, B. (2019, January 24). Venezuela Crisis: How Turkey has become Venezuela strongman’s staunchest defender of president Nicolas Maduro. *Independent*. Retrieved from <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/venezuela-crisis-turkey-nicolas-maduro-president-erdogan-support-juan-guaido-opposition-a8744551.html>
- Davutoğlu, A. (2013). The Three Major Earthquakes in the International System and Turkey. *The International Spectator* 48 (2), 1–11.
- Donelli, F., & González-Levaggi, A. (2018). From Mogadishu to Buenos Aires: The Global South in the Turkish Foreign Policy in the Late JDP Period (2011–2017). In E. Parlar Dal (Ed.), *Middle Powers in Global Governance* (pp. 53–73). Cham: Springer International Publishing.
- Dunne, T., Kurki, M., & Smith, S. (Eds.). (2013). *International relations theories: Discipline and diversity* (3rd ed.). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Fierke, K. M. (2013): Constructivism. In Timothy Dunne, Milja Kurki, Steve Smith (Eds.): *International relations theories. Discipline and diversity*. 3rd ed. Oxford, New York: Oxford University Press.
- González-Levaggi, A. (2012). Turkey and Latin America: A New Horizon for a Strategic Relationship. *Perceptions, XVIII* (4), 99–116. SAM. Retrieved from http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2014/03/Ariel_Levaggi.pdf
- González-Levaggi, A. (2016a). Potencias (re)emergentes hacia un mundo policéntrico: Rusia y Turquía frente a América Latina. *Relaciones Internacionales*, 21–46.
- González-Levaggi, A. (2016b). Towards the peripheries of the Western World: Eurasian regional policies in Latin America, 60–87.
- Gozzer, S. (2019, February 21). Crisis en Venezuela: por qué la incertidumbre sobre el futuro de Nicolás Maduro interesa tanto en países como Rusia, India, Turquía y Zimbabue. *BBC News*. Retrieved from <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47170209>
- Grieco, J., Ikenberry, G. J., & Mastanduno, M. (2015). *Introduction to International Relations: Enduring Questions & Contemporary Perspectives*: PALGRAVE.

- Gürbüz, Ş. N. (2018, November 27). Turkey seeks to further boost Latin America ties with Erdoğan's upcoming visit. *Daily Sabah*. Retrieved from <https://www.dailysabah.com/diplomacy/2018/11/27/turkey-seeks-to-further-boost-latin-america-ties-with-erdogans-upcoming-visit>
- Hurriyet Daily News (2018, December 4). Turkey determined to enhance ties with Venezuela: Erdoğan. *Hurriyet Daily News*. Retrieved from <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-determined-to-enhance-ties-with-venezuela-erdogan-139417>
- Jaramillo, K. (2018, September 2). Why Turkey sees potential in Venezuela despite its crisis? *Latin American Post*. Retrieved from <https://latinamericanpost.com/22978-why-turkey-sees-potential-in-venezuela-despite-its-crisis>
- Kanat, K. B. (2014). Theorizing the Transformation of Turkish Foreign Policy. *In-sight Turkey* 16 (1), 65–84.
- Kasapoğlu, Ç. (2018, December 3). Türkiye ve Venezuela neden yakınlaştı? *BBC News*. Retrieved from <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-45162491>
- Koerner, L. (2016, October 11). Venezuela's Maduro Signs Deals with Turkey and Azerbaijan, Meets with Putin. *Venezuelanalysis*. Retrieved from <https://venezuelanalysis.com/news/12717>
- Lowen, M. (2019, February 2). Turkey warned over Venezuela gold trade. *BBC News*. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/world-europe-47092784>
- Mearsheimer, J. J. (2013). Structural Realism. In T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith (Eds.), *International relations theories: Discipline and diversity* (3rd. ed.). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Minister of Foreign Affairs. Türkiye - Venezuela Siyasi İlişkileri. Retrieved from <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-venezuela-siyasi-iliskileri.tr.mfa>
- Olmo, G. D. (2018, December 3). Qué gana Maduro con la visita del presidente de Turquía y cuál es la relación entre Venezuela y ese país. *BBC News*. Retrieved from <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46415837>
- Oner, I. (2018, July 12). Erdogan's Venezuela adventure turns into another bargaining chip. *Global Americans*. Retrieved from <https://theglobalamericans.org/2018/12/erdogans-venezuela-adventure-turns-into-another-bargaining-chip/>
- Öniş, Z., & Kutlay, M. (2017). The dynamics of emerging middle-power influence in regional and global governance: The paradoxical case of Turkey. *Australian Journal of International Affairs*, 71 (2), 164–183.
- Önsoy, M. (2017). Latin America-Turkey Relations: Reaching Out to Distant Shores of the Western Hemisphere. In P. Gözen Ercan (Ed.), *Turkish Foreign Policy:*

- International Relations, Legality and Global Reach* (pp. 237–258). Cham, s.l.: Springer International Publishing.
- Parlar Dal, E. (2018). Profiling Middle Powers in Global Governance and the Turkish Case: An Introduction. In E. Parlar Dal (Ed.), *Middle Powers in Global Governance* (pp. 1–32). Cham: Springer International Publishing.
- Reuters (2018, July 18). Venezuela says it is refining gold in Turkey following sanctions | Reuters. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/venezuela-gold/venezuela-says-it-is-refining-gold-in-turkey-following-sanctions-idUSL1NIUE1DV>
- Rubin, M. (2019, February 1). Will Turkey follow Venezuela's lead? *Washington Examiner*. Retrieved from <https://www.washingtonexaminer.com/opinion/will-turkey-follow-venezuelas-lead>
- Shapiro, J. L. (2017, October 10). A new era in Turkish-Venezuelan relations? *TRT World*. Retrieved from <https://www.trtworld.com/opinion/a-new-era-in-turkish-venezuelan-relations--11205>
- Singh, M., & Jeffrey, J. F. (2018, March 19). The U.S. Alliance with Turkey Is Worth Preserving. *Foreign Policy*. Retrieved from <https://foreignpolicy.com/2018/03/19/the-u-s-alliance-with-turkey-is-worth-preserving/>
- Slaughter, A. M. (2011). International relations, principal theories. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 1–7.
- Sputnik (2017, October 13). USA, Oil and Sovereignty: Factors Driving the Venezuelan-Turkish Rapprochement. Retrieved from <https://sputniknews.com/analysis/201710131058217331-venezuela-turkey-relations-analysis/>
- Sputnik (2018, May 18). Erdoğan ve Maduro telekonferansla ticaret anlaşması imzaladı. Retrieved from <https://tr.sputniknews.com/turkiye/201805181033494078-erdogan-maduro-telekonferans-anlasma/>
- Sputnik (2019, January 15). Venezuela to Refine Gold in Turkey Amid US Sanctions – Report. Retrieved from <https://sputniknews.com/latam/201901151071499620-venezuela-gold-refine-turkey/>
- Tekin, B. Ç., & Tekin, R. B. (2015). The Limits, Dilemmas and Paradoxes of Turkish Foreign Policy: A Political Economy Perspective. *LSEE Papers on South Eastern Europe*. Retrieved from <http://www.lse.ac.uk/LSEE-Research-on-South-Eastern-Europe/Assets/Documents/Publications/Paper-Series-on-SEE/Baris-Tekin-edited-final.pdf>
- TIKA, Turkish Cooperation and Coordination Agency. (2018a). *TİKA's Projects in Venezuela*. Retrieved from https://www.tika.gov.tr/en/news/tika_s_projects_in_venezuela-49636

- TIKA, Turkish Cooperation and Coordination Agency. (2018b). *Turkey keeps breaking records in humanitarian aid and development assistance*. Retrieved from https://www.tika.gov.tr/en/news/turkey_keeps_breaking_records_in_humanitarian_aid_and_development_assistance-49351
- Weise, Z. (2018, December 3). The Turkey-Venezuela mutual admiration society: Latin American country is increasingly isolated, but Ankara's not joining in. *Politico*. Retrieved from <https://www.politico.eu/article/the-turkey-venezuela-mutual-admiration-society-turkish-president-recep-tayyip-erdogan-nicolas-maduro/>
- Wendt, A. (1999). The state and the problem of corporate agency. In *Social Theory of International Politics*, 193–245. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilks, A. (2019, January 17). As gold trade booms, Venezuela eyes stronger Turkey ties. *Aljazeera*. Retrieved from <https://www.aljazeera.com/indepth/features/gold-trade-booms-venezuela-eyes-stronger-turkey-ties-190117084423511.html>

LAS DECISIONES PÚBLICAS Y LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ANTE LA INCIDENCIA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN EL ESCENARIO DE CRISIS DE ESTADO EN MÉXICO¹

PUBLIC DECISIONS AND DEVELOPMENT STRATEGIES IN THE FACE OF THE IMPACT OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN THE SCENARIO OF A STATE CRISIS IN MEXICO

Isaac Enríquez Pérez²

ORCID 0000-0003-1361-5381

Las decisiones públicas y la intervención estatal en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, en buena medida, se definen y transforman a la luz de la gravitación que ejercen los organismos internacionales y los espacios globales para la toma de decisiones; especialmente a partir del despliegue de su poder epistémico/cognitivo que articula comunidades epistémicas trans-territoriales a las cuales se incorporan activamente ministerios estratégicos y funcionarios especializados de las élites políticas nacionales.

La inserción de naciones subdesarrolladas como México no siempre es ventajosa, sino que se recrudece con la generalizada crisis de Estado y la pérdida de control respecto a las fuerzas, factores y poderes fácticos que condicionan la toma de decisiones. Se trata de reconocer que, entre las escalas nacionales donde se fraguan las decisiones públicas de las estrategias de desarrollo y el plano de los organismos internacionales, subyace una relación orgánica signada por un condicionamiento recíproco y un consentimiento orientado a crear un discurso he-

Public decisions and state intervention in the development/underdevelopment dialectic, to a large extent, are defined and transformed from of the gravitation exerted by international organizations and global spaces for decision-making; especially from of its epistemic/cognitive power that articulates trans-territorial epistemic communities to which strategic ministries and high and middle specialized officials of national political elites are actively incorporated.

The insertion of underdeveloped nations such as Mexico is not always advantageous, but it is exacerbated by the generalized State crisis and the loss of control over the forces, factors and powers of fact that condition decision-making. It is about recognizing that between the national scales where the public decisions of the development strategies and the own plane of the international organisms are forged there lies an organic relationship marked by a reciprocal conditioning and a consent oriented to create a hegemonic dis-

1 Este trabajo fue realizado en la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, y financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) a través de su Programa de Estancias de Posdoctorales Vinculadas al Fortalecimiento de la Calidad del Posgrado Nacional.

2 Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México. Ph.D. en Economía del Desarrollo. Correo: isaacep@unam.mx

gemónico, así como cursos de acción respecto al tratamiento de los problemas públicos y sus posibles soluciones. Enfatizar en el sentido y las facetas de esta relación estrecha es relevante porque contribuye a identificar las fuentes de las decisiones públicas. Para ello, se aprovechará el trabajo empírico realizado en otras investigaciones (principalmente el análisis de documentos estratégicos de algunos organismos internacionales) en aras de brindar contenido a conceptos que permitan comprender la acción social de estas organizaciones.

Palabras clave: dialéctica desarrollo/subdesarrollo, decisiones públicas, planeación del desarrollo, organismos internacionales, comunidades epistémicas trans-territoriales, crisis de Estado

course, as well as courses of action regarding the treatment of public problems and their possible solutions. Emphasizing the meaning and facets of this close relationship is relevant because it helps identify the sources of public decisions. For this, the empirical work carried out in other researches (mainly the analysis of strategic documents of some international organizations) will be used in order to provide content to concepts that allow understanding the social action of these organizations.

Keywords: dialectic development/underdevelopment, public decisions, development planning, international organizations, trans-territorial epistemic communities, State crisis

Introducción

ABSTRACT:

Sin instituciones que condensen conocimientos, correlaciones de fuerzas y estructuras de poder, la dialéctica desarrollo/subdesarrollo tendería a profundizar sus contradicciones y el carácter destructivo de la lógica del mercado, signada por la anarquía y el afán de lucro y ganancia. Dentro de esos entramados institucionales que modelan, modulan y encauzan el comportamiento de la economía mundial y la política interestatal destacan los organismos internacionales y sus distintas funciones. Son estas instituciones las que –en sincronía con los gobiernos nacionales y en una lógica multidireccional– conforman una relación orgánica con condicionamientos recíprocos y dosis de consentimiento y compromiso orientados a perfilar una institucionalidad global.

Paralelamente a ello, una de las manifestaciones políticas del subdesarrollo en naciones que –como México– experimentan un declive de lo público y una endeble cohesión en su tejido social, es la crisis de Estado manifestada en la fragilidad de sus instituciones y en un predominio de la ilegalidad, la trasgresión constante de la ley y la impunidad. Estos últimos fenómenos –que parecen estrictamente endógenos y gestados a la luz de poderes fácticos locales/nacionales– se conjugan con la gravitación que ejercen los espacios globales para la toma de decisiones en aras de perfilar en la escala mundial una armonización, estandarización, homogeneización, convergencia y coordinación de las políticas públicas.

Reconocidas estas tendencias, cabe preguntarse lo siguiente: ¿Cuál es la incidencia que ejercen los organismos internacionales en las decisiones públicas y en el diseño de las estrategias de desarrollo propias de naciones periféricas como México? ¿Qué papel desempeña el poder epistémico/cognitivo de estas organizaciones en el proceso de planeación? Estas preguntas responden a

una tendencia más amplia relacionada con la configuración de una institucionalidad global en la cual participan múltiples fuerzas, factores y agentes nacionales y transnacionales que tienden a entrelazarse y a conformar *comunidades epistémicas* a partir de la relación orgánica entre las élites políticas nacionales y los funcionariados internacionales.

Esbozadas estas interrogantes, cabe señalar que el objetivo general del presente texto consiste en desentrañar y analizar la intergénesis y las relaciones orgánicas entre los *espacios globales para la toma de decisiones* –especialmente los organismos internacionales– y las entidades nacionales dedicadas al proceso de planeación y al diseño de estrategias de desarrollo, en un contexto de declive de la vida pública y de intensificación de la *crisis de Estado* en México. Esto significa analizar, en tanto objeto de estudio, el sentido de las decisiones públicas que atienden la dialéctica desarrollo/subdesarrollo y que se vertebran a partir del eslabonamiento de las directrices y estrategias esbozadas por los organismos internacionales y las decisiones tomadas en las escalas nacionales en torno a los problemas públicos. Para cumplir con este objetivo de investigación, será aprovechado el trabajo empírico realizado en otros estudios propios (principalmente el análisis de las concepciones sobre el desarrollo y de documentos estratégicos difundidos desde algunos organismos internacionales como el Banco Mundial) en aras de dotar de contenido los conceptos que contribuyan a comprender las facetas y la acción social de estas organizaciones interestatales.

Una tesis fundamental del estudio que está detrás del presente documento fue la siguiente: entre los organismos internacionales y las élites político/tecnocráticas nacionales se presenta un condicionamiento recíproco y una simbiosis articulada por el poder epistémico/cognitivo que despliegan los primeros en la toma de decisiones públicas, así como en la configuración de las estrategias de desarrollo. Sin embargo, en sociedades subdesarrolladas como la mexicana –si bien no existe una imposición unidireccional–, el terreno se torna desnivelado ante circunstancias signadas por la fragilidad institucional y la *crisis de Estado* delineada a partir de la incidencia de múltiples poderes fácticos. De ahí la relevancia de adoptar un enfoque de teoría social crítica que contribuya a desentrañar la naturaleza de la reconfiguración del orden mundial y el posicionamiento de agentes transnacionales en el curso de la economía mundial y de la política internacional. Al identificar, para ello, estructuras históricas –concepto adoptado por Cox, 1981– que cohesionan fuerzas como las capacidades materiales, las ideas y las instituciones.

1. El poder epistémico/cognitivo de los organismos internacionales y la formación de

comunidades epistémicas transterritoriales

Los organismos internacionales son estructuras institucionales y organizacionales que sintetizan una hegemonía mundial y que derivan de asociaciones voluntarias y negociaciones entre Estados que ceden porciones de su soberanía para atender –desde la acción colectiva– tópicos propios de la economía mundial y la política internacional, así como los problemas públicos compartidos y comunes entre las naciones subdesarrolladas. Si bien esa noción es común en los debates propios de los estudios relativos a las relaciones internacionales (por ejemplo Cox, 1981, 1983 y 1987; Cox and Schechter, 2002; Keohane, 1989 y 1998), cabe matizar que, a su vez, estas estructuras se articulan como sistemas epistémicos, ideológicos, técnicos y financieros. Como tales condensan relaciones de poder, modelos de sociedad y mecanismos de gestión y regulación de las relaciones económicas y políticas internacionales; al tiempo que inciden en los cauces mismos que adopta la contradictoria y disruptiva dialéctica desarrollo/subdesarrollo y el proceso de planeación en general (sobre el debate teórico y en torno al concepto y funciones de estas entidades véase Enríquez Pérez, 2017).

Ante la imposibilidad de los Estados y de las ciudadanía para erigir un gobierno mundial, los organismos internacionales contribuyen de manera decidida a configurar una mínima institucionalidad global que se apegue a los imperativos de la lógica que adopta el capitalismo como modo de producción y proceso civilizatorio cada vez más globalizado. En ello, desempeña un papel destacado la negociación, no siempre tersa, en el seno de los organismos interestatales; así como la creación, difusión y normalización de símbolos, normas, reglas y pautas de comportamiento sobre la base de la coordinación de esfuerzos intergubernamentales, la acción colectiva mundial, y la armonización, estandarización, homogeneización y sincronización de políticas públicas en distintos rubros nodales y estratégicos.

Esta institucionalidad global supone estructuras de poder y un posicionamiento diferenciado y asimétrico de los Estados, de cara a la definición y resolución de los problemas públicos, en aras de tornar funcional –que no suprimir– la desigualdad social e internacional experimentada en las sociedades subdesarrolladas. En esta correlación de fuerzas, la *teledirección* ejercida por los organismos internacionales adquiere relevancia al diseñar, desde las escalas nacionales, las estrategias de intervención para la posible solución de los problemas públicos.

Estas organizaciones no son entidades aisladas ni tampoco son homogéneas a su interior –pues subyacen en ellas conflictos ideológicos que tensionan a sus miembros–, sino que forman parte –conjuntamente con otros actores y agentes hegemónicos– de una *red global de toma de decisiones*, en la cual sus funciona-

rios y consultores interactúan y se entrelazan con otros tomadores de decisiones y expertos a partir de la densidad de conocimientos, conceptos, identidades, códigos de comunicación y contactos políticos que les permiten pertenecer a grupos de poder compactos, autónomos y altamente cohesionados que hacen uso de la discrecionalidad, pese a tratarse de organizaciones financiadas con presupuestos estatales y que abordan tópicos y problemas públicos.

Lo que es posible observar es que estas *comunidades epistémicas trans-territoriales* –y, particularmente, los organismos internacionales– se articulan a partir de un *sistema epistémico/cognitivo* que contribuye a la construcción de mecanismos de poder para la toma de decisiones a partir de la generación, tratamiento, procesamiento y manejo de información, conocimientos altamente especializados, sistemas conceptuales y datos estadísticos en torno a fenómenos locales y mundiales, y que se canalizan para intentar explicar y esclarecer –y en no pocas ocasiones y circunstancias a ensombrecer y encubrir– el comportamiento y problemáticas de las sociedades nacionales, la política internacional y la economía mundial; así como a configurar directrices normativas y cursos de acción que formen parte o se desprenden del diseño y ejercicio de estrategias de política pública.

Como se observa en organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Enríquez Pérez, 2009, 2010, 2014, 2015 y 2016a:b), este poder epistémico se fundamenta en cuantiosos recursos humanos y presupuestales canalizados a la investigación y en los vastos cuerpos técnicos y altamente especializados que conforman centros de investigaciones al interior de estas organizaciones, y que tienen como una de sus finalidades generar documentos estratégicos y recomendaciones de política pública dirigidos a los funcionarios dedicados a la planeación dentro de los gobiernos nacionales y locales.

En una especie de división técnica del trabajo –de ahí la relevancia de la noción de *comunidades epistémicas transterritoriales*–, los organismos internacionales atienden distintas parcelas de la realidad social y contribuyen a definir los problemas públicos; a esbozar panoramas generales que le den forma y estructura al proceso de toma de decisiones seguido por los gobiernos; y a modelar el cauce de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo. Mediante este poder epistémico, los organismos intergubernamentales eslabonan un discurso político/ideológico y técnico dotado de supuestos normativos (un *deber ser*) estructurados y regidos por principios, postulados y rasgos teóricos, éticos y empíricos, orientado a la construcción de una mínima base de legitimidad respecto a los objetivos, funciones e intervenciones de estas organizaciones y con relación al carácter polarizado, asimétrico y estratificado de las relaciones económicas y políticas internacionales.

A través de este discurso se configuran las redes y los espacios de toma de decisiones para coordinar la acción colectiva mundial; encauzar las deliberaciones y negociaciones diplomáticas; conciliar los intereses de los Estados partícipes; orientar el destino de asistencia financiera y técnica hacia las naciones que lo requieren; regir los procesos de planeación nacional; y para fundamentar las estrategias y concepciones sobre el desarrollo, delineadas en los documentos de política pública, diseñados y difundidos por los organismos internacionales.

Desde estas organizaciones interestatales se coordinan las acciones de cooperación internacional. En esos *espacios globales para la toma de decisiones* que se configuran, cada organismo interestatal participa en la deliberación y difusión de ideas en torno a temáticas y problemas que le dan forma a la agenda pública (Enríquez Pérez, 2015 y 2017; Valdez, 2015). No menos importante es su intervención en la formación de *comunidades epistémicas* (esta noción la desagrega Haas, 1992) desde su respectiva área de especialidad y con los expertos, técnicos y consultores que contribuyen al eslabonamiento de los sistemas epistémico/conceptuales que le dan forma a los códigos de comunicación y a las corrientes de pensamiento que hegemonizan el debate y la definición de los problemas públicos en las cumbres, paneles, foros, conferencias, reuniones anuales, convenciones, declaraciones, acuerdos y tratados, y que dan como resultado resoluciones, compromisos y documentos suscritos por los Estados miembros.

De ahí que se entretaja la mencionada división técnica del trabajo entre los organismos internacionales que participan en la red de manera diferenciada y con distintas dosis de poder y posición en la misma. Este poder está dado, en buena medida, por su discurso ideológico/político y los sistemas epistémico/conceptuales que perfilan la construcción social de la realidad modelan decisiones; estipulan cursos de acción y pautas de comportamiento; y definen estructuras institucionales que le otorgan sentido y legitimidad a la economía mundial, la política internacional, la reivindicación de los derechos humanos fundamentales, la dialéctica desarrollo/subdesarrollo y a las formas históricas de distribución de la riqueza.

Es de destacar que esta red de *comunidades epistémicas transterritoriales* está integrada por funcionarios nacionales de alto y mediano nivel radicados en ministerios y agencias, que controlan los trazos generales de la agenda pública (pensar, por ejemplo, en los bancos centrales, los ministerios de hacienda y economía) y que se incorporan a esos *espacios globales para la toma de decisiones* para interactuar en una relación orgánica con otros miembros de la red como el funcionariado y técnicos de los mismos organismos internacionales; consultores, asesores y académicos; directivos de Think Tank's privados, agencias calificadoras y cabilderos de intereses empresariales; activistas, líderes y técnicos

de influyentes Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (ONGI); y líderes de opinión. Todos ellos entrelazados a partir de intereses creados, compromisos, códigos de comunicación y conducta, ideologías, cosmovisiones y sistemas conceptuales compartidos que crean identidades grupales y fuertes mecanismos de cohesión y capital social.

Un ejemplo de lo anterior son las reuniones anuales del Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; el Comité para el Desarrollo promovido por ambos organismos; el Foro Económico de Davos; las conferencias ministeriales y las rondas de negociación de la Organización Mundial de Comercio. De eventos como estos se desprenden concepciones sobre el desarrollo, la pobreza, el crecimiento, que son compartidas por sus participantes; y ello es posible rastrearlo en los comunicados derivados de dichas reuniones.

A su vez, y al formar parte de las redes de los *espacios globales para la toma de decisiones*, los organismos internacionales contribuyen a la centralización y concentración del poder mundial y a tornar funcionales las desigualdades sociales e internacionales que son consustanciales al capitalismo. Además, estas entidades –a través de sus *sistemas epistémico/cognitivos*– conceptualizan e iluminan, bajo determinados supuestos y principios, ciertas aristas de la realidad social y de sus problemáticas, al tiempo que encubren otras facetas hasta el extremo de invisibilizarlas y omitirlas del espectro de los problemas públicos y sus respectivas agendas nacionales o mundiales. Estas concepciones, que relativamente homogenizan y estandarizan el pensamiento de las *comunidades epistémicas transterritoriales* y de las élites políticas que en las escalas nacionales hacen eco de sus códigos de comunicación, responden a las transformaciones históricas del capitalismo y a la correlación de fuerzas que priva al interior de estos organismos interestatales y de las estructuras geopolíticas y geoeconómicas.

A través de este poder epistémico/cognitivo –y de los supuestos normativos, éticos e ideológicos que le dan forma–, los organismos internacionales contribuyen al debate teórico propio de los estudios sobre el desarrollo; al tiempo que se inspiran en las teorías y metodologías provenientes de las llamadas *universidades globales* y esbozadas por académicos que en no pocos casos son asesores o consultores externos.

Este pensamiento hegemónico no es neutral. Ello se evidencia en nociones como la de capacidades (Sen, 1999) que incide abiertamente en los índices, mediciones y concepciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en la política social de naciones como México; o la de capital social (Putnam, 1993) y su acento en los proyectos autogestivos de las comunidades

ante la retracción del Estado en materia de bienestar, y que es retomada en la agenda social del Banco Mundial; así como las versiones microeconómicas de las instituciones en el desempeño económico (Coase, 1984; Williamson, 1985, 1995, 1996 y 2000) que sustentaron la segunda generación de reformas promovida por el Banco Mundial (Burki y Perry, 1998).

No menos importante es su contribución a la acción de nombrar realidades y a categorizarlas en escalas de valores y prioridades mediadas por intereses creados; y a la creación de constelaciones de dominación y relaciones sociales ceñidas a ello. De ahí que sea posible sostener la premisa de que los actores socioeconómicos o políticos que expliquen e interpreten ciertas aristas del mundo fenoménico y que impongan sus saberes y discursos, lograrán apropiarse, dominar y controlar la realidad en torno a la cual construyen y difunden conocimiento e, incluso, pretenden delinear cursos de acción, construir mercados y definir las leyes sociales de la distribución de la riqueza.

De esta forma, los organismos internacionales hegemónicos (pensar por ejemplo, en el Banco Mundial) y las *redes globales de toma de decisiones* en las cuales sus funcionariados interactúan e intercambian ideas, conocimientos y saberes altamente especializados en torno a la agenda pública, conforman desde su fundación una *diplomacia del desarrollo* (concepto introducido por Babb, 2009) mediante los proyectos de cooperación internacional; las labores de asistencia técnica; y el despliegue de la gravitación y *teledirección* en torno al diseño y ejercicio de las políticas públicas y de las estrategias de desarrollo difundidas entre las naciones subdesarrolladas.

Lo que subyace en estos esfuerzos de acción colectiva global es la necesidad de crear regímenes internacionales (sobre esta noción véase Keohane, 1989). A través de estas estructuras jurídicas e institucionales se trata de brindar cauce y regulación a la estructura económica mundial y a las relaciones políticas entre Estados; para lo cual es prioritario promover la convergencia, sincronización, estandarización, armonización, homogeneización y coordinación de políticas públicas—particularmente de la política económica y de las demás agendas que guardan un vínculo de convergencia subordinada con sus concepciones ortodoxas y neoclásicas— en la escala planetaria. En ello es fundamental el poder epistémico/cognitivo y las funciones y labores de investigación respecto a los problemas públicos nacionales y mundiales; de deliberación teórica en torno a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo; y de construcción de datos empírico/estadísticos que orientan las decisiones públicas y el proceso de planeación de las naciones subdesarrolladas.

No menos importantes son los principios y pautas establecidos por estas agencias en torno a las funciones del Estado, sus transformaciones y demás instrumentos de intervención en el proceso económico, la configuración de los mecanismos de poder, la redistribución de la riqueza, y la procuración de derechos mínimos fundamentales que preserven la estabilidad sociopolítica indispensable para el proceso de valorización y acumulación del capital.

A grandes rasgos, no son los distintos instrumentos de financiamiento de proyectos los que mayor incidencia ejercen en el rumbo de las políticas públicas, sino que son las funciones y el poder epistémico/cognitivo de los organismos internacionales y de las *comunidades epistémicas transterritoriales* de las cuales forman parte, lo que en su conjunto perfila lenguajes, simbolismos, códigos de comunicación, concepciones sobre la realidad, ideologías, pautas de comportamiento, cursos de acción, entramados institucionales, estructuras organizacionales y mecanismos de intervención (consúltense estudios empíricos como Saxe-Fernández, 2003; Saxe-Fernández y Delgado-Ramos, 2004 y 2005; Corbalán, 2002; Toussaint, 2006; Enríquez Pérez, 2009, 2010, 2014, 2015 y 2016a:b). Lo anterior es fundamental en las capacidades de *teledirección* que se despliegan en la relación orgánica entre las agencias interestatales y los funcionariados nacionales dedicados a la planeación en ministerios y agencias gubernamentales, y que influyen en la vida diaria de poblaciones enteras. De ahí que la constelación de organismos internacionales es un escenario en el que convergen múltiples intereses y es disputado el control político e ideológico de las instituciones y de las leyes sociales en torno a la distribución de la riqueza en los planos nacional y mundial.

2. La planeación del desarrollo a la luz de la relación orgánica en los *espacios globales para la toma de decisiones*

Sin afán de incurrir en un determinismo ideológico, la intervención del Estado en los cauces de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo a través del proceso de planeación y sus distintos instrumentos para modelar las sociedades, en una lógica bidireccional e interrelacionada, se corresponden con las directrices, supuestos y postulados de política pública confeccionados desde los organismos internacionales y desde los *espacios globales para la toma de decisiones* de los cuales, estos últimos, son agentes protagónicos. Entre las escalas nacionales dedicadas a la definición y atención de los problemas públicos y los distintos mecanismos de acción colectiva mundial se suscita una relación orgánica dada por la simbiosis y sincronización de lenguajes, concepciones, pautas normativas y prácticas. En ello desempeña un relevante papel el poder epistémico/ideológi-

co/técnico/financiero articulado desde las agencias multilaterales y desde las *comunidades epistémicas transterritoriales*, que es consentido, realimentado y asimilado por aquellos sectores del funcionariado nacional dedicado al diseño de las políticas de desarrollo.

Es ese sistema epistémico/conceptual emanado de las organizaciones interestatales y sus centros de investigación, lo que define ciertas directrices normativas y de política pública que orientan el pensamiento y la acción social de los funcionariados internacionales y los gobiernos nacionales. Estos lenguajes son, en esencia, selectivos, excluyentes, etnocéntricos y fungen como cohesionadores de otros discursos expuestos por distintos actores y agentes socioeconómicos y políticos –afines o antagónicos– que pretenden incidir en la confección de la agenda pública. Una excepción a esta tendencia la representaron los gobiernos progresistas sudamericanos que desde 1999 se distanciaron, al menos discursivamente, de la órbita de los organismos financieros internacionales.

Como ejemplo de lo anterior y como digresión respecto al mencionado poder epistémico/cognitivo y a la forzada agenda social de los organismos internacionales, podemos apuntar lo siguiente en el caso de la conceptualización tecnocrática de la pobreza: un pobre es tal no por la carencia de los medios básicos de subsistencia que abonan a la satisfacción de necesidades. Existe la pobreza porque una entidad con poder epistémico/cognitivo categoriza como tal a un grupo social que no se acerca al convencionalismo de lo que es “vivir bien” (o tener bienestar) en una sociedad y en un momento histórico determinados. Ese grupo social es concebido como objeto de asistencia con la finalidad de solventar la carencia de satisfactores y atender sus necesidades. Si la realidad de la pobreza se concibe y representa bajo criterios cuantitativistas y como la “incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo” (World Bank, 1990:26 y 27); lo cual remite a una capacidad de consumo o de poder adquisitivo relativo a la nutrición; entonces las pautas normativas, las políticas públicas y los cursos de acción derivados de esa concepción estarán condicionados por ello. Y aunque se agreguen otras variables a la concepción de la pobreza –pensemos en la enfermedad, la carencia de acceso al agua potable y a servicios sanitarios y educativos, el desempleo, falta de vivienda, la exposición a la violencia y al crimen, la vulnerabilidad, la opresión de las libertades políticas– (International Monetary Fund and World Bank, 1999 y World Bank, 2001), el criterio cuantitativo del umbral de los dos dólares diarios se impone al momento de esbozar estrategias focalizadas para el tratamiento de un problema público. De ahí que políticas sociales neoasistencialistas como PROGRESA, Oportunidades o Prospera, adoptadas en México durante las últimas dos décadas, no cuestionen los fundamentos del *Consenso de Washington* que limitan la intervención del Estado en el proceso económico y en la redistribución de la riqueza; e, incluso,

dichas políticas públicas son objeto de reconocimiento por parte de los mismos organismos internacionales (véase Levy, 2008; Banco Mundial, 2014).

En todo lo anterior, la ideología del desarrollo (sobre esta noción véase Sachs, 1992; Enríquez Pérez, 2015) funciona como un discurso cuyos objetivos son la construcción de mecanismos simbólicos de legitimación; la conciliación de intereses variados, dispersos y contradictorios presentes en el nivel nacional y en la comunidad internacional; así como el consenso o cooptación en los sistemas políticos nacionales. Además, pese a los conflictos ideológicos entre los organismos internacionales (sobre esta conflictividad véase Santiso, 2004; Nimiña y Larralde, 2018), los discursos emanados de los *espacios globales para la toma de decisiones* no se contraponen ni subvierten entre sí; más bien, se despliegan como parte del andamiaje que conforma los entramados institucionales, capaces de garantizar la expansión e integración global del capitalismo y la profundización de sus polarizantes mecanismos de acumulación.

La *teledirección* ejercida desde los *espacios globales para la toma de decisiones* respecto a los procesos de planeación en las sociedades nacionales es parte del ya mencionado imperativo de armonización, sincronización, homogeneización, estandarización, convergencia y coordinación de políticas públicas y que orienta la formación de una institucionalidad global. Desde los organismos internacionales se esbozan conceptos, directrices y pautas de comportamiento que definen debates públicos; se introducen nuevos tópicos y temas que abren y le dan forma a la agenda pública; y, a partir de ello, se plantean posibles soluciones y pautas normativas respecto a las problemáticas relacionadas con el crecimiento económico, los desequilibrios fiscales y monetarios, la pobreza, el deterioro del medio ambiente, las relaciones laborales, la salud pública, la política educativa, el comercio internacional, los derechos humanos, la gobernabilidad, entre otros (sobre algunos de estos temas concretos y la incidencia de los organismos internacionales véase los estudios de Sánchez Cerón, 2001; Santiso, 2001 y 2004; Delgado-Ramos y Saxe-Fernández, 2005; Reyes, 2015; Ascolani, 2008; Burgos Silva, 2009 y 2015; Barrera Cordero, 2009; Lerner, 2009; Picazzo Palencia, 2012; Fal, 2013; Noy, 2013; Enríquez Pérez, 2014 y 2016b).

Al conciliarse los intereses de las élites y funcionariados transnacionales y los propios de las tecnocracias nacionales no existe margen para argumentar que las directrices de política pública, sus supuestos y pautas normativas responden a una imposición discrecional, vertical y unidireccional desde los *espacios globales para la toma de decisiones* (este argumento de la imposición subyace en posturas como las expuestas por Saxe-Fernández, 2003; Saxe-Fernández y Delgado-Ramos, 2004 y 2005; Corbalán, 2002; Toussaint, 2006). Más bien y sin que exista una homogeneidad ideológica, lo que se presenta es una compe-

netración, así como un estrecho compromiso y simbiosis interesada entre los funcionariados nacionales e internacionales dedicados a la planeación y delimitación de la agenda pública, y los consultores externos, las élites económico/financieras, las ONGI que, en su conjunto y como apuntamos arriba, se erigen como grupos de presión al hacer valer sus intereses creados.

Por ejemplo, las políticas de ajuste y cambio estructural regidas por la racionalidad del mercado y adoptadas desde la década de los ochenta en el mundo subdesarrollado –particularmente en México– a través de estrategias de estabilización macroeconómica, privatización del sector público, apertura de la economía nacional, redefinición y adecuación de la regulación económica, fueron defendidas fervorosamente por las nuevas élites políticas y tecnocráticas que se posicionaron en espacios estratégicos del sistema político de estas naciones, y que se insertan de manera activa a las redes transnacionalizadas de funcionarios que comparten similares intereses y supuestos teóricos, éticos y normativos.

En América Latina el empresariado nacional –especialmente el relacionado con las redes empresariales globales y no así el empresariado industrial subsidiado por el Estado– se benefició con los ajustes fiscales, el abatimiento de la inflación, la flexibilización del tipo de cambio y la remoción de las barreras arancelarias, pues ello facilitó la reinserción de las empresas y plataformas exportadoras en los encadenamientos mercantiles mundiales. Además, el desmonte y privatización del sector público inauguraron inéditos espacios y fuentes de acumulación de capital en sectores económicos estratégicos anteriormente regulados y bajo custodia del Estado.

No menos importante en los esfuerzos transterritoriales por crear “propicios entornos institucionales” para la expansión e integración global del capitalismo, fue la erosión de la *era del desarrollo* –con su consustancial política de industrialización y demás mecanismos estatales para articular el mercado interno– y la ruptura sistemática del *pacto desarrollista* que reivindicó derechos fundamentales de los trabajadores y que intentó modificar las relaciones entre el capital, el Estado y la fuerza de trabajo. Si bien, ciertos grupos del empresariado local/nacional fueron una estación de paso en el despliegue y afianzamiento de las redes empresariales globales, y en otros más se condenó a la quiebra, absorción y extinción a través de los procesos de fusiones y adquisiciones de empresas y bancos, en general las élites económicas y políticas compenetradas con las concepciones y estrategias del nuevo modelo económico, fortalecieron –desde principios de la década de los noventa y en detrimento de las potestades y alcances del Estado– su poder e influencia ideológica en las sociedades, así como su posicionamiento conservador en torno a la agenda pública (algunos

estudios se observan en Babb, 2001; Camp, 2012; Salas-Porras, 2014; Enríquez Pérez, 2018).

Esta nueva correlación de fuerzas entre el Estado y el mercado se fundamentó en el carácter incisivo para denostar y sobredimensionar los fallos y rigidez organizacional del primero, así como en la entronización de la iniciativa privada bajo la creencia de la eficiencia económica como mecanismo principal para la asignación de recursos y para la redistribución de la riqueza. Fue un viraje que subsumió los esfuerzos de la acción colectiva desde el sector público a la lógica del *fundamentalismo de mercado* y a la ideología del individualismo a ultranza. Y en ello, las élites políticas tecnocráticas con orientación empresarial encontraron el terreno fértil para desplegar su poder y ejercicio tanto en los centros decisorios del Estado como en la empresa privada (la llamada puerta giratoria); lo que influyó en la depredación institucional y –para el caso de México– en la configuración, desde la década de los ochenta hasta el año 2018, de una red de poder transexenal (sobre este argumento véase Salas-Porras, 2014).

Respecto a una agenda social orientada al combate de la pobreza logramos también rastrear la mencionada *teledirección* en los esfuerzos de intervención política y disciplinamiento de las sociedades receptoras de asistencia y Ayuda Oficial para el Desarrollo. Si bien los lineamientos ideológicos y los objetivos políticos eran diferentes, desde el lanzamiento de la Alianza para el Progreso en 1961, existe una presencia constante y un interés de los organismos internacionales y de las agencias de cooperación para el desarrollo en los procesos de planeación en América Latina. En el contexto histórico de la “política de contención”, en aras de enfrentar la amenaza ideológica del bloque soviético y de la Revolución Cubana, la estrategia de cuidar el “patio trasero” fue adoptada y promovida por los Estados Unidos con la fundación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1958, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959, y de la United States Agency for International Development (USAID) en 1961. Se trataba de los años esplendorosos de la *era del desarrollo*; y con la Carta de Punta del Este se canalizaron 20 000 millones de dólares con el fin de mejorar las condiciones sociales y económicas de las naciones latinoamericanas, a cambio de adoptar reformas estructurales, respetar el destino de la ayuda, y otorgarle un giro ingenieril al tratamiento de la pobreza tras impulsar la tecnificación de las agencias estatales y la adopción del proceso de planeación para racionalizar las decisiones y los mecanismos de intervención que contribuyesen a crear las “condiciones previas para el desarrollo” [en México, por ejemplo, el gobierno federal respondió con el llamado Plan de Acción Inmediata 1962-1964 (Comisión Intersecretarial, 1962)]. Sin embargo, estas aristas técnicas del desarrollo no son políticamente neutrales, pese a que así lo declaren los líderes de los organismos internacionales. En el fondo de este tratamiento, subyacía la noción

de que los patrones, valores, tradiciones y prácticas culturales de las naciones atrasadas obstaculizan su desarrollo al inhibir la participación social, y que la ayuda oficial sería destinada a la construcción de infraestructura y servicios que permitiesen el acceso de los pobres a los satisfactores de necesidades.

La OEA, por ejemplo, en el tratamiento de la pobreza durante las décadas de los sesenta y setenta adoptó la técnica social del “desarrollo de la comunidad” (desplegar la planeación “desde la base” e incentivar la participación de la población con el apoyo técnico del promotor, el experto y el trabajador social en la modificación educativo/pedagógica de las actitudes y psicología de sus beneficiarios en aras de impulsar el “take-off” de los pobres; y centraren ello el proceso de cambio), teorizada y confeccionada por el especialista argentino Ezequiel Ander-Egg (2002). Se trató de una técnica influyente en el diseño y ejercicio de la política social adoptada por los gobiernos latinoamericanos a partir de la puesta en marcha de los preceptos normativos y estrategias de la Alianza para el Progreso, hasta el abandono de las estrategias desarrollistas en la década de los ochenta.

Por su parte, con la *estrategia para la satisfacción de las necesidades básicas* (un primer precedente puede rastrearse en el llamado *Informe Pearson*) adoptada a principios de la década de los setenta, el Banco Mundial también atendió el problema de la pobreza al relacionar –bajo la óptica de Robert S. McNamara– las posibilidades de desarrollo, con la seguridad nacional y la estabilidad socio-política, que tienen como finalidad el procurar la cobertura de servicios básicos no materiales para enfrentar la desigualdad en la distribución del ingreso y la provisión de alimentos al interior de los hogares. Esta estrategia del Banco Mundial fue la respuesta a la crisis estructural del capitalismo gestada en la década de los setenta, y tuvo como objetivo oficial luchar contra la pobreza y aumentar el suministro de servicios básicos en rubros como el control demográfico, la educación y la salud en los países subdesarrollados (véase World Bank, 1975), y sentar así las bases –frente al recrudecimiento de la guerrilla urbana– para la procuración de una seguridad política interna que facilitase la adopción de procesos de ajuste estructural en los sectores manufacturero y exportador, de cara a la eficaz inserción productiva internacional de los países que, relativamente, lograron industrializarse en las décadas previas (véase también Streeten, 1986)

En algunas naciones subdesarrolladas, como México, el mismo Banco Mundial –hacia principios de la década de los setenta– promovió la *estrategia del desarrollo rural integrado* como el camino para superar la pobreza en el campo a través de la llamada “Revolución Verde” y de su proceso de tecnificación de la producción agrícola. El objetivo consistía en incrementar la productividad en el campo para que los pobres viesan aumentados sus ingresos per cápita. Al

respecto, se asumió como crucial el canalizar la inversión pública a la creación de mecanismos que proveyesen a los pobres de financiamiento, insumos, información, infraestructuras, conocimientos técnicos y tecnología, así como de tierra apta para el cultivo (sobre esta estrategia del Banco Mundial consúltese Chenery, Ahluwalia, Bell, Duloy y Jolly, 1976).

En particular, desde mediados de la década de los noventa y tras las inconsistencias y fracasos de las políticas de ajuste y cambio estructural adoptadas durante los años ochenta y tras la oleada del *fundamentalismo de mercado*, varios organismos internacionales retomaron el interés por el tema de la pobreza. Como parte de la división técnica del trabajo se entrelazaron de una forma más consistente las funciones de entidades como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, organismos específicos del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas como el PNUD y agencias de donantes bilaterales, para lograr la correspondencia entre las donaciones y préstamos subsidiados (la ayuda oficial y la asistencia concesionaria) de los dos organismos financieros referidos, y la llamada Iniciativa Reforzada para los Países Pobres Muy Endeudados, con la finalidad de que las sociedades de bajos ingresos adoptaran estrategias nacionales de desarrollo y de lucha contra la pobreza sin salirse del cauce mismo de las directrices del *Consenso de Washington*, custodiadas celosamente por el FMI y apuntaladas desde 1997 con la segunda generación de reformas. Estas estrategias serían expuestas por parte de los gobiernos nacionales en los llamados Documentos de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza (DELP), que serían integrados en las políticas públicas ejercidas en esos países. La *teledirección* en el ámbito de la política social se manifiesta también en las directrices estipuladas en la *Declaración del Milenio* (Naciones Unidas, 2000), en los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* –que regirían los criterios y prácticas de la cooperación internacional entre el año 2000 y el 2015–, y la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* adoptada desde septiembre de 2015, y en los cuales concurren múltiples organismos internacionales (Naciones Unidas/ Asamblea General, 2015).

A grandes rasgos, los *espacios globales para la toma de decisiones* y, especialmente, los organismos internacionales, se erigen en estructuras políticas cuyas funciones se engarzan en una sofisticada y sistemática división técnica del trabajo relativa a la cooperación internacional y que –a través de la *teledirección*– inciden, como parte de una lógica multidireccional, en la toma de decisiones y en la configuración de la agenda pública nacional de los Estados subdesarrollados que necesitan de sus mecanismos y servicios de capacitación y de asistencia técnico/financiera. De ahí que, en correspondencia a sus funciones políticas, inciden en la constelación de principios jurídicos y de regímenes internacionales que regulan las interacciones entre el mercado y los Estados, así

como en los mecanismos de negociación de las estructuras de poder mundial y en la perpetuación de las asimetrías propias de las relaciones económicas y políticas interestatales.

3. La crisis de Estado en México y la inserción desventajosa en los espacios globales para la toma de decisiones

Si buena parte de las decisiones en materia de política pública y de modelación de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo no se toman exclusivamente en las escalas nacionales y en las agencias de planeación de las sociedades subdesarrolladas, cabe puntualizar que en ello intervienen múltiples fuerzas, actores y agentes transnacionalizados que conforman cuerpos de alta especialidad y provistos de cohesión y sincronización, que integran a las élites tecnocráticas nacionales que se identifican y mantienen compromisos estrechos con dichas comunidades epistémicas transterritoriales.

Sin embargo, en estos *espacios globales para la toma de decisiones*, los Estados se insertan de manera diferenciada y asimétrica, y con mayor razón cuando experimentan una erosión, debilidad y fragilidad de sus instituciones fundamentales. Esta *crisis de Estado* experimentada en naciones como México responde a la gravitación desplegada –*desde afuera y desde adentro, desde arriba y desde abajo*– por múltiples fuerzas, factores y poderes fácticos que inciden en la configuración de las decisiones públicas y que, con ello, constriñen los alcances y profundizan las limitaciones de las instituciones estatales.

Entre estas fuerzas gravitatorias destacan los organismos internacionales y las redes que tejen con otros agentes en torno a la definición de los problemas públicos; al estudio y tratamiento de los mismos; y al delineamiento de directrices de política. Aunque se forma una élite transnacional que perfila decisiones públicas para confeccionar soluciones locales/nacionales respecto a problemáticas que tienen resortes globales, no todos los Estados, agentes y funcionariados participan en igualdad de circunstancias en esos *espacios globales para la toma de decisiones*; y ello se relaciona, en primera instancia, con la posición de las sociedades y los gobiernos nacionales en la estratificada economía mundial y en el curso de la disruptiva dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

Paralelamente, la debilidad y depredación de los entramados institucionales en las sociedades subdesarrolladas contribuye a esta inserción desventajosa, a medi-

da que los Estados son socavados en las potestades que les dieron sentido histórico, pierden protagonismo, y es trastocada y vaciada de contenido su soberanía.

Entre estas fuerzas y poderes fácticos que asedian a un Estado subdesarrollado como el mexicano y que inciden en su agenda pública, destacan: a) *desde afuera*, la intensificación de los procesos de globalización; la irradiación del mercado global; la apertura comercial y los sistemas internacionales de producción integrada; los procesos de integración económica y regionalización; los mismos organismos interestatales y sus consustanciales regímenes internacionales; las *redes globales de toma de decisiones*; las *comunidades epistémicas* y las élites financieras y tecnocráticas transnacionales, b) *desde adentro*, el crimen organizado; los grupos sociales que controlan extensas franjas del territorio nacional y que le disputan al Estado el monopolio legítimo de la violencia, c) *desde arriba*, el empresariado privado; los inversionistas institucionales y los especuladores financieros; los líderes de opinión y los medios masivos de difusión; las iglesias y las múltiples teologías; los líderes gremiales y sindicales; las élites políticas corruptas, rentistas y patrimonialistas que se apropian de lo público, y d) *desde abajo*, los grupos de presión; los paramilitares; los movimientos guerrilleros; las organizaciones de base; las comunidades que toman justicia por propia mano.

Ante la proliferación de estas fuerzas y poderes **fácticos** que sitian y desbordan al Estado subdesarrollado y le disputan su hegemonía, la soberanía nacional –en tanto principio jurídico/político fundamentado en la autodeterminación y en la capacidad para tomar decisiones estratégicas– se difumina y se comparte con concepciones e intereses transnacionales como los representados en los *espacios globales para la toma de decisiones*.

Si las élites políticas nacionales y las instituciones estatales ven erosionadas su capacidad y potestades para articular, regular y cohesionar a sus sociedades, en el contexto de un cambiante y volátil equilibrio de fuerzas, las decisiones públicas se exponen a los imperativos de estas fuerzas, factores y poderes fácticos. Paralelamente a ello –o, incluso, como parte de ello– el agotamiento y desmonte del Estado desarrollista se traslapó con la reconfiguración de las élites políticas y con la relativa pérdida de control sobre el territorio, los poderes fácticos anteriormente referidos, y sobre las posibilidades de modelación de la sociedad y su correspondiente dialéctica desarrollo/subdesarrollo. Cabe destacar que a lo largo del siglo XX mexicano, el Estado y su partido *cuasi oficial*, relativamente, lograron controlar y cohesionar a algunos de esos poderes fácticos; situación que cambió desde el año 2000 con la primera alternancia partidista y continúa cambiando hasta la fecha.

Esta *crisis de Estado* –signada por la debilidad institucional y la proliferación y expansión de poderes fácticos– está en función de las transformaciones finiseculares del Estado y de sus funciones esenciales relacionadas con la construcción de mercados, la redistribución de la riqueza y la protección de los derechos humanos básicos. Más aún, responde a procesos de largo alcance histórico relacionados con el desprestigio, subsunción, erosión y volatilización de la política como praxis que dota de posibilidades para resolver los problemas públicos, impulsar transformaciones sociales de gran calado, y para generar esperanzas entre los individuos y las sociedades. Esta pérdida de fe y confianza en la política y el Estado abona el terreno para que los poderes fácticos se posicionen en la agenda pública y en las decisiones discrecionales de las élites políticas; al extremo de borrarse los límites entre lo público y lo privado.

Particularmente, los actores socioeconómicos y políticos que participan en las *comunidades epistémicas transterritoriales* y en los *espacios globales para la toma de decisiones* no siempre responden a objetivos e intereses plenamente públicos. En el caso de México, al ser élites hasta cierto punto desarraigadas de las necesidades y problemáticas de las sociedades subdesarrolladas nacionales y al poseer concepciones etnocéntricas y sujetas a la teoría económica neoclásica, subsumen otros saberes y formas de representar la realidad (Pedro Aspe, Ministro de Hacienda entre 1988 y 1994 declaró que “la pobreza es un mito genial”; Ernesto Cordero, otro Ministro de Hacienda, declaró en 2011 que “... hay familias mexicanas que con ingresos de seis mil pesos al mes tienen crédito para una vivienda, tienen crédito para un coche, se dan tiempo de mandar a sus hijos a una escuela privada y están pagando las colegiaturas”).

Más todavía, si las deliberaciones se toman a puerta cerrada y con representantes de un Estado sitiado y en condiciones de debilidad institucional, no es de extrañar que las decisiones tomadas resulten antidemocráticas y antipopulares ante el predominio de los intereses creados, privados o de grupo. Ante estas estructuras transnacionales de poder dotadas de amplias funciones epistémico/cognitivas, pese a que pertenecer a ellas es del interés genuino y de pleno convencimiento de las élites políticas de orientación tecnocrática, el Estado mexicano se inserta de manera desventajosa y subordinada en el proceso de toma de decisiones.

Esto se observa, por ejemplo, en las recientes negociaciones orientadas a reformar (o, en su defecto, a suprimir) el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), donde la delegación mexicana está dispuesta a ceder al extremo con tal de evitar la retirada de las inversiones extranjeras que sostienen el raquítico crecimiento económico. Más en un terreno fértil dado por la incapacidad para contener los flujos migratorios hacia Estados Unidos y arrai-

garlos en sus lugares de origen, así como por la falta de control del Estado sobre el territorio y el crimen organizado que alcanza ramificaciones transnacionales.

Conclusiones

La definición de los problemas públicos y el proceso de toma de decisiones relativo a la planeación y a la intervención del Estado en los cauces de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo está en función de la estructuración de constelaciones de poder que trascienden las fronteras nacionales y que al insertarse en ellas, las élites políticas tienden a reconfigurarse y a compenetrarse decididamente con aquellas concepciones de la realidad social y del proceso económico que no trastocan los fundamentos y la lógica de la expansión e integración global del capitalismo. Más bien, con esa inserción —en múltiples casos desventajosa y en condiciones de debilidad institucional para los Estados subdesarrollados— estas minorías poderosas contribuyen a apuntalar los procesos de acumulación y los mecanismos de legitimidad que son indispensables en el despliegue de la economía mundial y la política internacional.

Por último, cabe destacar que la gravitación y predominio de las *comunidades epistémicas transterritoriales* y de los *espacios globales para la toma de decisiones* en la construcción de la agenda pública y de las estrategias de desarrollo se correlaciona con la *crisis de Estado* experimentada en México desde hace dos décadas y media, y ello nos convoca a la necesidad de reflexionar y analizar en torno a la lógica y el sentido que adopta la toma de decisiones públicas en materia de planeación del desarrollo; el papel del poder epistémico/cognitivo de los organismos internacionales donde los funcionarios mexicanos asumen un papel activo; y la reconfiguración de las élites políticas nacionales de cara a la convergencia, estandarización, sincronización, armonización, homogeneización y coordinación de las políticas públicas cada vez más transnacionalizadas.

Si bien el poder epistémico/cognitivo de los organismos internacionales es diferenciado y dista de ser homogéneo entre ellos, su incidencia en las escalas nacionales de la planeación está en función de la agenda pública de los gobiernos y de las concepciones sobre el desarrollo que en ellos predomina. No menos importante es el perfil, formación y comportamiento de las élites políticas nacionales que se insertan en los *espacios globales para la toma de decisiones*. Ello nos obliga a explorar en futuras investigaciones las posibles contribuciones de las ciencias sociales del sur del mundo, los saberes periféricos y su pensamiento social crítico, en aras de reconstruir el debate en torno a la configuración de la agenda pública. De ahí que resulte preciso articular un discurso teórico alternativo con sus respectivas pautas de política pública para posicionarlo en el

seno de las *comunidades epistémicas transterritoriales* y en la agenda de los organismos internacionales. No sin antes pensar en la necesidad de perfilar los fundamentos de una posible sociología política o una economía política de los organismos internacionales y de la relación orgánica de estos con los gobiernos de Estados subdesarrollados. Más urgentes resultan estas necesidades teóricas de cara a la *crisis de sentido* que invade a las sociedades contemporáneas, y ante la generalizada desconfianza en la praxis política, la vida pública y la acción colectiva; tan indispensables en la reconstrucción de proyectos alternativos de Nación acordes a los problemas públicos y a las necesidades del mundo subdesarrollado.

Referencias

- Ander-Egg, Ezequiel. (2002). *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*. (Tomo I, II y III), Buenos Aires, Editorial Lumen, Trigésimo Tercera Edición.
- Ascolani, Adrián. (2008). “Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos”, en: revista *Educação*. Porto Alegre, vol. 31, núm. 2, maio/ago, pp. 139-156.
- Babb, Sarah L. (2001). *Managing Mexico: economists from nationalism to neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press.
- _____. (2009). *Behind the Development Banks: Washington politics, world poverty, and the wealthy of nations*. Chicago and London, The University of Chicago Press.
- Banco Mundial. (2014). “Un modelo de México para el mundo”, *Comunicado de Prensa*, Banco Mundial, alojado en: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo>
- Barrera Cordero, Juan. (2009). “La guerra del agua en Cochabamba: un caso de palabras que hablan mal”, en: *Investigación ambiental. Ciencia y política pública*. México, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, núm. 1, pp. 91-100.
- Burgos Silva, Germán. (2009). *Estado de derecho y globalización: el Banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina*. Bogotá, ILSA y Universidad Nacional de Colombia.
- _____. (2015). “El Banco Mundial y los derechos humanos: un repaso crítico a los argumentos jurídico-doctrinales”, en: *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, vol. 10, núm. 1, pp. 245-265.

- Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry. (1998). *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Washington, Banco Mundial.
- Camp, Roderic Ai. (2012). *Metamorfosis del liderazgo en el México democrático*. México, Fondo de Cultura Económica (FCE), (1ra. Edición en Inglés: 2010).
- Chenery, Hollis, Montek S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, John H. Duloy y Richard Jolly. (1976). *Redistribución con crecimiento. Políticas para mejorar la distribución del ingreso en los países en desarrollo en el contexto del crecimiento económico*. Madrid, Editorial Tecnos, (1ra. Edición en Inglés: 1974).
- Coase, Ronald H. (1984). "The new institutional economics", in: *Journal of Theoretical and Institutional Economics*, vol. 140, number 1, pp. 229-231.
- Comisión Intersecretarial. (1985). "Plan de Acción Inmediata 1962-1964", en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Los programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970)*, volumen III, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y FCE (1ra. Edición: 1962), pp. 23-70.
- Corbalán, María Alejandra. (2002). *El Banco mundial, intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires, Ed. Biblos.
- Cox, Robert W. (1981). "Social forces, States and world orders: beyond international relations theory", in: *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, number 2, June, pages 126-155.
- _____. (1983). "Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method", in: *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 12, number 2, pages 162-175.
- _____. (1987). *Production, power and world order: social forces in the making of history*. Nueva York, Columbia University Press.
- _____ and Michael G. Schechter. (2002). *Political economy of a plural world: Critical reflections on power, morals and civilization*. London, Routledge.
- Delgado-Ramos, Gian Carlo y John Saxe-Fernández. (2005). "The World Bank and the privatization of public education: a mexican perspective, in: *Journal for Critical Education Policy Studies*, vol. 3, number 1, 33 pages.
- Enríquez Pérez, Isaac. (2009). "La evolución de las concepciones sobre el desarrollo en el Banco Mundial y su incidencia en América latina: un panorama general", en: *Revista Nicolaita de Estudios Económicos*. Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Vol. IV. Núm. 1, enero-junio, pp. 111-140.
- _____. (2010). "La evolución del pensamiento sobre el desarrollo en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial: un análisis comparativo sobre

- su gravitación en América Latina”, en: *Trayectorias. Revista de ciencias sociales*. Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, Vol. XII, núm. 31, pp. 31-60.
- _____. (2014). “La perspectiva del desarrollo sostenible en el pensamiento del Banco Mundial: la asimétrica simbiosis entre la agenda económica y la agenda ambiental”, en: *Realidad económica. Revista de ciencias sociales*. Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, núm. 287, pp. 118-140.
- _____. (2015). *Los organismos internacionales y su incidencia en el desarrollo latinoamericano: la gravitación del pensamiento y las estrategias del Banco Mundial en las políticas públicas mexicanas*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid. Alojada en: <http://eprints.ucm.es/33678/1/T36554.pdf>
- _____. (2016a). *Las estrategias de desarrollo y los avatares de la planeación nacional: un estudio sociohistórico para la reconstrucción de un paradigma perdido en las políticas públicas mexicanas*, Saarbrücken, Editorial Dictus.
- _____. (2016b). “Los senderos de los organismos internacionales en la cooperación para el desarrollo: un panorama general sobre la evolución de las estrategias del Banco Mundial”, en: revista *Análisis político*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, núm. 88, diciembre, pp. 105-125.
- _____. (2017). “Los organismos internacionales y su incidencia en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo: notas introductorias para comprender su naturaleza, funciones y comportamiento”, en: *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 127, pp. 49-81.
- _____. (2018). “La incidencia del factor empresarial en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo: las racionalidades empresariales y el capital social en los espacios locales/regionales”, en: *ICADE. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*. Madrid, Universidad Pontificia Comillas, núm. 104, mayo-agosto.
- Fal, Juan. (2013). “Las operaciones del Banco Mundial en la Argentina: injerencia en el sector agrícola. Notas sobre el control territorial, social y biológico”, en: *Periferias. Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, número 21, primer semestre, pp. 61-87.
- Haas, Peter M. (Editor). (1992). “Knowledge, power and international policy coordination”, in: *International Organization Review*, vol. 46, n. 1, winter.
- International Monetary Fund and World Bank. (1999). *Formulación de estrategias de reducción de la pobreza en los países en desarrollo*. Washington, International Monetary Fund and World Bank.

- Keohane, Robert O. (1989). *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder, Westview Press.
- _____. (1998). "International Institutions: Can Interdependence Work?" *Foreign Policy*, number 110, Spring, pages 82-96.
- Levy, Santiago. (2008). *Good intentions, bad outcomes: social policy, informality, and economic growth in Mexico*. Washington, D. C., Brookings Institution Press.
- Naciones Unidas (Asamblea General). (2000). *Declaración del milenio*, Quincuagésimo Periodo de Sesiones el 8 de septiembre de 2000, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 1 de septiembre de 2015, Sexagésimo noveno período de sesiones, Nueva York, Naciones Unidas.
- Noy, Shiri. (2013). "Las políticas de salud del Banco Mundial", en: *Revista de Ciencias Sociales*, San José, Universidad de Costa Rica, núm. 142, pp. 75-85.
- Picazzo Palencia, Esteban. (2012). *Acceso a la salud, equidad y sustentabilidad: caso aplicado para el estado de Nuevo León*. Monterrey, Tesis Doctoral presentada en el Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- Reyes Cabrera, Edilberto. (2015). *Políticas de educación superior en México 1994-2003: Recomendaciones e influencia de los organismos internacionales*, México, Tesina para obtener el Título de Licenciado en Ciencia Política, UAM-Unidad Iztapalapa, 109 pp.
- Salas-Porras, Alejandra. (2014). "Las élites neoliberales en México: ¿Cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?", en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM. Núm. 222, 279-312.
- Sachs, Wolfgang (Editor). (1992). *The development dictionary: a guide to knowledge as power*, New York, Zed Books.
- Sánchez Cerón, Manuel. (2001). "Influencia del Banco Mundial y la CEPAL en las tendencias educativas recientes en algunos países latinoamericanos", en: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. México, vol. 31, núm. 4, pp. 55-97.

- Santiso, Carlos. (2001). “*Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina*”, en: *Revista Instituciones y Desarrollo*. Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, núm. 8 y 9, pp. 325-366
- _____. (2004). “The contentious Washington Consensus: reforming the reforms in emerging markets”, in: *Review of International Political Economy*, vol. 11, number 4, pp. 828-844.
- Saxe-Fernández, John y Gian Carlo Delgado-Ramos. (2003). *Banco Mundial y desnacionalización integral en México*. México, UNAM.
- _____. (2004). *Imperialismo y Banco Mundial*. Madrid, Editorial Popular.
- _____. (2005). *Imperialismo económico en México. Las operaciones del Banco Mundial en nuestro país*. México, Editorial Debate.
- Sen, Amartya K. (1999). *Development as freedom*, New York, Oxford University Press.
- Streeten, Paul, Shahid Javed Burki, Mahbub ul Haq, Norman Hicks y Frances Stewart (1986), *Primero lo primero: satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*, Madrid, Editorial Tecnos (1ra. Edición en Inglés: 1981).
- Toussaint, Eric. (2006). *Banco Mundial, el golpe de estado permanente. La agenda oculta del Consenso de Washington*. España, El viejo topo.
- Valdez, José Fernando. (2015). *El gobierno de las élites globales. Cómo se organiza el consentimiento, La experiencia del Triángulo Norte*. Guatemala, Instituto de Investigaciones y Gerencia Política, Cara Parens y Universidad Rafael Landívar.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The economics institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. Nueva York, The Free Press.
- _____. (1995). “The institutions and governance of economic development and reform”, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*. Washington, World Bank.
- _____. (1996). *The mechanisms of governance*. New York, Oxford University Press.
- _____. (2000). “The new institutional economics: taking stock, looking ahead”, in: *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. XXXVIII, number 3, pp. 595-613.
- World Bank. (1975). *The assault on world poverty. Problems of rural development education and health*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

_____. (1990). *World Development Report 1990. Poverty*, Oxford, Oxford University Press.

_____. (2001). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*. Washington, Mundi-Prensa Libros, (1ra. Edición en Inglés: 2000).

STRATEGIC ALLIANCES: TOOLS FOR MANAGING LATIN AMERICAN FOREIGN POLICY OR DISCURSIVE STRATEGIES?¹

ALIANZAS ESTRATÉGICAS: ¿HERRAMIENTAS PARA GESTIONAR LAS POLÍTICAS EXTERIORES LATINOAMERICANAS O ESTRATEGIAS DISCURSIVAS?

María Elena Lorenzini²

ORCID 0000-0002-5180-8160

ABSTRACT

This paper focuses on discussing and analyzing strategic alliances in order to understand whether they are a foreign policy option for Latin American States or just a discursive strategy. The main objective is to attain a better understanding of strategic alliances with respect to their main goals and expectations, analyzing whether they are short or long-term options, and evaluating how many strategic alliances a single country is able to develop. The central argument is that, in many cases, although Latin American leaders state the existence of strategic partnerships in their mutual relations, there is still a gap between discourse and practice. This situation implies the risk of removing the concept of the content.

Keywords: Strategic alliances; Latin America; conceptual discussion; international relations theory; foreign policy; discursive strategy.

RESUMEN:

El objetivo principal de este artículo consiste en discutir y analizar el concepto de alianza estratégica. Su debate nos permitirá comprender si la conformación de alianzas estratégicas se constituye como una opción de política exterior para los Estados latinoamericanos o si bien, sólo consiste en una estrategia discursiva. En virtud de ello, el artículo pretende contribuir a una mejor comprensión de las alianzas estratégicas con respecto a sus principales objetivos y expectativas. Además, se analiza si ellas son opciones a corto o largo plazo y cuántas alianzas estratégicas, efectivamente, un Estado puede desarrollar. El argumento central sostiene que, en muchos casos, aunque los líderes latinoamericanos declaran la conformación y existencia de alianzas estratégicas en sus relaciones mutuas, todavía existe una brecha entre el discurso y la práctica. Esta situación implica el riesgo de anular el contenido del concepto.

Palabras clave: Alianzas estratégicas; América Latina; Discusión conceptual; Teoría de las Relaciones Internacionales; Política Exterior; Estrategia discursiva.

- 1 The development of strategic alliances concept is one of the most important conceptual contribution of my PhD Dissertation. So, this paper summarizes the conceptual construction process, the main findings and, includes the comments collected throughout the research time that helped to improve the research work. An earlier draft version was delivered at ISA-ABRI Joint Conference in Rio de Janeiro (Brazil).
- 2 Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Argentina. Doctora en Relaciones Internacionales, se desempeña como Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Correo: male_lorenzini@yahoo.com.ar

Introduction

At the beginning of the 21st century, Latin America was undergoing a critical situation. Although the Post-Cold War era was characterized by optimism, Latin America began to suffer the negative consequences and asymmetric effects of globalization. In order to survive it, leaders implemented different foreign policies, and almost all of them began talking about strategic alliances simultaneously just after the financial crisis and the failure of neoliberal economic policies in the region.

The main purpose of this paper is to discuss and analyze strategic alliances with the purpose of understanding whether they are a serious foreign policy option or just a discursive strategy. Therefore, this study aims for a better understanding of strategic alliances regarding their main goals and expectations, analyzing whether these alliances are short or long-term options, and evaluating how many strategic alliances a single country is able to develop. The central argument is that, in many cases, although Latin American leaders state the existence of strategic partnerships in their mutual relations, there is still a gap between discourse and practice. This situation implies the risk of removing the concept of its content.

This paper is based on the strong conviction that an open debate about this topic will benefit International Relations scholars and policy makers. It is an attempt to clearly define what strategic alliance means to avoid theoretical misunderstandings. Mainstream approaches of the International Relations Theory, that is Realism, Neorealism and Stephen Walt's Neoclassical Realism, were used as starting points to analyze the classical idea of *alliance*. In addition, the paper evaluates how helpful these classical ideas currently are and borrows some contributions from the International Political Economy—especially the Strategic Management Theory—where the concept of strategic alliances was first discussed.

If the ideas introduced above are correct, Latin America would be losing a great opportunity to work together among themselves to face common challenges successfully, especially in times when the United States, as the hegemonic power in the hemisphere, is concerned about other issues in other regions. The current situation could be understood as a chance to widen Latin American foreign policies' room for maneuvering, an idea that will be further developed in subsequent sections.

I. Strategic alliances: contributions from International Relations theories

International Relations is a young discipline, created after the First World War but consolidated as such only after the Second World War (Vázquez, 1994; Halliday, 2006). Since then, International Relations has been moving between changes and continuities, developing new theories and assessing old ones. However, there were a few periods of 'theoretical trending'. For example, Realism was the hegemonic approach for a long time, especially in the study of security issues resting on a rationalist philosophical foundation. This logic implies a reasonable calculation between ends and aims in order to obtain the most benefits and lower costs in an anarchical context. Every political leader's action should be based on national interest.

In classical Realism, authors like Hans Morgenthau (1948) and Raymond Aron (1964) have discussed the possibility of alliances between States. They both agree that alliances have an ephemeral and junctural length. The main goal of alliances is balancing each other's power to avoid hegemonic dominance and power concentration in the international system. Therefore, alliances are political foreign policy tools, whose purpose is to stabilize inter-state relations. In an anarchical world, where there are not too many rules and there are no impartial referees with the ability to bind States to behave, alliances are very important. In this context, both authors agree that balance of power is the best mechanism to regulate inter-state relations and, alliances are the best tools to do so.

Neorealism came into the scene in 1979 through Kenneth Waltz's publication, *Theory of International Politics*. Waltz focuses on the theory of international politics and explains regular behavior of units in the international system. In doing so, Waltz departs from the assumption that there are systemic causes in favor of developing a macro level theory and separating the analyses of detailed processes due to their classification as micro-level interactions (Waltz, 1979).

By using the prefix *neo*, the author shares the essential assumptions of classical Realism: States are the leading actors in the international scenario and the most powerful among them are particularly relevant, anarchy is the ruling principle in the international system, military and nuclear power are the best tools to cope with anarchy, and balance of power is the best mechanism to keep the system in order (Waltz, 1979). Before going further, it is important to clarify that for Waltz anarchy is not the same as chaos. It means that all units in the international system are sovereign and thus equal because there is no authority whatsoever.

At the same time, Waltz (1979) believes that the national interest of States is to look for their own security in a self-help environment. This assumption replaces the classical national interest notion from Realism, identified with the State's increasing power. Waltz also introduces new theoretical notions such as the concept of structure understood as a systemic component. Structure has some specific functions: it constrains State politics, arranges units according to the distribution of capabilities, and sometimes compels States to assume their responsibilities as great powers. Therefore, structure is not only abstract, but dynamic because some systemic change is still possible.

Waltz explains the formation of alliances by arguing that States enter into alliances inasmuch as they need to balance the other's great power in an anarchical situation, even though the length of these alliances will be limited by an opportunistic sense because cooperation between selfish units is merely ephemeral.

Stephen Walt's neoclassical realism focuses on explaining the States' foreign policy, rather than international politics as Waltz did. Consequently, Stephen Walt's theory is a better way to understand why States enter in alliances with their real or potential enemies, rivals and/or friends. He poses the following question: "how do the great powers choose which states to protect, and how do weaker states decide whose protection to accept? In short, how do states choose their friends?" (Walt, 1989, p. 1). Alliances bring States together or apart, according to how large their security threats are and how much cooperation they can expect.

Walt defines alliances "as a formal or informal relationship of security cooperation between two or more sovereign states" (1989, p. 1). This definition supposes that, in a cooperation process between partners, they assume some level of commitment and agree on how benefits will be particularly distributed between them, following the criterion of either relative or absolute gains. Furthermore, it implies that States share a common security threat, as well as the costs associated with balancing it. In the same way, balancing is a collective action of alignment with other states against perceptions of threat (Walt, 1989, p. 17).

In contrast with the balance of power theory, Walt suggests that States join alliances in order to balance against threat. However, power is still an important part of the equation. The main difference between the theories of balance of power and balance against threat is that the former considers power as the only factor that political leaders take into account when making a decision about alliances, while the latter argues that power is just one factor that policy makers evaluate when joining an alliance. There are many different sources of threats,

such as aggregate power, geographic proximity, offensive power, aggressive intentions, and threat perceptions, etc. (Walt, 1989).

Threats are a result of how policy makers perceive multiple factors coming from an anarchical environment and, consequently, from inter-state interactions. It is important to mention that, since perceptions are subjective, particular care should be taken when framing the concept of threat. Perceptions are the result of some empirical data, individual interpretation processes, and historical context (Walt, 1989). As such, subjectivity does not have a negative implication, since States can evaluate costs and benefits to determine allies' capabilities, effectiveness, and credibility. If States want to be credible, they should intimidate their opponents by creating a threat that is equivalent to the one they perceive. If they reach this goal, the alliance will have both an appeasement and defensive effect at the same time.

Following Walt's reasoning, during the Cold War the two superpowers had competed for allies. For more than fifty years, the international system was characterized by bipolarity, with only two superpowers, namely the United States and the former Soviet Union. Both monopolized nuclear power because they were the only ones with nuclear weapons and weapons of mass destruction (WMD) and both were icons of opposite ideological, political, and economic systems.

On one side, the U.S. represented a liberal model vindicating a democratic political regime, free trade, open economy, human rights, individual freedom, etc. and, in the opposite side, the former Soviet Union represented a communist model identified with political authoritarianism, collective property, lack of individual freedom, etc. (Krauthammer, 1990; Wohlforth, 1999; Ikenberry, 2000; Walt, 2005). Consequently, both former superpowers had their own system of alliances. As a simplified version, the Western hemisphere was with the U. S. and Eastern and Central Europe and Central Asia was with the former Soviet Union. At the same time, the U.S. had a clear enemy: the Soviet Union and its allies, members of the Warsaw Pact. This implied that the threats that could loom over the power of America were well-known and vice versa.

It is important to point out that, as many scholars believed, the bipolar era was both stable and entailed long-lasting alliances. This stability was a consequence of defensive alliances, the existence of the *Mutual Assured Destruction* (MAD) doctrine and a hard control imposed by the U.S. and the Soviet Union over the distribution of nuclear weapons (Walt, 1987; Walt, 1989). All these factors strongly determined what each state could and could not do within the Cold War logic. Additionally, the alliances' length was linked to the balance of

threats between the U.S and the former Soviet Union and remained believable for almost half a century.

The balance of power theory assumes that States with few capabilities aspire to establish an alliance with stronger ones in order to broaden their own security. Furthermore, alliances are useful to avoid the emergence of a hegemonic power or the dominance of the strongest. This perspective shows the realism and neorealism version of alliances and is considered a law in International Relations. Nevertheless, this myopic theory is only concerned with quantitative power resources and underestimates qualitative ones. Walt's balance of threat theory introduced qualitative resources by means of statesmen's threat perceptions and potential threats. This is one of the most valuable contributions of Stephen Walt's theoretical approach. Similarly, social cultures –enemy/rival/friend– influence the decision to join an alliance (Wendt, 1999). If two states perceive each other as enemies, they will not enter in mutual alliances because, in the Hobbesian logic, self-perceptions and the perceptions of others are characterized by: (1) not recognizing “the right of the Self to exist as an autonomous being, and therefore (2) will not willingly limit its violence toward the Self” (Wendt, 1999, p. 260). By contrast, if two states perceive themselves as rivals or friends they will probably enter in an alliance because of their, at least partial, common interests. Alliances between rival states or friend states rest on how confiding, trustful and reliable they are.

In summary, mainstream approaches show that alliances between states are mainly oriented to gaining power against their mutual enemies. The common interest is to protect their national security in the face of threat perceptions or when States face actual threats. During the Cold War, alliances were predominantly defensive and took place in a bipolar context.

II. Strategic management contribution to strategic alliances

As mentioned above, another contribution to strategic alliances comes from strategic management theory. This theory was conceived in the 1980s when scholars began to work on the concept of strategic alliances (Chandler, 1962; Ansoff, 1965; Andrews, 1971; Porter, 1981, 1982), treating companies as the main actors of these seminal works. As agreed in most of these studies, companies should adjust their policies to compete in an environment characterized by interdependence, globalization, bigger uncertainties, and more competitiveness (Porter, 1985; Gulati, 1995; MacGee et. al., 1995; Parkhe, 1993).

The decision to include this perspective was founded in the idea that, during the Post-Cold War Era, States had to improve their international economic performance. This means that States' threat perception was associated with the quick changes coming from the international economic and financial system. These issues became a priority, especially after the financial crisis in developing countries like Mexico in 1994, South East Asia in 1997, Russia in 1998, Brazil in 1999, and Argentina in 2001. In this perspective, strategic alliances have a strong political quality because they depend on States' political willingness and are oriented to widening the room for maneuvering in international negotiations.

First, it is important to clearly distinguish what strategy means, in general terms, for strategic management theories. According to Chandler, strategy is "the determination of the basic long-term goals and objectives of an enterprise and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out the goals" (Chandler, 1962, pp. 13-14). In the same vein, Ansoff conceptualizes strategy as "the common thread among firm's activities and product-market" (Ansoff, 1965, p. viii).

Strategy supposes that managers take into account long-term objectives and establish the way to achieve them. Besides, strategy leads us to think coherently about the detailed examination of many important issues: compatibility/incompatibility of aims, policies required to reach those aims, feasibility evaluation, room for maneuvering, and analysis of self-reliance. If companies are unable to deal with low costs by themselves, they must consider who to have as partners, examining compatibility orientation and long-lasting cooperation opportunities. Strategy is a roadmap that advises and guides individual and joint actions of enterprises or States.

Secondly, we look into strategic management approaches to find a conceptualization of strategic alliances. In that sense, Kenichi Ohmae points out that:

companies are just beginning to learn what nations have always known: in a complex, uncertain world filled with dangerous opponents, it is best not to go alone. Great powers operating across broad theaters of engagement have traditionally made common cause with others whose interests run parallel with their own . . . Entente –the striking of an alliance- is a responsible part of every good strategist's repertoire. . . Globalization mandates alliances, makes them absolutely essential to strategy (Ohmae, 1989, p. 143).

Therefore, strategic alliances are extremely important instruments and critical resources to deal with competitiveness in an uncertain global world. If a partner does not understand that strategic alliances are long-term processes, they will be disappointed early. The reason for this is that strategic alliances imply political cooperation oriented to coordinate actions and policies in order to reduce costs and improve shared benefits.

As Ohmae noted, long-term orientation is one of the most important characteristics of a strategic alliance. The issue about duration is enhanced because it leads us to distinguish true strategic alliances from selfish convenience or opportunistic behavior. Alliances are not convenience tools but long-lasting instruments. Actors who behave in an opportunistic way become impatient—they are very concerned in getting immediate outcomes and running away- and less tolerant when facing troubles and mistakes (Ohmae, 1989). Therefore, strategic alliances are not automatic: they require hard work and strong commitments.

Another requirement to highlight is complementarities between partners. An example might be helpful at this point:

Glaxo, the British pharmaceutical company “. . . , did not want to establish a full business system in each country where it did business . . .”. “So it decided to link up with the first-class partners in Japan, swap its best drugs with them, and focus its own resources on generating greater sales from its established network in Europe”. The sharing of value creation and distribution channels was a good bet for partners. Consequently, neither Glaxo neither Japanese company lost competitiveness nor profits. By contrast, all of them shared costs and reduced individual ones. A lesson that companies should learn is: in a global environment, “no wall you erect stands tall. No door you slam stays shut. And no road you follow is inexpensive” (Ohmae, 1989, pp. 144-145).

This implies that companies trying to profit from all advantages is not only expensive but also impossible to achieve by themselves. Furthermore, partners in joining strategic alliances need to trust each other. The comparison between good strategic alliances and good marriages helps to understand how it works. When entering in alliances, like when getting married, you need a partner, but you must be part of it as well. Once you have mutually chosen each other—it supposes consensus-, you have to assume the responsibilities and commitments in a reciprocal way. But troubles begin

when one partner is weak or lazy or won't make an effort to explore what the two can do together . . . As soon as either partner starts to feel that the situation is unfair or uneven, it will begin to come apart (Ohmae, 1989, p.

150). [This means that] if you start cheating on day two, the whole thing gets shaky fast . . . That's not a marriage. It's just a one-night stand (Ohmae, 1989, p. 151).

The most important features to highlight in Ohmae's view about strategic alliances are: 1- political will to join in it; 2-consensus about shared goals –at the same time it requires compatible and complementary interests; 3- availability to cooperate and coordinate policies and actions; 4-trust and confidence; 5-joint work and 6-fluent talks. Despite the complexity of establishing strategic alliances, it provides promising opportunities in the future for those who are willing to assume the challenge.

Varadarajan & Cunningham (1995) explore conceptual foundations and contributions in the field of strategic alliances. For the authors, strategic alliances are “a manifestation of interorganizational cooperative strategies, [that entail] the pooling of specific resources and skills by the cooperating organizations in order to achieve common goals, as well as goals specific to the individual partners” (Varadarajan & Cunningham, 1995, p. 282).

Following the previous definition, it is also important to point out that, as in Ohmae's view, actors are companies that could or could not be in the same industrial sector. Varadarajan & Cunningham classified alliances in four groups: 1-those belonging to the same industrial sector; 2-those belonging to a different industrial sector; 3-those operating inside national borders; 4-those operating in a broader theatre (Varadarajan & Cunningham, 1995, pp. 288-290). In any case, the predominant factors are goals and needs, while willingness and complementary evaluations will determine if a strategic alliance is possible to attain or not.

Another classification criterion is linked to how many areas are involved in the strategic alliances process. Hence, strategic alliances could be 1-wide, when covering all the enterprises' functional areas or 2-narrow when limited to selective areas (Varadarajan & Cunningham, 1995).

To sum up, these experts consider that the character of strategic alliances lays its foundations in competitive advantages, which could not be easily replicated by the rest of the competitors. By contrast, operational alliances are different from strategic ones since the former are only concerned with basic operative procedures, being less complex than the latter (Varadarajan & Cunningham, 1995, p. 285).

The main underlying motivation for a firm to enter strategic alliances are: 1-to gain market access to new international markets; 2-to circumvent political and legal barriers which do not allow the entrance in strategic alliance; 3-to improve market position; 4-to introduce a new product; 5-to cut costs associated to commercialization and marketing investments; 6-to reduce risks; and 7-to learn and develop new skills (Varadarajan & Cunningham, 1995).

It is important to point out that if States decide to join strategic alliances -in the macro-relation level³-, businessmen could improve their economic and commercial outcome -in the micro-relations level⁴. For example, Argentina could gain access to the Southeast Asian countries by working together with Chile. Moreover, Argentina could learn and develop new skills because Chile has much more experience than Argentina managing commercial relations with Asia. At the same time, Chile could trade its products through the Argentinean Atlantic harbors and reduce transportation costs. If an Argentina-Chile strategic alliance comes true, both states would have shared benefits.

Other points to mention regarding joining strategic alliances are asymmetries and reciprocity in partnerships (Spekman et. al., 1998; Ohmae, 1989; Varadarajan & Cunningham, 1995). An interdependent world supposes, by definition, that costs are reciprocal but not symmetrical (Keohane & Nye, 1988). Initially, the asymmetry issue does not have negative implications. Nevertheless, when cooperation and coordination fail once and again and only one partner pays the largest costs, the end of the alliance is clearly foreseeable.

According to Ohmae, Varadarajan & Cunningham agree that competing in a global environment is getting more and more complex. That is why the international market is full of uncertainties and high-risk situations even though there are rules in the international economic system, as there is no authority capable of binding them. This situation is similar to the one in the international political system, where rules exist but the essential characteristic of it is anarchy -understood as a lack of authority over States to force them to comply with norms and rules-. Considering this context, it is possible to

3 Macro-relation refers to the activities developed in the foreign policy' political-diplomatic dimension in general and in the bilateral relations, in particular (Escudé, 1991). Macro-relations are the great political agreements which comprise the convergence around principles -such as democracy, free trade, human rights and resolution of border conflict, cooperation issue areas- and the rules of the game between states. This concept comprises the broad political framework on which the bilateral relationships are based.

4 Micro-relations are articulated around a plurality of specific problems which are in charge of a multiplicity of individual, public and private actors -state agencies, the business sector and investment groups-, and small bureaucratic cores. According to Escudé (1991), it is in the bilateral micro-relations where the authentic interests of the countries are played.

think that strategic alliances could regulate the actors' behavior and make the environment less uncertain.

For Robert Spekman et. al. (1998, p. 747), "strategic alliances are today a fact of business life and are found on every corner of the corporate landscape..." For different reasons, "companies are forming alliances at an ever increasing rate. Yet, despite nearly exponential growth, the landscape is littered with failures; success rates are low, with estimates suggesting that as many as 60 per cent of all alliances fail". A better understanding of this situation could come from state of the art. Spekman suggests that the central point in the Strategic Management field is the lack of studies analyzing the implementation phase of strategic alliances. Even though conceptual analyzes and formulation phases are discussed in several studies, almost none pay attention to the next phases.

Spekman's paper focuses on dealing with both dimensions –the formulation and implementation stages- at the same time. On one hand, he argues that "a strategic alliance is a close, long-term, mutually beneficial agreement between two or more partners in which resources, knowledge and capabilities are shared with the objective of enhancing the competitive position of each partner" (Spekman et. al., 1998, p. 748). These requirements are in the same vein as those analyzed by Ohmae and Varadarajan & Cunningham. On the other hand, Spekman establishes six phases along the strategic alliances cycle: 1-Anticipating; 2-Engaging; 3-Valuing; 4-Coordinating; 5-Investing; and 6-Stabilizing (Spekman, 1998, pp. 761-762). A detailed analysis of each of these phases exceeds the purpose of this paper.

Despite the differences in the specific bibliography regarding strategic alliances, there are common characteristics among them. First, strategic alliances take place between companies and involve cooperative relations where costs and benefits are reciprocal but not symmetric. Second, strategic alliances could be formal or informal depending on how much trust there is between partners. Third, partnerships imply less individual room for maneuvering oriented to making a shared decision. Fourth, partners must have common interests to join an alliance. Fifth, there are multiple underlying factors when entering an alliance, like technical cooperation, expanding the parties' market, improving commercial performance, developing new markets or products, cutting costs and so on.⁵ However, scholars underline the distinction between long-term cooperation agreements and casual or opportunistic ones. In the same sense, strategic alliances between States refer to agreements characterized by strong

5 Refer to Johansson, 1995; Morrow, 1991; Kang & Sakai, 2000; Kumar & Das, 2007; Das, 2006; Grant & Baden-Fuller, 2004; Hagedoorn & Duysters, 2002.

political will and high commitment oriented to achieving common goals. It requires partners to design policies together and share resources, activities, and information with a long-term horizon.

III. Towards a conceptual synthesis: theoretical foundations of strategic alliances

Since the definition of strategic alliance varies among researchers, it is important to point out that this concept –as others in International Relations- is a rather nebulous term. Nowadays, its usage covers a wide range of options. Sometimes it is used as a framework for short-term relations among States guided by a utilitarian logic. Other times, it refers to a network of reciprocal actions in many issues like economy, politics, culture, social relations, etc. Strategic alliances could be thought of as an earlier step for a superior stage called strategic association. This supposes deeper friendship bonds and a common culture and identity (refer to Bull, 1977; Deutsch, 1974; and Liska, 1968).

When comparing International Relations (IR) and Strategic Management approaches, it is important to distinguish between new and old alliances. Most scholars agree that classical alliances, as well as strategic ones, are cooperative relationships between states –for IR Theory- and between companies –for Strategic Management Theory-. One of the most important differences refers to the length of the alliances. Realism and Neorealism believe that, even if cooperation is possible, it will be short-term oriented because States are selfish units and their interactions take place in an anarchical system. Strategic Management scholars study long-term cooperation because they believe alliances are the best way to face challenges given our uncertain, risky and globalized world. Most scholars agree that coordinating policies for cooperation is not an easy job. It requires an effort to identify common interests and maintain them, as well as rally supporters, capacities, and external resources in order to carry out joint systemic and institutional strengthening actions that would contribute to the mutual prosperity of the partners. Even though they are different actors –states and companies- both require a strong political decision to enter in alliances.

Another consensual point refers to the context where interactions take place. According to Internationalists, States are moving on an anarchical system full of uncertainties and looming security, political, and economic threats. For management scholars, the context where this takes place is the international market, which does not work under perfect competition conditions. The predominant feature is the absence of a supra level authority able to regulate conditions and

units' interactions. Both perspectives give the units –States and companies- certain regulation powers to diminish threats coming from the environment.

Scholars share the idea that both States and companies assume rational behaviors and make rational cost-benefit evaluations. The logic of zero-sum game –relative gains criterion- prevails in mainstream approaches, while absolute gains do in strategic management views. A Zero-sum game implies that the strongest get more than the weaker. By contrast, according to absolute gains logic, all parts win, but asymmetrically.

Traditional Foreign Policy agenda prioritizes military and strategic issues rather than economic and commercial ones (Morgenthau, 1948; Strange, 1970; Keohane & Nye, 1988; Rosencrance, 1986; Gilpin, 2001). Realism and Neorealism are mainly concerned with maintaining national security and protecting States against threats, which could jeopardize national interest and the system's stability. Rather than focusing solely on security issues, strategic alliances develop a wider agenda, venturing into commercial matters. Having said that, old and new alliances depend ultimately on political will, whether derived from political leaders or top executives.

The foregoing makes us wonder how proper traditional alliances coming from International Relations Theory and new ones coming from Strategic Management Theory help us explain the international landscape of the 21st century. The thesis of this paper is that they both are partially helpful. Therefore, some concepts and ideas are borrowed from both contributions in an attempt to be more precise and make a potential conceptual contribution. This paper is focused on the definition of strategic alliances since they are often mentioned in Latin American diplomatic speeches, particularly in bilateral relations such as Argentina and Brazil, Argentina and Chile, Argentina and Venezuela, Brazil and Chile, and Brazil and the European Union. However, we realize that there is still a gap between discursive rhetoric and actual practice and that there is not a clear definition of what strategic alliances are and which are their political consequences. As long as these key issues remain undetermined, policy makers will still be faced with gaps between the formulation and implementation stages.

Final thoughts: clarifying assumptions about theoretical strategic alliances

Strategic alliances cover bilateral affairs as a whole –comprising macro and micro level relations- and are grounded in deeper and denser relations.

Therefore, strategic alliances in the international system involve political, diplomatic, economic and military issues, having States as their main actors. Nevertheless, strategic alliances go beyond inter-state relations entailing joint identification of common goals reachable in the long run. Therefore, strategic alliances help States make policies and actions more predictable and, unlike bilateral relations, offer mutual trust and loyalty, as well as the possibility of having joint decisions and actions. are key beyond bilateral relations inasmuch as a key issue is mutual trust and loyalty, while traditional national bonds entail neither joint decisions nor joint actions.

Trust is crucial because it is the cornerstone for designing joint policies, establishing clear rules, carrying out agreements, and sharing information in order to anticipate critical junctures. In an interdependence environment it is very helpful to control reciprocal but asymmetric costs. In other words, making a strategic alliance requires a great level of political coordination and includes foreign policy too –but not a common foreign policy. Apart from that, strategic alliances should be guided by absolute gain where all States win but not symmetrically. In addition, States could be prone to accept asymmetrical benefits. In this context, the adjective “strategic” takes a strong political connotation because it is the common thread, the main rule of inter-state relationships.

Other elements to highlight regarding assumptions about strategic alliances are linked to cooperation and common interests. Following Robert Keohane (1988), cooperation takes place between selfish units. For this reason, partners’ expectations are linked to obtaining higher benefits than what they would have gained individually. Thus, interests are closely related to cooperation opportunities among States. In that sense, scholars agree that, for political coordination to be possible complementary interests shared by partners are necessary. This does not mean that interests must be identical, since the idea of complementarity assumes both similarities and differences. The latter do not always have a negative meaning. On the contrary, recognizing differences is a key element that allows partners to consider ways to overcome them.

Common interests also depend on the existence of consulting mechanisms, political consultations, and permanent and dynamic dialogues to coordinate the decisions made by partners. The foregoing has at least two consequences: on one side, the commitment to agree on positions and not to assume unilateral behaviors and, on the other side, these channels allow fluent communication of information to anticipate crisis. Simultaneously, communication is a crucial factor in managing conflicts.

Conflicts are enduring features in interstate relationships, especially within an interdependence framework. Since States are the main actors in strategic alliances and they are selfish actors, managing conflicts properly is an overwhelming challenge. The key aspect remains that States join in strategic alliances to fulfill their commitments and manage conflict together.

For States, new alliances have multiple goals: promote foreign trade, improve competitiveness, gain access to new markets, improve infrastructure and energy cooperation, take confidence-building measures, promote investment, strengthen security cooperation, increase negotiation power in multilateral and regional organizations, develop deeper political dialogues, coordinate positions over issues in the regional and international agenda, cooperate in scientific and technical areas, etc. Unlike old alliances new alliances are not only concerned with security issues.

Policy makers should be realistic when formulating conditions for strategic alliances. For this reason, they must keep a balance between intentions and resources. As long as goals remain apart from means, it is likely that those alliances will turn into statements with the best intentions but low chances of being put in practice. Following Morgenthau, “alliances to be real must be operative” and this requires clear goals that could be actually achieved in the medium or long term (Morgenthau, 1948).

Of course, there are remaining questions that still require answers: 1-Where do threat perceptions come from? 2-How important is the duration issue? 3-How many strategic alliances is it possible to join?

Uncertainty is an enduring feature in an anarchical environment. As seen above, inter-State interactions take place in an anarchical international system. Since perceptions are influenced by beliefs, domestic circumstances, and international environment, there are many sources of threat. One of such sources, for many reasons, is geographic proximity (Walt, 1989). Permanent interaction between neighboring countries helps them get to know each other and may generate cooperation opportunities. During this process, States share information, develop joint skills, and set many rules.

If States commit to agreements, they build confidence and diminish threat perceptions. It may also happen that adjacent States feel intimidated. Consequently, States could produce confidence-building measures, security cooperation, and joint military exercises.

In economic terms, aggregated power is another threat source (Walt, 1989). Strategic alliances suppose a certain degree of economic security; this means that States guarantee the continual exchange of supplies. This issue becomes more relevant when talking about critical resources like energy, for example. If one of the partners needs to modify or interrupt the agreement, they must previously notify the other.

Once states decide to join an alliance, they need to set goals and establish running actions to achieve them; consequently, duration is another key issue. The process begins with the political decision at the macro-level and is followed by setting up the details. Therefore, planning, selecting actions, designing policies, and finally putting them into practice takes time. This means that political decisions do not automatically become actions.

Consequently, the intended duration of an alliance is one of its defining characteristics, and the notion of the alliance horizon pertains to the future. In addition, the shadow of the future plays an important role and can serve to dampen defection for fear of retaliation by the aggrieved partner as interactions continue into the future (Keohane, 1988). Therefore, “An alliance member would thus think twice before taking any action that may jeopardize its future status in the alliance” (Das, 2006, p. 9).

The topic of how many strategic alliances can a State join at the same time refers to the selection criteria of a partner. It implies that States should consider priority relationships. When doing so, they may choose between security, energy, economic, political, and other areas. It is impossible to join as many strategic alliances as there are countries in the world. However, States may join more than one, as long as these alliances do not have opposite principles, goals, and interests between them.

Finally, it is important to clarify that this paper is meant to be just a step towards the conceptualization of strategic alliances. If scholars, politicians, and policy makers do not know what strategic alliances are, then it is difficult to put them in practice. This paper supposes that we in Latin America are, in the best-case scenario, in the formulation stage. When we began to think about this issue, we always kept in mind those Latin American presidents who announce strategic alliances between regional and extra regional partners with fanfare but, at the end, one only finds empty shells. Exceptions to this rule could be the first steps taken between Argentina and Chile on one hand, and Argentina and Brazil on the other, during the first decade of the 21st century. Nevertheless, a close examination of these bonds exceeds the purpose of this contribution. Therefore, a debate remains open to determine if the relationship between ‘A’ and ‘B’

constitutes a strategic alliance and it depends, exclusively, on an exhaustive case by case examination.

References

- Andrews, K. (1971). *The concepts of corporate strategy*. Homewood: Dow Jones-Irwin.
- Ansoff, H. I. (1965). *Corporate strategy*. New York: McGraw Hill.
- Aron, R. (1963). *Paz y Guerra entre las Naciones*. [Peace and War: A Theory of International Relations]. Madrid: Revista de Occidente.
- Bleeke, J. A & Ernst, D. R. (1993). *Collaborating to Compete: Using Strategic Alliances and Acquisitions in the Global Marketplace*. New York: John Wiley and Sons.
- Bull, H. (1977). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure*. Cambridge: MIT Press.
- Chung, S., Singh, H., & Lee, K. (2000). Complementarity, status similarity and social capital as drivers of alliance formation. *Strategic Management Journal*. 21, 1–22.
- Cummings, T. (1984). Transorganizational Development. *Research in Organizational Behavior*. 6, 367-422.
- Das, T. K. (2006). Strategic Alliances Temporalities and Partner Opportunism. *British Journal of Management*. 17, 1-21.
- Das, T. K. & Teng, B. (2000). A Resource-Based Theory of Strategic Alliances. *Journal of Management*. 26 (1), 31-61.
- Das, T. K. & Teng, B. (2002). The Dynamics of Alliance Conditions in the Alliance Development Process. *Journal of Management Studies*. 39 (5), 726-746.
- Deutsch, K. (1974). *The Analysis of International Relations*. New Jersey: Prentice Hall.
- Escudé, C. (1991). La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito. *América Latina/Internacional*. 8 (27), 394-406.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Grant, R. & Baden-Fuller, C. (2004). A Knowledge Accessing Theory of Strategic Alliances. *Journal of Management Studies*. 41 (1), 61-83.

- Gulati, R. (1995). Does Familiarity Breed Trust? The Implications of Repeated Ties for Contractual Choice in Alliances. *Academy of Management Journal*. (38), 85-112.
- Hagedoorn, J. & Duysters, G. (2002). External Sources of Innovative Capabilities: The Preference for Strategic Alliances or Mergers or Acquisitions. *Journal of Management Studies*. 39 (2), 165-188.
- Halliday, F. (2006). *Las Relaciones Internacionales y sus debates*. Madrid: Centro de Investigación para Paz.
- Harrigan, K. (1988). Strategic Alliances and Partner Asymmetries. In Contractor, F. J. & Lorange, P., eds. *Cooperative Strategies in International Business*. Lexington: Lexington Books.
- Ikenberry, G. J. (2000). *After Victory. Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Johansson, J. (1995). International Alliances: Why Now? *Journal of the Academy of Marketing Science*. 33 (4), 301-304.
- Kang, N. & Sakai, K. (2000). International Strategic Alliances. The Role in industrial globalization. *OCDE Science, Technology and Industry Working Paper*. 5, 1-49.
- Keohane, R. (1988). *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. & Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Krauthammer, C. (1990/1991). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*. 70 (1), 23-33.
- Kumar, R. & Das, T. K. (2007). Interpartner Legitimacy in the Alliance Formation Process. *Journal of Management Studies*. 44 (8), 1425-1453.
- Levine, J. & Byrne, J. (1986). Corporate Odd Couples. *Business Week*. July 21: 100-105.
- Liska, G. (1968). *Nations in Alliance. The Limits of Interdependence*. Baltimore: The John Hopkins Press.
- McGee, J. E., Dowling, M. J., & Megginson, W. L. (1995). Cooperative Strategy and New Venture Performance: The Role of Business Strategy and Management Experience. *Strategic Management Journal*. 16, 565-580.

- Mohr, J. & Spekman, R. (1994). Characteristics of Partnership Success: Partnership Attribute, Communications Behavior, and Conflict Resolution. *Strategic Management Journal*. (15), 135-152.
- Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: A. A. Knopf.
- Morrow, J. (1991). Alliances and Asymmetry: An Alternative to Capability Aggregation Model of Alliances. *American Journal of Political Science*. 35 (4), 904-933.
- Ohmae, K. (1989). The Global Logic of Strategic Alliances. *Harvard Business Review*. 67 (2), 143-152.
- Parkhe, A. (1993). Strategic Alliance Structuring: A Game Theoretic and Transaction Cost Examination of Interfirm Cooperation. *Academy of Management Journal*. 36, pp. 794-829.
- Porter, M. (1979). The Structure within Industries and Companies' Performance. *Review of Economics and Statistics*. (61), 214-228.
- Porter, M. (1980). *Competitive strategy*. New York: Free Press.
- Porter, M. (1981). The Contribution of Industrial Organization to Strategic Management. *Academy of Management Review*. (6), 609-620.
- Porter, M. (1985). *Competitive Advantage*. New York: Free Press.
- Porter, M. (1991). Towards a Dynamic Theory of Strategy. *Strategic Management Journal*, (12) Special Issue, 95-117.
- Porter, M. (1996). What is Strategy? *Harvard Business Review*. 74 (6), 61-78.
- Rosencrance, R. (1986). *The Rise of Trading States. Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books.
- Spekman, R., Forbes, T., Lynn, I. & MacAvoy, T. (1998). Alliance Management: A view from the Past and Look to the Future. *Journal of Management Studies*. 35 (6), 747-772.
- Strange, S. (1970). International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect. *International Affairs*. 46 (2), 304-315.
- Varadarajan, P. R. & Cunningham, M. (1995). Strategic Alliances: A Synthesis of Conceptual Foundations. *Journal of Academy of Marketing Science*. 3 (24), 282-296.
- Vásquez, J. (1994). *El Pensamiento de los clásicos*. Mexico D. F.: Limusa.
- Walt, S. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca-New York: Cornell University Press.

- Walt, S. (1989). Alliances in Theory and Practice: What lies ahead? *Journal of International Affairs*. 43 (1), 1-17.
- Walt, S. (2005). *Taming American Power: The Global Response to U. S. Primacy*. New York-London: W. W. Norton.
- Waltz, K. (1988) *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- Wohlforth, W. (1999). The Stability of a Unipolar World. *International Security*. 24 (1), 5-41.

COUNTERING HATE SPEECH AGAINST REFUGEES AND MIGRANTS¹: AN EVALUATION OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS TREATIES AND SOFT LAW INSTRUMENTS

CONTRARRESTANDO DISCURSOS DE ODIOS CONTRA MIGRANTES Y REFUGIADOS: UNA EVALUACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS E INSTRUMENTOS DE DERECHO BLANDO

Gustavo Fuchs Alvarado²

ORCID 0000-0002-9276-8011

ABSTRACT

Since the refugee crisis that struck Europe in 2015, hate speech against refugees and migrants has increased significantly, becoming a cause of concern for the United Nations. Although there is no definition of hate speech or xenophobia in international law, dispositions in human rights treaties and soft law provide a mandate for States to protect migrants from hateful speech. By reviewing human rights treaties, documents from treaty bodies and other soft law instruments, this article aims to show that hateful speech targeting migrants should be sanctioned by law, as it falls outside the scope of freedom of expression.

Keywords: Human rights; freedom of expression; hate speech; migrants; refugees; United Nations.

RESUMEN

Desde la crisis de refugiados que afectó a Europa en el 2015, los discursos de odio contra refugiados y migrantes han aumentado significativamente, generando preocupación en las Naciones Unidas. A pesar de que no existe una definición en el derecho internacional para los conceptos de discurso de odio o xenofobia, disposiciones en tratados de derechos humanos y en derecho blando indican un deber de los Estados de proteger a migrantes frente a discursos de odio. Haciendo una revisión de tratados de derechos humanos, documentos de organismos emanados de dichos tratados y otros instrumentos de derecho blando, este artículo busca demostrar que el discurso de odio contra migrantes debería ser sancionado por ley, ya que no entra dentro del espectro del derecho a la libertad de expresión.

Palabras clave: Derechos humanos; libertad de expresión; discursos de odio; migrantes; refugiados; Naciones Unidas.

- 1 For the purpose of this paper, both terms are used interchangeably, even though refugees have a different legal standing than migrants. This use of terminology is based on the fact that many asylum-seekers and illegal immigrants that are likely to qualify for refugee status are rejected under ill-founded suspicions or due to their illegal entry to the host country. A similar approach was adopted by UN bodies such as the International Organization of Migration (IOM), the International Labour Organization (ILO), and the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) at the World Conference Against Racism. See, for example: IOM-ILO-OHCHR Joint Publication (2001).
- 2 Consultant of the Inter-American Institute of Human Rights. Master of Laws - International Law from the University of Nottingham, United Kingdom; and Master's in communication with a mention in Public Opinion from FLACSO Ecuador. Email: fuchsgustavo@gmail.com

Introduction

Between April 29 and May 1, 2019, the United Nations (UN) held the *Second Global Summit on Religion, Peace and Security*, aiming to develop a Plan of Action to enhance the protection of religious minorities and migrants by countering hate speech (United Nations, 2019). The UN Special Advisor for the Prevention of Genocide, Adama Dieng, said during the summit that political opportunism was bolstering the rise of hate speech, and drew comparisons between 1930s Europe and the current political climate on that continent. “Big massacres start always with small actions and language” he warned (Dieng, 2019).

Dieng’s concerns are motivated by the political strategies adopted by far-right parties in Europe in the wake of the 2015 refugee crisis. Often at the fringe of the political spectrum, these parties seized the opportunity to criticize Europe’s migratory policy and set the stage for a wider debate on migration. By appealing to xenophobia, islamophobia, and other popular fears, they have successfully introduced themselves into the political mainstream. Their use of speech and rhetoric charged against immigrants has blended with the spread of misinformation, creating a hostile environment against migrants that has helped their electoral success (Williams, 2010; Melzer and Serafin, 2013; and Mudde and Rovira-Kaltwasser, 2017). As the European body for monitoring racism noted in its 2016 annual report, “racist insults have become increasingly common and xenophobic hate speech has reached unprecedented levels” (ECRI, 2017).

The same strategies are now being implemented beyond Europe. In Brazil, President Jair Bolsonaro campaigned promising to revoke the migration law and claiming “Brazil is not a country of open borders”. In Chile, president Sebastian Piñera campaigned on limiting Chilean nationality for migrants’ children and migrants’ access to public healthcare. United States president Donald Trump has gone as far as calling immigrants animals. “You’re witnessing, every day, migrants and refugees being humiliated, being dehumanised. You’re hearing political leaders [...] who are simply using that category of population as a scapegoat,” added Dieng (2019) during his intervention at the summit.

Hate speech is not a new concern for the UN; however, the specific scope of hate speech against migrants and refugees is becoming increasingly important. As conflicts in Libya, Iraq, Afghanistan, and Syria continue to displace thousands of families, Europe alone has seen an unprecedented arrival of more than one million asylum seekers, mostly coming from these countries (European Union, 2015). Other regions in the world have also faced increased numbers of incoming refugees which has been accompanied by a dramatic hike in attacks

and hate speech targeting refugees and immigrant population (see examples in Amnesty International, 2017; Tendayi Achiume, 2014).

Faced with this emerging challenge, the UN aimed to address concerns over migration and the rights of migrants through a concerted effort that concluded in the presentation, in July 2018, of the *Global Compact for Migration*, a non-binding document containing a renewed commitment from member states to respect human rights and basic international law standards. It further reinforced the UN's compromise to tackle xenophobia, amongst other forms of discrimination. Although most countries endorsed the document (152 countries to be exact), the compact was widely rejected by far-right leaders and parties, showing the level of central anti-migrant sentiment in their agenda.

While no international treaty or convention has defined the concept of hate speech, it can be situated within a wider framework of limits to freedom of expression, contained in human rights treaties and soft law. Even though hate speech laws are defined domestically, international law provides a clear outline to identify the concept of illegal hate speech, allowing to substantiate the claim that domestic laws should extend protection from hate speech to refugees, if construed in accordance with international law. To back this assertion, this paper will show that hate speech laws are consistent with international standards on limits to freedom of expression and, at the same time, that complementary international law instruments provide enough grounds for these laws to protect migrants and refugees.

1. Hate speech against migrants in treaty law

Freedom of speech continues to be a contingent issue in academic literature and political debate. However, in many countries, hate speech is sanctioned somehow. Hate speech laws are based on substantive equality,³ especially due to the consequences that hate speech and hate crimes have had historically on individuals and communities. Hate speech became a concern in the field of international law after the Second World War, when Nazi plans of extermination of Jewish population were accompanied by public hatred campaigns (Nowak, 2005; Van Blarcum, 2005). More recently, hate speech has fuelled ethnic conflict in places such as former Yugoslavia or Rwanda (Legesse Mengistu, 2012)

3 Legesse Mengistu (n 29) 356 to 360; Mona Elbahtimy, 'CGHR Working Paper 7: The Right to be Free from the Harm of Hate Speech in International Human Rights Law' (University of Cambridge Center of Governance and Human Rights, January 2014) 8; Eva Brems, 'State regulation of xenophobia versus individual freedoms: the European view' 1 *Journal of Human Rights* 481, 482, 483.

and has preceded violence in the aftermath of the 2008 and 2013 presidential elections in Kenya (Maynar and Benesech, 2016) as well as the persecution of the Rohingya in Myanmar (Southwick, 2015).

Arguments against regulation fail to take into account that a common consequence of hate speech is diminishing the victim group's social standing.⁴ Furthermore, they do not seem to grasp the immediate harm caused, and instead follow the premise that victims will be unaffected in their possibility to respond to the harm inflicted, presupposing that vulnerable groups share an equal social standing as any other group, ignoring historic and contextual disparities and unequal power structures (Waldron, 2006; Benesch, 2014).

Beyond the debate and as shown later, international human rights treaties – legally binding to signatory States – provide norms limiting freedom of expression and consider hate speech to be outside the scope of protected free speech. Furthermore, the grounds on which hateful speech can be sanctioned extend beyond a fixed set of categories, which would allow the inclusion of protection for migrants.

1.1 *International human rights treaties*

The Universal Declaration of Human Rights (UDHR) provides the basic definition for the right to freedom of expression in its article 19, defining it as the freedom to hold and share opinions and ideas without interference. This broad definition does not limit free speech; however, article 7 of the declaration provides for equal protection from discrimination and against the incitement of discrimination. A more concise definition is found in the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), which constitutes the main and most widely recognized human rights instrument. The ICCPR recognizes freedom of speech as a non-absolute right, providing duties and responsibilities and allowing for restrictions to respect the rights and reputations of others, or when it is necessary to protect the public (ICCPR, 1966: art. 19.3). Furthermore, article 20(2) requires States to prohibit, by law, any national, racial and religious hatred that constitutes “incitement to discrimination, hostility or violence” (ICCPR, 1966: art. 20.2).

4 In fact, many hate speech and racist incidents tend to go unreported. Paul Gordon, ‘Racist Violence: The Expression of Hate in Europe’ in Coliver et.al (n 34); Fiss (n 19) 11, 12; Stefan Sottiaux, ‘Bad Tendencies’ in the ECtHR’s ‘Hate Speech’ Jurisprudence’ (2011) 7 EuConst 40, 47.

Together with art 19, art 20(2) creates an obligation for States to adopt laws that sanction speech when it advocates hatred or incites violent and discriminatory behaviour (positive obligation) and, at the same time, provides enough guarantees to avoid interference with free speech (negative obligation). As professor Nazila Ghanea (2013: 936) observes, “we may rhetorically situate racist hate speech within ‘Article 19 ½’ of the ICCPR.”

Sanctions on hateful and racist speech in general would range from ‘duties and responsibilities’ expressed in article 19(3) up to prohibited expressions set out in article 20(2). Additionally, they are in line with article 5(1), which recognizes a horizontal level of protection from abuse of rights provided by the covenant, be it by States, groups or individuals. Following Nowak (2005: 459), “article 19(3) merely represents a special manifestation of this general principle,” and article 5(1) states that unprotected speech falls in line with abuse of rights. The margin left by the ICCPR can be exercised by States through administrative, civil or criminal sanctions, implying that some hateful expressions may be punished through civil law falling under art 19(3), but more severe expressions inciting violence could be criminally prosecuted as falling within the scope of art 20(2). Article 19(3) may also require States to take additional measures, providing space in society for plural discussion, interpreting ‘duties and responsibilities’ not only in restrictive terms (O’Flaherty, 2015).

The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD) obliges States to create restrictions on free speech. Article 4 of the convention makes “all dissemination of ideas based on racial superiority or hatred, incitement to racial discrimination” against “any race group or group of persons of another colour or ethnic origin”, as well as organizations promoting these ideas (ICERD, art 4(b)) illegal. It further directs States to prohibit public authorities from inciting racial discrimination (Idem: art. 4(c)). ICERD undoubtedly extends beyond the provisions in ICCPR. However, art. 4 of ICERD explicitly clarifies that any regulation must be subjected to “due regard to the principles embodied in the UDHR and the rights expressly set forth in article 5 of this Convention,” which includes freedom of expression as outlined in the ICCPR, rendering void any issues of compatibility between both instruments.

The Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide also restricts freedom of expression, establishing the obligation for States to punish “direct and public incitement to commit genocide” (CPPCG, 1948: art. 3(c)). Although this may be considered a more overt and extreme expression possibly rare in a modern democracy, this provision reinforces the notion that an expression inciting or promoting extreme violence is not protected.

1.2 *Regional human rights treaties*

Regional treaties also provide limitations to freedom of speech. The American Convention of Human Rights (ACHR) recognizes the imposition of liability on expression to ensure respect for the rights of others and protection in favour of public safety, health, order, or morals (ACHR, 1969: art. 13.2). It further acknowledges the potential abuse of restrictions from government or private actors (ACHR, 1969: art. 13.3) and considers punishable offenses any propaganda for war and advocacy of national, racial, or religious hatred that constitutes incitement to violence or unlawful action against “any person or group of persons on *any* grounds” (ACHR, 1969: art. 13.5, emphasis added). The scope of article 13(5) is much narrower than article 19 of ICCPR, restricting punished expression exclusively to incitement to violence, echoing the position of the United States Supreme Court and in large part a reflection of the influence of the U.S. delegation in the final draft of the convention (Bertoni and Rivera, 2012).

The ACHR also imposes a limit on all rights, based on the rights of others and the security and wellbeing of society, in article 32(2). This article, together with article 13, provides a legal foundation for restricting hateful speech by law. Article 14 of the Convention further outlines the right to reply to anyone who has been injured by offensive statements or ideas, an implicit recognition of the harm that may be caused by certain expressions.

The European Convention on Human Rights (ECHR, 1950) recognizes freedom of expression as an exercise which carries duties and responsibilities and thus can be restricted by law when it is ‘necessary in a democratic society’ on various grounds, most notably seeking to protect the “reputation or rights of others” and maintaining public order (ECHR, 1950: art. 10.2). Furthermore, article 17 of the ECHR prohibits the abuse of rights by States, individuals or groups seeking the destruction or limitation of rights and freedoms of others.

Although not widely ratified,⁵ the Council of Europe’s (CoE) Additional Protocol to the Convention on Cybercrime provides a clear basis for banning hateful speech, as it requires States to criminalize the dissemination of xenophobic, racist, and hateful content through computer systems (Council of Europe, 2003: art. 3 and 4). The protocol presents its own definition of racist and xenophobic material as:

Any written material, any image or any other representation of ideas or theories, which advocates, promotes or incites hatred, discrimination or vio-

5 Only 27 of the 45 members of the Council of Europe have ratified the protocol.

lence, against any individual or group of individuals, based on race, colour, descent or *national* or ethnic origin, as well as religion if used as a pretext for any of these factors (Idem: art. 2.1, emphasis added).

By expanding hate speech to include xenophobia, the protocol suggests that *national or ethnic origin* qualify as grounds that would include hatred against migrants and refugees.

This approach is also present in the European Council's Framework Decision on Combating Certain Forms of Racism and Xenophobia (European Council, 2008), which is meant to provide a common minimum understanding amongst member States on offenses that constitute criminal hate speech (European Council, 2008: para. 13). This binding framework⁶ considers racism and xenophobia as threats which require a criminal response (European Council, 2008: art 3). Interestingly, the decision – which comes five years after the optional protocol – addresses the contextual and evolving nature of hate speech by providing a broad definition of the categories of targeted groups protected, defining the grounds on which hate speech takes place as “against a group of persons or a member of such a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin” (European Council, 2008: art. 1.1.a).

The Council seems to be conscious that grounds for hatred need to cover a broad spectrum, letting States know that this definition of categories does not impede them from punishing “crimes directed against a group of persons defined by other criteria than race, colour, religion, descent or national or ethnic origin, such as social status or political convictions” (European Council, 2008: para. 10). This addition would allow countries to address concerns in regards to hatred based on gender (Muižnieks, 2014), or against migrants and refugees.

It is worth noting that the recognition of freedom of expression as a qualified right is present in all human rights treaties. Freedom of opinion or thought is separated from expression and categorized as an absolute right; both the ICCPR (1966: art. 19.1) and the ECHR (1950: art. 9.1) do not allow any derogation.⁷

It is clear that hate speech requires an intent (advocacy) in both ICCPR and the ACHR. ICERD does not require intent but its *due regard* clause (article

6 Council decisions are binding on EU States in accordance with Article 288 of the Treaty on the Functioning of the European Union, which follows a process of transposition into domestic legislation allowing States to determine the terms in which it will fulfil the content of the decision. See the Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union [2012] O.J. C 326/49, art 291(1).

7 ICCPR, art. 4(2) and consequently covered by ECHR, art. 15(1).

5) would follow UDHR provisions on freedom of expression. The grounds for restrictions are narrower in ACHR and broader in ICERD, with ACHR limiting the scope of regulation only to instances of violence or unlawful action while ICERD art 4(a) extends to the dissemination of *any* racist idea. In *prima facie* grounds for hatred, the ACHR is the broadest, including racial, religious and national origin, but also ‘action against any person or groups, on any grounds’ (ACHR, 1969: art. 13.5), which would include political groups and, arguably, migrants. The EU Council Framework Decision (European Council, 2008) also includes political groups and addresses xenophobic hate speech, although it does not provide a definition for xenophobia. The interpretational gaps and the contour lines for narrowing the scope of what constitutes hate speech have been further developed in soft law instruments issued by treaty bodies, which provide authoritative guidance to clarify the concept.

2. Hate speech against migrants in international soft law

Despite their non-binding nature, soft-law instruments provide a useful tool to develop international treaty law by clarifying provisions in treaties and providing States with policy guidance, as well as monitoring the implementation of treaties themselves. Some of these instruments may eventually become part of custom or hard law, and are regarded as authoritative (Chinkin, 2014).

By soft-law instruments, we refer to documents signed by States or issued by international independent expert bodies institutionalized by treaties with the competence to review and issue reports, gather information, and engage in dialogue to advance in the effective implementation of the rights and aims contained in the treaty (Shelton, 2012).

2.1 *United Nations treaty bodies*

General comments or recommendations of U.N. human rights treaty agencies potentially decrease manoeuvring from domestic courts and governments, which could disregard or misinterpret key provisions of treaties (Alston, 2001). The UN Human Rights Committee (HRC) is the expert body appointed to interpret the ICCPR and has referred to freedom of expression and its limitations in several general comments.

In General Comment 11, the committee expressly referred to art. 20 of the covenant prohibiting war propaganda and advocacy for hatred, holding the view

that it required “a law making it clear that propaganda and advocacy [...] are contrary to public policy and providing for an appropriate sanction in case of violation” (HRCComm, 1983). This suggests that expressions which fall within the categories outlined in art. 20 cannot be viewed as part of the public debate or ‘marketplace of ideas’ as some authors would contend, and thus require a *lex specialis* to prevent them from circulating.

In General Comment 34, the committee again reiterated this view. Furthermore, it addressed the content of articles 19 and 20 and underscored their compatible and complementary relation (HRCComm, 2011: para. 50, 51). In this sense, the limitations provided by art. 19(3) are open to discretion of States, while the limitations in art. 20 are mandatory. The Committee narrowed the scope of restrictions, stating that, for them to be legitimate States “must demonstrate in specific and individualized fashion the precise nature of the threat, and the necessity and proportionality of the specific action taken [...] establishing a direct and immediate connection between the expression and the threat” (HRCComm, 2011: para. 35).

Likewise, the committee suggests that restrictions in place should protect against attacks that could hinder the freedom of expression of others (HRCComm, 2011: para. 23), meaning that the nature of these regulative measures would fall in line with article 5 of the covenant and in the spirit of the necessary measures to safeguard equality. Such restrictions should be prescribed by law and must strictly conform with the principle of proportionality, including consideration for the means and form of the expression (HRCComm, 2011: paras. 25, 34).

Narrowing further the unprotected forms of speech, the committee clarifies that a “deeply offensive” expression may be protected by art 19(2) but may be conditioned to restrictions in arts 19.3 and 20 (HRCComm, 2011: para. 11), recognizing that a ‘deeply offensive expression’ does not constitute hate speech, confirming the requirement of an aggravating element beyond mere offense.

As it is clear from General Comments 11 and 34, the laws prohibiting certain type of speech under art 20 of the covenant are treated separately from the regulations that can fall within article 19(3). It is also important to note that the committee reaffirms the absolute protection for freedom of opinion (HRCComm, 2011: paras. 5, 9, 10). This is particularly relevant since, based on this protection, the committee rejects laws which “penalize the expression of opinions about historical facts” and considers these contrary to the covenant (HRCComm, 2011: para. 49), which contrasts with Holocaust denial laws implemented in Europe.

It is worth noting that the committee interprets the “rights of others” under article 17 as “other persons individually or as *members of a community*” (HRCComm, 2011: para. 28, emphasis added) which would suggest that groups identified by their shared characteristics – ethnic, religious⁸ or other – would be protected, which could include the notion of a refugee or migrant community.

The Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) has issued General Recommendations providing further guidance for States in implementing ICERD. In particular, number 15, 30 and 35 have addressed the issue of hateful speech. In General Recommendation 15, CERD outlined the type of unlawful acts which article 4 would prohibit, namely “(i) dissemination of ideas based upon racial superiority or hatred; (ii) incitement to racial hatred; (iii) acts of violence against any race or group of persons of another colour or ethnic origin; and (iv) incitement to such acts” (CERD, 1993: para 3). The committee further noted that “the prohibition of the dissemination of all ideas based upon racial superiority or hatred is compatible with the right to freedom of opinion and expression” (HRCComm, 2011: para 4) through articles 5 (due regard clause) and 4 in relation with article 19 of the UDHR and article 20 of the ICCPR, by reference to the ‘special responsibilities and duties’ related to freedom of expression.

In General Recommendation 30, the committee focused on discrimination of non-citizens, a category which includes both refugees and asylum seekers (OHCHR, 2006). The committee recognized – referencing the Durban Declaration and Plan of Action (DDPA, 2001) – that xenophobic hatred constituted *a source of contemporary racism*. It addressed the issue of non-citizens as victims of hate speech, recognizing that they face “multiple discrimination” (CERD, 2002: para 8) and urged States to adopt policies to address “xenophobic attitudes and behaviours towards non-citizens” with special attention to stigmatizing or stereotyping non-citizens, especially by politicians, the media, and other social actors (CERD, 2002: paras 11, 12).

In General Recommendation 35, the committee made reference again to intersectionality (CERD, 2013: para 6). As a general guideline for States to sanction hate speech, the committee underlined that criminal charges should be exceptional while penalties should follow the principles of legality, proportionality and necessity (CERD, 2013: para 12). Most notably, the committee recognized that “racist hate speech can take many forms and is not confined to explicitly racial remarks [...and] may employ indirect language in order to disguise its tar-

8 The committee has been clear in discouraging criminal defamation laws, which should not be confused with hate speech against a religious group, falling within ICCPR art 20(2). See: Idem, para 47.

gets and objectives,” (CERD, 2013: para 7) a significant admission that would reaffirm the notion of xenophobia as a contemporary source of racism.

The committee provides guidance towards determining what constitutes racist hate speech, suggesting contextual elements should be analysed to conclude if a particular expression constitutes an offense punishable by law.⁹ It also provides a definition of the concept of incitement as a speech that “seeks to influence others to engage in certain forms of conduct, including the commission of crime, [...] express or implied” and that must be judged on the likelihood of accomplishing its goal rather than its immediate effects (CERD, 2013: para 16).

In subsequent observations on country reports, the CERD has called upon States to expand protection for migrants, asylum-seekers and refugees,¹⁰ in accordance with General Recommendation 30. However, it must be pointed out that CERD has construed ‘groups’ to engulf exclusively those that fit in article 1 of ICERD, while at the same time using the term ‘racist hate speech’ understood as defined in General Recommendation 35 on the grounds of ethnicity and race (Ghanea, 2013). This narrow approach somewhat restricts the idea of ‘all forms of discrimination’ contained in the convention but must be viewed in the context of reservations on article 4 introduced by several countries (See also Goldmann, Matthias and Sonnen, 2016).

Although both the general comments and recommendations leave some ground for interpretation, the approach adopted by CERD in particular outlines narrow boundaries for racist hate speech and provides a series of indicators to determine the presence of hateful racist speech through context. The CERD clarifies the concept of incitement, which is central to art 20(2) of the ICCPR and to distinguish between different forms of unprotected speech.

2.2 *Inter-American system*

The Organization of American States (OAS) has drafted two conventions to tackle issues of racism and discrimination: The Inter-American Convention

9 The committee points at form, economic, political and social context, the status of the speaker within society, and the reach and objective of the speech (CERD, 2013: para 15).

10 See for example: CERD, ‘Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention – Spain’ (8 April 2011) UN Doc CERD/C/ESP/CO/18-20, para 14; CERD, ‘Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Kazakhstan’ (14 March 2014) UN Doc CERD/C/KAZ/CO/6-7, para 11; CERD, ‘Concluding observations on the combined seventeenth to twenty-second periodic reports of Egypt’ (6 January 2016) UN Doc CERD/C/EGY/CO/17-22, paras 26(e), 33 and 34; CERD, ‘Concluding observations on the combined sixth to eighth periodic reports of Lithuania’ (6 January 2016) UN Doc CERD/C/LTU/CO/6-8, paras 11 and 13.

Against All Forms of Discrimination and Intolerance and the Convention Against Racism, Racial Discrimination and Related Forms of Intolerance.

The Convention Against Discrimination defines discrimination on different grounds, including “migratory condition, refugee status, repatriation, statelessness or being internally displaced” amongst others (Convention Against Discrimination, 2013: art. 1.1). It further recognizes intersectionality – following CERD’s reasoning – and defines “intolerance” as both actions and expressions, providing substance towards defining the legal contours of hateful speech (Convention Against Discrimination: arts 1.3, 1.4). Both conventions address hate speech and genocide denial in art. 4 (ii), calling on States to sanction it. They both also recognize intersectional discrimination and mandate States to consider this form of multiple discrimination as an aggravating factor (both in article 11).

Despite their broad and thorough approach, these conventions have not been well received in the region: only Uruguay and Costa Rica¹¹ have ratified these conventions, which makes their normative value very limited.

Apart from these instruments, hate speech is addressed in the 2004 annual report by the Special Rapporteur for Freedom of Expression (OAS, 2004). After reviewing different international treaties and cases, the document concludes that under the ACHR “hate speech should be regulated like the other areas of expression provided for in paragraph 2” (OAS, 2004: Ch. 7, para 38) as speech subject to liability, while art. 13(5) of ACHR would only regulate speech advocating for unlawful violence. This conclusion suggests that hate speech in itself would not elicit an aggravating or differed legal figure. However, this contrasts with the dispositions found in both conventions mentioned above, which came 9 years after the report. This could be interpreted as further evidence of the emerging interest taken by the international community.

2.3 *European regional system*

The main European regional systems – the European Union (EU) and the Council of Europe (CoE) – have embarked in significant efforts to counter hateful speech and racism. While the CoE may issue recommendations – through the Committee of Ministers – or negotiate treaties and protocols, the Council of the EU has the legal capacity of negotiating and adopting EU laws together with the

¹¹ See: OAS, ‘Signatories and Ratifications’. Retrieved from http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-68_racism_signatories.asp.

European Parliament. CoE and other bodies' recommendations lack the supranational power of the Council of the EU; however, they are regarded as policy guidelines or interpretation of the existing regional conventions and contribute towards the standardization of regional and international law.

One of the earliest of such instruments was CoE's Committee of Ministers Recommendation on hate speech in 1997. The committee provided a definition for hate speech as "all forms of expression which spread, incite, promote or justify racial hatred, xenophobia, anti-Semitism or other forms of hatred based on intolerance," including intolerance and hostility towards minorities, migrants, and people of immigrant origin (CoE, 1997: Scope).

The document called upon member States to establish a legal framework consisting of civil, administrative and criminal law provisions on hate speech to ensure "respect for freedom of expression with respect for human dignity and the protection of the reputation or the rights of others" (CoE, 1997: Principle 2).

It further reiterates States that the standards applied when determining a restriction with freedom of expression should take into account the provisions in the ECHR and the jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECtHR) on the matter (CoE, 1997: Principle 7). It draws attention towards media outlets, differentiating between media professionals and hateful speech as subject of exposure and analysis based on public interest (CoE, 1997: Principle 6).

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) in its General Policy Recommendation No. 7 advised member states to adopt a set of legal definitions for racism and direct and indirect racial discrimination (ECRI, 2002: paras 1(a) to (c)). The document strongly recommends States to penalise expressions constituting intentional incitement to hatred, violence, or discrimination in different formats and manifestations, on the grounds of race, colour, language, religion, national or ethnic origin (ECRI, 2002: paras 18(a)-(h)). The extensive list of offenses and the categories used by ECRI were intentionally selected to ensure that the evolving nature of racism would be covered.

CoE's Parliamentary Assembly has also issued recommendations regarding hate speech. The first one (CoE, 2006) dealt with freedom of expression and religious belief, and largely reflected a growing concern elicited by the Danish cartoons case, warning States to avoid seeking further restrictions on freedom of expression as a response to religious sensitivities, bearing in mind that hate speech against religious groups is not protected by article 10 (CoE, 2006: paras 7, 12).

A second parliamentary recommendation (CoE, 2007) dealing with blasphemy and religious hatred considered that “national law should penalise statements that call for a person or a group of persons to be subjected to hatred, discrimination or violence on grounds of their religion” (CoE, 2007: para 12). This recommendation clarifies that blasphemy should not be subject to criminal liability (CoE, 2007: paras 4 and 7.2.4).

ECRI further developed the concept of hate speech in 2015 through a new recommendation specifically on the issue. The document addresses integral measures of promotion of tolerance in society by both the State and non-State actors and recommends the sanction and criminalisation of hate speech (ECRI, 2015: paras 6-10). The recommendation predominantly focuses on tackling more contemporary issues, concerning the spread of hate speech online and the role assigned to companies and individuals (ECRI, 2015: paras 8(a)-(c)). Interestingly, the commission also linked the publication of falsehoods to hate speech (ECRI, 2015: para 4), reflecting the increasing phenomenon of so-called ‘fake news’.

The concern with online hate speech resulted in the European Commission’s code of conduct (European Commission, 2016), which agreed with four major social media platforms (Facebook, Twitter, YouTube and Microsoft). The code uses the definition of illegal hate speech contained in Framework Decision 2008/913/JHA and requires companies to review complaints of hateful content based on their own guidelines together with the decision and any laws designed for such purpose.

2.4 *Other sources of soft law*

In 2001, the UN organized the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, comprised of delegates from States, national human rights institutions and non-governmental organizations, which concluded with the Durban Declaration and Plan of Action (DDPA) later adopted by the UN General Assembly.¹² The conference document addressed racism and discrimination through a set of policy recommendations, indicating that States “should expressly and specifically prohibit racial discrimination and provide effective judicial and other remedies” (DPPA, 2001: para 163). It also recommended that States take legal measures to fight incitement and hateful speech in general, with a particular emphasis on online sources (DPPA, 2001: Sec. 2 paras 147(b) and (e)). The DDPA notes a growing concern with hostility towards refugees categorizing it as a ‘source of contemporary racism’ (2001:

12 UNGA Resolution 56/266 (15 May 2002) UN Doc A/RES/56/266.

paras 16, 52, 53). The conference further recommended a series of measures directed at the media to avoid stereotyping migrants and refugees, amongst other vulnerable groups in society (DPPA, 2001: para 89, Sec. 2 paras 144(e) and 146).

In 2012, the UN organized a series of expert workshops, which concluded with the Rabat Plan of Action (2013), a document outlining concerns and recommendations in regards to incitement of hatred and other forms of intolerance. The plan divides expressions in the following three types (para 20): 1. expression that may raise concern due to its intolerant nature but would not give rise to criminal, civil, or administrative sanction; 2. expression that is not criminally punishable but may lead to administrative or civil sanction; and 3. expression that is criminally punishable.

This approach outlines the incremental nature of the penalties that would be proportionately assigned to each type of expression. It reaffirms the general approach established in international jurisprudence, implemented by the UN HRCComm and the European Court of Human Rights (ECtHR), in which any interference with free speech should meet a three-part test based on the legality, proportionality, and necessity of the restriction in question (Rabat Plan of Action, 2013: para 22).

Additionally, the plan of action sets out a six-point threshold to determine the criminality of the expression being restricted. The test is composed by an assessment of (a) the context in which the expression took place, (b) the speaker's social standing, (c) the intent, (d) the content and form in which it is delivered, (e) the reach or audience, and (f) the likelihood of the expression leading to violent or illegal action (Rabat Plan of Action, 2013: para 29).

The document elaborates further from previous UN efforts and includes guidelines to promote multiculturalism, diversity, pluralism in the media and other measures to tackle intolerance in society. The Rabat Plan of Action provides a thorough test for judges and perhaps the clearest delimitation of parameters to determine if an act of expression falls within article 20 of the ICCPR.

The action plan warns that broadening categories too much may lead to abuse or misinterpretation of art. 20 of the ICCPR (Rabat Plan of Action, 2013: para 15). Nevertheless, the document expresses concern about the sometimes "excessively narrow or vague" laws and scarce jurisprudence, further hampering the definition of key concepts and terminology towards consolidating a coherent regulatory approach (Rabat Plan of Action, 2013: para 11). These two key issues indicate that there are significant challenges towards reaching con-

solidated minimum standards of protection against hate speech, but also point towards a basic comprehension of hate speech and its regulation.

A need to define xenophobic hate speech

The treaties and instruments discussed above provide a consistent mandate for States to punish, through law, certain types of expression, delimiting the boundaries of protected and unprotected free speech. Some commentators have gone as far as to suggest these restrictions amount to customary international law, providing a basis to penalise hate speech (See: Mendel, 2012; Herz, Michael and Molnar, 2006; Heinze, 2006, and Cohen, 2014)¹³ The argument is grounded in the basic obligation for States to restrict incitement to discrimination, hatred, and violence.

We can identify the legal foundations that include refugees amongst those categories protected from hateful speech by the repeated reference to xenophobia found in some of the soft law instruments reviewed above, the most elaborate of these references being CoE Ministers Recommendation R(97)20 and ECRI's General Policy Recommendation No. 7, both extending protection to individuals or groups of immigrant origin.

When we turn to soft law issued by treaty bodies, we can find references to xenophobia, but not a definition of the term as such, nor the nuances between xenophobic hate speech and, for example, racism (with the notable exception of CERD's General Recommendation 30).

Even though there is a general consistency in the main international treaties regarding hateful speech (ICCPR, CERD), there is no definitive indication of the categories or groups protected from hateful speech. In soft law we can find diverse delimitations, some clearer than others. This patchwork approach is possibly due to the nature of hate speech itself, since limitations on freedom of expression (art 4 ICERD and art 20 ICCPR) are not self-executing rights and have to be considered in relation to other rights such as article 6 in ICERD or article 26 in ICCPR.

¹³ On this matter, there is an ongoing debate between courts, judges and academics. See: Mendel, Toby (2012). Does international law provide for consistent rules on hate speech? In Herz, Michael and Molnar, Peter (eds), *The content and context of hate speech: rethinking regulation and responses*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press; Heinze, Eric (2006). Viewpoint Absolutism and Hate Speech. *Modern Law Review* (69) pp. 543-582; Cohen, Roni (2014). Regulating Hate Speech, Nothing Customary about It. *Chicago Journal of International Law* (15) pp. 229-255.

Would the ‘national origin’ ground found in both ICERD and ICCPR and the reference to ‘xenophobia’ and ‘groups’ in soft-law include protection for non-citizens? It should. The Vienna Convention on the Law of Treaties (1969) states that the wording of treaties should be interpreted *inter alia* in light of its object, purposes and context.¹⁴ If courts or committees follow a narrow approach, they risk pigeonholing protection of groups to grounds too narrow to grasp the evolving nature of social phenomena, which does not seem to be the intention reflected in the *travaux préparatoires* of the ICCPR and ICERD (Bossuyt, 1987; Nowak, 2005; Lerner, 2015).

International jurisprudence, so far, shows that both UN bodies and the European Court of Human Rights (ECtHR) have failed to develop a consistent reasoning regarding migrant victims of hate speech. In this regard, CERD has displayed a contradictory and restrictive approach,¹⁵ while the HRCComm has missed the opportunity to clarify its stance.¹⁶ The ECtHR has been clear in condemning anti-migrant rhetoric as racist¹⁷ and has advanced – throughout its rulings – an emerging definition of “vulnerable groups” as a self-contained category,¹⁸ although it is yet to be applied to immigrant victims of hate speech.

An analogous situation can be found in the Convention on Genocide, which limits protection to national, ethnical, racial, or religious groups. This narrowly defined concept of groups became problematic during proceedings at the International Criminal Tribunal for Rwanda. The tribunal redefined the idea of these definitive categories stating that group membership, as perceived by the perpetrator, should be accepted as a defining ground (Gaeta, 2011; Mannecke, 2012). Of course, the crime of genocide is by no means equitable to hateful speech. Nevertheless, it shows just how important it is for terms in treaties to adjust to context.

14 Vienna Convention on the Law of Treaties (adopted 23 May 1969, entered into force 27 January 1980) 1155 UNTS 331: art 31(1) and (2).

15 See for example the differences in reasoning between *Quereshi v Denmark* (11 December 2003) Communication No. 33/2003 UN Doc CERD/C/66/D/33/2003, *Jewish Community v Norway* (22 August 2005) Communication No. 30/2003 UN Doc CERD/C/67/D/30/2003, *Dawas and Shava v Denmark* (6 March 2012) Communication No. 46/2009 UN Doc CERD/C/80/D/46/2009 and *PSN v Denmark* (8 August 2007) Communication No. 36/2006 UN Doc CERD/C/71/D/36/2006.

16 See *Rabbae and others v Netherlands* (18 November 2016) UN Doc CCPR/C/117/D/2124/2011.

17 See *Soulas and others v France* (10 July 2008) App No. 15948/03.

18 See *Féret v Belgium* (16 July 2009) App No. 15615/07 and *Vejdeland and Others v. Sweden* (9 February 2012) App no 1813/07.

Conclusions

A contemporary approach to hate speech should protect refugees and migrants, as it would require the consideration that immigrants are now at the centre of hateful attacks in many countries around the world, partly due to an unprecedented increase in displaced people worldwide, a trend that is likely to increase. Conjunction of grounds in anti-refugee hate speech (e.g. its overlap with Islamophobia) requires an understanding of the thin limits between xenophobia, racism, and legitimate concerns with immigration. The UN has repeatedly expressed concern on these issues¹⁹ and appointed a Special Rapporteur for the area.²⁰

Much of contemporary xenophobia is closely linked to ideas of racial superiority and colonialism. The perception of non-western foreigners as ‘uncivilized’ is accompanied by the notion of allegedly incompatible cultures, which justifies their exclusion (Wiemer, 1997; Betz and Johnson, 2004; Wieviorka, 2010). Faced with a lack of consistency in treaties, soft law, and emerging international jurisprudence, the need to define the concept of xenophobia has been discussed at the UN Ad-Hoc Committee on the Elaboration of Complementary Standards on numerous occasions. Most recently the Chair-Rapporteur has suggested considering an international legal framework for addressing xenophobia.²¹ At the UN Human Rights Council, countries such as the US and members of the EU argue that xenophobia should fall within the scope of ICERD with no additional definition needed.²²

The lack of a legally binding definition of xenophobia is as concerning as the scarce academic literature discussing xenophobia in international law. Likewise, the very limited studies on immigration and hate speech – and even less focusing specifically on refugees – suggest that further research is needed. This becomes more troubling if we consider the lack of a legal approach to tackle the growing complexity of contemporary forms of racism. Case law in domestic courts dealing with refugees and hate speech is beginning to emerge, providing a new insight into sensitive areas such as the press and political debate.²³

19 See: UNGA, Res 64/150 (18 December 2013) UN Doc A/RES/68/150; UNGA, Res 68/151 (18 December 2013) UN Doc A/RES/68/151; UN Human Rights Council, Res 24/26 (11 October 2013) UN Doc A/HRC/RES/24/26.

20 UN Commission on Human Rights, Res 1993/20 (2 March 1993) UN Doc E/CN.4/RES/1993/20.

21 See: Human Rights Council, Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of Complementary Standards on its fifth session (14 March 2014) UN Doc A/HRC/25/69.

22 Human Rights Council, Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of Complementary Standards on its seventh session (26 February 2016) UN Doc A/HRC/31/74.

23 FRA (n 4) 8, 9; Marcello Maneri (ed), ‘#SilenceHate: Study on hate Speech Online in Belgium, Czech Republic, Germany and Italy’ (Bricks Against Hate Speech Project-Fundamental Rights and Citizenship Program of the EU, 2016) 10, 11, 12.

A suggested approach is the incorporation of groups identified in discrimination case law to expand protection from hate speech beyond racial or ethnic grounds (Article 19, 2015; Clooney and Webb, 2017). This could further be strengthened by the concept of vulnerable groups, emerging in ECtHR jurisprudence. Regardless of the definition of groups, a clear concern with immigrant population can be seen throughout soft law instruments.

While we are not suggesting the incorporation of the category of refugees as specific grounds for protection, our argument is based on developing the concept of xenophobia, as well as the existing ‘national origin’ ground and the reference to ‘groups,’ all in conjunction, since all of these concepts are already present in treaties and soft law. International courts and bodies would do well by prioritizing cases involving anti-refugee or anti-immigrant hate speech, since they are likely to increase in the years to come.

References

- African Charter on Human and Peoples’ Rights (ACHPR), opened for signatures 27 June 1981, 21 ILM 58 (entered into force 21 October 1986).
- Alston, P. (2001). The historical origins of the concept of ‘General Comments’ in human rights law. In Boisson de Chazournes, Laurence and Gowland-Debbas, Vera (eds.) *The International Legal System, In Search of Equality and Universality*. Alphen aan den Rijn, Netherlands: Kluwer Law International.
- American Convention on Human Rights (ACHR). (22 of November 1969). 1144 UNTS 143 (entered into force 18 July 1978).
- Amnesty International (2017). *Amnesty International Report 2016/17. The state of the world’s human rights*. London, United Kingdom: Amnesty International.
- Article 19. (2015). *‘Hate Speech’ Explained, A toolkit*. London, United Kingdom: Article 19.
- Benesch, S. (2014). Defining and diminishing hate speech. In Grant, Peter (ed) *State of the World’s Minorities and Indigenous Peoples 2014*. London, United Kingdom: Minority Rights Group International.
- Bertoni, E. & Rivera Jr., J. (2012). “The American Convention on Human Rights. Regulation of Hate Speech and Similar Expression.” In Herz, Michael and Molnar, Peter (eds), *The content and context of hate speech: rethinking regulation and responses*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Betz, H.G. & Johnson, C. (2004). Against the current—stemming the tide: the nostalgic ideology of the contemporary radical populist right. *Journal of Political Ideologies* (9) pp. 311-327.

- Bossuyt, M. (1987). *Guide to the “Travaux Préparatoires” of the International Covenant on Civil and Political Rights*. Leiden, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
- Chinkin, C. (2014). Sources. In Moeckli, Daniel, Shah, Sangeeta and Sivakumaran, Sandesh, *International Human Rights Law (2nd edition)*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Clooney, A. & Webb, P. (2017). The Right to Insult in International Law. *Columbia Human Rights Law Review* (48), pp. 1-55.
- Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD). (1993). General Recommendation No. 15 On Article 4 of the Convention (17 March). UN Doc CERD/GEC/7478/E.
- _____ (2002). General Recommendation No. 30 (1 October). UN Doc CERD/C/64/Misc.11/rev.3.
- _____ (2013). General Recommendation No. 35: Combating Racist Hate Speech (26 September). UN Doc CERD/C/GC/35.
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), adopted 4 November 1950, 213 UNTS 221 (entered into force 3 September 1953).
- Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (CPPCG), adopted 9 December 1948, 78 UNTS 277 (entered into force 12 January 1951).
- Council of Europe (CoE). (1997). Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on “Hate Speech,” (adopted 30 October 1997) No. R (97) 20.
- _____ (2003). Additional protocol concerning the criminalization of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems to the Convention on Cybercrime, adopted 28 January 2003, ETS No. 189 (entered into force 3 March 2006).
- _____ (2006). Parliamentary Assembly Recommendation on Freedom of Expression and Respect for Religious Belief (adopted 28 June 2006) No. 1510.
- _____ (2007). Parliamentary Assembly Recommendation on Blasphemy, religious insults and hate speech against persons on grounds of their religion, (adopted 29 June 2007) No. 1805.
- Dieng, A. (2019). Closing remarks. In *The Second Global Summit on Religion, Peace and Security*. Conference conducted at the Palais de Nations, Geneva.
- Durban Declaration and Plan of Action (DDPA), adopted at the World Conference Against Racism, Racial Discrimination (8 September 2001). Retrieved from <http://www.un.org/WCAR/durban.pdf>.

- European Commission. (2016). Code of conduct on countering illegal online hate speech (31 May). Retrieved from http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf.
- European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). (2002). General Policy Recommendation on National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination, (adopted 13 December 2002) No. 7.
- _____. (2015). General Policy Recommendation on Combating Hate Speech, (adopted 8 December 2015) No. 15.
- _____. (2017). *Annual Report on ECRI's activities covering the period from 1 January to 31 December 2016*. Strasbourg, France: ECRI Secretariat.
- European Council. (2008). Council Framework Decision (EC) 2008/913/JHA on combating certain forms of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328/56.
- European Union. (2015). Joint Communication: Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action, JOIN/2015/0040.
- Gaeta, P. (2011). Genocide. In Schabas, William A. and Bernaz, Nadia (eds) *Routledge Handbook of International Criminal Law*. London, United Kingdom: Routledge.
- Ghanea, N. (2013). Intersectionality and the Spectrum of Racist Hate Speech: Proposals to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Human Rights Quarterly* (35) pp. 935-954.
- Goldmann, M. & Sonnen, M. (2016). Soft Authority against Hard Cases of Racially Discriminating Speech: Why the CERD Committee Needs a Margin of Appreciation Doctrine. *Goettingen Journal of International Law* (7) pp 131-155.
- IOM-ILO-OHCHR Joint Publication. (2001). *International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia*. New York, United States: United Nations Publications.
- Interamerican Convention Against Racism, Racial Discrimination and Related Forms of Intolerance (Convention Against Racism), adopted 5 June, 2013, T.S. No. A-68 (entered into force 11 November, 2017).
- International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), opened for signatures 21 December 1965, 660 UNTS 195 (entered into force 4 January 1969).
- International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), adopted 16 December 1966, 999 UNTS 171 (entered into force 23 March 1976).
- Legesse Mengistu, Y. (2012). "Shielding Marginalized Groups from Verbal Assaults Without Abusing Hate Speech Laws." In Herz, Michael and Molnar,

- Peter (eds), *The content and context of hate speech: rethinking regulation and responses*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Lerner, N. (2015). *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. Leiden, Netherlands: Brill Nijhoff.
- Mannecke, M. (2012). Sixty Years of the UN Genocide Convention – New Challenges for Genocide Education. In Van der Wilt, H.G., Vervliet, J., Sluiter, G.K. and Houwink ten Cate, J.T. (eds) *The Genocide Convention, The Legacy of 60 Years*. Leiden, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
- Maynar, J.L. & Benesech, S. (2016). Dangerous Speech and Dangerous Ideology: An Integrated Model for Monitoring and Prevention. *Genocide Studies and Prevention: An International Journal* (9) pp. 70-95.
- Melzer, R. & Serafin, S. (eds) (2013). *Right-wing Extremism in Europe: Country Analyses, Counter-Strategies and Labor Market Oriented Exit Strategies*. Berlin, Germany: Friederich Ebert Stiftung.
- Mudde, C. & Rovira-Kaltwasser, C. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Muižnieks, N. (2014). ‘Hate speech against women should be specifically tackled’ *Council of Europe*. Retrieved from <https://www.coe.int/>.
- Nowak, M. (2005). *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*. Kehl am Rhein, Germany: NP Engel Verlag.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2006). *The Rights of Non-Citizens*. New York, United States: United Nations Publications.
- O’Flaherty, M. (2015). International Covenant on Civil and Political Rights: Interpreting Freedom of Expression and Information Standards for the Present and the Future. In McGonagle, Tarlach and Donders, Yvonne (eds) *The United Nations and Freedom of Expression and Information, Critical Perspectives*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Organization of American States. (2004). *Annual Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression*. Retrieved from <http://www.oas.org/>.
- Rabat Plan of Action - Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred (11 January 2013). UN Doc A/HRC/22/17/Add.4.
- Shelton, D. (2012). The Legal Status of Normative Pronouncements of Human Rights Treaty Bodies. In Hestermeyer Holger P. and others (eds.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum, Volume I*. Leiden, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.

- Southwick, K. (2015). Preventing mass atrocities against the stateless Rohingya in Myanmar: A call for solutions. *Columbia Journal of International Affairs* (68) pp. 137-156.
- Tendayi Achiume, E. (2014). Beyond Prejudice: Structural Xenophobic Discrimination Against Refugees. *Georgetown Journal of International Law* (45) pp. 323-381.
- United Nations. (2019). Concept Note: The Second Global Summit on Religion Peace and Security. Building bridges, fostering inclusivity and countering hate speech to enhance the protection of religious minorities, refugees and migrants. Retrieved from <https://www.unog.ch/>.
- United Nations General Assembly (UNGA) (19 September, 2016). *New York Declaration for Refugees and Migrants*. UN Doc A/RES/71/1.
- United Nations Human Rights Committee (HRCComm). (1983). General Comment No. 11: Article 20. Retrieved from <http://tbinternet.ohchr.org/>.
- _____ (2011). General Comment No. 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression. UN Doc CCPR/C/GC/34.
- United Nations Human Rights Council (UNHRC). (2012). Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief (12 April 2012). UN Doc A/HRC/RES/16/18.
- Van Blarcum, C.D. (2005). Internet Hate Speech: The European Framework and the Emerging American Haven. *Washington and Lee Law Review* (62) pp. 781-830.
- Vienna Convention on the Law of Treaties, adopted 23 May 1969, 1155 UNTS 331 (entered into force 27 January 1980).
- Waldron, J. (2006, 20 July). Boutique Faith. *London Review of Books* (28), pp. 22-23.
- Wieviorka, M. (2010). Racism in Europe. In Martiniello, Marco and Rath, Jan (eds) *Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation*, Amsterdam, Netherlands: Amsterdam University Press.
- Williams, M.H. (2010). Can Leopards Change Their Spots? Between Xenophobia and Trans-ethnic Populism among West European Far Right Parties. *Nationalism and Ethnic Politics* (16) pp. 111-134.
- Wimmer, A. (1997). Explaining xenophobia and racism: A critical review of current research approaches. *Ethnic and Racial Studies* (20) pp. 17-41.



II. RESEÑA

UN PANORAMA LUEGO DE 25 AÑOS DE LA PUBLICACIÓN DE “EL CHOQUE DE LAS CIVILIZACIONES”. RESEÑA DEL LIBRO: ORSI, D. (CORD). (2018). *THE ‘CLASH OF CIVILIZATIONS’ 25 YEARS ON: A MULTIDISCIPLINARY APPRAISAL*. BRISTOL: E INTERNATIONAL RELATIONS PUBLISHING.

READING “THE CLASH OF CIVILIZATIONS” AFTER 25 YEARS FROM ITS PUBLICATION. BOOK REVIEW: ORSI, D. (CORD). (2018). *THE ‘CLASH OF CIVILIZATIONS’ 25 YEARS ON: A MULTIDISCIPLINARY APPRAISAL*. BRISTOL: E INTERNATIONAL RELATIONS PUBLISHING.

Santiago Carranco Paredes¹

ORCID: 0000-0002-7752-8175

RESUMEN

La presente reseña pretende sintetizar las ideas principales propuestas en el texto *The ‘Clash of Civilizations’ 25 Years On: A Multidisciplinary Appraisal*, editado por Davide Orsi. A su vez, plantea una imagen sobre la tesis propuesta hace 25 años por Samuel P. Huntington sobre el choque de las civilizaciones y cómo su pensamiento ha influenciado en el quehacer político actual. El objetivo del libro reseñado es presentar los conceptos de “El choque de las civilizaciones” y sus derivaciones para mostrar las maneras en las que estos se han desarrollado, evolucionado o transformado para poder explicar y entender los fenómenos actuales que se producen en el ámbito de la política global.

Palabras clave: Civilización, cultura, ideología.

ABSTRACT

The present text aims to recapitulate the main ideas proposed in the text the “Clash of Civilizations 25 Years On: A Multidisciplinary Appraisal” edited by Davide Orsi. At the same time, it presents an account of the thesis proposed 25 years ago by Samuel P. Huntington about the clash of civilizations and the way in which such thoughts have influence in the current political affairs. The aim of the book is to present the concepts of the Clash of Civilizations and its derivations in order to demonstrate the ways in which they have developed, evolved or transformed to explain and understand contemporary global politics.

Keywords: Civilization, Culture, Ideologies.

1 Profesor investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE). Estudiante del Doctorado en Estudios Internacionales de FLACSO-Ecuador. Becario de Excelencia en la Universidad de Edimburgo, MSc. Teoría Política Internacional. Miembro del Centro de Ecuatoriano de Estudios Internacionales (CEII). Correo electrónico: scarrancoparedes@gmail.com / sacarrancopa@uide.edu.ec).



Han transcurrido 25 años desde la publicación del artículo seminal de Samuel P. Huntington titulado “El choque de las civilizaciones”, texto que logró capturar la realidad de un mundo posguerra fría y revolucionó el debate que se mantenía en las relaciones internacionales de la época. El aporte de Huntington fue la incorporación del estudio sobre las civilizaciones, la cultura y la religión, concebidos como elementos fundamentales para entender el mundo en donde las ideologías ya no eran la causa de los conflictos entre Estados. De esta manera, propuso que las nuevas tensiones a nivel global serían causadas por el choque de valores inconmensurables, entendidos como las diferentes maneras de ver al mundo, propias de la cultura y religión entre los Estados cristianos occidentales y los Estados no occidentales.

Luego de 25 años de su publicación, Davide Orsi presenta un balance y una revisión de las ideas y conceptos contenidos en “El choque de las civilizaciones” desde una perspectiva multidisciplinaria y multitemática. Cada capítulo se concentra en destacar uno o varios elementos del pensamiento de Huntington con el objetivo de examinar su evolución, plantear críticas a este mismo o explicar la manera en la que ha influenciado las decisiones políticas y la construcción de las relaciones internacionales de la actualidad.

El primer capítulo, a manera de introducción, realiza una revisión epistemológica de los conceptos de Huntington. Plantea que, si bien fue un crítico del neorrealismo, sus ideales parten de preceptos realistas. Esto se debe al talante pesimista que se percibe en “El choque de las civilizaciones”, el cual es propio de un realismo clásico que concibe a una humanidad perdida, destinada al conflicto, en donde la política es la continuación de la guerra y ninguna institución podría actuar como a manera de un Estado controlador para salvar a la política internacional de su destino.

Por otra parte, los capítulos 2, 3, 4 y 5 se adentran en los conceptos de “civilización” y “cultura”. En estos se plantea un cambio de perspectiva con respecto a la que mantenía Huntington. En “El choque de las civilizaciones” se entendía la civilización como una unidad autocontenida que tiene un comienzo y un fin (Huntington 1997). Mientras tanto, la perspectiva actual parte desde el constructivismo y plantea que las civilizaciones son las expresiones identitarias de las sociedades que proveen marcos de referencia y legitiman o plantean críticas a proyectos homogeneizadores (Bettiza y Petito 2018).

De esta manera, se plantea que las civilizaciones son un sistema de ideas que se esparce, se contrae y transforma. No obstante, la noción de civilización como unidad autocontenida se la puede encontrar como trasfondo de ciertas políticas exteriores occidentales actuales como la guerra contra el terrorismo o el plan-

teamiento de la prohibición durante la administración de Trump a la entrada de ciertas nacionalidades a su territorio son una expresión directa de la idea de nosotros (nuestra civilización occidental) contra ellos (su civilización musulmana).

En el capítulo 6 se revisa el concepto de "Estado parental" (*kin country*), que se ha entendido como el portaestandarte de los valores civilizatorios de cierto grupo de Estados (Nossa 2018). En este sentido, este concepto parte de la idea del parentesco (*kinship*) civilizatorio que no se entiende actualmente como los meros intereses e intercambios materiales entre Estados, sino como una especie de lazos comunes que encuentran su sentido en ciertos tipos de relaciones familiares antepasadas, cuestiones relacionadas con la movilidad en temas de turismo, intercambios culturales y educacionales que hacen que se generen sentimientos de confraternidad con otros miembros de esta civilización (Nossa 2018). No obstante, dentro de esta sección, si bien se plantea que existe un debate sobre la evolución de este concepto, no se exponen formas claras de expresarlo en fenómenos concretos actuales.

Por otra parte, en el capítulo 7 se realiza un balance sobre las tres tesis que se produjeron luego de la guerra fría y la validez que tendrían actualmente. Así, se propone que, a diferencia de la tesis del "Fin de la historia" de Francis Fukuyama (1992) y "La tragedia de la política mundial" de John Mearsheimer (2001), si bien la tesis del choque de las civilizaciones como un sistema de conceptos conglomerados ya no es pertinente para comprender la política internacional, ciertos conceptos de manera aislada pueden ayudar a entender fenómenos que se producen en el escenario político actual.

En este sentido, el fortalecimiento y la legitimación de los discursos de gobiernos nacionalistas y altamente proteccionistas se transmiten al público como una respuesta a las amenazas que pueden traer los migrantes provenientes de otras civilizaciones como es el caso de los Estados Unidos, en donde se ha propuesto fortalecer y completar la construcción de un muro fronterizo. Otro caso en donde se pueden ver estas nociones es dentro de los principios del Estado Islámico (EI) en donde se promulga la construcción de un califato universal por medio del llamado a todos las personas musulmanas que quieren frenar el proceso "civilizatorio" del occidente.

No obstante, las tres tesis quedan obsoletas cuando se analiza el caso de los BRICS, que demuestra que el sistema liberal democrático puede ser cuestionado, que varios Estados provenientes de diferentes civilizaciones pueden entrar en un proyecto cooperativo y que no necesariamente el surgimiento de nuevos poderes hegemónicos desemboca en un conflicto internacional. Al respecto, el capítulo 8 también es crítico con las predicciones de Huntington. Estas tuvieron

sentido luego de los ataques del 11 de septiembre del 2001 en las ciudades estadounidenses, pero no explican la crisis de Crimea del 2014, que protagonizaron dos Estados autocontenidos dentro de una misma civilización.

El capítulo 9 analiza el caso de Rusia y de su política exterior y enfatiza el caso de la crisis de Crimea. Este apartado, en específico, se centra en el papel de la idea civilizatoria en los discursos y acciones del presidente ruso, así como en el panorama político de Estonia después de la caída de la Unión Soviética. Estas contribuciones examinan las relaciones entre Rusia y sus vecinos, haciendo que el concepto de Estado parental tenga sentido hasta cierto punto. Por otra parte, el capítulo 10 se sitúa fuera del análisis del mundo occidental. Este se concentra en las relaciones actuales entre China e India. De esta manera, se examina cómo la autopercepción como Estados-civilizaciones han dado forma a las identidades nacionales y a las relaciones bilaterales entre los dos países.

El capítulo 11 se centra en analizar el derecho internacional desde la perspectiva civilizatoria. Es así como considera las acciones de la Corte Penal Internacional en África y explora cómo los argumentos sobre las civilizaciones se utilizan para contrarrestar los reclamos de talante cosmopolitas que se realizan sobre los derechos humanos. En este apartado se expone que la idea de un choque de civilizaciones es de relevancia en el debate normativo contemporáneo en temas de derecho internacional y repartición de justicia. Como ya se mencionó, la tesis de Huntington también ha tenido un gran impacto en el debate público, especialmente sobre temas relacionados con el multiculturalismo y las interacciones que se producen con las minorías religiosas.

En el capítulo 12, se explora la actual crisis migratoria en el Mediterráneo y su vínculo con las ideas de “El choque de las civilizaciones”. En este sentido, se considera el impacto de los éxodos migratorios en las políticas de carácter reactivo que ha mantenido la Unión Europea en este tema. En el capítulo 13, en esta misma línea, se exponen los argumentos propios de las tesis de Huntington a manera de justificación del ser de los movimientos de extrema derecha en el contexto político europeo, examinando el éxito electoral de *Alternativa para Alemania* (AfD) en el 2017. Es así como se ofrece una descripción detallada del impacto de las ideas civilizatorias sobre la posición política y la retórica de la AfD, en particular con respecto a la crisis de refugiados y la relación con las comunidades musulmanas.

A manera de cierre, se puede decir que el libro *The Clash of Civilizations' 25 Years On A Multidisciplinary Appraisal*, ofrece un vasto análisis sobre las ideas de Huntington de manera clara y concisa. Provee una síntesis del debate teórico sobre los conceptos presentes en el trabajo de Huntington y, a su vez, reflexiona

sobre la validez de sus ideas 25 años después de la publicación. Este trabajo está dirigido a profesionales de las relaciones internacionales, estudiantes de pregrado y post grado que quieren adentrarse en los conceptos de civilización y su importancia dentro de las relaciones globales.

El texto se centra, mayoritariamente, en los casos de naciones caucásicas europeas y estadounidense, ya que presenta una serie de ideas pertinentes para analizar los fenómenos en estas partes del mundo. Lo que clarifica la crítica de que hubiese sido de mayor relevancia para el público lector del Sur global que se introdujeran casos y voces de estas partes del mundo. No obstante, este libro debería ser una lectura obligada para grupos investigadores y estudiantes de relaciones internacionales que pretendan utilizar los conceptos referentes a cultura y civilización en sus investigaciones, tesis y trabajos académicos.

Referencias

- Bettiza, Gregorio, y Fabio Petito. (2018). Why (Clash of) Civilizations Discourses Just Won't Go Away? Understanding the Civilizational Politics of Our Times. En Davide Orsi (Ed.), *The 'Clash of Civilizations' 25 Years On: A Multidisciplinary Appraisal* (pp. 37-51). Bristol: E-International Relations Publishing.
- Fukuyama, Francis. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Simon and Schuster.
- Huntington, Samuel. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires: Paidós.
- Mearsheimer, John. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: WW Norton & Company.
- Nossa, Kim. (2018). The Kin-Country Thesis Revisited. En Davide Orsi (Ed.), *The 'Clash of Civilizations' 25 Years On: A Multidisciplinary Appraisal* (pp. 67-75). Bristol: E International Relations Publishing.
- Orsi, Davide. (2018). *The 'Clash of Civilizations' 25 Years On: Multidisciplinary Appraisal*. Bristol: E-International Relations Publishing.

