

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO INTERNACIONAL



**LA PARTICIPACIÓN DE GUATEMALA DENTRO
DE LA ACTUAL GOBERNANZA GLOBAL**

LICENCIADA

ISABEL VELASQUEZ HERRERA

GUATEMALA, FEBRERO DE 2021

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO INTERNACIONAL

**LA PARTICIPACIÓN DE GUATEMALA DENTRO
DE LA ACTUAL GOBERNANZA GLOBAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por la Licenciada

ISABEL VELASQUEZ HERRERA

previo a conferírsele el Grado Académico de

MAESTRA EN DERECHO INTERNACIONAL

(Magister Scientiae)

Guatemala, febrero de 2021

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

VOCAL I EN SUSTITUCIÓN

DEL DECANO: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez

VOCAL II: M. Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras

VOCAL III: M. Sc. Juan José Bolaños Mejía

VOCAL IV: Br. Denis Ernesto Velásquez González

VOCAL V: Br. Abidán Carías Palencia

SECRETARIO: M. Sc. Luis Renato Pineda

CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

VOCAL I EN SUSTITUCIÓN

DEL DECANO: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez

DIRECTOR: M. Sc. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez

VOCAL: Dr. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

VOCAL: Dr. Nery Roberto Muñoz

VOCAL: Dr. William Enrique López Morataya

TRIBUNAL EXAMINADOR

PRESIDENTA: M. Sc. Elsie Jeannette Sierra Belches

VOCAL: M. Sc. William Aroldo Rodríguez Marroquín

SECRETARIO: M. Sc. Pablo Andrés Bonilla Hernández

RAZÓN: “El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la Tesis sustentada”. (Artículo 5 del Normativo de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado).

Guatemala 11 de septiembre de 2020

Doctor
Luis Ernesto Cáceres
Director
Escuela de Estudios de Posgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimado Doctor Cáceres:

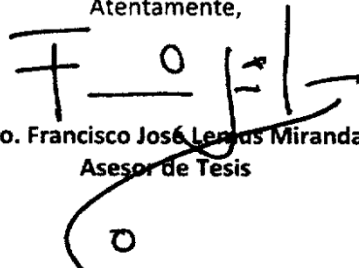
Es un gusto saludarlo deseando éxitos en sus labores profesionales. La presente comunicación tiene por objeto informarle que he procedido a realizar la asesoría de tesis, según nombramiento RES. DEEP.D.I. 345-2019 de fecha 18 de julio del año 2019, de la estudiante de la Maestría en Derecho Internacional, **Licenciada Isabel Velásquez Herrera** quien ha desarrollado el tema titulado "**La Participación de Guatemala dentro de la actual Gobernanza Global**", trabajo investigativo de tesis para obtener el Grado de Maestría en Derecho Internacional.

Al respecto, tengo a bien comunicarle que he asesorado el proceso de investigación realizado por la Licda. Velásquez, quien desarrolla el referido tema desde una perspectiva teórica, tomando en cuenta diferentes teorías de la Disciplina de las Relaciones Internacionales, así como de la Ciencia Política y naturalmente del Derecho Internacional. En tal sentido, realiza una aproximación metodológica sobre cual ha sido el papel del Estado de Guatemala en la estructura y sistema internacional y que de acuerdo a su planteamiento epistemológico denomina como Gobernanza Global. Así mismo, hace una disección sobre el desarrollo del sistema internacional actual, y cómo este determina el papel que países como el nuestro desarrolla en dicho sistema. Así también, realiza un análisis sobre el papel que el Derecho Internacional juega en esa Gobernanza Global, y en base a ello, plantea las aportaciones y limitaciones que el mismo presenta como forma de normar dicha Gobernanza.

Finalmente le informo que dicho trabajo investigativo, es un aporte serio en la temática del Derecho Internacional puesto que aborda una realidad actual y que pocas veces en el país se analizan como proceso de construcción de conocimientos y explicación sobre una realidad que en última instancia afecta a países como Guatemala. Por tal virtud, considero que el trabajo presentado por la Licda. Velásquez llena las calidades y cualidades para ser presentada ante el Honorable Tribunal Examinador de este Departamento de Posgrado.

Sin otro particular, agradezco la atención a la presente y hago propicia la ocasión para presentarle las muestras de mi más alta consideración.

Atentamente,



Mto. Francisco José Lenus Miranda
Asesor de Tesis

Guatemala, 25 de noviembre de 2020

Doctor Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
Director de la Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria, zona 12

Señor director:


Por la presente, hago constar que he realizado la revisión de los aspectos de redacción y ortografía de la tesis denominada:

**LA PARTICIPACIÓN DE GUATEMALA DENTRO DE
LA ACTUAL GOBERNANZA GLOBAL**

Esta tesis fue presentada por la Licda. Isabel Velásquez Herrera, estudiante de la Maestría en Derecho Internacional de la Escuela de Postgrado, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

En tal sentido, considero que, después de realizadas las correcciones indicadas, el texto puede imprimirse.

Atentamente,



Dra. Gladys Tobar
Revisora

Colegio Profesional de Humanidades
Colegiada 1450

Dra. Gladys Tobar Aguilar
Doctorado en Educación y Licenciatura
en Letras.
Colegio Profesional de Humanidades
Colegiada. 1450



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN

LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Guatemala, 26 de noviembre del dos mil veinte.-----

En vista de que la Licenciada Isabel Velásquez Herrera aprobó examen privado de tesis en la **Maestría en Derecho Internacional** lo cual consta en el acta número 31-2020 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **"LA PARTICIPACIÓN DE GUATEMALA DENTRO DE LA ACTUAL GOBERNANZA GLOBAL"**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Escuela de Estudio de Postgrado, Edificio S-5 Segundo Nivel. Teléfono: 2418-8409

Acto que dedico:

A Dios, por su amor y sabiduría.

A mis padres, Edwin Rolando Velásquez Lima y Liseth Herrera Rivera, por su amor y apoyo.

A mi hermana Liseth Velásquez Herrera.

A la Escuela de Estudios de Posgrado, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y a la Universidad de San Carlos de Guatemala.



Contenido

Página

Introducción

i

Capítulo I

1. El poder y su relación con el sistema internacional

4

1.1 Política

8

1.1.1 Concepto y vertientes

8

1.1.2 Política nacional

9

1.1.3 Política exterior

13

1.1.4 Control nacional de la política exterior guatemalteca

24

1.2 Relaciones Internacionales

30

1.2.1 Objeto y concepto

30

1.2.2 Niveles de análisis en las Relaciones Internacionales

32

1.2.3 Periodificación en las Relaciones Internacionales

33

1.2.4 Paradigmas en las Relaciones Internacionales

34

1.2.4.1 Paradigma realista

34

1.2.4.1.1 Postulados y características

37

1.2.4.1.2 Críticas al realismo político

38

1.2.4.1.3 Neorrealismo

39

1.2.4.2. Paradigma idealista

42

1.2.4.2.1 Concepto y características

45

1.2.4.2.2 Corrientes dentro del paradigma idealista

48

1.2.4.3 Diferencias entre el paradigma realista y el paradigma idealista

49

Capítulo II

2. Estructura del sistema internacional

53

2.1 Visiones ideológicas sobre escenarios políticos internacionales

54

2.1.1 Visión Hegemónica

54



| | | |
|---------------------|---|-----------|
| 2.1.2 | Visión de imperio | 55 |
| 2.1.3 | Visión Cosmopolita | 56 |
| 2.1.4 | La teoría crítica cosmopolita de Ulrich Beck | 57 |
| 2.1.5 | Visión unipolar, multipolar, y apolar | 61 |
| 2.2 | Globalización | 63 |
| 2.2.1 | Antecedentes | 64 |
| 2.2.2 | Procesos | 65 |
| 2.2.3 | Definición | 66 |
| 2.2.4 | Características | 66 |
| 2.2.5 | Riesgos de la globalización | 67 |
| 2.2.6 | Heterogeneización del Sistema Internacional | 70 |
| 2.2.7 | Transformaciones al concepto de estatalización | 71 |
| 2.2.8 | La soberanía de la globalización | 72 |
| 2.2.9 | Pluralidad de actores internacionales | 74 |
| 2.2.10 | Ejemplos de participación de nuevos actores internacionales en la Construcción de la actual Gobernanza Global | |
| Capítulo III | | |
| 3. | Gobernanza Global | 81 |
| 3.1 | Antecedentes | 82 |
| 3.2 | Diferencias entre gobernabilidad, gobernanza y gobierno | 83 |
| 3.3 | Principios | 83 |
| 3.4 | Definición | 84 |
| 3.5 | Clasificación | 86 |
| 3.6 | Los postulados de la Gobernanza Global dentro de las nuevas realidades internacionales | 87 |
| 3.6.1 | La mundialización y universalización del sistema internacional | 89 |



| | | |
|---------------------|---|------------|
| 3.6.2 | La transnacionalización de los problemas | |
| 3.6.3 | La interdependencia del sistema internacional | 95 |
| 3.7 | La estructura de la Gobernanza Global en el nuevo orden mundial | 96 |
| 3.7.1 | Nuevos objetivos generales de la Gobernanza Global | 96 |
| 3.7.2 | Nuevos objetivos específicos de la Gobernanza Global | 99 |
| 3.7.2.1 | De acuerdo a la Organización de Naciones Unidas | 99 |
| 3.7.2.2 | De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- | 102 |
| 3.7.2.3 | De acuerdo al Foro Económico Mundial | 103 |
| 3.7.2.4 | De acuerdo al Banco Mundial | 104 |
| 3.7.2.5 | De acuerdo a Conferencias y Convenios Internacionales | 105 |
| 3.7.3 | Nueva agenda mundial basada en derechos humanos | 107 |
| 3.7.4 | Nueva ética global | 108 |
| Capítulo IV | | |
| 4. | Guatemala, Gobernanza Global y globalización | 113 |
| 4.1 | Participación de Guatemala en la política exterior | 113 |
| 4.2 | Guatemala: la unión entre su política nacional, su política exterior y su Gobernanza Global | 128 |
| 4.3 | Guatemala y la creación de acciones que le permitan una mayor y mejor Participación dentro de la actual Gobernanza Global | 131 |
| Conclusiones | | 137 |
| Bibliografía | | 141 |
| Anexo | | 145 |



Introducción

Actualmente la sociedad internacional se encuentra en un proceso de transición de una antigua sociedad internacional a una nueva sociedad mundial. Esto quiere decir que también su forma de gobernanza ha ido transformándose y configurándose en lo que se denomina la nueva Gobernanza Global dentro de las nuevas realidades internacionales.

Estas nuevas realidades internacionales se han visto gestadas a partir del proceso de mundialización, universalización y principalmente del proceso de globalización, este último impulsado significativamente a finales de los años ochenta e inicios de los años noventa al finalizar la Guerra Fría. La culminación de esta Guerra permitió tratar temas a nivel mundial que nunca habían sido discutidos con tanta amplitud, como la integración de economías, la libertad de comercio y avances tecnológicos, que son factores claves para el impulso de la globalización y que en base a ellos se dio la superación del espacio y tiempo, se creó una mayor interdependencia de las actividades humanas en todos los ámbitos, generando una mayor interdependencia entre las sociedades. Los principales cambios que produjo la globalización en el sistema internacional fueron la heterogeneización del sistema internacional, el debilitamiento de la centralidad del Estado en las Relaciones Internacionales (con ello la humanización de las Relaciones Internacionales y la pluralidad de actores internacionales), la relativización del concepto de soberanía, la creciente interdependencia y comunicación entre los Estados y con ello la transnacionalización de los problemas.

Estos cambios a su vez produjeron que la Gobernanza Global, entendida como la gestión colectiva de problemas transnacionales o globales comunes a todos los Estados, presente en la actualidad una nueva estructura de gobernanza con nuevos objetivos generales y específicos, una nueva agenda mundial basada en derechos humanos y una nueva ética global. Es en este punto, en donde se configura el planteamiento del problema de la presente investigación, consistente en determinar



¿Qué acciones debe implementar el Estado de Guatemala, que le permitan tener una mayor y mejor participación dentro de la nueva estructura de Gobernanza Global, desde la perspectiva del Derecho Internacional Público?

Para contestar esta interrogante se partió de la hipótesis consistente en que Guatemala debe impulsar acciones legislativas y de otro carácter que le permitan actuar con mayor eficiencia y eficacia dentro de las negociaciones internacionales, acciones que deberán ser implementadas en la formulación de su política exterior y por consiguiente verse reflejado tanto en su normativa, como en sus lineamientos generales de política exterior, a fin de que al momento de actuar en el plano internacional se puedan tomar decisiones que mejoren y aumenten su participación en temas de Gobernanza Global.

En ese sentido, para comprobar esta hipótesis, se analizó cómo Guatemala desarrolla y ejecuta su política exterior y sus Relaciones Internacionales con otros Estados, a partir del análisis de casos concretos. De este análisis se evidenciaron ciertas fallas que se constituyen como puntos o áreas que necesitan ser trabajados y mejorados, para lo cual se hace una serie de recomendaciones sobre la implementación de ciertas acciones que permitirán trabajar en la subsanación de esas fallas y por lo tanto mejorar la participación del Estado en su planificación de política exterior, y por consiguiente en su participación en Gobernanza Global.

Capítulo I

POLÍTICA EXTERIOR

DEFINICIÓN:

“Aquella parte de la política general, formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”. (Calduch. 1991)

CONFUSIONES:

1. Política exterior de Estado como política exterior de Gobierno.
2. Política exterior como acciones externas que excluye otro tipo de acciones (acciones decisorias, de evaluación y de control).
3. Política exterior como excluyente de la política interna de un Estado.

ELEMENTOS:

1. Carácter estatal.
2. Unión política exterior y política interior de los Estados.
3. Definición de objetivos-fines y medios idóneos.

ETAPAS

POLÍTICA EXTERIOR

ETAPAS

Etapa de elaboración/ decisoria de la política exterior

1. Fase de información (Definir la situación)
2. Fase de evaluación (Determinar los objetivos y medios en relación al contexto)
3. Fase de identificación (Buscar alternativas)
4. Fase de selección (Elegir una de las posibles opciones)

Etapa de ejecución de la política exterior

Etapa de control de la política exterior

1. Control a nivel nacional-control a nivel internacional.
2. Control político-control jurídico.
3. Controles nacionales (Guatemala) de la política exterior: legislativo, judicial, administrativo y popular.

Tipos de decisiones:

1. Por su contenido: decisiones finalistas / decisiones instrumentales.
2. Por el tiempo de adopción y ejecución: decisiones inmediatas/decisiones a mediano plazo/decisiones a largo plazo.
3. Por la naturaleza de los agentes decisores: decisiones de carácter cerradas/ decisiones de carácter abierto.
4. Por su grado de necesidad: decisiones originarias/decisiones derivadas.

CONTROL NACIONAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR GUATEMALTECA

Lineamientos de la política exterior de Guatemala

| Disposiciones constitucionales. | Elementos conceptuales o ideológicos. | Principios históricos y valores contemporáneos. | La relación especial con el resto de Centroamérica. | Los intereses nacionales, políticos, económicos, comerciales, financieros, ambientales, sociales y culturales. | Los objetivos de la política pública de Gobierno. |
|--|--|---|---|--|--|
| <p>1. Control ejecutivo de la política exterior: artículos 149, 119, 183, 191 Constitución.</p> <p>2. Control legislativo de la política exterior: artículo 171, 172, 183 Constitución.</p> <p>3. Control constitucional: artículo 272 Constitución.</p> <p>4. Control popular de la política exterior: artículo 173 Constitución.</p> | <p>1. Principios internacionales.</p> <p>2. Reglas internacionales.</p> <p>3. Prácticas internacionales.</p> <p>4. El mantenimiento de la paz.</p> <p>5. La libertad.</p> <p>6. El respeto y defensa de los derechos humanos.</p> <p>7. El fortalecimiento de los procesos democráticos.</p> <p>8. El fortalecimiento de instituciones internacionales.</p> <p>9. El beneficio mutuo y equitativo entre los Estados.</p> | <p>1. La autodeterminación de los pueblos.</p> <p>2. La no intervención en los asuntos internos de otros Estados.</p> <p>3. La solución pacífica de las controversias.</p> <p>4. La prohibición de amenazas o uso de la fuerza.</p> <p>5. La igualdad jurídica de los Estados;</p> <p>6. La promoción de la amistad y el respeto para con los demás Estados.</p> <p>Otros principios:</p> <p>-Respeto a una sociedad multicultural, pluricultural y multilingüe.</p> <p>-Promoción al respeto y la tolerancia.</p> <p>-Promoción del diálogo y la concertación.</p> <p>-Promoción de la identidad cultural y la interculturalidad.</p> | <p>✓ Artículo 150 de la Constitución Política de la República de Guatemala.</p> | <p>Es la razón de ser de los cuatro lineamientos anteriores ¿por qué? Porque los intereses nacionales son la razón por la cual se planifica una política exterior, estos hacen que se le otorgue a la política exterior una expresión de Estado que trasciende a la figura del gobierno de turno: <i>“Los intereses del país van variando con el tiempo, pero no necesariamente en función del cambio de la administración gubernamental”</i> (Lineamientos de la Política Exterior de Guatemala, 2012).</p> | <p>De la mano con el anterior, ya que los objetivos de la política pública nacional de Gobierno, deben velar por proteger los intereses nacionales y aunque estos pudiesen ser interpretados o jerarquizados de distintas maneras según cada gobierno, estos siempre deben estar enfocados a cumplir con satisfacer el bien común de la población.</p> |





1. El poder y su relación con el sistema internacional

¿Por qué es importante conocer la dinámica del poder en las relaciones internacionales? A partir del análisis del debate político, visiones ideológicas y teorías que han surgido a lo largo de los años en torno al poder en las relaciones internacionales, es que se logra comprender la estructura básica del sistema internacional.

Es decir, como éste funciona y por consiguiente el modelo de Gobernanza Global que debe regir en el orden de sus relaciones. Esta primera reflexión permitirá llevar el análisis a un estudio más amplio y profundo, que facilitará comprender cómo se relacionan externamente los Estados y en consecuencia como surgen las Relaciones Internacionales en el plano mundial, y es que todo este engranaje resulta significativo para el presente estudio.

Definir el término *poder* es extremadamente complejo, porque se trata de un aspecto social esencial de la vida humana, por este motivo existen varias ideas e interpretaciones de lo que debe entenderse. En palabras de Ulrich Beck, “somos testigos de una de las transformaciones más importantes de la historia del poder”¹. Sanahuja (2008). Las definiciones generales del poder establecen que este debe ser entendido como: “La Facultad para hacer o abstenerse o para mandar algo”. (Cabanellas, 1979). “Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo, tener más fuerza que alguien o ser más fuerte”. (Real Academia Española, 2001) “Imposición de voluntad dentro de una dicotomía mandar-obedecer”. (Weber, 2014). En ese sentido se define el concepto de poder bajo el empleo de sinónimos como dominio, posesión, vigor, fuerza y poderío. Dentro de la amplitud del concepto de poder existen dos clasificaciones generales, uno referente a un poder natural y otro referente a un poder humano. De tal manera que puede existir una

¹ Más adelante se explicará la teoría crítica cosmopolita de Ulrich Beck. Sin embargo, es menester mencionar brevemente lo que él llamaba el “juego del metapoder”, que es para él, aquel poder que se desarrolla o escapa del poder territorial y que es desarrollado por las empresas transnacionales y el capital, para quienes la jurisdicción estatal es irrelevante. En ese sentido, los Estados deben ejercer un contrapoder que se logra únicamente cuando éstos participan del proceso de globalización y cosmopolitización, ser parte pues de una gobernanza global.



distinción entre un poder que atiende a un carácter puramente material que responde a leyes mecánicas o impersonales, llamado poder natural y que lo encontramos en los actos de la naturaleza como tal, por ejemplo una inundación; de un poder que nace de un actuar humano y que por ende desarrolla formas particulares de dominio sobre la naturaleza, a este se le denomina poder humano.²

Este poder humano puede ser clasificado de distintas formas, según sea el punto de vista desde el cual se parta. Si se parte de un sentido de vista sociológico Bodenheimer (1994), indica que este poder es la capacidad de un individuo o de un grupo de llevar a la práctica su voluntad, incluso si existe resistencia, y este poder puede ejercerse por medios físicos, psicológicos o intelectuales. Desde el punto de vista político, el poder es definido como el ejercicio de funciones o de actividades políticas por parte de personas que desarrollan cargos representativos dentro del gobierno, y cuya finalidad obedece a influir en el comportamiento o en el actuar de la sociedad.

Este poder político se ejercer desde el gobierno de un Estado, y se realiza para mantener el orden, la seguridad y el bien común. En los Estados democráticos se dice que la legitimación del poder político radica en el pueblo quienes lo delegan al Estado para el ejercicio de sus atribuciones. Desde el punto de vista económico, el poder es entendido como el dominio o la influencia que tiene una persona o grupo, por el hecho de poseer un elevado volumen de recursos o ser dueño de los medios de producción. En consecuencia en torno al poder, se puede decir que este es producto de la interacción humana, y por lo tanto puede ser analizado y definido desde distintas perspectivas, pues el actuar del ser humano es variado. Sin embargo, sea cual sea su definición siempre que se hable de poder, nos dice

² De acuerdo con esta definición la diferencia entre el poder humano y el poder natural, radica en el modo consciente de utilizar el primero. El factor consciencia constituye un elemento diferenciador del ser humano del resto de seres vivos, la consciencia permite poder controlar actos y aprender conductas. Sin embargo, el que sean actos conscientes, no implica que sean actos racionales. En ese sentido, los actos que el ser humano ejecuta surgen de modo consciente, pero su motivación puede que sea inconsciente/irracional (como por ejemplo derivado de ciertas creencias). Así somos conscientes de los actos que ejecutamos, pero no siempre de las motivaciones que impulsaron ejecutarlos, razón por la cual se generan razonamientos y explicaciones a posteriori de los motivos.



Sanahuja (2008), este se relaciona con la capacidad de controlar o al menos de influir en el resultado de los acontecimientos. En el plano de las Relaciones Internacionales se realiza una distinción entre poder relacional y poder estructural. Esta distinción ha tenido gran influencia en los últimos años y se realiza para analizar los procesos de globalización; al respecto Susan Strange establece que el poder relacional es el poder clásico que desarrolla el Realismo, y que consiste en imponer la voluntad sobre otro, por lo tanto es un poder rústico por así decirlo, porque no llega a modificar las estructuras ni fuentes de poder como tal, sino que simplemente impone su voluntad y es por ende un poder que es muy evidente y claro.

Por el contrario, está el poder estructural el cual se ejerce de manera *“sutil”*, pero que impacta más que el poder relacional, porque moldea las estructuras de poder, es decir, moldea el escenario de actuación de los distintos actores internacionales. Dicho de otro modo, en tanto el poder relacional se basa en tomar ventaja de ciertas capacidades y recursos que pueda tener, el poder estructural se basa en *“cambiar las reglas del juego”*, y *“determinar cómo otros jugarán ese juego”*, debido a ello le permite definir qué conductas son aceptables y cuáles no, qué funciones ejecutarán cada actor, bajo qué valores, y cuáles serán los costes y beneficios.

Para comprender el poder estructural de Susan Strange, se parte de la idea que tanto el poder como la sociedad internacional en sus versiones *“clásicas”*, ya no son las mismas. Parte de una diferenciación entre el mundo estatocéntrico y el mundo multicéntrico, en donde en el primero los actores se encuentran unidos por la soberanía territorial o por la jurisdicción estatal; en tanto que en el segundo, se encuentran vinculados por cuestiones que escapan de la soberanía territorial, por ejemplo, por aspectos económicos, tecnológicos, u otros; en síntesis, aquellos que se desarrollaron o exacerbaron como producto de la globalización, en palabras de James N. Rosenau (2003), es el proceso de la globalización el que está definiendo los nuevos procesos del orden mundial. Sin confundir el hecho de que el mundo



estatacéntrico continúa, pero este debe convivir con el surgimiento del nuevo mundo multicéntrico. Por ello el poder estructural no es únicamente poder coercitivo. Para Susan Strange es poder económico, además utiliza la teoría del poder estructural, para explicar que el poder ya no radica única y exclusivamente en los Estados, y se pregunta *“¿Dónde se ubica el poder? en los Estados, ciertamente, pero hasta cierto punto. Pero también en los mercados. En las empresas, también, y posiblemente en otras entidades. Para Strange el poder en el plano internacional se explica, en la relación entre el poder del Estado, la transnacionalización de la producción, y el cambio tecnológico. (Sanahuja, 2007, p. 333).*

Joseph Nye, realiza una distinción que permite comprender el tema del poder en el mundo de la globalización y que consiste en diferenciar el poder duro del poder blando, y el poder militar del poder económico. El poder duro (*hard power*) es explicado por Joseph Nye, a través de una analogía; para él, el poder duro es la capacidad de usar palos y zanahorias (*carrots and sticks*), en base a dos medios fundamentales, el económico y militar. En su analogía los palos representan amenazas, coerciones o sanciones, en tanto que las zanahorias representan incentivos, alianzas o promesas, mediante los cuales se logra controlar el actuar. En otras palabras, el poder duro se basa en los medios militares y económicos, para imponer la voluntad, que son medios que se caracterizan por ser más coercitivos y de mayor presión.³

Por otro lado, en épocas más recientes Joseph Nye crea el concepto poder blando (*soft power*), el cual es entendido como la capacidad de imponer la voluntad sobre otros, a través de medios culturales e ideológicos, aunado a un auxilio de medios diplomáticos, que son medios que se caracterizan por ser más sutiles, atractivos y persuasivos. En palabras de Nye, el poder blando implica cooptar y no coaccionar.⁴

³Es similar a la concepción de los realistas en cuanto a que el poder radica en los recursos.

⁴ Un ejemplo de soft power, podría ser la Guerra Fría. Otro ejemplo, podrían ser los juegos olímpicos, en donde los países participantes pretenden exaltar ciertos valores que los distinguen, y darse a conocer por ello con el resto del mundo, concibiendo los juegos como un arma propagandista.



1.1. Política

1.1.1. Concepto y vertientes

El término política, por derivarse de una ciencia social, tiende a ser polisémico y a emplearse en diferentes usos, a continuación se brinda una visión breve y precisa de como se ha desarrollado el término política y su acepción actual.⁵

Los antecedentes más remotos del término política, se encuentran en la Antigua Grecia, especialmente en Atenas a.C., en ella se creó la idea de hombres ciudadanos libres y esencialmente igualitarios, con derecho y obligación moral de participar en asuntos públicos.⁶ Esta participación hizo que concibieran a los Estados y a los gobiernos como creaciones humanas debatibles, modificables y perfectibles (*Emmerich, 2007*). A raíz de esa idea de participación ciudadana, los griegos empezaron a desarrollar términos y teorías que trataban de explicar dicha actividad, crearon el término *polis* para referirse a las ciudades-Estado, *polites* a sus ciudadanos y *politiké* a la actividad pública de los ciudadanos: Con esta idea, Aristóteles se cuestionaba ¿qué es la polis? y decía: Vemos que toda la actividad del político y del legislador se refiere a la ciudad. Y el régimen político es cierta ordenación de los habitantes de la ciudad. (*Borón, 1999*). De ahí que Aristóteles estableciera que la política ha existido siempre, ya que donde existe sociedad, existe organización y en consecuencia se “hace” política, porque el hombre es un animal político (*zoon politikon*).

En ese sentido, los griegos entendían la política como: “*La participación de los ciudadanos en la organización de la sociedad y el Estado y en la determinación de quiénes, por qué y cómo deben gobernar; la política consistía en determinar -y en lo posible alcanzar- metas colectivas (lo público), como opuestas y superiores a los intereses privados*”. (*Emmerich, 2007, p. 15*). Estas concepciones aunque

⁵ No debe confundirse el término política de político, ya que éste último hace alusión a una característica que se deriva de la propia existencia social del ser humano.

⁶ La concepción griega de ese tiempo en relación al concepto de hombre, excluía de la vida social y por ende de la vida política a las mujeres, esclavos y extranjeros.



antiguas, siguen estando vigentes y dieron origen a lo que se conoce como el pensamiento político, entendido como aquel conjunto de ideas y reflexiones orientadas a estudiar los fines y organización de la sociedad, del Estado, el Gobierno y del ciudadano en la vida política. Según Gustavo Emmerich (2007), el pensamiento político involucra tres vertientes principales: la primera radica en el discurso político, y por lo tanto es un pensamiento de carácter subjetivo que tiene como finalidad congrega voluntades, para conseguir metas colectivas llamando para ello a la acción. Esta primera vertiente del pensamiento político se ve manifestada en la actualidad en la actividad de los actores políticos, entre ellos los partidos políticos.

La segunda vertiente consiste en la filosofía política que es un pensamiento de carácter especulativo, y que intenta establecer y definir cuál es la mejor forma de gobierno, cuales debiesen ser los fines y valores de la vida en sociedad, es decir, le interesa conocer el fundamento y la razón de ser de la sociedad, del Estado, del Gobierno y del poder público. Por último Emmerich establece que la tercera vertiente, es la denominada Ciencia Política, la cual busca investigar, describir y explicar la realidad fáctica del gobierno y de las acciones y luchas que giran en torno a él, se encarga de estudiar los hechos y no cuestiones especulativas. Por ello, dentro de esta última se estudian las formas existentes de gobierno.

En consecuencia, se puede decir que en la política hay dos significados fundamentales: el primero referente a los ciudadanos y su participación en los asuntos públicos y el segundo referente a la actividad del Estado, del gobierno y su relación con el poder público que involucra principios, fines y la determinación de quiénes, porqué y cómo deben gobernar.

1.1.2. Política nacional

En el tema anterior se analizó el término política y se concluyó que a pesar de los distintos significados que pueda dársele, su finalidad consiste en organizar a la



sociedad garantizando una convivencia pacífica, a través de la resolución de los conflictos que en ella puedan suscitarse, en consecuencia, la política es un proceso de organización de la sociedad. Ahora bien, siguiendo con el método inductivo, es esencial para el presente estudio analizar el término de política nacional, también llamada política interna, política doméstica e inclusive como política del Estado o políticas públicas.

La política interna hace referencia al conjunto de decisiones a nivel interno de un gobierno, y por lo tanto esta se ejecuta en el marco de una colectividad nacional que se organiza a través de Estados y gobiernos, y responde a la consecución de fines y objetivos específicos de carácter nacional, los cuales pueden exteriorizarse en normas, planes, programas, proyectos entre otros. Se puede decir entonces que de la política se deriva la política nacional, y que mientras la primera es el campo general con características multifacéticas, la política nacional es el campo específico que particulariza objetivos nacionales. Para comprender como interactúan los Estados entre sí, esto es fuera de sus fronteras, lo que se conoce como Relaciones Internacionales y política exterior, es conveniente conocer cómo los Estados actúan en la prosecución de sus intereses a nivel interno, a saber, cómo controlan su propia conducta, de esto surge la pregunta ¿Cómo un Estado se controla a sí mismo?

El control que ejerce un Estado sobre sí, se basa en conocer el manejo y combinación de tres corrientes distintas de información. La primera de estas corrientes, se ejecuta a través de los mensajes que provienen del mundo exterior; la segunda a través de los sistemas y recursos que maneja el propio actor, como informes diplomáticos, leyes, tratados, archivos en oficinas de gobierno entre otros; y, la tercera proviene de la memoria, la cual se obtiene por medio de “recuerdos estatales”, en una minoría residen como memorias personales, esto puede ser en la mente de los altos funcionarios y gobernantes, en las élites estatales y en las mentes de los miembros pertenecientes a los estratos sociales políticamente más significantes. Sin embargo, la parte significativa de esos



recuerdos estatales residen en la mente de toda la población, que se ve reflejada en sus principios, cultura y lenguaje y que hace que ante cierto tipo de eventos la población tenga predisposición a cierta clase de respuesta.

A partir de estos tres canales de información, el Estado a través de su Gobierno puede crear planes y estructuras de actuación ante ciertos sucesos, manteniendo su autonomía, personalidad y libertad, ante lo cual puede ejercer un control sobre sí mismo. Karl W. Deutsch, expone un ejemplo mediante el cual explica como un Estado debe emplear las corrientes anteriores, para poder tener un control sobre sus intereses, dentro del manejo de su política nacional: *“Supongamos que llega un mensaje al gobierno de Estados Unidos acerca de una repentina crisis política en un país extranjero. El funcionario responsable del departamento de Estado tiene que evocar en su memoria los hechos más pertinentes: dónde está ese país y cuáles son las condiciones políticas económicas y militares fundamentales que prevalecen allí; qué intereses norteamericanos están implicados allí en lo que toca a ciudadanos e inversiones norteamericanos, así como en lo referente a nuestros intereses políticos, económicos y estratégicos más amplios; qué recursos para ejercer influencia económica o política, así como en lo referente a bases, tropas, buques y aviones puede tener Estados Unidos en las cercanías, y qué aliados tiene ese sector...”* (Deutsch, 2017, p. 103).

Es en esa tarea cuando se hace uso de las corrientes de información. El encargado debe analizar la opinión política interna, los puntos de vista del presidente, del organismo legislativo y judicial, las opiniones de la población y de los grupos de interés más importantes, los medios de comunicación, además de recordar sobre problemas políticos similares, o inclusive elevar la discusión a sus superiores, puede revisar memorias, informes, archivos entre otros.

La política nacional también puede ser comprendida como las acciones y omisiones que el Estado realiza en cuanto a atender las necesidades básicas de la sociedad; para ello se organiza de acuerdo con la Teoría Política, desde tres



esferas en cuanto a la organización del poder, legislativo, ejecutivo y judicial. La ejecución desde estas tres instancias marcará en términos generales la política interna, no obstante que, en tiempos más contemporáneos la política internacional influirá en gran medida en las políticas nacionales, particularmente en aquellos países con una alta dependencia del sistema internacional.

Bajo esta perspectiva, deben entenderse que la combinación de estas tres instancias genera lo que muchos autores denominan las políticas públicas y su administración como implementación. Cabe destacar que una de éstas políticas corresponderá a la que denominaremos más adelante como política exterior. En consecuencia, es oportuno clarificar hasta cierto punto lo concerniente a la política nacional. A ese respecto, la formulación de la política nacional reviste de mucha importancia en el entendimiento de las dinámicas del poder. Teóricamente se define su formulación a través de lo que se ha denominado como el interés común o interés general, lo que lleva a establecer el interés nacional.

Desde el punto de vista de la Teoría del Estado, éste se organiza como consecuencia de la necesidad de dirimir las diferentes contradicciones sociales que toda comunidad humana tiende a generar; para ello se establece una serie de acuerdos o puntos de entendimiento, y que de acuerdo con Jacobo Rosseau se establece como un contrato social, por medio del cual se instituirán las pautas del ejercicio del poder. En consecuencia el Estado se organiza para la atención de las necesidades más generales que toda población requiere. Para ello se genera un proceso de canalización de necesidades, las cuales han de sistematizarse a través de una norma la cual debe reflejar el consenso de las mayorías para institucionalizarse, hablamos de la capacidad de legislar. A raíz de que se tiene conocimiento de cómo un Estado se controla a sí mismo, esto es como maneja su política interna, se puede proceder a cuestiones llevadas a otro nivel, fuera de lo nacional, ¿Cómo se hace y ejecuta la política exterior? ¿Cuál es el lugar que toma la política exterior en la toma nacional de decisiones? ¿Cuándo la política exterior podría tener primacía sobre la política interna?



1.1.3. Política exterior

La política exterior nace a partir del surgimiento de la necesidad de los Estados de relacionarse e integrarse dentro de una comunidad de Estados, a lo largo de los años la definición de política exterior ha sufrido cambios y se ha adaptado a nuevas realidades, y esto ha hecho que existan confusiones comunes en cuanto a su significado, por lo que dicho concepto no resulta obvio y exige cierta precisión.

En tal sentido, Calduch, en su libro *Dinámica de la Sociedad Internacional*, explica que la primera confusión y la más común, consiste en identificar a la política exterior de un Estado con la política exterior desarrollada por su gobierno. Es decir, cuando se habla de política exterior no se refiere únicamente a una actividad exclusiva de un gobierno o inclusive exclusiva del órgano ejecutivo. Esta concepción estuvo bien hasta hace más de un siglo, cuando el protagonismo político de la base social del Estado era el gobierno como tal. Sin embargo, actualmente se entiende que en un Estado existen una diversidad de poderes e instituciones que participan activamente en la política nacional y por consiguiente en las relaciones exteriores del Estado.

Continúa Calduch explicando que una segunda confusión en cuanto al término de política exterior, está en las definiciones que se enfocan únicamente en su acción exterior, evidentemente es una parte significativa del mismo, pero no debe olvidarse que junto a ella, debe tenerse en cuenta otro tipo de acciones como las decisiones previas a la acción exterior y las acciones de evaluación y control de los resultados alcanzados por las actividades estatales en el contexto internacional.

Por último, una tercera confusión radica en considerar que la política exterior está desconectada de la política interna de un Estado, y esto no es así, ya que para entender la política exterior que está desarrollando un Estado, es menester entender cómo ejecuta su política interna. Finalmente, Calduch define a la política



exterior como: *“Aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch, 1993, p. 70).*

La política exterior está integrada por ciertos elementos fundamentales que permiten explicar el comportamiento de los diferentes Estados. El primer elemento, radica en su carácter estatal, y es que la política exterior nace del surgimiento de los Estados y su relación con otros Estados, los Estados están facultados para ejercer dicha política por su capacidad jurídica y su capacidad política. Fue hasta finales de los años 70's que empiezan a involucrarse más activamente otros actores internacionales, sin embargo el núcleo en el que se desarrolló la política exterior fue en torno a los Estados, por ello sigue siendo un actor principal aunque no único de la política exterior.

El segundo elemento, es la unión que debe existir entre política exterior y política interior de los Estados. Si bien la política interior está dirigida a una misma sociedad estatal, y la política exterior está dirigida a permitir vinculaciones entre Estados, lo cierto es que una no debe excluir a la otra, sino que deben complementarse, gran parte de la política exterior se basa en el conjunto de decisiones y actuaciones que toman los órganos estatales y cuando no existe una secuencia entre decisiones y actuaciones, se dice que el Estado carece de una buena política exterior. Así mismo, la política exterior es el reflejo en última instancia de la política interna. En ese sentido, como ya se ha dicho, la política interna tiene la virtud de reflejar el interés general de la sociedad, es decir el interés nacional, y en consecuencia la política exterior se dirigirá a expandir ese interés nacional más allá de sus fronteras.

Otro elemento importante a tomar en cuenta, es que toda política exterior debe establecer fines y objetivos a alcanzar y los medios a emplearse: *“Si el país carece de una determinación de sus fines u objetivos, el Estado simplemente actuará en*



el contexto internacional reaccionando a los acontecimientos coyunturales, sin que pueda hablarse de una política exterior". (Calduch, 1993, p. 4). No basta únicamente con definir objetivos, sino que se deben tener los medios idóneos para alcanzarlos, hay que recordar lo que se dijo anteriormente "decisiones y actuaciones deben ir de la mano, para obtener una política exterior exitosa": "Si el Estado carece de los medios necesarios o son manifiestamente insuficientes para alcanzar los fines que se ha trazado, el Estado evidenciará una escasa proyección internacional fruto, en parte, de la impotencia para dar respuesta a los retos que el contexto internacional o las aspiraciones internas le plantean y, de otra, a la débil credibilidad que su política exterior suscitará entre los demás países". (Calduch, 1993, p. 5)

La política exterior, al igual que cualquier otro tipo de política, es un proceso de toma de decisiones que involucra organización y por lo tanto, deben seguirse ciertas etapas que permitirán el desarrollo de una política efectiva. Estos pasos según Calduch, se dividen en tres: elaboración, ejecución y control.

a) Etapa de elaboración o etapa decisoria

La etapa de la elaboración de la política exterior es una etapa decisoria, que se constituye como el primer paso para definir una política fuerte y coherente en un Estado. Esta etapa es un momento decisivo, debido a que en ella se establecen los objetivos y los fines y se eligen los medios que permitirán ejecutarlos, ciertos autores utilizan el término *estrategia* para referirse a los objetivos, y el término *táctica política*, para referirse a la elección de los medios. Otros lo definen a partir del establecimiento de una agenda de interés nacional, y cuyos ítems constituirán las acciones a desarrollar.

Por lo general, la población tiende a ver solo el resultado de la política exterior, pero el proceso en sí de toma de decisiones es bastante complejo, no es una tarea sencilla si se quiere una política exterior exitosa, en el camino pueden surgir diversos tipos de intereses, cuestiones imprevistas y todo ello requerirá no



únicamente un análisis legal de la situación, sino también análisis sociales y antropológicos (para conocer el contexto en que los agentes decisorios deben desarrollarse), análisis de aspectos de comunicación social, inclusive en los países más desarrollados toman en cuenta el análisis de los aspectos psicológicos a efecto de conocer cómo se conciben ciertas realidades internacionales y como se esperaría fueran resueltas, e inclusive para conocer el grado de racionalidad o irracionalidad de los agentes decisores de la política exterior.

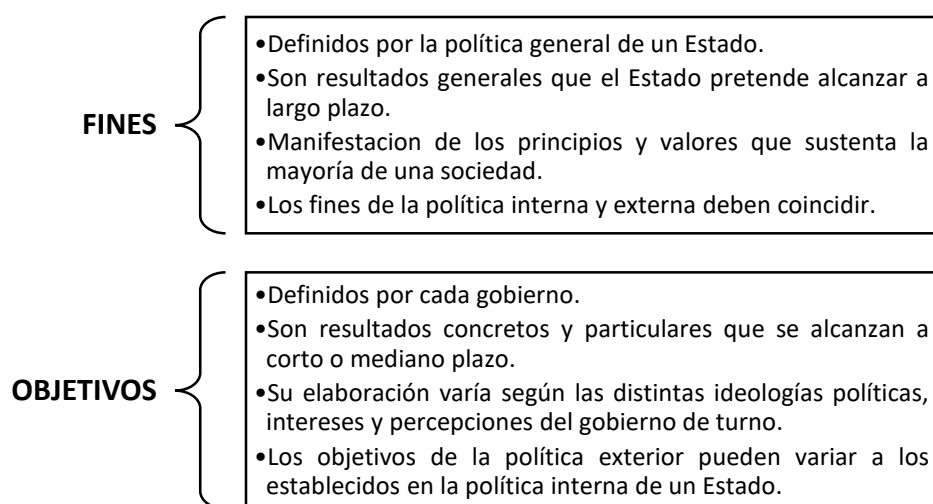
En este último Calduch, (1991), establece que para conocer este aspecto, se puede ver cómo actúan los responsables de la política exterior a través de sus declaraciones oficiales, entrevistas dadas, informes entregados entre otros, a partir de ello se puede analizar las coincidencias y discrepancias entre el mundo mental del político (circunstancia psicológica) y su realidad que se manifiesta en las decisiones que adopta (circunstancia operacional).

En esta etapa de elaboración es en donde deben establecerse fines claros y objetivos determinados, entre más la política exterior se acerque a ello, más probabilidades de éxito tendrá. Ahora bien cabe esclarecer que fines y objetivos no son lo mismo. Los fines son seleccionados y jerarquizados por la política general de un Estado, y por ende los fines de la política interior y la política exterior coinciden. A diferencia los objetivos de la política exterior que son distintos a los establecidos en la política interna.

Al respecto Calduch indica: *“Los fines se configuran como una serie de resultados generales que se aspiran a lograr y/o se intentan mantener durante largos períodos de tiempo y respecto de los cuales un Estado está dispuesto a movilizar sus principales recursos arriesgando, en último extremo, su propia existencia y soberanía”* (Calduch, 1993, p. 50). Los fines son la expresión política de los principios y valores que sustenta la mayoría de una sociedad o los grupos sociales dominantes. Debido a ello, los fines de un Estado sólo sufren cambios sustanciales cuando previamente se han modificado las estructuras sociales, los patrones culturales y la propia organización estatal.

Por el contrario, sigue indicando el mismo autor, los objetivos indican lo siguiente: *“Los objetivos o metas de la política exterior son aquellos resultados concretos y particulares, que se pretenden alcanzar y/o mantener, a corto o medio plazo, mediante la ejecución de una serie de actuaciones exteriores”.* (Calduch, 1993, p. 60). Aunque la consecución de los objetivos se considera necesaria para alcanzar los fines políticos, su concreción varía en función de las distintas ideologías políticas y de los intereses y percepciones de los dirigentes estatales. En la medida en que un mismo fin puede alcanzarse de acuerdo con objetivos distintos, estos pueden variarse como resultado de simples cambios gubernamentales.

Esto quiere decir que los fines de la política exterior coinciden con los fines de la política interior, es más, es ésta quien las configura y representan los principios y valores que el Estado busca alcanzar y que por lo tanto para modificarlos debiese modificarse previamente las estructuras sociales, los patrones culturales y hasta la propia organización estatal, son independientes de la ideología del partido de turno. Por el contrario, los objetivos son aquellos que ayudan a alcanzar los fines, y que por lo tanto están condicionados a los gobiernos ya que estos pueden variar como resultado de simples cambios gubernamentales, es decir, que un mismo fin puede alcanzarse de acuerdo con objetivos distintos.





Por ejemplo, el fin de un Estado puede ser mantener relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados centroamericanos, se dice que es un fin porque el mismo debe cumplirse por mandato constitucional, independientemente del gobierno de turno. Para cumplir con este fin, el gobierno de turno puede establecer distintos objetivos, pudiendo ser estos: la promoción de un parlamento centroamericano con mayor fuerza, promover acuerdos económicos regionales, entre otros.

Menciona también Calduch (1993), que existen ciertos fines que son comunes a varios Estados y que se reconocen inclusive en la Carta de las Naciones Unidas, razón por la cual los Estados parte no pueden excluirlos. Sin embargo, dependerá de cada Estado el nivel de jerarquía que otorga a cada uno de ellos, estos son:

- a) Seguridad del Estado;
- b) Bienestar económico y social de la población;
- c) Protección y fomento de los valores y cultura de la sociedad;
- d) Mantenimiento de la paz y la seguridad internacional;
- e) Protección y respeto de los derechos y libertades fundamentales del ser humano;
- f) Mantenimiento de la justicia y el cumplimiento de las obligaciones y demás normas jurídicas internacionales; y,
- g) Promoción del progreso social y el nivel de vida de los pueblos.

El tema del establecimiento de objetivos y fines en la política exterior, siempre se ha discutido y relacionado con el tema del *"interés nacional"*. En un principio ese *"interés nacional"* fue identificado con un *interés dinástico* y luego con la *razón de Estado*. Posteriormente, con el desarrollo del realismo político el concepto de *"interés nacional"* se asoció con el concepto de poder, ya que para el realismo la política exterior como toda política, es una lucha por el poder. Sin embargo, a lo largo de los años el término *"interés nacional"* ha sido utilizado para eludir todo cuestionamiento interno o externo de la política que se está llevando a cabo. Esta doctrina del *"interés nacional"* ha sido duramente criticada, ya que varios teóricos han establecido que resulta inadmisibles definir un interés nacional objetivo, ya que



dentro de una sociedad existen diferentes formas y grados de poder y muchos de ellos esconden intereses particulares.

Además se le critica porque no existe un criterio mediante el cual pueda ser posible establecer una jerarquía entre los fines y objetivos, de tal forma que cuando estos sean seleccionados se harán dependiendo a un criterio de gobierno y por lo tanto a intereses particulares o intereses grupales. Calduch expone la problemática cuando existen tres fines en un Estado: seguridad, desarrollo económico y protección a la identidad cultural. En este caso la doctrina del *“interés nacional”* no posee un criterio que permita determinar cuál de ellos debiese de seleccionarse, en el supuesto que no podrían ejecutarse todos. En consecuencia, estas son las razones por las que la mayoría de los teóricos rechazan la doctrina del *“interés nacional”*, debido a que no la consideran adecuada para emplearla en el análisis de los fines y objetivos que se desarrollan en la política exterior, ni para considerarla como una guía para la actividad práctica de la política exterior, ya que resulta muy difícil sino imposible establecer un interés nacional objetivo. En ese sentido, resulta inadmisibles defender el interés nacional, cuando se le define en términos de poder, porque dentro de una sociedad existen diferentes formas y grados de poder y muchos de ellos esconden intereses particulares, sin mencionar que definido de esa forma, puede llevar a imposiciones de Estados en su único y exclusivo beneficio. En conclusión se ha señalado que la doctrina del *“interés nacional”*, ha sido un término utilizado por gobernantes para eludir todo cuestionamiento interno o externo de la política que se está llevando a cabo.

Continuando con la etapa de elaboración, para que exista decisión, deben existir diferentes opciones, de lo contrario estaríamos hablando que solo existió ejecución pero no decisión. Calduch (1991) explica el proceso decisorio en cuatro momentos o fases, a saber:

1. Definir la situación (fase de información).
2. Determinar los objetivos y medios en relación al contexto (fase de evaluación).
3. Buscar alternativas (fase de identificación)
4. Elegir una de las posibles opciones (fase de selección).



Cada una de estas etapas o fases deben ser seguidas en orden, ya que una condiciona la generación de otra. La primera fase conocida como **fase de información**, es primordial para tener conocimiento de todos los posibles escenarios y sus posibles elecciones, en ella participan diversos actores (Ministerio de la Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, medios de comunicación; etc.). La calidad de los datos e información es fundamental, para conocer la realidad del Estado en el contexto internacional ya que juega un papel importante la información brindada por los asesores presidenciales.

Una vez que se conoce dicha realidad, se pueden entonces determinar objetivos claros y todos los medios disponibles con los cuales podrían ejecutarse, lo que se conoce como **fase de evaluación**. Definidos los objetivos y medios, continúa establecer las actuaciones que permitirán alcanzar los resultados deseados, esto es la **fase de identificación**, en esta deben existir diversas alternativas y supondrá el poder anticipar las posibles respuestas que provocarán cada alternativa en los demás países, a esto le llaman "*las secuencias incalculables*", ya que siempre existirá un riesgo, que puede no ser evidente, en cuanto a la consecuencia de una decisión.

Finalmente, procede la **fase de selección**, en donde el Estado deberá elegir una de ellas a partir del grupo de alternativas y convertirla en parte de su política exterior. Generalmente se ve solo esta fase final, pero como se explicó el proceso es mucho más complejo y exige que los Estados a través de sus órganos y demás actores interesados, tales como la administración pública y sociedad, se sienten a discutir, investigar y analizar ampliamente su política exterior.

Por otro lado, también es cierto que elaborar este proceso de formación de política exterior, no es una tarea sencilla ya que durante el proceso pueden surgir cuestiones imprevistas u otro tipo de interferencias que harán que la fase final de selección sea mucho más compleja o bien como dice Calduch, R, se termine afectando la coherencia y racionalidad de la decisión adoptada, o bien como



hacen varios que están a cargo de la toma de decisiones, esperan hasta el último momento cuando ha surgido una crisis, para tomar una decisión en política exterior. En cuanto a las decisiones Calduch, explica que estas pueden ser de distintos tipos atendiendo a diversos criterios, entre ellos: por su contenido, por el tiempo de adopción y ejecución, por la naturaleza de los agentes decisores, y por su grado de necesidad.

Las decisiones **por su grado de contenido**, son aquellas cuyo contenido puede recaer sobre objetivos y fines, llamadas *decisiones finalistas*; o bien, aquellas cuyo contenido recae sobre los medios o instrumentos para llevar a cabo los fines, esta son llamadas *decisiones instrumentales*. Se encuentran también las decisiones que atienden **al tiempo de adopción y ejecución**, que son aquellas que para adoptarlas y ejecutarlas media entre cada acción un periodo. Si ese lapso, es de unas horas o semanas, son *decisiones inmediatas*, por el contrario si depende de semanas o meses, son *decisiones a mediano plazo*, y si estas toman años pueden tratarse de *decisiones a largo plazo*. Es posible que puedan conjugarse ambas en una sola política exterior, por ejemplo que al tomar una decisión finalista esta pueda cumplirse únicamente a largo plazo, pero en el inter para cumplirla se tomen decisiones instrumentales inmediatas o a mediano plazo. Por lo general, las decisiones inmediatas surgen cuando existen cuestiones imprevistas o fortuitas, las decisiones a mediano plazo generalmente están ligadas a organismos internacionales, y las de largo plazo son aquellas que ya involucran planes nacionales de defensa.

Las decisiones **por la naturaleza de los agentes decisores**, pueden ser *de carácter cerradas* cuando para la toma de decisión, participan únicamente órganos administrativos del Estado, esto es sin la intervención de personas ajenas al gobierno. Por el contrario, si en ella participan grupos o personas que representan a algún sector de la sociedad, se tratan de decisiones *de carácter abierto*. La toma de una u otra dependerá de varios factores entre ellos de la forma de gobierno, de cuan avanzada esté su gobernanza, del objeto de la decisión, entre otras.



Otro tipo de decisiones, pueden ser aquellas relacionadas **con el grado de necesidad** y esto hace alusión a aquellas decisiones que son fundamentales y aquellas que se derivan de las primeras. Así se habla de decisiones *originarias* y *decisiones derivadas*. Las decisiones originarias son aquellas que crean o dan origen a determinada línea de actuación fundamental. En tanto, que las decisiones derivadas son aquellas que resultan como consecuencia de haber adoptado las primeras, por lo tanto resultan necesarias para ejecutar las decisiones originarias (secundarias). Por ejemplo, si un Estado toma la decisión de iniciar relaciones diplomáticas con un país, la misma constituye una decisión originaria, y digamos que derivado de la misma se procedería a aperturar sedes diplomáticas en dicho país, esta constituiría una decisión derivada.

b) Etapa de ejecución de la política exterior

En la etapa anterior se definieron los objetivos y los medios de la política exterior. Ahora procede ejecutarla, a través de la etapa de ejecución, donde se llevan a cabo distintas acciones que permitirán realizar la política exterior elaborada. La ejecución de la política exterior le corresponde principalmente al gobierno. Sin embargo, en los últimos años dado el desarrollo de la Gobernanza Global, se le ha dado mayor participación a otros grupos sociales, demostrando que la política exterior ya no es un tema que compete únicamente discutir a diplomáticos y militares, sino que pueden también participar expertos comerciales, expertos financieros, expertos en tecnología entre otros, quienes discuten e inciden en la política exterior.

Henry Kissinger, citado por Calduch, R. en el libro *Dinámica de la Sociedad Internacional* (1993), establece que a pesar que se definen cuáles serán las decisiones a adoptar en la etapa de elaboración, estas al momento de ejecutarlas pueden verse influenciadas y condicionadas por distintos factores, razón por la cual Kissinger definió tres modelos básicos de ejecución de la política exterior: a) modelo burocrático-pragmático (Estados Unidos); b) modelo ideológico (Unión



Soviética, China); y, c) modelo revolucionario-carismático (los nuevos Estados independientes).

Por consiguiente, en esta etapa no se puede hablar de una forma única de ejecución de política exterior, sino que estará condicionada a varios factores entre ellos, el modelo político del país en sí y las reacciones que provoquen las decisiones adoptadas en los otros países.

c) Etapa de control de la política exterior

Toda planificación y organización, independientemente de la materia que sea, para que llegue a ser exitosa necesita de medios de control y fiscalización, de lo contrario si no existe un ente o un medio de supervisión, difícilmente se llegarán a las metas trazadas. Lo mismo ocurre cuando se planea y ejecuta la política exterior. En la etapa uno se toman las decisiones y en la etapa dos se ejecutan, pero ambas etapas necesitan ser constantemente evaluadas y supervisadas para conocer si realmente están siendo efectivas, si cada uno de los sujetos responsables está cumpliendo con las tareas asignadas, si están logrando los resultados deseados o si es necesario cambiar o modificar la política existente. Esta es pues la última etapa en el proceso de creación de política exterior y marca el inicio de un nuevo ciclo, en donde nuevamente se origina la etapa de elaboración.

Debe existir un vínculo entre control y responsabilidad, para asegurar la efectividad de la política exterior: *“Este vínculo entre control y responsabilidad constituye una de las principales garantías contra la arbitrariedad de los responsables de la política exterior y la ilegalidad de sus actos”*. (Calduch, 1933, p. 14). El control puede ser **ejercido a nivel nacional o internacional**, en el primero de los casos estará a cargo de organismos estatales, y en el segundo estará a cargo de organizaciones internacionales u otros Estados. Además, el control también puede ser de distinta naturaleza, puede ejercerse un **control político o un control jurídico**. El control político se enfoca en conocer la eficacia entre



resultados obtenidos y medios empleados para lograrlos, en palabras sencillas se habla de *éxitos o fracasos*. Por el contrario, el control jurídico se enfoca en conocer si la política exterior se ajusta a las normas jurídicas, desconociendo la eficacia o no de la política exterior, en otras palabras si es *lícita o ilícita*.

A pesar de que existen medios de control y supervisión de política exterior en el ámbito internacional, estos no se comparan con los que existen en la política interna, ya que en esta última el grado de coercitividad es más directo y estricto, a diferencia de lo que sucede en el plano internacional donde los Estados desempeñan la función de legisladores, ejecutores y supervisores, lo que hace complicado el tema de control y supervisión.

Antes de explicar cómo funciona el control de la política exterior en Guatemala, basado en las leyes vigentes, hay que tener presente lo que se desarrolló al inicio de este tema relacionado con las confusiones en torno al mismo, y es que cuando se habla de política exterior no se refiere únicamente a una actividad exclusiva de un gobierno o de un organismo de la administración pública de gobierno, por el contrario se habla de una política exterior de “Estado”, en donde participa la gobernanza entre diversos poderes e instituciones. Debe entenderse también, que la política exterior no involucra únicamente acciones externas fuera de las fronteras del Estado, si bien son una parte significativa, deben tener en cuenta los procesos decisorios a nivel interno que involucran procesos de asesoramiento y de información, para tomar la mejor decisión que convenga al Estado y a sus habitante y que en función de ello se ejerzan ***controles nacionales de la política exterior: legislativo, judicial, administrativo y popular.***

1.1.4. Control nacional de la política exterior guatemalteca

El Estado de Guatemala mantiene diversas relaciones a nivel internacional, derivado de ello actúa en distintos ámbitos de competencia y con distintos sujetos internacionales, entre ellos con otros Estados, organismos internacionales e



inclusive instancias no gubernamentales y empresariales. Los lineamientos de la política exterior de Guatemala del año 2012,⁷ nos dan los elementos por los cuales debe guiarse la política exterior y que sirve como base para analizar el desarrollo doctrinario de la política exterior en Guatemala, estos son:

1. *Disposiciones constitucionales;*
2. *Elementos conceptuales o ideológicos;*
3. *Principios históricos y valores contemporáneos;*
4. *La relación especial con el resto de Centroamérica;*
5. *Los intereses nacionales, políticos, económicos, comerciales, financieros, ambientales, sociales y culturales; y,*
6. *Los objetivos de la política pública de Gobierno.*

El primer lineamiento relativo a las disposiciones constitucionales, consiste en la observancia de las disposiciones constitucionales en materia de política exterior, al respecto la Constitución Política de la República de Guatemala en el capítulo tercero regula lo referente a las Relaciones Internacionales del Estado, indicando lo siguiente:

“Artículo 149.- De las Relaciones Internacionales. Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados”.

“Artículo 119.- Obligaciones del Estado. Son obligaciones fundamentales del Estado:... I. Promover el desarrollo ordenado y eficiente del comercio interior y exterior del país, fomentando mercados para los productos nacionales...”

Es decir, que el Estado reconoce la necesidad de mantener y fomentar relaciones internacionales con otros actores internacionales, para lograr beneficios mutuos y equitativos. En ese reconocimiento de mantener Relaciones Internacionales, la Constitución Política le otorga la dirección de la política exterior al Presidente de la República y por lo tanto el **control ejecutivo de la política exterior:**

⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores, Lineamientos de la Política Exterior de Guatemala. Texto completo disponible en: <https://www.minex.gob.gt/uploads/lineamientosdelapoliticaexteriordeguatemala.pdf>



“Artículo 183.- (Reformado) Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República:...o) Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución...”

“Artículo 191. (Reformado) - Funciones del Vicepresidente. Son funciones del Vicepresidente de la República: ...d. Participar, conjuntamente con el Presidente de la República, en la formulación de la política exterior y las Relaciones Internacionales, así como desempeñar misiones diplomáticas o de otra naturaleza en el exterior...”

De conformidad con la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, el Organismo Ejecutivo se integra con Ministerios a los cuales les corresponden funciones y atribuciones específicas a un ramo, entre ellos se encuentra el Ministerio de Relaciones Exteriores: *“artículo 38. Ministerio de Relaciones Exteriores. ...le corresponde la formulación de las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional...”*

Es decir, que el Estado le otorga la responsabilidad al Presidente de la República de dirigir la política exterior, y para ello puede tomar decisiones, celebrar convenios, formular políticas, realizar misiones diplomáticas, etc. Sin embargo, ese actuar no es absoluto, porque como se vio anteriormente ese actuar no es exclusivo de un gobierno sino del Estado como tal, y el Estado está conformado por distintos entes, entre ellos por otros poderes (ejecutivo y judicial) y otros entes nacionales como la Corte de Constitucionalidad o el propio Ministerio de Relaciones Exteriores, también está conformado por población civil organizada. La propia Constitución Política establece mecanismos de supervisión y control de la decisión y ejecución de la política exterior, entre ellas el control que ejerce el Congreso de la República de Guatemala, denominado **control legislativo de la política exterior**.

“Artículo 171.- Otras atribuciones del Congreso. Corresponde también al Congreso: Aprobar, antes de su ratificación los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando:

- 1. Afecten a leyes vigentes para las que esta Constitución requiera la misma mayoría de votos.*
- 2. Afecten el dominio de la Nación, establezcan la unión económica o política de Centroamérica, ya sea parcial o total, o atribuyan o transfieran competencias a organismos, instituciones o mecanismos creados dentro de un ordenamiento jurídico*



comunitario concentrado para realizar objetivos regionales y comunes en el ámbito centroamericano.

3. Oblíguen financieramente al Estado, en proporción que exceda al uno por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios o cuando el monto de la obligación sea indeterminado.

4. Constituyen compromiso para someter cualquier asunto a decisión judicial o arbitraje internacionales.

5. Contengan cláusula general de arbitraje o de sometimiento a jurisdicción internacional; y

6. Nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional”.

También refiriéndose al control que ejerce el Congreso de la República en la política exterior:

“Artículo 172.- *Mayoría calificada. Aprobar antes de su ratificación, con el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional, cuando:*

a. *Se refieran al paso de ejércitos extranjeros por el territorio nacional o al establecimiento temporal de bases militares extranjeras; y*

b. *Afecten o puedan afectar la seguridad del Estado o pongan fin a un estado de guerra”.*

“Artículo 183.- *(Reformado) Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República: ...k) Someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos”.*

Otro mecanismo de control y supervisión de la política exterior por parte de un ente estatal, es la Corte de Constitucionalidad:

“Artículo 272.- *Funciones de la Corte de Constitucionalidad. La Corte de Constitucionalidad tiene las siguientes funciones: ...e. Emitir opinión sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios y proyectos de ley, a solicitud de cualquiera de los organismos del Estado...”*

También la población puede ejercer supervisión y control sobre la política exterior, no únicamente a través de organizaciones no gubernamentales, sino también a través de procedimientos consultivos, involucrando para ello a otro ente estatal, el Tribunal Supremo Electoral, a este se le denomina **control popular de la política exterior** y es el control político por excelencia:

“Artículo 173.- *(Adicionado) Procedimiento consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos...”*

En cuanto al segundo lineamiento referente a los elementos conceptuales e ideológicos, el artículo 149 de la Constitución Política de la República de



Guatemala, establece los aspectos ideológicos por los que debe basarse la política exterior de Guatemala, estos son:

- a. Principios internacionales.
- b. Reglas internacionales.
- c. Prácticas internacionales.
- d. El mantenimiento de la paz.
- e. La libertad.
- f. El respeto y defensa de los derechos humanos.
- g. El fortalecimiento de los procesos democráticos.
- h. El fortalecimiento de instituciones internacionales.
- i. El beneficio mutuo y equitativo entre los Estados.

Dentro de este segundo aspecto, también se hace referencia a los Acuerdos de Paz, ya que los mismos establecen el desarrollo de una nación cuya política vele por una sociedad multiétnica, pluricultural y multilingüe, respetando la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos, el bienestar social, cultural y económico, el bien común, la tolerancia y la concertación, la defensa ambiental y el fortalecimiento de las instituciones que conforman el Estado de Derecho. (*Lineamientos de la Política Exterior de Guatemala: 2012*)

En relación al tercer lineamiento sobre principios históricos y valores contemporáneos, los lineamientos de la política exterior (2012), establecen que el Estado de Guatemala comparte los principios internacionales que dieron origen a la legislación internacional convencional establecida en los instrumentos internacionales de los siglos XIX y XX, estos principios son los siguientes:

- a) La autodeterminación de los pueblos;
- b) La no intervención en los asuntos internos de otros Estados;
- c) La solución pacífica de las controversias;
- d) La prohibición de amenazas o uso de la fuerza;
- e) La igualdad jurídica de los Estados;
- f) La promoción de la amistad y el respeto para con los demás Estados.



Estos principios deben aunarse a los conceptos ideológicos descritos en el apartado de los elementos conceptuales e ideológicos, contenidos en los Acuerdos de Paz:

- a) Respeto a una sociedad multicultural, pluricultural y multilingüe;
- b) La promoción al respeto y la tolerancia;
- c) La promoción del diálogo y la concertación;
- d) La promoción de la identidad cultural y la interculturalidad.

El cuarto lineamiento concerniente a la relación especial con el resto de Centroamérica, la Constitución Política de la República de Guatemala, establece lo siguiente:

“Artículo 150.- De la comunidad centroamericana. Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad”.

Concerniente a ello, Guatemala guarda una profunda relación con el resto de países centroamericanos, cuestión que se remonta desde tiempos históricos, actualmente a través del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), compartiendo intereses comunes y proximidad geográfica. Por consiguiente, por mandato constitucional se establece la obligatoriedad de impulsar políticas exteriores que promuevan la integración centroamericana, desde una perspectiva regional que permita aperturar espacios con el resto del mundo.

El quinto lineamiento de intereses nacionales, políticos, económicos, comerciales, financieros, ambientales, sociales y culturales, refuerza los cuatro lineamientos anteriores porque los intereses nacionales hacen que se le otorgue a la política exterior una expresión de Estado que trasciende a la figura del gobierno de turno: *“Los intereses del país van variando con el tiempo, pero no necesariamente en función del cambio de la administración gubernamental” (Lineamientos de la Política Exterior de Guatemala, 2012).*



El sexto y último lineamiento va de la mano con el anterior, ya que los objetivos de la política pública nacional de Gobierno, deben velar por proteger los intereses nacionales y aunque estos pudiesen ser interpretados o jerarquizados de distintas maneras según cada gobierno, estos siempre deben estar enfocados a cumplir con satisfacer el bien común de la población.

1.2. Relaciones Internacionales

1.2.1. Objeto y concepto

Para tener una mejor comprensión de las Relaciones Internacionales, se debe iniciar por definir su objeto de estudio, determinando dentro de todo su ámbito de competencia un segmento específico que se analizará en el presente trabajo. En primer término, se debe indicar que las Relaciones Internacionales son una ciencia que forma parte de las ciencias sociales y por consiguiente parte de su estudio se enfoca en fenómenos de la realidad social. Sin embargo las discusiones surgen cuando se cuestionan qué fenómenos concretos de esa realidad social internacional deben ser abordados, de ahí que hayan surgido distintos paradigmas para explicar dicha realidad.

Pero previo a pasar al estudio de los paradigmas, se definirá el objeto material de estudio de las Relaciones Internacionales. Resulta un tanto difícil definir qué fenómenos concretos de esa realidad social deben ser abordados, ya que son pocos los fenómenos sociales que no se ven afectados por actuaciones recíprocas entre Estados. En realidad si se observan todos los tipos de relaciones que se desarrollan diariamente en un país, es difícil discernir cuáles de esas relaciones no se vinculan con temas internacionales.

Un criterio que ha sido aceptado por los internacionalistas en los últimos años, es el dado por Schwarzenberger y su criterio de la relevancia de las relaciones internacionales: *“Tenemos que preguntarnos a nosotros mismos si estas*



cuestiones, y en qué grado, son pertinentes desde el punto de vista de la Sociedad Internacional considerada como un todo (...) son asuntos internacionales las relaciones entre grupos, entre grupos e individuos y entre individuos, que afectan de modo esencial a la sociedad internacional en cuanto tal". (Calduch, 1991, p. 4). De acuerdo con él, el objeto material de las relaciones internacionales viene dado por una realidad social que es definida por: "todas aquellas relaciones sociales, y los actores que las generan, que gozan de la cualidad de la internacionalidad por contribuir de modo eficaz y relevante a la formación, dinámica y desaparición de una sociedad internacional considerada como una sociedad diferenciada". (Calduch, 1991, p. 5).

Esto quiere decir que la ciencia de las relaciones internacionales, se enfoca en el estudio de las relaciones sociales, ya sea que estas se desarrollen entre individuos, entre grupos, o ambos, cuya dimensión internacional quede demostrada, y que esa relación sea destacable o relevante para la existencia y dinámica de la sociedad internacional, es decir, que únicamente considerará aquellos actores y relaciones que efectivamente sean significativos para entender y explicar la dinámica de la sociedad internacional.

En este último aspecto, algunos cuestionan qué debe entenderse por sociedad internacional, y han concluido que las características para definir una sociedad internacional son variables, porque se modifican con cada sociedad internacional concreta que se tome de referencia y en base a qué criterios (geográficos, históricos, políticos, económicos, entre otros) así se puede hablar de una sociedad internacional europea de la Edad Media, o una sociedad internacional continental o regional, entre otras. En relación a los paradigmas, para explicar y estudiar esa realidad internacional, han surgido distintas perspectivas a las cuales se les denomina paradigmas. Estos paradigmas son explicados como: "...conjunto de creencias que actúan de forma parecida a un filtro fotográfico, condicionando tu percepción de la realidad al hacer que la veas de una manera determinada de



entre todas las posibles...” (USAID, 2014)⁸. Es decir, que los paradigmas funcionan como marcos intelectuales o modelos de aplicación en una ciencia que permiten organizar la realidad y entender los eventos que en la misma se desarrollan. En otras palabras permite explicar los fenómenos de las relaciones internacionales al dar soluciones a los problemas que surjan. (Padilla, 2009)

Esa realidad social dentro del esquema de las Relaciones Internacionales, ha sido tratada de ser explicada a partir de dos paradigmas fundamentales y de los cuales se han derivado otros, estos son el realismo político y el idealismo político, los cuales se explicarán más adelante.

1.2.2. Niveles de análisis en las Relaciones Internacionales

Dentro del estudio de las Relaciones Internacionales, se habla de análisis en distintos niveles, para comprender esa realidad internacional. Frecuentemente se comete el error de situar en el mismo plano de una investigación a actores y teorías que pertenecen a distintos niveles de la realidad internacional, y que por lo tanto les correspondería ser abordados desde una diferenciación analítica. De manera tal que, entre los niveles de análisis, se encuentran el de macrointernacionalidad y microinternacionalidad.

La macrointernacionalidad, de acuerdo con Calduch (1991), analiza a la sociedad internacional en su conjunto, sus estructuras e instituciones, categorías de actores y las formas de relación más significativas. Por el contrario, la microinternacionalidad, analiza a determinados miembros o categoría de ellos, en su participación en la sociedad internacional. En consecuencia, ciertas explicaciones y descripciones que se realizan a fenómenos macrointernacionales, no son aplicables a fenómenos microinternacionales, como por ejemplo: *“El problema del agotamiento de materias primas para un grupo de países, puede resolverse mediante el comercio con otros países productores de tales materias o*



recursos; sin embargo, el mismo problema a escala de la sociedad mundial impide aplicar este tipo de solución". (Calduch, 1991, p. 50)

En la presente investigación, los primeros capítulos abordan un análisis macrointernacional, en el sentido que se estudian los cambios suscitados a partir de la globalización en la Gobernanza Mundial, es decir, cambios suscitados a nivel global aplicables a todos los Estados. Sin embargo, en el último capítulo se aborda un análisis microinternacional, en donde se analiza concretamente el actuar del Estado de Guatemala dentro de la Gobernanza Mundial, es decir, el análisis de un actor internacional específico.

1.2.3. Periodificación en las Relaciones Internacionales

Así como existen niveles de análisis en las Relaciones Internacionales, también existe una periodificación de los fenómenos internacionales. A nivel de la macrointernacionalidad, se distinguen tres etapas: la génesis, el desarrollo y la crisis. La descripción de estas fases permite conocer las contradicciones y cambios entre una vieja y una nueva estructura internacional, entre la desaparición de una sociedad internacional y la aparición de otra nueva.

Pero ¿Cómo saber si se está ante la aparición de una nueva sociedad internacional?, Calduch (1991), establece que deben analizarse cuatro elementos:

- 1) La naturaleza de los actores;
- 2) Las principales Relaciones Internacionales;
- 3) La dinámica de las estructuras básicas de la sociedad internacional; y,
- 4) Los valores-principios.

En la fase de génesis, deben analizarse:

- 1) La aparición de nuevos actores;
- 2) Las nuevas formas de relación internacional; y,
- 3) Los nuevos valores-principios en las Relaciones Internacionales.



La fase del desarrollo, es la que presenta mayor duración en relación con las otras dos fases, y en ella se distinguen dos periodos: desarrollo creciente y desarrollo decreciente. El primero, da continuidad a la fase de génesis pero en un contexto de nuevos actores y relaciones ya consolidadas; el segundo, precede a la fase de crisis, y por lo tanto empieza demostrando deterioro en los actores y sus relaciones, pero todavía no presenta una ruptura irreversible como en el periodo de crisis. Por último, la etapa de crisis es aquella que presenta disfunciones y conflictos entre sus actores y relaciones, conflictos que no necesariamente son bélicos, y ausencia de valores hegemónicos de carácter universal, lo cual da origen a la creación de una nueva estructura.

1.2.4. Paradigmas en las Relaciones Internacionales

1.2.4.1. Paradigma Realista

El primer intento por explicar esa realidad, lo constituye el denominado paradigma realista, realismo político o realpolitik, bajo una visión de las relaciones de poder o de dominación. Este paradigma encuentra sus antecedentes en los pensamientos de la filosofía Hindú y de la antigua Grecia. Los hindúes establecían una separación entre el mundo moral y el mundo político, planteando una perspectiva en la sociedad en la que existe un orden natural ajeno a las percepciones sociales intrínsecas del ser humano. Por otro lado, los griegos discutían sobre la naturaleza del ser humano y como éste se comporta en la sociedad y en la política, establecían que el hombre es codicioso y ambicioso por naturaleza, y en ese sentido busca dominar a otros.

Posteriormente, otras aportaciones importantes a considerar como antecedentes, fueron los postulados de Maquiavelo y Hobbes, quienes son considerados precursores de las primeras posturas de la teoría del realismo desde una perspectiva política, más allá de un mero pensamiento individual y moralista.

Los postulados de Nicolás Maquiavelo, son los siguientes:

- En su obra *El Príncipe*, describe una naturaleza del hombre perversa y egoísta, que buscará siempre imponer su poder sobre los demás, aún si esto significa dañar o destruir a su prójimo.
- Para frenar la violencia humana, propone a un gobernante astuto y alejado de cuestiones moralistas que le permitan imponer orden. Por ello, establecía que el político debía ser mitad bestia mitad hombre, unir el instinto con la racionalidad.
- Así mismo, propiciaba una “*ética política*” donde la eficacia de los métodos utilizados para conseguir y mantener el poder, justifican los mismos métodos, por eso no cualquiera es apto para participar en la política. (Rojas, 2013, p. 20).
- Aboga por el desarrollo de una fuerza militar que permita exponer el poder del monarca, de ahí nace el concepto de razón de Estado.⁹
- La razón de Estado establece que un Estado debe tener objetivos superiores y para alcanzarlos se justifica el uso de la fuerza, ya que tales objetivos en sí radican en garantizar la existencia y conservación del mismo Estado.

De acuerdo con Thomas Hobbes:

- Considerado uno de los fundadores de la filosofía política moderna. En su obra “*El Leviatán*”, quedaron plasmadas una serie de ideas, por las cuales sería considerado como uno de los precursores del realismo político.
- En dicha obra desarrolla la teoría contractualista, esta se basa en que el hombre vive en un estado natural de anarquía “negativa”, en la cual no existen reglas y en consecuencia, cada hombre actúa de forma desordenada, valiéndose de sus capacidades y debilidades por sobre otros, de tal forma que el conflicto, la guerra y la muerte son inevitables en dicho estado. La naturaleza del hombre es ser egoísta y ambicioso de poder.
- En ese desorden natural, Hobbes justifica la existencia de un “*Leviatán*”, entendiéndose de un Estado que reclame para sí la legitimidad de ejercer poder por

⁹ El concepto de razón de Estado, empleada con la denominación *arte dello Stato*, que posteriormente sería desarrollado como doctrina por Giovanni Botero. La razón de Estado es: “*Un concepto que articula en un sentido general un conjunto de objetivos superiores y edificantes que legitiman el obrar del político. Sin objetivos edificantes, el ejercicio del poder se convierte en una mediocre lucha cortesana. El Estado necesita también objetivos superiores para proyectarse y ganar legitimidad entre sus gobernados*”. (Curzio, Leonardo, pág. 30)

En ese sentido, el concepto de razón de Estado contiene tres elementos principales, a saber: “*La construcción, el mantenimiento y la expansión del Estado, a partir de estos elementos Maquiavelo justificará una serie de medidas que un gobernante puede ejercer para conservar e incrementar la fuerza de un Estado, ya que el mantenimiento y supervivencia del mismo se convierten en un valor supremo, aún frente a derechos individuales y colectivos*”. (Mendoza, Rubén, 2009)



sobre el resto, facultado para ejercer violencia por encima de todos,¹⁰ con la finalidad de reprimir ese estado natural del hombre y lograr una convivencia pacífica entre ellos.

- En ese razonamiento, los hombres ceden sus derechos a este poder soberano, planteándose con ello una teoría contractualista.
- Un aspecto importante que desarrolla Hobbes, y que posteriormente será promovido por el realismo político, consiste en la subordinación de la iglesia al Estado, lo cual brinda una separación entre religión y política, lo que brinda autonomía a lo político.

Otro autor que es considerado precursor del realismo, pero en su versión clásica, ya a inicios del siglo XX, por los principios que desarrolló es H. Morgenthau. También están los autores como Kissinger, Kennan, Niebuhr, entre otros. Posteriormente, se desarrollaron otras vertientes como el neorealismo, con autores como Keohane y Waltz.

Hans Joachim Morgenthau, es considerado uno de los líderes del realismo político que se desarrolló al finalizar la Segunda Guerra Mundial, junto con otros intelectuales como Niebuhr, Kennan y Arendt. Morgenthau, creía que el ser humano por naturaleza estaba constantemente luchando por obtener el poder, y en esa lucha se desarrollaban otros aspectos como la influencia, la fuerza y el poder legítimo. (Barbe, 1987)

Para Morgenthau existe un orden que se instauró después de las distintas luchas entre los Estados a nivel internacional, aquello que denominó “*status quo*”, corresponde al establecimiento de la paz, por medio de acuerdos o convenios que se mantienen constantes hasta el rompimiento y evolución intrínseca de dicho sistema, que forman parte de los cambios dentro del equilibrio político internacional. (Barbe, 1987)

¹⁰ Para Hobbes la mejor y más eficiente forma de gobierno es la monarquía.



A raíz de esos pensamientos, Morgenthau desarrolla seis principios fundamentales, sobre los cuales basa sus estudios de política exterior y relaciones internacionales:

1. La política internacional está integrada por leyes objetivas, basadas en la naturaleza humana;
2. La política exterior de los Estados debe basarse en el interés nacional;
3. El interés de los Estados de conservar y acrecentar el poder¹¹ no es inmutable y se modifica según las diferentes situaciones históricas;
4. Los principios morales universales, no pueden aplicarse a la política exterior de una manera abstracta y general;
5. El realismo político, respeta la diversidad ideológica y el pluralismo cultural de los Estados; y,
6. La esfera de la política es independiente de la esfera moral, jurídica o económica.

1.2.4.1.1. Postulados y características

Entre los postulados más generales del realismo político encontramos:

1. Un ser humano codicioso que en su naturaleza busca perdurabilidad en el poder y control sobre otros.
2. La búsqueda constante de conservar y acrecentar el poder.
3. La existencia de intereses nacionales prácticos y acciones concretas, para lograr el poder y la seguridad.
4. La independencia de principios moralistas o teóricos.
5. En consecuencia, una concepción racionalista y amoral en el ejercicio del poder.

En base a esas ideas, cabría entonces preguntarse ¿Cómo se aplica el realismo a la política internacional? Estas ideas aplicadas posteriormente a la política internacional, se vería reflejada en el planteamiento sobre la toma de control preponderante de ciertos sujetos del derecho internacional sobre otros. Es decir, el predominio de algunos Estados líderes frente a otros que se supeditan a ellos,

¹¹ Esther Barbe (1987) citando a Weber, indica que el poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa posibilidad.



ante las fuerzas y poderes que estos ejercen como resultado de los sentimientos intrínsecos del ser humano. Para el realismo político la realidad internacional es de naturaleza conflictiva, por lo tanto predomina la lucha y el enfrentamiento entre los distintos actores, y en base a ello, surgen dos características fundamentales en el plano de las Relaciones Internacionales, la anarquía y la ley del más fuerte. Para el realismo existe una unión de lo que son las Relaciones Internacionales y las relaciones interestatales, debido a que para los realistas los Estados son el núcleo de la política internacional. Es decir, que los Estados son los únicos que pueden monopolizar el poder en virtud que solo ellos disponen de los medios para utilizarlo tanto dentro como fuera de sus fronteras. Así Morgenthau, establecía: *“La política internacional, como toda política, es una lucha por el poder. Cualesquiera que sean los fines últimos de la política internacional, el poder es siempre el fin inmediato”*. (Calduch, 1991, p. 1)

En conclusión, para el realismo el poder juega un papel primordial en cualquier tipo de política, y tratándose de la política internacional el poder se ejerce a través de los Estados, quienes son finalmente los únicos quienes pueden manifestar abiertamente el ejercicio del poder en las relaciones internacionales.

1.2.4.1.2. Críticas al realismo político

Las premisas promovidas por los realistas políticos han sido criticadas y aducidas de insostenibles; para Calduch (1991), las premisas objeto de críticas son las siguientes: la primera consiste en considerar que las relaciones de poder juegan un papel casi absoluto en la política internacional. Al respecto, varios críticos han sostenido que dentro de la política internacional interactúan diversos tipos de relaciones, no únicamente aquellas de poder. Es decir, que además de los aspectos políticos priman otros aspectos fundamentales como económicos y culturales. La segunda premisa por la cual son criticados los realistas, es por considerar que dentro de la realidad internacional prima el aspecto de conflictividad, a saber de luchas y enfrentamientos entre los actores



internacionales. Si bien los críticos reconocen la existencia de conflictos internacionales, consideran que no se debe desconocer o menospreciar la cooperación y la comunicación que se desarrolla en el plano internacional, en otras palabras no enfocarse tanto en el tema de la conflictividad, sino en soluciones entendiéndose de ayuda y cooperación mutua.

Otra premisa criticada es aquella que aduce la promoción del interés nacional, definiéndola en términos de poder, como se vio anteriormente en la doctrina del *“interés nacional”*, es criticada porque resulta inadmisibles defender el interés nacional, cuando se le define en términos de poder, porque dentro de una sociedad existen diferentes formas y grados de poder y muchos de ellos esconden intereses particulares, sin mencionar que definido de esa forma, puede llevar a imposiciones de Estados en su único y exclusivo beneficio. Se ha señalado que la doctrina del *“interés nacional”* definiéndolo en términos de poder, ha sido utilizada por gobernantes para eludir todo cuestionamiento interno o externo de la política que se está llevando a cabo. A pesar de estas debilidades y críticas que se han hecho al realismo político, ha sido uno de los paradigmas más desarrollados dentro del tema de las Relaciones Internacionales, y utilizado principalmente por Estados Unidos, quien se presenta con un protagonismo hegemónico al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

1.2.4.1.3. Neorrealismo

Es también denominado realismo estructural, este tipo de paradigma se presenta como una corriente derivada del realismo político que no constituye en sí una nueva teoría, sino que se presenta como una sistematización del realismo tradicional. En palabras de Esther Barbe (1987), el neorrealismo se presenta como el análisis determinado de las relaciones internacionales desde el punto de vista del realismo político. A diferencia del realismo, el neorrealismo centra su análisis en la estructura del sistema internacional, para conocer los cambios y las características propias del sistema.



Se habla de un sistema internacional, cuando las partes que lo integran que generalmente son los Estados, interactúan entre sí a través de estímulos y respuestas, sin unos principios y normas comunes que los integren de forma más permanente. Es decir, que un actor internacional ajusta su conducta en la medida en que se generan las acciones que realizan otros actores internacionales, siempre buscando maximizar su propio beneficio. Para el neorrealismo los Estados en la búsqueda de maximizar sus propios beneficios, lo hacen a costa de otros, en donde lo que uno gana el otro lo pierde. Esto no quiere decir que no reconozcan los acuerdos y convenios, sino que simplemente para los neorrealistas, estos convenios o acuerdos al estar siempre basados en un interés propio y no en normas y valores comunes de ningún tipo, son siempre inestables y temporales. Esto resulta en un sistema internacional que utiliza un sistema de autoayuda, en donde los Estados son considerados actores autónomos, sin diferencia funcional, preparados para valerse por sí mismos.

En la concepción de la estructura de Kenneth Waltz, considerado como uno de los precursores más importantes del neorrealismo con su obra *Theory of International Politics*, se definen dos principios fundamentales que determinan la estructura del sistema internacional: en primer lugar, el principio del ordenamiento del sistema internacional es la anarquía, esta anarquía debe ser entendida en el sentido que los Estados actúan por sí solos sin recurrir a ninguna autoridad superior, y esto porque no puede existir una autoridad capaz de regular efectivamente las relaciones entre ellos. Esto significa que no existe un gobierno mundial, no existe una autoridad superior sobre las unidades principales del sistema. A su vez esta premisa, deriva otra fundamental dentro del neorrealismo, que consiste en considerar que los Estados ejercen un rol principal y central dentro de la estructura del sistema internacional. En segundo lugar, la distribución de capacidades entre las unidades que habitan dentro del sistema internacional. Por capacidades, se refieren al poder que posee cada uno de los Estados y que los diferencia uno de otros. Las variaciones en el poder producen variaciones en los tipos y la magnitud de las restricciones estructurales que enfrentan los Estados, lo que provoca una



variación en la forma en que los Estados se comportan o deberían comportarse. Para el realismo estructural, los Estados siempre están en busca de satisfacer sus intereses y en esa motivación compiten con otros Estados por tomar la delantera y obtener los beneficios (poniendo énfasis en los beneficios y no en la moralidad). En esa competencia que ejercen pueden producirse conflictos y en consecuencia guerras, que en palabras de Morgenthau, es el proceso “natural” en que se ordena nuevamente la distribución del poder.

Por lo tanto, los principios de los que habla Waltz dentro de la estructura del sistema internacional, se definen en la anarquía y en la importancia de la distribución del poder. Esto dentro de la política internacional lo ejemplifican con una “mesa de billar”, en la mesa están puestas bolas de billar cuyas propiedades inherentes (la forma y el material) son lo mismo. Sin embargo, los tamaños de las bolas de billar pueden variar, las de tamaño mediano y pequeño, tienden a congregarse alrededor de las esquinas donde permanecen más o menos estacionarias. Las bolas de billar más grandes, se les encuentra rodando por toda la mesa, con frecuencia interfiriendo con las bolas más pequeñas, a veces derribándolas y dominando el juego.

Como ejemplo se utiliza la Guerra Fría, en ella la distribución del poder mundial había quedado supeditado en dos grandes potencias: la Unión Soviética y los Estados Unidos. Es decir, el viejo mundo multipolar había desaparecido y había surgido un mundo bipolar. Alrededor de estas dos grandes potencias que habían surgido, giraban las viejas potencias de Europa (Alemania, Gran Bretaña y Francia), quienes vieron limitado su poder por los cambios surgidos. Estaban estructuralmente limitados en la medida en que no podían darse el lujo de ver a Europa como un reino aislado, es más tuvieron que solicitar protección estadounidense a través de una alianza, y como consecuencia aceptar la influencia de Estados Unidos en asuntos europeos.



1.2.4.2. Paradigma Idealista

Para algunos autores el paradigma idealista en las Relaciones Internacionales, fue una de las primeras formas de concebir al Derecho Internacional, tal es el caso del autor guatemalteco Luis Alberto Padilla, quien menciona que Hugo Grocio fue “*el primero en proponer un principio básico para ordenar las relaciones entre Estados soberanos (y por tanto no subordinados a ninguna autoridad superior) y fomentar de esta manera la causa de la paz, evitando la guerra...propone la célebre máxima pacta sunt servanda (los pactos deben respetarse) como base del Derecho Internacional*”. (Padilla, 2009, p. 51).

Padilla continúa señalando que a diferencia del Derecho interno, el Derecho Internacional no posee un aparato coercitivo que haga posible garantizar el cumplimiento forzoso o la aplicación de sanciones. Por lo tanto, el Derecho Internacional se basa en el “*consentimiento*” de los sujetos internacionales. Este “*consentimiento*” se plasma a través de tratados y convenios internacionales, guiándose por la regla *pacta sunt servanda*, mediante la cual se pretende ordenar las relaciones entre Estados, fundamentándose en que la existencia de la paz se basa en el respeto a lo pactado y a la buena fe entre los Estados.

Padilla señala que por idealismo en las Relaciones Internacionales, no se debe entender el idealismo filosófico de autores como Platón, Kant o Hegel, ya que ellos consideran los sistemas filosóficos centrados en la idea como principio del ser y del conocer. Sin embargo, estas sirven como base para llegar a planteamientos mucho más modernos, ya orientados a las Relaciones Internacionales. De acuerdo con esto algunos autores han decidido relacionarlo con el utopismo de Platón o Tomás Moro y con el Marxismo que contiene un alto componente utópico-idealista. Asimismo, se ha intentado relacionarlo con los postulados del cristianismo por ser una religión universalista y que preconiza sobre la igualdad y la unión de los seres humanos o con la escuela estoica que formuló una filosofía



cosmopolita según la cual la razón permite a los hombres permanecer en comunidad universal.

Siguen considerándose como antecedentes más importantes: Grocio, Kant y fundamentalmente Wilson. Al hablar de idealismo, se debe dejar en claro que “*no es sinónimo de utopismo*”, ya que como indica Padilla, las concepciones llamadas “*idealistas*”, más que “*el ideal de un futuro utópico de cualquier naturaleza, se trata de organizar las relaciones interestatales hic et nunc, consideradas como un dato permanente de la historia, y como base en instrumentos reales, al servicio de organizaciones internacionales como Naciones Unidas...*”. (Padilla, 2009, p. 56)

De esa cuenta una de las primeras teorías idealistas en el ámbito internacional surge de los postulados de Immanuel Kant, en su célebre obra “*Sobre la paz perpetua*” de 1795; en esta obra Kant vislumbra la paz no como una utopía, sino como una posibilidad, es por ello que inicia con la frase “*no debe considerarse válido ningún tratado de paz que se haya celebrado con la reserva secreta sobre alguna causa de guerra en el futuro*”. Kant considera que para lograr la paz perpetua, debe crearse una federación de Estados independientes, basados en los postulados de la libertad de sus ciudadanos y el republicanismo. Menciona que cada uno de estos Estados debe de ser independiente y que “*ningún Estado debe inmiscuirse por la fuerza en la constitución y gobierno de otro*”. En la actualidad, vemos como en su obra, encontramos algunos de los puntos que le dieron vida a la Sociedad de Naciones.

Posteriormente, ya entrado el siglo XX, surgen los famosos postulados de Woodrow Wilson¹², quien es considerado como uno de los teóricos del paradigma idealista al finalizar la Primera Guerra Mundial proponiendo un orden internacional fundamentado sobre los principios del idealismo y el liberalismo. Los postulados de Wilson se concretan en *Catorce Puntos*, como una serie de propuestas

¹² Woodrow Wilson fue un político y abogado estadounidense, quien previo a ser el vigésimo octavo presidente de los Estados Unidos de América (1913-1921), ejerció como profesor de ciencias políticas en la Universidad de Princeton. Tal y como lo indica Luis Alberto Padilla, le dio un carácter especial a la política exterior que aplicó.



realizadas el ocho de enero de 1918 que incluyen la idea de la creación de la Sociedad de Naciones. Wilson consideraba como misión que su país *“promoviera una doctrina apegada al Derecho Internacional, la libre determinación, la búsqueda de la paz y la promoción de una organización internacional (la Sociedad de las Naciones) que fuese capaz de implementar los nuevos ideales de la seguridad colectiva por oposición a la filosofía clásica basada en el equilibrio de poderes y en la llamada realpolitik”*. (Padilla, 2009, p. 58)

Por su importancia en el ámbito de la política exterior y las Relaciones Internacionales, desde la arista idealista, a continuación, se presentan los *catorce puntos*:

1. Convenios abiertos y no diplomacia secreta en el futuro;
 2. Libertad de navegación en la paz y en la guerra fuera de las aguas jurisdiccionales, excepto cuando los mares quedasen cerrados por un acuerdo internacional;
 3. Desaparición, tanto como sea posible, de las barreras económicas;
 4. Garantías adecuadas para la reducción de los armamentos nacionales;
 5. Reajuste de las reclamaciones coloniales, de tal manera que los intereses de los pueblos merezcan igual consideración que las aspiraciones de los gobiernos, cuyo fundamento habrá de ser determinado;
 6. Evacuación de todo el territorio ruso, dándose a Rusia plena oportunidad para su propio desarrollo con la ayuda de las potencias;
 7. Plena restauración de Bélgica en su completa y libre soberanía;
 8. Liberación de todo el territorio francés y reparación de los perjuicios causados por Prusia en 1871;
 9. Reajuste de las fronteras italianas de acuerdo con el principio de la nacionalidad;
 10. Oportunidad para un desarrollo autónomo de los pueblos del Imperio austrohúngaro;
 11. Evacuación de Rumanía, Serbia y Montenegro, concesión de un acceso al mar a Serbia y arreglo de las relaciones entre los Estados balcánicos de acuerdo con sus sentimientos y el principio de nacionalidad;
 12. Seguridad de desarrollo autónomo de las nacionalidades no turcas del Imperio otomano, y el Estrecho de los Dardanelos libres para toda clase de barcos;
 13. Declarar a Polonia como un estado independiente, que además tenga acceso al mar;
- y,



14. La creación de una asociación general de naciones, a constituir mediante pactos específicos con el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integridad territorial, tanto de los Estados grandes como de los pequeños (fundamento para crear la Sociedad de Naciones).

Dentro de los puntos a destacar, se señala el establecimiento de convenios abiertos y no diplomacia secreta I futuro, esto para evitar malentendidos entre los Estados o actos de mala fe entre ellos o terceros; se destaca también el tercer punto, sobre la reducción de armamentos nacionales; y, el decimocuarto punto, siendo el más importante de todos, porque de aquí surge la propuesta formal para la conformación de la Sociedad de las Naciones o Liga de las Naciones, que fue la organización previa a la creación de la Organización de las Naciones Unidas.

Manuel Medina, citado por Padilla, considera que el discurso político de Wilson es un ejemplo notable del idealismo político, ya que Wilson sostenía que para lograr la paz, los Estados debían darse cuenta que no bastaba solamente con firmar acuerdos o tratados internacionales, sino que era importante la creación de: *“Una fuerza que garantice la permanencia del arreglo, muy superior a la fuerza de cualesquiera de las naciones ahora comprometidas o de ninguna alianza hasta el momento creada, de modo que ninguna nación ni combinación probable de Naciones pueda enfrentarse con ella o resistirla...pero la justicia es más valiosa que la paz, y lucharemos por lo que siempre hemos sentido más cerca de nuestros corazones: por la democracia, por el derecho de los que están sometidos a la autoridad a tener voz en sus propios gobiernos, por los derechos y libertades de las pequeñas naciones, por el imperio universal de la justicia mediante un concierto de pueblos libres que traigan la paz y la seguridad a todas las naciones y haga finalmente libre al mundo”.* (Padilla, 2009, p. 59).

1.2.4.2.1. Concepto y características

Como se estableció anteriormente, el primer aspecto que se debe comprender es que el paradigma idealista no es sinónimo de idealismo filosófico, asimismo, no



debe ser considerado como utópico, ya que el paradigma idealista trata de organizar las relaciones interestatales, para procurar poner en marcha mecanismos de seguridad colectiva e imponer la paz, en caso de surgimiento de conflictos internos dentro de los Estados o guerras entre dos o más naciones. Asimismo, promover la solución negociada de conflictos de aquellos Estados que estén en guerras internas. En otros términos, el idealismo propone la paz, tanto a nivel interno como externo de los Estados, y la cooperación entre Estados que es uno de los fundamentos del Derecho Internacional Público.

Entendido de esta forma, el idealismo nace para establecer una limitación al poder estatal, con la finalidad de promover la paz y la justicia internacional. De ahí que pueda entenderse por paradigma idealista, *“el conjunto de teorías o concepciones políticas que considera que las Relaciones Internacionales deben apoyarse en principios ético-jurídicos que están destinados a la consecución de la paz y la armonía en las relaciones interestatales, tratando así inter alia de evitar la guerra, promover el desarme y reducir el militarismo.”* (Padilla: 2009). Bajo esa perspectiva, se pretende el desarrollo de las Relaciones Internacionales mediante la base de principios ético-jurídicos o bien deontológicos-prescriptivos, cuya finalidad es el mantenimiento de la paz y la armonía en las relaciones entre Estados, para evitar la guerra, promover el desarme y control de armamentos y reducir el militarismo.

Una de las características fundamentales del paradigma idealista en las relaciones internacionales, consiste en su naturaleza deontológica¹³ y prescriptiva. Esto significa que es un orden basado en prescripciones normativas que delimitan el comportamiento de los Estados, aunado a principios ideales o naturaleza deontológica, como la justicia, los derechos humanos, la igualdad, la libertad, la libre determinación de los pueblos, el beneficio recíproco, etc.

¹³ La deontología, parte de la ética que trata de los deberes y principios que afectan una profesión.



En consecuencia, el idealismo plantea que la defensa de principios y normas del Derecho internacional entendiéndose esta como los convenios internacionales y los principios derivados de las actuaciones de las organizaciones internacionales, traerá paz y armonía en las relaciones entre Estados, y por consiguiente los Estados pequeños y débiles pueden protegerse frente a las grandes potencias, si se respetan dichos principios y normas.

Otra característica importante del paradigma idealista, es la concerniente a la defensa de principios y normas del Derecho Internacional, para que exista una defensa de los intereses nacionales de los Estados pequeños y débiles frente al poderío avasallador de las grandes potencias. A criterio de Alberto Padilla, esta característica es fundamental en los procesos de negociación para alcanzar la paz, y cita el ejemplo de Centro América: *“a nuestro juicio...éste fue, sin lugar a dudas, uno de los factores determinantes del éxito de los procesos de negociación, abiertos por los Acuerdos de Paz de Esquipulas, los cuales permitieron la superación de los conflictos armados en Centro América...”* (Padilla, 2009, p. 53).

Otra de las características del idealismo en las Relaciones Internacionales, se relaciona con la dimensión dinámica de las estructuras políticas y la sociedad internacional, ya que estas se encuentran en constante transformación y es a través de las investigaciones que se realizan que permiten orientar acciones destinadas a promover de manera eficaz y eficiente la causa de la paz. Se trata de investigaciones que contribuyen a la transformación social en sentido positivo que buscan un progreso con parámetros de valoración tales como los derechos humanos, la justicia internacional, el desarrollo humano, la democracia y la participación social, la libertad política y económica o la libre determinación.

Se puede decir entonces, que los postulados del idealismo político, se resumen en los siguientes:



1. Aboga por la existencia de una autoridad superior sobre los Estados que imponga orden y a la cual estén subordinados los demás Estados;
2. Tiene como finalidad la prosecución de la paz, la armonía y la justicia internacional;
3. Se apoya en principios ético-jurídicos (o bien deontológicos-prescriptivos) para la consecución de la paz y la armonía en las relaciones interestatales;
4. El idealismo plantea que la defensa de principios y normas del Derecho internacional traerán paz y armonía en las relaciones entre Estados, y por consiguiente los Estados pequeños y débiles pueden protegerse frente a las grandes potencias, si se respetan dichos principios y normas; y,
5. Evitar la guerra, el desarme y control de armamentos y reducir el militarismo.

1.2.4.2.2. Corrientes dentro del paradigma Idealista

Al igual que como ocurre con el Realismo y su corriente Neorrealista, en el paradigma Idealista se han desarrollado distintas corrientes, que conciben al idealismo desde distintos puntos de vista, entre ellas:

El Pacifismo: esta corriente se desarrolló en el periodo comprendido entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, y se manifestó en la creación de la Sociedad de Naciones Unidas y en la Corte Permanente de Justicia, ya que para el pacifismo, la paz y armonía entre Estados se logra mediante instituciones y normas del Derecho Internacional. Posterior a este periodo, con la amenaza de la expansión Nazi, predominaría el racionalismo.

Desarme y control de armamentos: su antecedente se remonta a la conferencia mundial de desarme de Ginebra de 1932, y se desarrolló posterior a la Segunda Guerra Mundial, debido a los altos daños que ocasionó la guerra, se buscaba promover la eliminación de las armas de destrucción en masa, así como el tráfico



ilícito de armas, lo cual influyó para que se creara la Comisión de Desarme de Naciones Unidas en 1958.¹⁴

Los derechos humanos: su primer antecedente se encuentra en la Declaración de Derechos Humanos de 1941, posterior a la Segunda Guerra Mundial se desarrollaría con mayor auge con la creación de la ONU.

La investigación para la paz: se desarrolló a partir de la post-guerra, en los años sesenta, tiempo durante el cual se desarrollaron estudios sobre la paz, principalmente por la llamada polemología *“ciencia de la guerra en general, estudio de sus formas, de sus causas, de sus efectos y de sus funciones, como fenómeno social”*. (Serrano, Emilio, 1971, p. 5). La importancia del desarrollo de esta corriente radica en que trajo a discusión qué debía entenderse por paz, a lo cual estableció que la paz no es únicamente ausencia de guerra, sino que involucra otros aspectos, en base a ello desarrolla tres corrientes de pensamiento: la primera, posee una visión bastante básica de lo que es paz, limitando su objeto de estudio a las causas de la guerra, este pensamiento fue denominado como *corriente minimalista*.

Por el contrario existe otro pensamiento un tanto más amplio, que logra entender que la paz no es solamente la ausencia de guerra o de violencia, sino también la ausencia de un sistema de amenazas, tanto de instituciones como de instrumentos que son utilizados para la guerra; y, existe un tercer pensamiento denominado *maximalista*, para quien la paz involucra ausencia de violencia directa, es decir, una violencia física como tal, y una ausencia de violencia indirecta, es decir, una violencia estructural, llevando a analizar las necesidades y los derechos de la humanidad y del ser humano como tal de todo aquello que no

¹⁴A lo largo de los años, han sido varios los tratados en materia de desarme y control de armas, destacándose El Tratado Antártico de 1959, el Tratado de proscripción parcial de pruebas nucleares entre Estados Unidos y la Unión Soviética de 1953, el Tratado de prohibición de armamento en el espacio y en los cuerpos celestes de 1967, el Tratado sobre la prohibición del desarrollo, producción y almacenamiento de armas bacteriológicas y químicas de 1972, entre otros.

permita el desarrollo pleno del ser humano (esta teoría ha tomado mayor relevancia en los últimos años).

1.2.4.3. Diferencias entre el paradigma realista y el paradigma idealista

Una de las principales diferencias entre estos paradigmas, radica en el modo de concebir los conflictos, mientras que para los idealistas es evitar la guerra y el conflicto a toda costa, para los realistas la “guerra” es un proceso “natural”, que no puede evitarse permanentemente, es más en los tiempos de guerra para los realistas, se da el cambio natural de la distribución del poder. Los idealistas procuran una apertura al Derecho Internacional y la creación de organizaciones internacionales; por el contrario los realistas promueven un nacionalismo, en ocasiones exacerbado. En esa dirección, el idealismo busca una organización internacional como contrato a favor de la paz mundial, mientras que el realismo prefiere el equilibrio de las fuerzas como soporte del sistema. El politólogo Ricardo García Duarte, en su obra *Los Estados Unidos y el regreso al containment sin enemigo global (2009)*, realiza cuadros comparativos entre ambos paradigmas, siendo estos los siguientes:

| MODELOS DE DOCTRINA | |
|---|--|
| IDEALISMO-LIBERAL | REALISMO |
| Una organización internacional como contrato mundial a favor de la paz. | El poder y la potencia, como el sentido de la relación con las demás naciones. |
| Autodeterminación de los pueblos. | El equilibrio de fuerzas como soporte del sistema. |
| La ley y el Derecho Internacional como marco de comportamiento | La razón de la fuerza por encima de la ley y la moral. |
| Razones éticas, jurídicas y humanitarias como valores de referencia. | La razón del interés nacional por encima de otras consideraciones. |
| Cooperación horizontal y ejercicio de la diplomacia. | Prevalencia de la estrategia por encima de la diplomacia. |

Continuando con el politólogo Ricardo García Duarte en la obra antes citada, realiza un ejemplo bastante práctico de las diferencias entre estos dos paradigmas, aplicados a la realidad:

| AGENDA Y MODELOS | | | |
|--|---|---|--|
| AGENDA | CASOS | IDEALISMO | REALISMO |
| Guerras activas | Irak y Afganistán | Retiro de tropas, solución diplomática y gobernabilidad democrática interna. | Intervencionismo militar, ocupación territorial, incremento de tropas y gobernabilidad sin estándares éticos y democráticos elevados. |
| Diferendos militares | Corea del Norte e Irán. | Negociaciones diplomáticas para evitar el armamento nuclear. | Sanciones y presiones militares; eventuales ataques disuasivos. |
| Disminución global del armamento nuclear | SALT y demás tratados sobre armas de destrucción masiva | Tratados progresivos tendientes a la eliminación del armamentismo nuclear y eliminación inmediata de las armas biológicas y químicas. | Reivindicación de la posesión de armamento nuclear con fines de disuasión. |
| Competidores | China y Rusia | Cooperación económica, disminución del armamento nuclear, integración en las alianzas militares y políticas de EE.UU. | Mantenimiento de la vigilancia militar contra ellos. Presión militar permanente. Extensión de las alianzas militares con nuevos miembros, incluidos sus vecinos para aislarlos. |
| Aliados | Europa y OTAN; Japón. | Profundización de las organizaciones internacionales; consultas e información frente a los aliados; multilateralismo | Alianzas, pero salvaguardando las decisiones unilaterales de carácter político y militar por EE.UU; no participación en ciertas organizaciones o convenios internacionales (medioambiente y justicia). |
| Conflictos entre terceros | Medio Oriente | Participación y liderazgo de EE.UU para la paz; la autonomía de los pueblos (Palestina); y la solución diplomática. | Alianza incondicional con una de las partes (Israel) y presión sobre la contraparte. |
| Dispositivos y líneas | Bases; instalaciones; flotas; | Reconversión de las alianzas y las bases e | Mantenimiento de la red de dispositivos estratégicos, en |



| | | | |
|-----------------------|-----------------------|---|---|
| estratégicas globales | y comandos militares. | instalaciones en dispositivos para la paz, para las intervenciones humanitarias y para la defensa de la democracia. | función de la contención de las presiones propias del intervencionismo militar. |
|-----------------------|-----------------------|---|---|



CAPÍTULO II

2. Estructura del sistema internacional

A inicios del presente siglo, en el plano internacional surgió un debate que ha ido incrementándose y ganando popularidad en los últimos años relacionado a ¿Cuál es la estructura básica del sistema internacional actual? ¿Es unipolar, multipolar, o, de darse un debilitamiento de los poderes hegemónicos, tiende a ser apolar? (Sanahuja, 2008, p. 299). Para analizar dicha cuestión, se parte del estudio del poder, de la conformación del sistema internacional y de la teoría del poder estructural de Susan Strange.

Hasta hace algunos años, en los años ochenta, la respuesta era muy simple y no era objeto de debate, existía un mundo bipolar, manifestado en dos bloques antagónicos liderados cada uno por una potencia hegemónica. Hasta ese momento el debate era más una cuestión ideológica-militar, dejando atrás muchos otros problemas y fracturas del sistema internacional, que serían tratados hasta finalizar la Guerra Fría. En el plano académico, teóricos como Kenneth Waltz, lo consideraron como la expresión máxima del realismo estructural, donde esta bipolaridad permitía poner fin a la anarquía internacional; otros teóricos como Robert Cox, destacarían una visión hegemónica en las relaciones internacionales.

Pero ¿Qué pasó al finalizar la Guerra Fría? Ya no fue tan sencillo el definir bajo qué estructura básica se encontraba el sistema internacional. Estados Unidos por ejemplo, aduce ser la única súper potencia en el mundo: *“En el 2005, el entonces embajador de Estados Unidos ante Naciones Unidas, John Bolton, llegó a declarar, en relación a una posible reforma del Consejo de Seguridad, que en realidad este órgano, sólo necesita un miembro, Estados Unidos, porque ese es el reflejo de la verdadera distribución del poder en el mundo”*. (Sanahuja, 2008, p. 300).¹⁵ Los que son partícipes de esta idea, abogan por lo tanto por una

¹⁵ Surgen otras propuestas como el neoimperialismo y la sociedad cosmopolita global.



centralidad de ciertos Estados y por un poder superior por parte de Estados Unidos. Así nació la idea de *bandwagoning* que hace referencia a subirse al tren de la potencia hegemónica, en el que ciertos Estados por lo débiles que son, deben alinearse con un poder adversario mucho más fuerte, y al convertirse en socio de aquél Estado poderoso es partícipe, aunque muy desproporcionalmente, del botín que lleguen a conquistar juntos. A este Estado débil no le queda otra opción que aparentar ser su socio, ya que de todas formas el adversario puede tomar por la fuerza lo que quiere, en otros términos los costos al oponerse serían mucho mayor al de alinearse. Aquí se menciona la frase de Tucídides: “*Los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben*”. (Long, 2015, p. 1). En Europa, se ha mantenido la idea de una estructura multipolar, en ese escenario se da cabida a otros actores que no sean únicamente los Estados y la política exterior es de carácter multilateral y participativa.

2.1. Visiones ideológicas sobre escenarios políticos internacionales

2.1.1. Visión Hegemónica

Cuando finalizó la dicotomía soviética-americana, Estados Unidos tuvo un momento unipolar, primero porque la Unión Soviética desapareció y por consiguiente su mayor adversario; segundo porque ganaron la Primera Guerra del Golfo en contra de Irak, considerada en aquel entonces la cuarta potencia militar del mundo, de una manera arrasadora y con el apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. De acuerdo con José Sanahuja (2008), esto predispuso a Estados Unidos a utilizar más su fuerza en el exterior y querer desempeñar una figura de “alguacil” internacional, el mismo Presidente George Bush (padre) enunció en 1990, la constitución de un nuevo orden mundial con Estados Unidos al mando. A pesar de esas intenciones, durante los años 90 el plano internacional cambió radicalmente, la población en general no quería ver más conflictos bélicos, llevándolos a un aislacionismo, preocupándose por temas como el medio ambiente, la globalización, los derechos humanos, entre otros, por lo que



empezaron a objetarse intervenciones militares de Clinton en Somalia y Bosnia, además las finanzas estadounidenses necesitaban reorganizarse y dejar por un lado los intervencionismos militares.

Para varios neorrealistas, estos sentimientos de aislacionismo, reorganización fiscal y prudencia, desapareció con los atentados del 11-S y su lucha antiterrorista, surgiendo nuevamente la idea del hegemon, bajo el concepto de lograr la paz y la seguridad internacional, abogando está última vez por una reestructuración del sistema internacional, donde pudiera actuar de manera unilateral, sin mediar organizaciones internacionales que limitaran su actuar, aprovechándose de un estado de emergencia para obviar procedimientos internacionales y autorizaciones de organizaciones internacionales.¹⁶ Robert Kagan, señaló que dicha posición era factible, en tanto la población estadounidense apoyara esa superioridad y los países que pudieran ser potencialmente adversarios inspiraran miedo en lugar de simpatía. A esto en palabras de Robert W. Cox, se le denominó hegemon, y existe un hegemon cuando los valores y entendimientos que ejerce determinado actor, son estables y por ende no se cuestionan. Es decir, que para Cox existe un orden hegemonico, no porque exista dominación per se, sino porque esta se ejerce sin cuestionamientos y con la aquiescencia de los Estados dominados, y cuyo poder se haya no solamente en un aspecto, por ejemplo en poseer recursos, sino en otros aspectos como ideológicos y culturales, en palabras de Cox, de tres fuerzas: capacidades materiales, instituciones e ideas.

2.1.2. Visión de Imperio

Existen otros autores en especial los neoconservadores que por el contrario abogan, no ya por una hegemonía, sino por la existencia de un imperio. Estos se apegan a la denominada **Pax Americana**, nombre que se deriva de la *Pax Romana*, y que hace alusión que a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial ha existido una paz internacional, entendida no como una paz absoluta,

¹⁶ Muy diferente a la posición que tomaron a inicios de los años 90, cuando finalizó la Guerra Fría, en donde abogaban por una reestructuración del sistema, pero sin cambios a las instituciones existentes.



sino como aquella ausente de guerras mundiales que ha permitido la estabilidad y el desarrollo en otros aspectos como el económico, tecnológico, científico, entre otros. En ese escenario, se concibe un nuevo orden mundial *“caracterizado por el ejercicio imperial del poder estadounidense, como imperio no territorial (...) que se enfrentaría al terrorismo, las dictaduras, la proliferación de armas y destrucción masiva, y los Estados fallidos o pre-modernos (vistos como nuevos bárbaros). De esta forma, Estados Unidos asumiría como nueva <misión civilizadora> asegurar la estabilidad, la paz y la provisión de otros bienes públicos globales, así como la contención de los nuevos bárbaros”*. (Sanahuja, 2008, p. 305). Esta corriente ha recibido severas críticas, las cuales aumentaron a partir del fracaso de la guerra de Irak y la cuestionada legitimidad de Estados Unidos y del criticado gobierno de Bush (hijo), aduciendo que Estados Unidos en lugar de imponerse como un hegemon, se debilita cada día más.

2.1.3. Visión Cosmopolita

Para la sociedad cosmopolita, la sociedad internacional junto con su sistema internacional se caracteriza por ser heterogéneo y societario, y en esa diversidad y necesidad de coexistir en sociedad se establecen reglas e instituciones, existiendo de esa forma una gobernanza sin gobierno. A partir de la globalización, la interdependencia entre los Estados aumentó, las fronteras fueron abiertas y por consiguiente el carácter *nacional* de las relaciones sociales e inclusive el concepto de soberanía se modificaron. Para la visión cosmopolita a raíz de ello surge una gobernanza que va encaminada ya no a una hegemonía y a un imperio, sino a una gobernanza en conjunto. Surge la teoría crítica cosmopolita de Ulrich Beck, para quien los Estados no son más el centro gravitacional político, sino que existen nuevos actores internacionales y una política transnacional que supera fronteras. (Silva, 2008, p. 1)



2.1.4. La teoría crítica cosmopolita de Ulrich Beck

Esta teoría ha venido desarrollándose y ganando aceptación en los últimos años. La idea de una sociedad cosmopolita, se ha ido reforzando a partir de la idea de la globalización, cuando las fronteras económicas, sociales y aún culturales se abrieron al intercambio informativo y tecnológico y superaron a las fronteras, los Estados empezaron a crear mayor interdependencia entre ellos. Para esta teoría el cosmopolitismo es definido como aquella ideología que sostiene que todos los seres humanos pertenecen a una sola comunidad, aun cuando estas personas provengan de diferentes ubicaciones, estratos económicos o posean diferentes creencias religiosas o políticas forman una sola comunidad, basada en una moral que consiste en el respeto mutuo, la tolerancia, la paz y la armonía entre las distintas naciones que la conforman.

En ese orden de ideas, de una realidad cosmopolita, el Estado no puede ser más el único y exclusivo centro de poder político. Incluso la concepción de lo que se entiende por poder en su versión tradicional cambia, y el espacio soberano que era únicamente para el Estado, ya no lo es más y ahora debe ser compartido por otra pluralidad de actores y organizaciones internacionales. Hasta las crisis del nuevo siglo (como las económicas y ecológicas) traspasan el espacio Estado-nación, superando las fronteras territoriales: *“Este nuevo escenario político “deslimitado” y “desestatalizado” demanda la redefinición de los conceptos clásicos de “ciudadano”, “sociedad” y “política” y la reinención del nuevo papel del Estado en el ámbito mundial”.* (Silva, 2008, p. 1)

Ulrich Beck promueve con su teoría crítica, el reconocimiento de nuevos actores internacionales y la existencia de una nueva política de metapoder transnacional, la cual es entendida como la superación de fronteras territoriales, la creación de fronteras variables y plurales ante una nueva realidad transnacional. (Silva, 2008, p. 2). Para Beck, sin embargo, pese a que la realidad es otra, existen todavía personas que luchan por defender y vivir bajo las antiguas concepciones de



territorio y nación a lo que denomina un ciudadano dormido, apolítico e inerte. En contraposición con el ciudadano cosmopolita, que tiene una conciencia global y se identifica y reconoce con otros ciudadanos más allá de sus fronteras, en lo que llama “*diferencia inclusiva*”.

En base a esas ideas, Ulrich desarrolla su teoría fundamentado en cuatro aspectos: la crítica al Estado nacional; el rechazo al nacionalismo metodológico; el Estado; y, la ciudadanía cosmopolita. *La crítica al Estado nacional*, y que es el fundamento de los otros aspectos, consiste en afirmar que el concepto de Estado-nación se ha modificado, ya que el impacto que tienen los acontecimientos internacionales en los espacios políticos-internos de los Estados ha ido aumentando. Ramón Llopis, explica brevemente como esto ha sucedido: “*Los seres humanos que vivieron hace mil años sabían pocas cosas en torno a lo que sucedía pocos kilómetros más allá de donde habían nacido. La mayor parte de las interacciones culturales tenían lugar entre las élites o bien en ámbitos locales restringidos, ya que antes del surgimiento de los Estado-nación, la vida, para la mayoría de la población, comenzaba, transcurría y acababa en la misma localidad en que se había nacido. Con la modernidad, ese escenario identitario se vio profundamente alterado por el auge del Estado-nación como forma de organización política, así como por el creciente empuje de los movimientos nacionalistas. La población comenzó a desarrollar una conciencia de pertenencia al marco estatal-nacional, a la que contribuyeron factores como el interés de las clases dominantes y los gobiernos por crear una nueva identidad que legitimara el aumento del poder del Estado (...) En los últimos años, sin embargo, se han comenzado a producir un resquebrajamiento de los Estado-nación. Los Estados están cada vez más sumidos en redes de interconexión regional y global, penetradas por fuerzas supranacionales, intergubernamentales y transnacionales*”. (Llopis, 2007, p. 104)

Es decir, que con el surgimiento de la globalización, emergió una separación entre la lógica Estatal y societal, desafiando el principio territorial en que se apoyan los



Estados. Las principales actividades económicas, sociales y políticas, escapan de una visión de límite territorial, de tal manera que se ha fragmentado la idea de distinción entre asuntos internos y externos, por lo que las políticas nacionales e internacionales deben ser interdependientes y complementarias. Para Beck, en esto radica la crítica al Estado nacional, puesto que el Estado como tal ya no puede ejercer sus actividades de control sin recurrir a instituciones u organizaciones de carácter internacional o transnacional, es decir, sin recurrir a formas internacionales de cooperación y solidaridad con otros Estados; para Ulrich Beck, el Estado ya no puede justificarse en el apego a un lugar concreto, sino que debe evolucionar y comprender que: *“Ya no se puede suponer que, por ejemplo, las desigualdades y conflictos nacionales sean analizables adecuadamente desde la óptica nacional, ya no se puede partir de que los actores, temas, burocracia y vías de influencia que la mirada nacional y el nacionalismo metodológico dan por supuesto”*. (Silva, 2008, p. 6)

Otro de los aspectos que forman parte de la teoría de Ulrich Beck, es el rechazo al nacionalismo metodológico. Según el autor, en la actualidad estamos viviendo una fase denominada *“segunda modernidad”*, que cuestiona la denominada *“primera modernidad”*, esta se basaba en un modelo Estado-nación que promovía la unidad entre cultura, territorio y Estado, y no concebía la idea de un Estado-nación sin apego a un lugar concreto. Beck, explica que la sociología como ciencia que nace y se desarrolla en los siglos XVIII y XIX, trató de exponer esa *“primera modernidad”*, basada en acontecimientos como la Revolución Francesa y la Revolución Industrial del siglo XVII, que fueron acontecimientos que disolvieron las formas de organización social para crear nuevas. Estos momentos históricos hicieron que la sociología estudiara a las sociedades como unidades independientes, si bien hacían análisis comparativos se estudiaban como sociedades separadas. Esto hizo que se aplicara la idea generalizada que las sociedades eran sociedades estatales y que por lo tanto el orden de la sociedad no es más que orden estatal, en aquel tiempo era necesario reforzar la idea de Estado y de una unidad a través del concepto nación, y de la creencia de



sociedades individuales, delimitadas unas de otras por aspectos territoriales. En consecuencia, el Estado-nación se encargaba prácticamente de regular todo desde el mercado, trabajo, producción, educación, idioma, etc. Todo desde una perspectiva nacional que se desarrollaba en un territorio delimitado, y esto es lo que Ulrich Beck llama “nacionalismo metodológico”, en otras palabras es *la continuidad...de la equiparación entre Estado, sociedad nacional y territorio*. (Silva, 2008, p. 3).

Para Beck ese concepto de sociedad y de Estado-nación, estuvo bien hasta mediados del siglo XX, ahora se debe dar paso a la fase denominada “segunda modernidad”, caracterizada por el proceso de la globalización que está sacudiendo la imagen de los estados-nación como espacios cerrados, homogéneos e incomunicados, activando para ello un proceso de desnacionalización. Es decir, que para que haya “Estado” no se necesita creer que únicamente se pueden actuar en espacios cerrados y delimitados, obviando lo que sucede en el plano internacional y queriéndose centrar únicamente en un análisis nacional. (Silva, 2008, p. 106). Con esto no quiere decir que se esté renunciando a la figura del Estado y nación, sino a la redefinición de los mismos, en base a la cosmopolitización y transnacionalización.

En cuanto al tercer aspecto referente al Estado, Ulrich Beck cree en un Estado transnacional, en donde la acción estatal se complementa con reglas e instituciones de gobernanza más allá del Estado, entendido como un Estado plural-nacional desde una visión cosmopolita, en donde la soberanía se desplaza para un espacio común de actuación entre Estados, sociedad civil e instituciones y organizaciones internacionales, que contemple la interdependencia global y la soberanía cooperativa entre los Estados, bajo la concepción de una política de fronteras plurales, teniendo como objetivos la transnacionalización de la democracia, los derechos humanos, el respeto a la multiplicidad étnica, religiosa y cultural (Silva, 2008, p. 8)



En cuanto al ciudadano cosmopolita, Ulrich Beck lo explica como la idea de ciudadanos con “derechos” reconocidos en todo el mundo, más allá de si se es miembro de un determinado Estado-nación, dejar a un lado el “individualismo” que trae consigo el concepto de ciudadano de un Estado-nación, para ser parte de una igualdad con el otro, que aunque sea diferente en cuestiones culturales y políticas, los unen principios de solidaridad e igualdad, contribuyendo a la solución de asuntos colectivos.

2.1.5. Visión unipolar, multipolar y apolar

Entre el debate de si el sistema internacional es apolar, unipolar o multipolar, surgen autores como Joseph S. Nye, que niegan que el sistema internacional sea unipolar, multipolar o apolar. Para el autor, decir que existe la unipolaridad por parte de un Estado, sería creer que éste puede conseguir todos los resultados que desee (sin excepción); por el contrario decir que es multipolar, sería como creer que existen varios países iguales; o, aún hablar de apolaridad, sería creer que no pueda identificarse ni un solo polo de poder. Para Nye ninguno de estos escenarios son posibles; explica cómo funciona para él, el poder en el sistema internacional con el ejemplo del tablero de ajedrez tridimensional: para Nye en la parte superior del tablero, se encuentra el poder militar que es ejercido unipolarmente por Estados Unidos, puesto que según él, es el único con un arsenal de fuerzas nucleares intercontinentales y capacidad de despliegue estratégico global; en la parte intermedia del tablero, se encuentra el poder económico, este es ejercido de manera más equilibrada entre varios Estados, entre ellos según Nye, la Unión Europea, Japón, Estados Unidos y países emergentes como China o Brasil e India; y, por último en la parte inferior del tablero, se encuentra el poder que se diluye en actividades de internet, flujos financieros y transacciones especulativas, en sí de un poder que está disperso en distintas actividades, y que por lo tanto no tiene sentido hablar de unipolaridad o multipolaridad (*Sanahuja, 2008*). Esta visión de Nye, parece ser la más acertada



para explicar el poder en el sistema internacional, ya que actualmente no se puede hablar de ningún Estado que pueda cumplir sus objetivos de manera unilateral.

Sin embargo, para otros autores como Susan Strange, el poder estructural habría producido tres procesos de cambio: el poder se habría desplazado de los Estados débiles a los más poderosos; de los Estados a los mercados; y en determinados ámbitos, se habría evaporado, pues nadie lo ejerce. Con todo ello, los Estados no estarían condenados a ser irrelevantes, pero si a obtener un declive de su poder y de su capacidad de ejercer una jurisdicción efectiva. Desde esta idea, el sistema internacional se configuraría como una poliarquía, caracterizada por autoridades y jurisdicciones múltiples y yuxtapuestas. (*Sanahuja, 2008*).

Para otros autores como Antonio Sanahuja, cuando se les cuestiona sobre si el sistema internacional es unipolar, multipolar o apolar, responden que debe entenderse que el sistema internacional está atravesando un periodo de transición, en donde se combinan características del viejo sistema con el nuevo sistema multicéntrico. En consecuencia, podría decirse que el sistema aún tiene una fisonomía unipolar en lo que respecta al poder militar, en el cual Estados Unidos tiene una clara primacía, pero ese unipolarismo se limita a ese ámbito. En lo que respecta a las otras estructuras o poderes, el sistema se caracteriza por ser multipolar. Lo importante de este análisis es considerar que actualmente existe en el sistema internacional una difusión y redistribución del poder.

2.2. Globalización

GLOBALIZACIÓN

“La creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial, sobre los de carácter local, nacional y regional” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015).

CAMBIOS PRODUCIDOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL:

- 1) Heterogeneización del sistema internacional.
- 2) Debilitamiento de la centralidad del Estado en las relaciones internacionales.
 - * Humanización de las Relaciones Internacionales.
 - * Pluralidad de actores internacionales.
- 3) Relativización del concepto soberanía.

PILARES

1. Desarrollo Técnico.
2. Sistema Económico.
3. Pensamiento único.

PROCESOS

1. Mayor interdependencia de las actividades humanas.
2. Superación del espacio y del tiempo.
3. Mayor interdependencia entre las sociedades.

OPORTUNIDADES Y BENEFICIOS:

- Mercados comerciales más amplios.
- Disposición de capitales y tecnologías provenientes del resto del mundo.
- Principios éticos comunes (DDHH).

RIESGOS Y ASIMETRÍAS:

- Inestabilidades comerciales y financieras.
- Exclusión de países que no pueden competir con las fuertes demandas de competitividad.
- Acentuación de la heterogeneidad estructural.

Los riesgos y asimetrías generan la discusión de los siguientes temas:

- a) Concentración económica en países industrializados, con un creciente protagonismo de empresas transnacionales.
- b) Fuertes restricciones al movimiento de mano de obra.
- c) Extensión de los problemas ambientales.
- d) Expansión de la delincuencia internacional.
- e) Incremento de las desigualdades y asimetrías entre los actores participantes.



2.2.1. Antecedentes

Entendemos que la mundialización hizo posible la unificación del espacio y del tiempo, que fueron esenciales para crear la interdependencia entre los distintos actores internacionales, y que a su vez permitieron la universalización como aquella etapa que conlleva el reconocimiento de derechos humanos y derechos soberanos para con los Estados, al mismo tiempo estas culminan en lo que se denomina como la globalización, la cual a su vez apertura una nueva etapa en la historia de la humanidad, con la conformación de una nueva sociedad mundial. (*Arenal, 2001*). A diferencia de la internacionalización y/o mundialización, la globalización ya superó el espacio y el tiempo, y por lo tanto esto ya no es objeto de discusión. La globalización por lo tanto se enfoca en el incremento de las interacciones que trascienden fronteras.

En cuanto a la determinación de los antecedentes históricos de la globalización, existen numerosas controversias en relación al origen de la misma y su periodización histórica, y por lo tanto no existe un consenso en cuanto a ella. Sin embargo, en términos generales se argumentan que son cuatro posibles teorías sobre las etapas históricas, al respecto Antonio Martín Cabello (2013), menciona que la primera etapa de la globalización pudiera remontarse al inicio mismo de las primeras civilizaciones humanas a.C., ya que para los seguidores de esta posición, la globalización surgió con los intercambios de bienes e información, y por lo tanto al darse de forma natural las primeras relaciones comerciales, surgía una globalización incipiente. La segunda de ellas, defiende la idea que la globalización se desarrolló por los años 1490 con los procesos de colonización Europea. Una tercera posición establece que la globalización surgió con la Revolución Industrial a inicios de los años 1870, la cual permitió mejorar transportes y comunicaciones y con ello generar una mayor integración económica en el mundo. Finalmente, para la cuarta posición la globalización nació en la segunda mitad del siglo XX, con la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Lo cierto, sea la posición adoptada, es que la globalización tomó un impulso



progresivo a finales de los años ochenta e inicios de los años noventa, al finalizar la Guerra Fría, cuando se desintegró la Unión Soviética y en consecuencia, el bloque comunista, se puso fin al Pacto de Varsovia, a ello se le sumaba la unificación de las dos Alemanias con la caída del muro de Berlín, y en ese sentido, la culminación de la Guerra Fría permitió tratar temas a nivel mundial que nunca habían sido discutidos con tanta amplitud, como la integración de economías, la libertad de comercio y avances tecnológicos, factores claves para el impulso de la globalización.

2.2.2. Procesos

En el proceso de globalización se dice que son tres los pilares en los que esta se fundamenta: el desarrollo tecnológico; el sistema económico; y, la expansión de un pensamiento único. En base a ello, se desarrollan tres procesos importantes dentro del proceso de globalización que según Celestino del Arenal (2001), son:

- 1) Mayor interdependencia de las actividades humanas, no importando su especialización u ámbito;
- 2) Superación del espacio y tiempo; y,
- 3) Mayor interdependencia entre las sociedades.

Estos procesos de la globalización se han visto impulsados y condicionados por los siguientes factores:

1. *Factores tecnológicos*: estos factores están relacionados a las innovaciones científicas, aplicándose a varias esferas entre ellas a la producción, a la comunicación, entre otros.
2. *Factores económicos*: estos se manifiestan a través de los procesos de integración comercial, comercio transnacional, aumento de flujos financieros transfronterizos, aumento de los sistemas integrados de producción, entre otros.
3. *Factores político-institucionales*: lo cual se refleja en la nueva gobernanza, en el papel de los actores internacionales, en nuevas políticas internacionales, etc.
4. *Factores sociales*: los cuales se manifiestan en la superación de la noción de Estado, al tomar mayor conciencia del ser humano en su aspecto individual y la



noción de este como ciudadano del mundo, lo cual genera una mayor humanización de la sociedad y un sentimiento de pertenecer a un mismo mundo.

5. *Factores ideológicos*: la globalización genera valores, principios y costumbres comunes que llegan a configurar una cultura global.

2.2.3. Definición

No existe un consenso en cuanto a una sola definición de lo que deba entenderse por globalización. Sin embargo, existe la generalización de definirla como un proceso dinámico, que genera transformaciones a nivel mundial, produciendo una mayor comunicación e interdependencia entre los distintos Estados y sujetos individuales, creando relaciones de carácter global, no condicionadas por el espacio y el tiempo, permitiendo la libertad e integración a nivel mundial de los mercados de trabajo, bienes, servicios, tecnologías, capitales e incluso de sistemas políticos y legales. (Corliano, 2012, p. 43).

La CEPAL en su página web define a la globalización como: “*La creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial, sobre los de carácter local, nacional y regional*” (CEPAL, 2015). En concordancia con las dos definiciones anteriores, se puede explicar a la globalización como: “*la intensificación, inmediatez e interdependencia de las interacciones políticas, económicas, científico-técnicas, sociales y culturales transfronterizas, entre los distintos actores, estatales y transnacionales, afectando de forma desigual a los diferentes subsistemas internacionales, regionales y actores, provocando interdependencias y dependencias crecientes de todo tipo y conformando una sociedad mundial nueva*”. (Del Arenal, 2001. p. 36)

2.2.4. Características

De acuerdo con el autor Celestino del Arenal (2001), se establece como características de la globalización las siguientes:



- a) Es un proceso complejo y multidimensional;
- b) Es parcial;
- c) Es desigual;
- d) Es contestado; y,
- e) Es asimétrico e ingobernable.

La primera característica, proceso complejo y multidimensional, se refiere a que este no es un proceso que se dirige a un único ámbito, sino que dentro de él se desarrollan diversos campos, afectando lo económico, comercial, político y aun lo cultural y social. Es parcial, porque el proceso de globalización en sí no ha culminado, sino que está en constante evolución. Es desigual porque sus beneficios no han sido para todos y en consecuencia, una parte importante de la humanidad queda excluida del mismo. Es contestado, porque es una realidad que la globalización se está dando, es irreversible y no queda más que adaptarse, haciendo que esta no puede ser negada por los Estados ni por ningún actor internacional. Finalmente es asimétrico, porque existen diferencias en cuanto al desarrollo de la globalización en ciertos países o regiones, e ingobernable porque debido a que se extiende a varios ámbitos de la vida social, se hace difícil su control.

2.2.5. Riesgos de la globalización

Para poder entender cuáles son los riesgos o los peligros de la globalización, se debe partir del carácter multidimensional de la globalización. En ese sentido la multidimensionalidad significa que la globalización no afecta únicamente procesos económicos, sino también a otros procesos que se desarrollan paralelamente, como lo ambiental, lo político, lo social, lo cultural, lo legal, entre otros, haciendo por lo tanto que sus efectos sean dispersos, de mayor impacto y muchos de ellos difíciles de controlar. Por ello, se dice que la globalización si bien ofrece oportunidades y beneficios significativos, también ofrece riesgos o amenazas. Juan Antonio Ocampo (2003) establece que dentro de las oportunidades de desarrollo que ofrece la globalización se encuentran: los países pueden acceder a



mercados comerciales más amplios; el poder disponer de capitales y tecnologías provenientes del resto del mundo; la creación de principios éticos comunes que se traducen en la defensa de los derechos humanos y otros valores universales.

Sin embargo, el mismo Ocampo también menciona los riesgos que conlleva la globalización: inestabilidades comerciales y financieras; riesgos de exclusión para países que no están preparados para las fuertes demandas de competitividad; riesgos de acentuaciones de heterogeneidad estructural que generan segmentaciones entre sectores sociales y regiones dentro de los países que intentan integrarse a la economía mundial. La globalización además de verse afectada por los riesgos ya mencionados, como el carácter multidimensional, también se ve afectada por lo incompleto y asimétrico del proceso de globalización en sí, así como del déficit de gobernabilidad y control que se tiene sobre el mismo. Debido a que el proceso de globalización no ha finalizado aún, existen todavía muchas desigualdades y aspectos que deben ser definidos. Dentro de estos aspectos que necesitan ser definidos o resueltos para no presentarse como efectos negativos o riesgos de la globalización, estos son:

- a) ***Concentración económica en países industrializados con un creciente protagonismo de empresas transnacionales:*** al existir este tipo de concentración económica y comercial en un núcleo de empresas transnacionales, los países en desarrollo se enfrentan a una marginalización todavía mayor, esto se traduce en una imposición de normas y condiciones a los países en desarrollo, no solo en el tema de explotación laboral y devaluación salarial, con la creación de las subcontrataciones en empresas tipo maquilas, sino también en la apropiación de materias primas y recursos naturales de los países en desarrollo. A esto también debe mencionarse los problemas de competitividad a los que se enfrentan los mercados locales que se ven desplazados al no poder competir frente a empresas tan grandes. La oficina de Asuntos Transnacionales de la Unidad Conjunta CEPAL/UNCTAD de



Empresas Transnacionales, establece en relación a las transnacionales y la industria en los países en desarrollo, lo siguiente: *“La construcción de un nuevo orden industrial internacional dominado por un núcleo de grandes empresas transnacionales por lo general dificulta la vida de la gran mayoría de los países en desarrollo que, por no estar en condiciones de competir eficazmente, enfrentan una marginalización todavía mayor.”* (Revista CEPAL, 1993. p. 15)

- b) **Fuertes restricciones al movimiento de mano de obra:** uno de los riesgos que conlleva es la movilización de la mano de obra por canales irregulares, y eso a su vez expone a los inmigrantes a distintos tipos de explotación.

- c) **La extensión de los problemas ambientales:** estos son problemas de alcance mundial que han recibido el nombre de “males públicos globales”, como lo son el calentamiento global, el adelgazamiento de la capa de ozono estratosférica, la merma de la biodiversidad y el avance de la desertificación y de la sequía. (Ocampo, 2003)

- d) **La expansión de la delincuencia internacional:** en este se engloba la producción, comercialización y consumo de estupefacientes, terrorismo, corrupción, derecho penal informático, derecho penal económico, crimen organizado, trata de personas, tráfico de armas, la circulación internacional de capitales ilícitos, entre otros. (Ocampo, 2003)

- e) **Incremento de las desigualdades y asimetrías del orden global entre los actores participantes:** la desigualdad entre los actores participantes se debe a que países desarrollados y grandes empresas transnacionales, ejercen una influencia notoria, guardándose decisiones unilaterales o bilaterales entre ellos, en detrimento de los países en desarrollo y organizaciones de sociedad civil. La globalización debe ser en beneficio de



todos. Sin embargo en los últimos años ha modificado la economía mundial, creando tanto ganadores como también perdedores, y los riesgos que esto ha suscitado es que existe una parte significativa de la sociedad que no está viviendo el progreso económico, tecnológico, y ninguno de los otros beneficios que conlleva la globalización. Por lo tanto, uno de los retos es reducir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, y fomentar una globalización más inclusiva.

2.2.6. Heterogeneización del Sistema Internacional

La heterogeneización, se deriva de los procesos de mundialización, universalización y globalización que a su vez generan otra dinámica contradictoria que es la homogeneización. Es decir, por un lado estos procesos impulsaron la integración y la interdependencia entre los distintos actores internacionales, cuestión que no existía siglos atrás, y por lo tanto se han ido aceptando ciertos valores como “comunes” dentro de la sociedad internacional.

En cuanto a la heterogeneización se puede decir que si bien hasta antes de 1917, habían existido procesos de expansión, conquista y colonización, las sociedades internacionales venían basándose sobre una cultura o civilización común por ejemplo, sobre una comprensión común del universo, una religión común, entre otros aspectos, en donde si bien existían ciertas diferencias estas no suponían una heterogeneización en la sociedad internacional. Sin embargo, dos sucesos marcaron un avance significativo en la heterogeneización de la sociedad internacional. El primero de ellos fue la Revolución Rusa de 1917, que como consecuencia de ello se instauraron distintos puntos de vista ideológicos, políticos, sociales y económicos; y el segundo de ellos consistió en el fin de la Segunda Guerra Mundial, a partir de la cual se dio el reconocimiento de la Unión Soviética como superpotencia, y con ello la conformación del bloque comunista, y el inicio de un marcado proceso de descolonización a partir de los años 50's que produjo la aparición de nuevos Estados. Estos acontecimientos produjeron una creciente



heterogeneidad en la sociedad internacional, ya que los pueblos “*volvían a asumir con fuerza sus identidades sociales, económicas, y especialmente culturales, étnicas y religiosas*”. (Del Arenal, 2001. p. 42). Derivado de ello, la heterogeneidad provoca que en la actual sociedad internacional exista una variedad de actores internacionales, exista un mundo multicultural, generando una mayor dificultad en crear consensos en cuanto a ciertos valores comunes o políticas internacionales comunes.

2.2.7. Transformaciones al concepto de estatalización: debilitamiento de la centralidad del Estado en las relaciones internacionales.

Hasta hace algunos años, el concepto de Estado era muy marcado al momento de hablar de actores internacionales. Inclusive se puede decir que el Estado era el único y exclusivo actor del sistema internacional. Sin embargo, como consecuencia de los cambios y transformaciones que se han dado en el sistema internacional, desde el cambio de objetivos hasta principios, resulta lógico que también existan cambios en los actores que han de ejecutar estos nuevos objetivos y principios internacionales. De ello se deriva entonces, lo que los internacionalistas llaman debilitamiento de la centralidad del Estado en las relaciones internacionales.

Nadie niega el papel importante, pero ya no exclusivo ni único protagonista, de los Estados en el sistema internacional. De ahí que la ONU esté integrada únicamente por Estados, siendo actualmente 193. (*Organización de Naciones Unidas, 2020*). Los Estados seguirán siendo la forma de organización política, económica y social de base territorial, más importante. Pero su actuar en el sistema internacional ya no es único, y su protagonismo lo ha tenido que compartir con otros actores internacionales. Incluso se han puesto en la mesa discusiones sobre ciertos aspectos del Estado como lo es la soberanía, y otros aspectos que son objeto de discusión como el monopolio legítimo de la violencia (al menos en un aspecto jurídico-formal) y la territorialidad. En otras palabras, esto quiere decir que los



ciudadanos de este siglo, cuestionan mucho más la autoridad del Estado, su legitimidad y por consiguiente su cooperación con el mismo. Entonces, ¿Qué ha pasado, para que el Estado no sea ahora el protagonista de las relaciones internacionales? Las causas se deben a los cambios producidos por la mundialización, la universalización y la globalización, estos procesos provocaron que la sociedad internacional pasara a ser una sociedad transnacional y humana, aunado a problemas que de igual forma se convirtieron en problemas globales que escapan a la solución únicamente interna de los Estados.

Esto quiere decir, que las relaciones de los seres humanos, superaron las fronteras de lo nacional y empezaron a involucrar alianzas entre múltiples actores como por ejemplo, con organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, grupos sociales y políticos, sociedades civiles globales, inclusive individuos que actúan en la sociedad internacional, empresas transnacionales, entre otros, por eso se dice que hoy en día se está en el desarrollo de una ciudadanía global. Además el aspecto de la humanización en las Relaciones Internacionales, que no se había dado en las sociedades internacionales pasadas, hizo que los seres humanos en su aspecto individual tomaran una relevancia nunca antes vista, como por ejemplo su actuar en las cortes penales internacionales que juzgan a individuos, o en la proclamación de ciertos derechos humanos a través de sociedades civiles.

2.2.8. La soberanía en la globalización

Resulta claro que a partir del proceso de globalización, se han discutido varios conceptos jurídicos entre ellos el de soberanía. El Doctor Luis Ernesto Cáceres en su tesis titulada Soberanía y Globalización en la Teoría General del Estado (2019), expone que en relación a la soberanía se han elaborado distintas teorías como la cesión o abandono de la soberanía o bien la relatividad de la soberanía. Esto demuestra que hoy en día el concepto de soberanía es objeto de discusión y aquella idea clásica de soberanía vista como un poder supremo con monopolios



legítimos se ha ido transformando y restándosele fuerza jurídica, para transformarse en una idea figurativa, de papel, relativizándose dicho concepto y teniendo un nuevo papel ya no tan preponderante en las políticas internas y externas. El concepto en si se ha vuelto más difuso y esto porque se han aperturado las fronteras a economías, comercios y tecnologías extranjeras.

Explicado por Keohane y Nye (1988), exponen que vivimos en una era de interdependencia, lo que significa que la naturaleza de la política mundial ha cambiado, el comportamiento de los Estados es diferente y el poder se ha vuelto más elusivo y más difuso. Nunca como ahora las interacciones entre los actores internacionales han tenido unos efectos de costo recíproco tan altos. Se ha reducido la autonomía de los mismos, lo que ha relativizado el significado de soberanía y erosionado las fronteras del Estado como elemento delimitador. Esto no significa, según Celestino del Arenal (2001) que el dogma de la soberanía y su importancia como idea política y jurídica haya sido superada y estemos ante una auténtica comunidad internacional, sería prematuro considerar como sobrepasada y anacrónica la noción de soberanía estatal, y pensar que la humanidad o la comunidad internacional han desplazado a los Estados. En cuanto al tema de intervencionismos versus soberanía, los juristas internacionalistas se dividen entre aquellos que apoyan el intervencionismo y los no intervencionistas. Los primeros son aquellos que ante ciertas circunstancias o acontecimientos apoyan la intervención de terceros a un Estado, pues su justificación se centra más allá de lo legal, al argumentar que no se puede ser cómplice de violaciones a Derechos Humanos; en tanto, los no intervencionistas sostienen que los problemas internos deben ser solucionados a nivel interno, sin intromisión.

En ese sentido, para el Derecho Internacional la soberanía es entendida como la libertad que tiene cada Estado de tomar sus propias decisiones, y para los Estados la soberanía es concebida como el poder que radica en el pueblo y que lo delegan a un gobierno para garantizar la paz, la justicia, la seguridad y la libertad. Sin embargo, cuando el propio Gobierno violenta esas máximas, significa que ha



fallado y ha perdido su razón de ser, y por lo tanto es cuando entra en debate el tema del intervencionismo. Al final sea cual sea la postura, el intervenir un país siempre será objeto de debate y polémica, implicando en el mismo muchas paradojas y puntos de vista legales.

2.2.9. Pluralidad de actores internacionales

Por actores internacionales, se entiende que son: *“Todos aquellos que tienen la capacidad de generar o participar en relaciones que son internacionalmente significativas”*. (Calduch, 1991, p. 63). Producto del debilitamiento del Estado, como se vio anteriormente, en la actualidad se habla de distintos actores internacionales que participan dentro de la sociedad mundial. El estudio de estos actores, ya no se limita únicamente al estudio de Estados y organismos internacionales, puesto que interactúan en el plano internacional distintos grupos e individuos con muy distinto alcance y naturaleza, y esto porque la sociedad mundial se enfrenta a problemas que escapan del control estatal y ya no es posible solucionarlos únicamente a nivel entre Estados.

Celestino del Arenal (2001) establece que no es posible comprender a la sociedad mundial, sin tomar en cuenta el protagonismo de empresas transnacionales, grupos empresariales, organizaciones no gubernamentales, inclusive de cárteles del narcotráfico y mafias que actúan a nivel internacional. Estos últimos, son llamados actores de conflicto, de amenazas y violaciones a los derechos humanos, que además de lesionar el funcionamiento de los Estados, influyen en el funcionamiento de la sociedad mundial y constituyen una amenaza para el mismo. En sentido estricto, hablando de actores internacionales que no son actores de conflicto o amenaza, la propia Organización de las Naciones Unidas, ha establecido que estamos ante una sociedad internacional que ya no está estructurada únicamente en Estados. (*Seminario regional de las Naciones Unidas en la Gobernanza Global, 2011*). Se está ante una nueva forma de Gobernanza Global que involucra nuevas interacciones entre Estados, organizaciones



internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, entidades sub-estatales, grupos sociales y políticos de la más variada naturaleza, e inclusive de individuos que actúan en la sociedad internacional. (*Serna, 2009, p. 26*)

Los nuevos actores internacionales

Cuando se estudia la nueva participación de actores internacionales, se debe tener en cuenta (además de los procesos de mundialización, universalización, interdependencia y globalización) la Gobernanza Global, entendiendo que para hacer gobernanza no se necesita de un gobierno, es más muchas veces se carece de autoridad gubernamental. De ahí que la Gobernanza Global deba ser entendida como un proceso que permite guiar y limitar las actividades colectivas de un grupo, superando aquellas ideas de mecanismos tradicionales inter-gubernamentales. Pero sin despreciar ni hacer obsoleto la figura del Estado, sino entendiendo que la actuación de este está siendo complementada con otros actores privados y públicos, que contribuyen a generar orden y a conducir asuntos a nivel global, a través de la creación de instituciones y normas. Varios escritores en este tema, entre ellos Antonio Ocampo, Celestino del Arenal, Calduch entre otros más, concuerdan que los actores son los siguientes:

| <u>Organizaciones intergubernamentales</u> | <u>Redes transgubernamentales</u> | <u>Redes transnacionales de actores privados</u> | <u>Organizaciones no gubernamentales (ONG'S)</u> |
|--|---|--|---|
| <p>-También denominado gobierno internacional.</p> <p>-Son organizaciones de carácter internacional, que han sido creadas por los Estados en asociaciones cooperativas con otros Estados, para resolver problemas a nivel mundial, con la finalidad de tener una vida social internacional ordenada.</p> <p>-Ej.: ONU y su Consejo de Seguridad, quienes pueden redactar normas jurídicas, producir decisiones vinculantes e imponer sanciones. La OMC, OMS., entre otras.</p> | <p>Son aquellos actores que forman parte de un Estado, pero que actúan por separado de este, reuniéndose con sus contrapartes en el exterior, pero no actuando en nombre de un gobierno nacional u organismo intergubernamental, sino en nombre de cierto sector o ramo, para la solución de intereses comunes internacionales.</p> <p>Ej.: El Comité de Basilea, que reúne a entidades bancarias de distintos países para fortalecer la solidez de sus sistemas financieros.</p> | <p>-Son actores no estatales dentro del sector privado, que cooperan entre sí para establecer regímenes internacionales a modo de incrementar su eficiencia, estabilidad y organización.</p> <p>Generalmente son asociaciones transnacionales de empresarios en asociaciones de industria y/o comercio.</p> <p>Ej.: Empresas con estandarización de códigos de conducta.</p> <p>También se puede hablar de los Think Tank y los grupos de Lobby.</p> | <p>- Conocidas por funcionar como redes transnacionales de defensa: "...borran las fronteras entre las relaciones del Estado con sus propios nacionales y la capacidad que tienen tanto ciudadanos como Estados de recurrir al sistema internacional". (Serna, José: 2004, p. 38). De ahí radica la importancia del papel de este tipo de organizaciones, el poder estar conformadas por población civil que unida, se organiza para persuadir, presionar y generar resultados en la adopción de nuevas políticas y normas.</p> <p>-También se puede hablar aquí de la denominada sociedad civil global, que son organizaciones no gubernamentales o movimientos sociales, cuyo actuar supera las fronteras nacionales en donde se originaron, es decir, se instauran en otros Estados y tiene un actuar transfronterizo que genera un debate público global.</p> |



2.2.10. Ejemplos de participación de nuevos actores internacionales en la construcción de la actual Gobernanza Global

El papel que están jugando los nuevos actores internacionales, es cada día más importante y su reconocimiento y legitimidad, por las autoridades públicas a nivel nacional y por las autoridades a nivel internacional crece día a día. Estos son algunos ejemplos:

El primer ejemplo, es el Pacto Global o Pacto Mundial el cual es un instrumento de Naciones Unidas elaborado en 1999, el cual constituye la manifestación clara del actuar de sujetos internacionales no estatales. El mismo reúne al sector privado, tanto empresas como Organizaciones de la Sociedad Civil, en la ratificación de un instrumento internacional para el desarrollo y responsabilidad social corporativa, a través del establecimiento de diez principios universales que promueven derechos laborales, derechos humanos, normas para preservar el medio ambiente y actuar con transparencia y evitar corrupción.

Este es un claro ejemplo, de cómo a partir del nuevo siglo se empieza a dar mayor protagonismo a los actores no estatales, obligando a los Estados a cooperar con los mismos en el establecimiento de políticas estatales. Según datos de la página web oficial de Naciones Unidas (2015), actualmente existen más de 12, 500 entidades adheridas en más de 61 países. En Guatemala, forman parte de este instrumento entidades como EEGSA, Cámara de Industria, la Asociación de la Industria de Vestuario y Textiles, Universidad del Valle, Tigo, entre otras. (*United Nations Global Compact, 2019*)

El segundo ejemplo, es la Conferencia de Río+20, celebrada en el año 2012 y en la que se discutió la reestructuración de los Objetivos del Milenio, para crear lo que se conoce como los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La importancia de esta conferencia es notoria, pues en ella se discutieron los nuevos Objetivos y metas del sistema internacional y de las Relaciones Internacionales hasta el 2030, y esto



lo hicieron con la participación no únicamente de Jefes de Estado, sino con participantes del sector privado y ONGS, dejando claro que la participación no estatal es sumamente importante en la construcción de la actual gobernanza.

El tercer ejemplo, consiste en una participación mucho más concreta y es la desarrollada por la empresa transnacional United Parcel Service, más conocida como UPS, quien junto con la Fiscalía General del Estado de Atlanta Georgia, Estados Unidos de América, llevan a cabo la campaña “*anti-human trafficking awareness initiative*” traducida en español como “*iniciativa para la sensibilización contra de la trata de personas*”. Esto a raíz de estudios realizados en Estados Unidos, que demostraron que el estado de Georgia era uno de los estados con mayores índices de tráfico sexual en Norte América, generando más de 290 millones de dólares por año, inclusive superando ganancias obtenidas por lavado de dinero y narcotráfico. (Clifton, 2018)

Además, los estudios demostraron que los compradores del tráfico sexual eran en su mayoría hombres promedio que compraban esta clase de servicios online, en horas de trabajo o bien cuando se encontraban en viajes de reuniones laborales. Este informe tuvo gran impacto para las autoridades en el Estado de Georgia, principalmente porque evidenció que este delito se realizaba en horarios laborales, como consecuencia de esta investigación, la Fiscalía de ese Estado resolvió combatir el problema desde su origen, por lo que requirieron la participación de empresas, entre ellos UPS, ya que el informe también arrojaba que estos trabajadores eran en su mayoría pilotos de empresas. UPS decidió participar con la Fiscalía, y para tal efecto implementó una serie de políticas que luego serían copiadas por otras empresas transnacionales para combatir este delito transnacional, como lo fueron: concientizar y educar a los trabajadores sobre este delito; además establecieron como política, la prohibición de emplear recursos de la empresa para comprar esta clase de servicios en línea o inclusive la prohibición de contratar este tipo de servicios cuando se encontraran en viajes de negocios, estableciendo que la violación a una de estas normativas traería como



consecuencia una humillación pública, mediante un despido especificando en la carta de despido la razón del mismo; así también la contratación de sobrevivientes de tratos de personas. (Clifton, 2018). Esta campaña influyó para que empresas como VISA, MASTERD CARD y AMERICAN EXPRESS, establecieran como política la no transacción de dinero en páginas relacionadas con trata de personas y cuya política se amplió a todo el mundo. Otra empresa que decidió incorporarse a esta campaña, fue DELTA AIRLINES, a través de un programa de cooperación con distintos Estados, para el traslado de víctimas de trata de personas a sus países de origen.

El cuarto ejemplo, son los denominados “*Think Tank*”, en español “*Tanques de pensamiento*”. Estos funcionan como grupos de pensamiento, discusión e investigación para la solución de problemas específicos, integrado por expertos en la materia a tratar, la cual puede ser desde política y economía, hasta aspectos tecnológicos o científicos. Uno de los *Think Tank* más antiguo y con mayor acción es la Institución Brookings, fundado en 1916 en Washington Estados Unidos, centrándose en estudios e investigaciones en el campo de la economía, gobierno y política exterior, la cual constituye gran parte de su actividad. Este *Think Tank*, funciona a través de asesoramientos a gobiernos de turno, por eso está integrado en su mayoría por investigadores que han trabajado para el Consejo de Seguridad de Estados Unidos o bien para la Casa Blanca. (Brookings Institution, 2018).

Fueron ellos quienes realizaron al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las evaluaciones económicas para llevar a cabo el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa. Así a lo largo de distintos gobiernos se les ha otorgado contratos de investigación, además de la publicación de libros e informes. Actualmente sus estudios se basan prácticamente en todos los acontecimientos internacionales significativos. Aunque estos tipos de grupos vienen desarrollándose desde hace mucho tiempo, es hasta esta Gobernanza Global que se les ha dado mayor reconocimiento y participación como actores internacionales no estatales.



El quinto y último ejemplo, son los llamados Lobby también conocidos como grupos de cabildeo o grupos de presión. Como su nombre lo indica, son un grupo de personas reunidas por intereses comunes que responden a un sector concreto de la sociedad, y utilizan dicha colectividad para incidir en la toma de decisiones de la Administración Pública, incluyendo en la política exterior de los Estados. Aunque esta figura existe desde 1830, es hasta en la actualidad que varios Estados entre ellos Estados Unidos, lo consideran una forma legal de participación de actores no estatales en la política, teniendo gran impacto en la toma de decisiones, algunas veces con efectos positivos y otras con efectos no tan favorables.

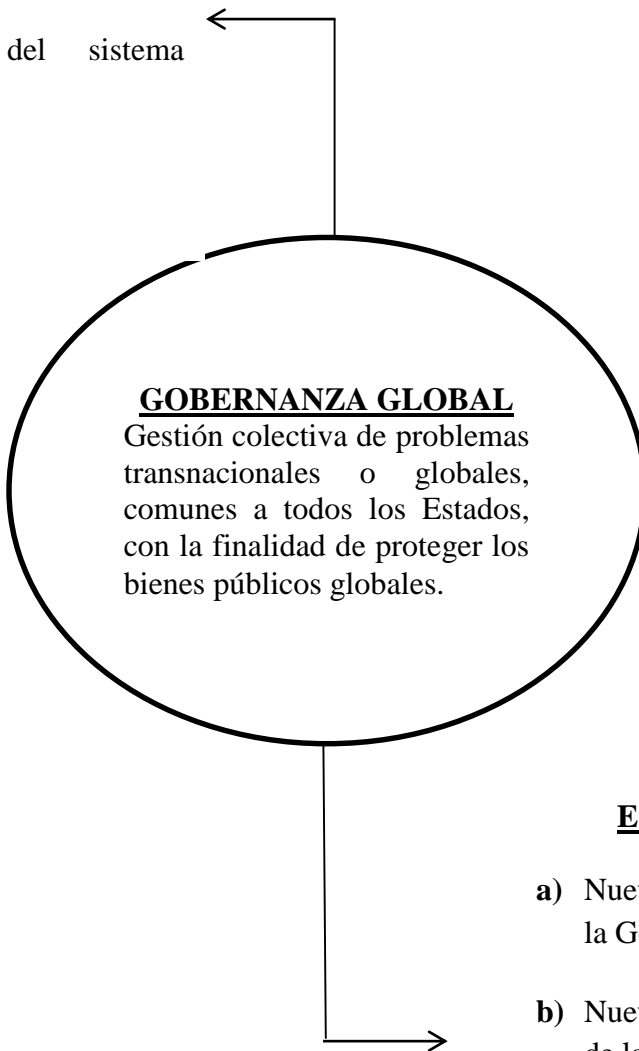
La industria militar estadounidense, integrada por contratistas de armamentos, es la que posee uno de los lobby más grandes y poderosos del mundo, y cuyas incidencias tienen efectos en cuestiones de guerras e invasiones estadounidenses, así como la venta y compra de armas dentro de Estados Unidos. Otro de los lobbies más grandes del mundo es el tecnológico que se encuentra también en Estados Unidos, este grupo integrado por compañías como Google, Wikipedia, Yahoo, Twitter y Facebook, han logrado paralizar dos leyes relativas a la piratería digital, que buscaba bloquear el acceso a todas aquellas páginas que mostraran películas pirateadas y a su vez prohibir a cualquier anunciante colgar su publicidad en dichas páginas.

CAPÍTULO III

GOBERNANZA GLOBAL

POSTULADOS:

- a) Mundialización/universalización.
- b) Transnacionalización de los problemas.
- c) Interdependencia del sistema internacional.



ESTRUCTURA:

- a) Nuevos objetivos generales de la Gobernanza Global.
- b) Nuevos objetivos específicos de la Gobernanza Global.
- c) Nueva agenda mundial basada en Derechos Humanos.
- d) Nueva ética global.



3.1. Antecedentes

El término gobernanza está relacionado con los conceptos de orden, planificación y elaboración de reglas, que en este caso se dan a escala global o mundial, de ahí que se le pueda denominar *Gobernanza Global* o *Gobernanza Mundial*. Desde esta perspectiva, podría decirse que ha existido gobernanza desde aquella incipiente etapa de la comunidad internacional con los Tratados de Westfalia en 1648. No obstante, el término *Gobernanza Global* como tal, surgió hasta finales de los años 80's; fue hasta entrada la etapa de la mundialización y de la globalización, que surgió un nuevo orden internacional, con los acontecimientos de la desaparición de la Unión Soviética y la desintegración del bloque comunista, a ello se le sumaba la unificación de las dos Alemanias con la caída del muro de Berlín, dando como resultado la culminación de la Guerra Fría y la disolución del Pacto de Varsovia.

Hasta ese momento se tomó conciencia del término *Gobernanza Global* y sus implicaciones; antes de este periodo era utilizado el término "*interdependencia*" y no gobernanza, para referirse a ese orden internacional entre las relaciones de los distintos Estados.

En ese momento histórico en donde existía la intención de mejorar el orden internacional, surgió una iniciativa para crear un grupo internacional de expertos que reflexionara sobre las Relaciones Internacionales entre Estados; fue idea del ex canciller de la República Federal de Alemania, Willy Brandt, quien a finales de 1989 (semanas después de la caída del Muro de Berlín) invitó a integrantes de anteriores comisiones internacionales en temas específicos relacionados a asuntos de desarrollo internacional, entre ellos temas de desarme nuclear y seguridad, medio ambiente y desarrollo, a una reunión en la localidad de Königswinter, en Alemania. Como consecuencia de esa reunión, en 1992 se conformó una comisión internacional integrada por 26 personas entre ellos mujeres y hombres de diferentes nacionalidades y profesiones, a fin de debatir



sobre los problemas a nivel mundial. En otoño de 1994 la Comisión finalizó sus trabajos, con la publicación del reporte *Our Global Neighborhood*, en donde por primera vez se utilizó el término *Gobernanza Global*. (Nava, 2017).

3.2. Diferencias entre gobernabilidad, gobernanza y gobierno

Estos son conceptos que se desarrollaron para explicar los procesos de administración y orden que se ejercen en una sociedad. Sin embargo, en ocasiones tienden a confundirse, por lo que es necesario aclarar que la gobernabilidad, hace referencia a la capacidad para dirigir una sociedad; la gobernanza alude a la arquitectura del sistema, es decir, a las condiciones y a los instrumentos jurídico-políticos en los que opera el gobierno para establecer un orden; y por último por gobierno, se entiende que es el órgano o la autoridad que ejecuta la gobernabilidad y diseña la gobernanza.

3.3. Principios

De acuerdo con la Comisión de las Comunidades Europeas, los principios que guían las normas, los procesos y los comportamientos que giran en torno a la Gobernanza Global, deben ser la responsabilidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la coherencia, la evaluación y el control tanto de políticas nacionales como internacionales, y por supuesto la eficiencia y la eficacia (*Universidad Autónoma de Baja California, 2017*)

Es sumamente importante enfatizar los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, ya que una buena Gobernanza Global solo puede lograrse a partir de una buena gobernanza local, y es por ello que las nuevas ideas de política exterior abogan por una interconexión entre políticas nacionales y políticas internacionales, porque no se puede esperar un mundo ordenado, si al interior de los territorios existe caos. De ahí que la Gobernanza Global, aliente a los Estados a mejorar su gobernanza interna, a crear gobiernos más eficaces, eficientes, flexibles y



transparentes que garanticen la buena gobernanza, porque se ha entendido que la buena gobernanza implica: *“recoger demandas, acceso a la información, transparencia de procesos, rendición de cuentas, evaluación y control ciudadano de políticas públicas”*. (Concepción, 2006, p.20).

3.4. Definición

La Comisión on Global Governance our Global Neighbourhood de 1995, estableció la siguiente definición de Gobernanza Global: *“Conjunto de disposiciones pluralistas¹⁷ a través de las cuales las diversas instituciones, organizaciones, movimientos, actores tanto nacionales como internacionales, públicos y privados consiguen regular o gobernar los diversos asuntos globales. No implica la construcción de un federalismo mundial ni un gobierno global, pero sí la de un nuevo orden mundial más seguro, justo y democrático, basado en un Ethos de cooperación y en principios de consulta, transparencia y rendición de cuentas.”* (Concepción, 2006, p.20).

Uno de los padres fundadores del estudio sobre la Gobernanza Global y que popularizó este término, es el internacionalista y político James N. Rosenau, quien en su obra *La Gobernanza en el Nuevo Orden Global* (2003), la define como: *“La suma de todos los diversos esfuerzos de las comunidades en todos los niveles para avanzar hacia las metas...”* Para Luis T. Díaz (2016) la Gobernanza Global, aparece como una forma de gobernar la globalización, es decir, como una forma de administrar la globalización.

Otra definición usualmente utilizada es la de Thomas G. Weiss, el especialista en Relaciones Internacionales y Gobernanza Global, quien la define como: *“Todos aquellos esfuerzos que producen respuestas más ordenadas y confiables a los problemas sociales y políticos, problemas que van más allá de las capacidades de*

¹⁷ Son disposiciones pluralistas, porque como se ha dicho la gobernanza puede tomar distintas formas, no solo a través de normas.



los Estados y que no pueden abordar individualmente. La Gobernanza Global implica la ausencia de autoridad política, y la necesidad de colaboración y cooperación entre gobiernos y otros actores que buscan fomentar prácticas y metas comunes para abordar problemas globales. Todo esto implica un complejo de instituciones, mecanismos, relaciones y procesos entre Estados, mercados, ciudadanos y organizaciones tanto intergubernamentales como no gubernamentales. Implica establecer los intereses comunes en el orden global, los derechos y obligaciones, así como solventar las diferencias". (Curso sobre Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Economía de Moscú, 2018).

En cuanto al contenido de la Gobernanza Global, para James N. Rosenau, está integrado por reglas o normas; por el contrario para Thomas G. Weiss, son el conjunto de esfuerzos; para Joseph S. Nye, Robert W. Cox y Susan Strange, la Gobernanza Global implica discusiones sobre poder (hegemonía, unipolaridad y multipolaridad); para Ulrich Beck la Gobernanza Global se resume en la participación de un ciudadano global en un mundo cosmopolita; y, finalmente para Celestino del Arenal, significa participación de actores no estatales.

Estas definiciones demuestran que no existe una sola y única definición de Gobernanza Global y de su contenido, porque además de ser un tema bastante amplio es un tema innovador, (son pocas las universidades que tienen estudios en Gobernanza Global) y por ende sigue siendo estudiado y discutido. En la presente investigación se entiende a la *Gobernanza Global* como el conjunto de principios, reglas, normas, prácticas y organizaciones, formales e informales, en la gestión colectiva de problemas transnacionales o globales, comunes a todos los Estados con la finalidad de satisfacer y proteger los bienes públicos globales. Esto implica decidir, ejecutar y evaluar asuntos mundiales, junto con la participación de distintos actores internacionales, en el entendido de que existen hoy en día un conjunto heterogéneo de agentes que contribuyen a la generación de orden y a la conducción de asuntos a nivel global.



3.5. Clasificación

Uno de los más prominentes estudiosos en temas de Gobernanza Global y globalización y el impacto de ambas en el sistema internacional, fue el politólogo estadounidense y estudioso en Relaciones Internacionales James N. Rosenau, quien a través de sus obras *Una Teoría del Cambio y la Continuidad* (1990), *Gobernanza en el Siglo XXI* (1995) y *Más Allá de la Frontera Nacional, Explorando la Gobernanza en un Mundo Turbulento* (1997), desarrolló estos temas y conceptualizó muchos de los términos hoy utilizados. Debido a la importancia de sus estudios, se analiza la clasificación de Gobernanza Global que él realizó.

Para Rosenau, la Gobernanza Global puede clasificarse en distintos tipos de procesos, según el autor estos pueden ser:

- a) Lineal o unidireccional: el proceso de gobernanza es ejercida por la autoridad en una sola dirección.
- b) No lineal o multidireccional: en esta el proceso para ejercer autoridad es tan complejo que se ejerce en más de una dirección; existe una retroalimentación de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba (vertical) pero también puede ser al mismo tiempo de forma horizontal.

También se puede hablar de la gobernanza que proviene de reglas elaboradas de actores como grupos de derechos humanos, ONGS u otros grupos de sociedad civil, quienes las transmiten al Estado u organismos internacionales para su aprobación. (*Exposición sobre el entendimiento de la teoría de las relaciones internacionales, Universidad Nacional de Economía de Moscú, 2018*).



3.6. Los postulados de la Gobernanza Global dentro de las nuevas realidades internacionales

En palabras de Celestino del Arenal (2001), nos encontramos actualmente en un proceso de transición de una vieja sociedad internacional a una nueva sociedad mundial. Existen dos momentos históricos que marcaron la transición de un modelo de sistema internacional a otro en los últimos dos siglos. El primero de ellos fue a mitad del siglo XX, en donde se sustituyó una sociedad internacional que se había gestado en la sociedad de Estados europeos, con los tratados de paz de Osnabruck y Munster, conocido como la Paz de Westafalia; el segundo de ellos, una sociedad que tras finalizar la Segunda Guerra Mundial, pasó a contar con más organismos internacionales mucho más fuertes y con mayor presencia, con Estados con mayor participación en el plano internacional. En esta etapa, los Estados se constituyeron como actores casi exclusivos de las relaciones internacionales y en consecuencia, como sujetos únicos del derecho internacional; en otras palabras, era un sistema internacional que se enfocaba únicamente en la dimensión interestatal. Durante esta etapa las Relaciones Internacionales eran limitadas, por el espacio y el tiempo, ya que la globalización no había alcanzado un desarrollo significativo.

Todo este panorama internacional cambió radicalmente a finales de los años 80's, debido a la finalización de la Guerra Fría y con ello, la sucesión de una serie de acontecimientos que modificaron el panorama internacional y por consiguiente la Gobernanza Global, estos acontecimientos fueron:

Primero, al finalizar esta Guerra, se dio paso a un periodo de paz internacional, la gran tensión entre los dos polos que funcionaban como “bandos” denominados comúnmente como de izquierda y de derecha a los cuales el resto de Estados debía alinearse, se había quedado atrás y daba lugar a un nuevo sistema internacional que se mueve entre la unipolaridad desde el punto de vista militar y la multipolaridad desde el punto de vista económico, político y cultural. La apertura



de fronteras trajo consigo un desarrollo económico-comercial internacional, desarrollo tecnológico, desarrollo en temas de comunicación, en pocas palabras empezó a vivirse un desarrollo progresivo de globalización.

Segundo, el que existiera un auge en el desarrollo de la globalización, vino a modificar la forma en que los Estados se relacionaban y aún en las interacciones entre los individuos, las relaciones tanto de los sujetos internacionales como de los propios seres humanos, no estaba más condicionada por el tiempo y el espacio. Esto provocó que ciertos problemas que antes afectaban únicamente a los Estados dentro de sus fronteras, quienes eran capaces de afrontar y resolver por sí mismos, ya no fuera así. Dicho de otro modo, lo que sucedía en un Estado podía tener impacto en el resto del mundo, esto además con la coexistencia de nuevos problemas acordes al nuevo siglo, las metas no eran ya únicamente lograr la paz internacional y la comunidad internacional reconoció que problemas a escala mundial, implicaban soluciones a nivel mundial.

Tercero, la comunidad internacional reconoció que la solución a los problemas internacionales de este siglo requería, una sociedad internacional que no se basara únicamente en una sociedad interestatal, ni siquiera únicamente de una sociedad transnacional, sino sobre todo de una sociedad humana. Dicho en palabras de Celestino del Arenal: *“Avanzamos realmente hacia una sociedad mundial más humana y hacia una comunidad internacional, como consecuencia del debilitamiento del Estado como protagonista internacional y de la humanización de las relaciones internacionales”*. (Del Arenal, 2001, p. 36)

Cuarto, al requerir de una nueva sociedad internacional que no se basara únicamente en una sociedad interestatal, se promovió la participación de otros actores y sujetos del derecho internacional, entre ellos la población civil organizada, empresas privadas, foros económicos, think tank, entre otros.



Quinto, este nuevo panorama internacional brinda por consiguiente nuevos postulados y nuevas propuestas, para comprender y manejar la política internacional y reorientar las políticas internas, aunado a nuevos principios que guíen la nueva realidad internacional.

Estos procesos tan significativos que se han dado en los últimos años *“han provocado un cambio en las Relaciones Internacionales, tanto a nivel de realidades como de percepciones, de tal magnitud y profundidad como no se había producido desde el Renacimiento europeo, cuando tiene lugar el paso desde una sociedad internacional medieval, la Cristiandad Occidental, encerrada en el extremo oeste del continente euroasiático, a una sociedad internacional de Estados europeos en pleno proceso de expansión hacia el resto del mundo. De ahí que a efectos de comprender lo radical de este cambio, a efectos didácticos, distingamos entre la <vieja> y la <nueva> sociedad internacional”*. (Del Arenal, 1995, p. 22)

Estos acontecimientos, se desarrollan como una nueva hoja de ruta, constituyéndose como postulados para solucionar los actuales temas prioritarios y se encuentran reconocidos por distintos actores internacionales, entre ellos Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Foro Económico Mundial, Banco Mundial, entre otros; así como por distintos académicos reconocidos en temas internacionales. A continuación se analizan y explican, cuáles son estos postulados que han dado origen a esta nueva visión de sistema internacional, denominada ya como Gobernanza Global:

3.6.1. La mundialización y universalización del sistema internacional

La mundialización, es uno de los aspectos claves para entender los cambios de la actual sociedad mundial, ya que es la base de la cual se derivan los demás cambios. Para Antonio Truyol y Sierra (1993), jurista e internacionalista español, considerado pionero en el estudio de las Relaciones Internacionales, la



mundialización es un aspecto clave para entender a la sociedad internacional contemporánea, ya que este proceso trajo consigo cambios no solo cuantitativos, sino también cualitativos, haciendo que la humanidad desde el punto de vista sociológico y político, no sea la misma de antes.

En tal sentido, se entiende que la mundialización produjo cambios en la humanidad como tal, y existe un antes y un después, en donde ésta se encontraba en un primer plano dividida y separada en términos territoriales y de comunicación, a una humanidad vista como un todo. Para entender el proceso de mundialización se parte de dos sucesos fundamentales en la historia, la revolución tecnológica en el campo de los transportes y de la comunicación; y, la revolución industrial y económica. La primera, produjo tal impacto en la humanidad, por el hecho de agilizar la comunicación entre individuos y el poder estar al otro lado del mundo en cuestión de horas, que indudablemente la percepción del mundo en todos sus aspectos, políticos, económicos, sociales y militares cambió, por lo tanto esto hizo que dado un acontecimiento, no importando dónde este se produjera influyera al resto de la sociedad mundial, y en consecuencia sobre todos los actores, incluidos también los seres humanos.

En palabras de Arenal (2001), la primera revolución permitió los grandes movimientos migratorios, la expansión comercial, la homogeneización de las convenciones espacio-temporales (horarios, calendario gregoriano, etc.). El segundo suceso, la revolución industrial y económica, produjo el impacto del desarrollo del comercio internacional y con ello la interdependencia entre los Estados, además trajo consigo la expansión del capitalismo y la lucha por superioridad armamentista entre los Estados. En este punto es preciso diferenciar los conceptos de mundialización, universalización y globalización: *“Mientras la mundialización hace referencia al proceso de conformación de un único mundo a escala planetaria, considerado en términos geográficos, políticos y económicos, la universalización se refiere al proceso mediante el cual todas las unidades políticas del planeta, como actores con iguales derechos soberanos reconocidos, pasan a*



conformar una sociedad civil universal, regida por un Derecho Internacional igualmente universal. Mientras la culminación del primer proceso se produce a principios del siglo XX, la culminación del segundo tiene lugar más tarde... después del final de la Segunda Guerra Mundial... este hecho diferencia claramente la mundialización de otras dinámicas como la globalización en la que el espacio y el tiempo no se dominan simplemente, sino que se superan como dimensiones de las Relaciones Internacionales (Del Arenal, 2001, p. 31). En tal sentido, la universalización surge cuando cesan los procesos de colonización y con ello cesa la justificación de “civilización” de los pueblos para negarles derechos de soberanía e igualdad, y aparecen los principios de libre determinación de los pueblos e igualdad entre ellos.

En tal sentido, la mundialización es la creciente interdependencia planetaria en varios campos de la vida social, en donde la unificación del espacio y del tiempo son esenciales, desapareciendo la distinción entre interno-externo de los Estados-nación. La universalización por el contrario, es la culminación del proceso de mundialización, pues esta conlleva el reconocimiento de derechos humanos y derechos soberanos para con los Estados, reconocidos de carácter universal. Por eso se dice que la universalización surge cuando cesan los procesos de colonización, bajo el amparo de un Derecho Internacional igualmente universal, y en consecuencia de una Gobernanza Global en interés de todos. De esta forma, la mundialización y la universalización hicieron de este mundo un todo, un mismo mundo, que enfrenta a todos los actores a los mismos tipos de problemas, condiciones, coacciones, influenciados entre sí.

Por último, habrá que distinguir las de la globalización la cual hace énfasis en los procesos económicos-comerciales y en la relación económica creciente entre los Estados con el libre intercambio de bienes y servicios, que paulatinamente transformó otros aspectos a escala mundial, como los procesos tecnológicos, políticos, sociales y culturales. (Ost, François, 2001). Como se desarrollará más adelante, los procesos de mundialización y universalización favorecieron otros



procesos como la globalización, la interdependencia, la transnacionalización, la pluralidad de actores internacionales y la distribución del poder, en definitiva de la estructura de la sociedad internacional. Los procesos de mundialización y universalización, han conllevado a los siguientes desafíos o retos para la Gobernanza Global actual, siendo estos los que a continuación se analizan.

3.6.2. La transnacionalización de los problemas

Hasta el siglo pasado los problemas que se suscitaban en un determinado territorio, por lo general afectaban únicamente al Estado en donde se originaba el conflicto, y eventualmente se podía extender a los Estados colindantes. Pero a partir de los procesos de mundialización y universalización, los cuales también están ligados al proceso de la globalización, hicieron que ciertos problemas ya no pudieran ser manejados únicamente por los Estado-nación, porque se convirtieron en problemas transnacionales o globales que deben ser manejados por la Gobernanza Global.

Entre estos problemas se pueden mencionar:

- Cambio climático y contaminación del medio ambiente;
- Pobreza y manejo del desarrollo económico;
- Deficiencia del agua potable;
- Energía global;
- Inestabilidad financiera y manejo de los mercados financieros;
- Crisis económicas y recesiones;
- Manejo global del comercio y la inversión;
- Migraciones masivas;
- Pandemias;
- Terrorismo transnacional;
- Crimen organizado transnacional;
- Amenaza nuclear y control de armas, entre otros.

(Higher School of Economics, Faculty of World Economy and International Affairs, 2006).



Estos problemas, entre otros, forman parte de los objetivos a tratar en la agenda mundial hasta el año 2030, contenidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS- creado por Naciones Unidas, que se traducen en los esfuerzos que la comunidad internacional pretende realizar para los próximos años en la solución de los mismos, entre los cuales se pueden mencionar: el fin de la pobreza; el hambre cero; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; y, acción por el clima.

El tema de la complejidad y mundialización de los problemas, también coincide con estudios investigativos realizados por entes especializados, entre ellos el Council of Councils –CoC- traducido como el Consejo de Consejos, que es uno de los más grandes e importantes Think Thanks de Gobernanza Mundial que reúne a más de 28 institutos de política exterior de más de 23 países del mundo. En su estudio dan a conocer los principales problemas que afronta el mundo, los cuales coinciden con los descritos anteriormente, entre ellos: la prevención de la proliferación nuclear; la gestión del sistema económico global; la mitigación al cambio climático; la promoción de la salud; la expansión del comercio global; el terrorismo transnacional.

Estos problemas que fueron creados o exacerbados por los procesos de mundialización, universalización y globalización, se convirtieron en verdaderos conflictos mundiales, en palabras del profesor Dmitrii Suslov, pasaron a tener un gran peso en las Relaciones Internacionales en temas de paz y seguridad para el mundo. Por ejemplo, antes de estos procesos, temas como pobreza, infecciones o enfermedades, hambruna o guerras civiles tenían un menor impacto a nivel mundial, porque eran vistos como problemas que afectaban y perjudicaban directamente a un territorio. Problemas como la hambruna en África, la pobreza en América Latina, o las guerras civiles en alguna área remota del mundo, realmente no era de importancia para el resto de Estados, en especial para las grandes potencias. Pero ahora dadas las condiciones de mundialización, universalización y



globalización, estos mismos fenómenos tienen grandes repercusiones para todo el mundo, incluidas las grandes potencias quienes no pueden escapar a estos cambios.

Ahora los problemas están interconectados, lo que afecta en un área territorial determinada puede propagarse al otro lado del mundo en cuestión de horas, días o meses; por ejemplo la pobreza que era en esencia un problema de índole económico, ahora en condiciones de globalización, podría convertirse en un problema de terrorismo o ideas extremistas; la deficiencia de agua potable, ahora en condiciones de globalización, podría convertirse en conflictos territoriales, que llevaría a conflictos de proliferación de armas, ideas extremistas entre otras; o, inclusive los propios conflictos territoriales¹⁸ podrían derivar en verdaderos conflictos internacionales, razones por las cuales se deriva la complejidad de estos problemas.

En consecuencia, la Gobernanza Global requiere de un actuar conjunto para poder manejarlos, puesto que no pueden ser tratados únicamente a nivel nacional por Estados individuales que actúen solos, de ahí que esta nueva Gobernanza Global trata de manejar estos problemas y las áreas conflictivas como resultado de los procesos de mundialización, universalización y globalización y sus consecuencias y efectos, y no ha de confundirse con el manejo tradicional de problemas internacionales, sino de la complejidad que trajeron dichos procesos.

¹⁸ Como ejemplo de conflictos territoriales que en el marco de la mundialización y globalización, pudo haberse convertido en un verdadero conflicto internacional, se encuentra la disputa territorial entre Rusia y Ucrania por Crimea. En 1774 el Imperio Ruso conquistó lo que se conoce actualmente como el territorio de Crimea, sin embargo, durante la Unión Soviética, pasó a ser administrado por la República Socialista de Ucrania. Tras finalizar la Unión Soviética, Crimea pasó a ser una República Autónoma administrada por Ucrania. A inicios del año 2014 una serie de eventos dio paso a un referéndum mediante el cual Crimea acordó ser parte de Rusia. Esto trajo consigo la movilización de tropas rusas a Crimea y con ello una serie de sanciones impuestas a Rusia por parte de la ONU, así como la resolución 68/262 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la cual 100 países acordaron reconocer a Crimea como parte de Ucrania, rechazando el referéndum antes descrito, la cual posteriormente fue vetada por Rusia en el Consejo de Seguridad, convirtiéndose en una mera declaración sin efectos vinculantes.



3.6.3. La interdependencia del sistema internacional

Otro de los postulados que guían la Gobernanza Global, es el relativo a la interdependencia. Al finalizar la Guerra Fría, se dio una creciente relación de dependencia recíproca no solo entre los Estados, sino aún más importante entre las propias personas. Esta interdependencia se dio en todos los niveles y en todos los ámbitos, abarcando relaciones de tipo económicas, políticas, informáticas, comunicacionales, científicas, culturales y sociales. A pesar de que en siglos anteriores existió interdependencia entre los Estados, esta no se desarrolló como en el presente siglo en la cual al estar influenciada por la globalización, la mundialización y la universalización llegaron afectar a todos los ámbitos de la actividad humana, y ya no solo a Estados u organismos internacionales, sino también a personas individuales.

En todo caso, lo que importa de la interdependencia no es únicamente el tema del incremento en la dependencia en sí, sino el costo y las implicaciones que de ella se derivan. Al existir un mayor grado de interdependencia muchas de las relaciones que surgen de la misma escapan del control de cualquier Estado, de ahí que se crean problemas comunes y globales¹⁹, en palabras de Keohane y Nye: *“cuando existe una interdependencia existe repartición de costes entre los actores implicados, reduciéndose consecuentemente la autonomía de los mismos. En otras palabras, si no hay efectos de costo recíproco en los intercambios no existiría interdependencia. Sin embargo, esto no impide que de una situación de interdependencia también se deriven beneficios para las partes. Cuando los beneficios superan los costos, la interdependencia genera mayor aprovechamiento.”* (Sanahuja, 2007, p. 55). Por lo tanto, la interdependencia implica la coordinación de políticas internacionales y nacionales, en la construcción de una gobernanza estable.

¹⁹ Entre ellos los problemas relativos al manejo de recursos naturales, el deterioro del medioambiente, la desigual distribución de la riqueza, el hambre, entre otros, que son manifestación clara de la interdependencia que se ha generado entre los Estados.

3.7. La estructura de la Gobernanza Global en el nuevo orden mundial

3.7.1. Nuevos objetivos generales de la Gobernanza Global

En palabras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Gobernanza Global del siglo XXI, a diferencia de la del siglo XX que tenía como objetivo primordial y casi exclusivo el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, han sido ampliados: *“velar por la provisión de los bienes públicos globales, y por el cumplimiento de metas sociales y ambientales que las Naciones Unidas ha planteado en el transcurso de las últimas décadas”*. (CEPAL, 2015).

Estos objetivos figuran en textos como la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración del Milenio, la Agenda 2030 aprobada por Naciones Unidas que contiene los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Declaración de la Cumbre de la Tierra y las conclusiones de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sustentable, entre otros más convenios internacionales. De estos documentos se deriva que las Organizaciones Internacionales tienen como objetivos generales en la ejecución de la Gobernanza Mundial, los siguientes: a) suministrar bienes públicos globales; y, b) corregir las asimetrías internacionales.

a) Suministrar bienes públicos globales:

Los bienes públicos globales, son también llamados bienes comunales y estos no hacen referencia únicamente a bienes comunales como bosques, selvas, ríos de la misma categoría o bienes únicamente tangibles. Para los investigadores Inge Kaul, Isabelle Grunger y Marc A. Stern, quienes crearon dicho concepto en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo²⁰ establecieron que estos bienes tienen por características: ser bienes de no-rivalidad, lo que significa que el consumo de estos por parte de un grupo no reduce su disponibilidad para el

²⁰ En las obras tituladas: Bienes Públicos Globales, Cooperación Internacional en el Siglo XXI (1999) y Suministrando Bienes Públicos Globales: La Gestión de la Globalización (2003).

consumo de otros, o bien tampoco supone un costo adicional; son bienes no-exclusivos, lo que supone la imposibilidad de impedir a alguien su consumo; y, además son bienes de beneficio público y con beneficio universal, en el sentido que alcanzan a un gran número de países y gente a través de años y de generaciones (Kaul Inge, 2003).

En tal sentido, los bienes públicos globales pueden ser definidos como: *“asuntos de interés internacional, que en un mundo interdependiente, afectan a todos”* (CEPAL, *propuesta sobre bienes públicos globales*, 2013). *“Son todos aquellos bienes que brindan beneficios a todas las personas, de todas las regiones del planeta y se caracterizan por mejorar la calidad de vida de los seres humanos, ser de libre acceso, traspasar las fronteras nacionales y porque su uso por una persona, no restringe a las demás del acceso al mismo”* (Kaul Inge, 2003).

Los bienes públicos globales son clasificados de la siguiente manera:

| BIENES PÚBLICOS GLOBALES | | |
|---|--|---|
| 1ª GENERACIÓN | 2ª GENERACIÓN | 3ª GENERACIÓN |
| Se refiere a aquellos bienes que fueron producidos por la inversión pública de los Estados. Sirven para apaliar las desigualdades y mantener un equilibrio social, reduciendo las migraciones y los conflictos. | En esta etapa el concepto de bienes públicos globales se expande además de los contemplados en la 1ª generación, los recursos naturales y culturales. | Son aquellos que surgen de las políticas globales, creados para afrontar los desafíos que impone la globalización. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura Pública • Educación • Salud • Seguridad Social • Redes Viales • Protección Civil • Instituciones del Estado | <ul style="list-style-type: none"> • Océanos • Biodiversidad • Recursos Minerales • Atmósfera • Monumentos Históricos | <ul style="list-style-type: none"> • Internet • Corredores aéreos • Tecnología de Información y Comunicación • Información Biogenética <ul style="list-style-type: none"> • La paz y seguridad • La justicia • La Estabilidad Económica²¹ • El desarrollo |

Fuente: Bienes Públicos Globales y Cooperación para el Desarrollo. Alonso, José Antonio (2002)

²¹ Por ejemplo, un programa para combatir la pobreza en África, podría convertirse en un bien público global, si además de mejorar dicha situación proporciona estabilidad pacífica en el área y con ello contribuye a lograr la paz a nivel internacional. Es de recordar que no existe un único parámetro para definir qué es o qué no es un bien público global, será entonces el resultado de decisiones políticas y sociales quienes demarcarán si es o no un bien de esa naturaleza.



En resumen, se toma conciencia de los bienes públicos globales hasta finales del siglo XX ya avanzado el proceso de globalización, cuando se comprendió que los problemas actuales trascienden las fronteras de los países afectando a todos, y por eso se convierten en el nuevo objetivo de la Gobernanza Global, para asegurar el mantenimiento y la estabilidad de ciertos bienes y con ello garantizar el desarrollo de la humanidad y aún de su propia existencia.

b) Corregir las asimetrías internacionales:

De acuerdo con la CEPAL, la globalización a pesar que conlleva grandes beneficios en distintas áreas, estos no son para todos y por el contrario ha conllevado a marcadas desigualdades: *“...la economía mundial es un “campo de juego” esencialmente desnivelado, cuyas características distintivas son la concentración del capital y la generación de tecnología en los países desarrollados, y su fuerte gravitación en el comercio de bienes y servicios...La CEPAL reconoce que en el mundo no se da una auténtica igualdad de oportunidades, tanto en el plano nacional como en el internacional; por lo tanto los mecanismos de mercado tienden a reproducir, e incluso a ampliar, las desigualdades existentes”* (Naciones Unidas CEPAL, 2002, p. 77). En virtud de ello, corregir las asimetrías internacionales se ha constituido como uno de los objetivos del presente siglo, para lograr una globalización en beneficio de todos.

De conformidad con Naciones Unidas, estas asimetrías pueden clasificarse en tres campos de estudio. (Ocampo, 2015, p. 100)

- a) Las asimetrías tecnológicas y productivas: relacionadas al progreso tecnológico y su concentración en países desarrollados.²²

²² Los expertos identifican que el progreso tecnológico, constituye hoy en día una fuente básica del crecimiento económico. En los países donde se concentra el progreso tecnológico, se concentra también la investigación, y con ello dinamismo innovativo en la estructura productiva y del comercio mundial. Evidentemente este traslado de tecnología de los países desarrollados hacia los países en desarrollo ha sido un proceso lento, con restricciones o costos.



- b) Las asimetrías financieras y macroeconómicas: relacionadas al hecho de que el sistema monetario mundial se basa en las monedas nacionales o regionales de países desarrollados, y que además existe una segmentación en el mercado financiero que limita el actuar de los países en desarrollo.²³
- c) Las asimetrías en el grado de movilidad de los factores de producción: haciendo referencia tanto a la limitación de movilidad de mano de obra no especializada sobre la especializada y del capital.²⁴

Como solución a estas asimetrías, la ONU propone mejorar el comercio internacional y la transferencia de energía a los países en desarrollo; contribuir a través de las instituciones internacionales financieras a aumentar los márgenes con que cuentan los países en vías de desarrollo y acelerar su desarrollo financiero; y, mejorar la movilidad internacional de mano de obra y del movimiento de capitales.

3.7.2. Nuevos objetivos específicos de la Gobernanza Global

3.7.2.1. De acuerdo a la Organización de Naciones Unidas -ONU-

Progresivamente, estos cambios y nuevas visiones de concebir el sistema internacional, han sido tomados y aplicados por distintos actores, entre ellos por la propia Organización de Naciones Unidas -ONU-, quienes a inicios del nuevo siglo establecieron que ante los cambios que se han suscitado en el plano internacional, era necesario el establecimiento de objetivos con los cuales pudiera hacerse frente adecuadamente a esas nuevas realidades internacionales emergentes y por consiguiente existiera una coherencia entre política interna y

²³ Los países en desarrollo están sujetos a una fuerte restricción macroeconómica, es decir, que se encuentran más vulnerables a la volatilidad financiera. En ese sentido, los países en desarrollo en las últimas décadas se han visto presionados a adoptar una macroeconomía de depresión. En otras palabras, ante la inestabilidad financiera global los países en desarrollo deben adoptar medidas de austeridad, en tanto que estas reglas del juego no aplican para los países en desarrollo quienes han logrado liberarse en gran medida de estas “reglas del juego” del patrón oro y al uso de monedas de los países en desarrollo.

²⁴ La poca movilidad internacional de mano de obra no especializada, produce una sobreoferta en los mercados internacionales y por lo tanto el denominado “bajo costo de entrada”.



externa de los Estados. Es así como se crearon los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM-, los cuales fueron establecidos y consensuados por 189 países miembros de Naciones Unidas a inicios del año 2000, entre ellos el Estado de Guatemala; estos objetivos funcionaban como guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional: *“La cumbre del Milenio realizada en el año 2000 estableció un acuerdo global para la reducción de las inequidades y las vulnerabilidades que limitan las posibilidades de una vida digna a millones de personas en el mundo en desarrollo. Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- buscan articular esfuerzos que van desde la reducción de la pobreza y el hambre, y las desigualdades de género, hasta fomentar el uso sostenible de los recursos naturales y regular la operación de los países desarrollados, trazando para ello un horizonte prometedor para el año 2015...”* (Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, 2008, p. 5)

| Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, eran los siguientes: | |
|---|---|
| 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre. | 2) Lograr la enseñanza primaria universal. |
| 3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. | 4) Reducir la mortalidad infantil. |
| 5) Mejorar la salud materna. | 6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. |
| 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. | 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. |

Sin embargo, al pasar los años estos fueron criticados por considerarse que no recogían las nuevas visiones del mundo moderno y que por lo tanto necesitaban ser reevaluados. Además movimientos de activistas como el altermundismo o alterglobalización, señalaban que estos objetivos tendían a un proceso de globalización corporativa, es decir, a una globalización dirigida a aspectos comerciales y por lo tanto ligada a empresas multinacionales y grupos financieros mundiales, y se olvidaban de una globalización en beneficio de todos y todas.



De manera que en el año 2012, se propuso la discusión sobre el progreso de estos objetivos en la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible Río+20, tras la evaluación de los mismos llegaron a la conclusión que los ODM, carecían de una aplicación general para todo el mundo y que no promovían un verdadero desarrollo equitativo, además se criticaba que los ODM habían sido elaborados a puerta cerrada por un grupo de expertos, pero sin participación de otros sectores y por ello consideraban necesario la creación de nuevos objetivos.

A raíz de estas críticas y discusiones, la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobó el 25 de septiembre del 2015, mediante el consenso de los 193 Estados miembros, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que contiene los nuevos objetivos denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- y que constituyen la guía para los próximos 10 años. Estos nuevos Objetivos a diferencia de los otros, están dirigidos a todo el mundo, tanto a países desarrollados como en vías de desarrollo y están orientados no únicamente a una agenda social, sino a temas interconectados con el desarrollo sostenible, el crecimiento económico, la inclusión social, la desigualdad económica, hasta temas relacionados con la protección del medio ambiente, la justicia y la paz.

En la creación de estos Objetivos, se llevaron a cabo Asambleas Generales ante Naciones Unidas, que incluyeron participación de la sociedad civil y otras partes con interés. Los ODS están integrados por 17 Objetivos y 169 metas propuestas, con miras a ser alcanzadas para el año 2030.



| <u>OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE -ODS-</u> | | | | |
|--|---|---|---|-------------------------------------|
| 1. Fin de la pobreza. | 2. Hambre cero. | 3. Salud y bienestar. | 4. Educación de calidad. | 5. Igualdad de género. |
| 6. Agua limpia y saneamiento. | 7. Energía asequible y no contaminante. | 8. Trabajo decente y crecimiento económico. | 9. Industria, innovación e infraestructura. | 10. Reducción de las desigualdades. |
| 11. Ciudades y comunidades sostenibles. | 12. Producción y consumo responsable. | 13. Acción por el clima. | 14. Vida submarina. | 15. Vida de ecosistemas terrestres. |
| 16. Paz, justicia e instituciones sólidas. | | 17. Alianzas para lograr los objetivos. | | |

3.7.2.2. De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-

La CEPAL al ser una de las cinco comisiones regionales de Naciones Unidas, se encuentra subordinada a las normas, planes y políticas que dicta dicha organización, correspondiéndole específicamente temas de desarrollo económico y social para América Latina y el Caribe. En relación a los nuevos objetivos del orden mundial, la CEPAL ha establecido que se adhiere al cumplimiento de los denominados ODS y a promover su aplicación en la región.

Al respecto de los ODS la CEPAL indica lo siguiente: *“Los ODS son el corazón de la Agenda 2030 y muestran una mirada integral, indivisible y una colaboración internacional renovada. Los ODS conforman una nueva agenda que deja atrás viejos paradigmas donde unos países donan mientras otros reciben ayuda condicionada. Esta agenda busca también expresar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y construir una verdadera alianza para el desarrollo donde todos los países participen”.* (CEPAL, Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible).



Para asegurar su cumplimiento en la región la CEPAL creó un mecanismo regional para dar seguimiento y examinar la implementación de la Agenda 2030, denominado Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible.

3.7.2.3. De acuerdo al Foro Económico Mundial

El *World Economic Forum (WEF)*, como es conocido en inglés, es una organización público-privada sin fines de lucro, que se destaca por su asamblea anual en Davos, Suiza que involucra a los principales líderes políticos, empresariales y culturales, entre estos últimos periodistas e intelectuales de todo el mundo, para discutir y analizar cuáles son los problemas actuales que enfrenta el mundo y construir agendas internacionales.

El Foro Económico brinda iniciativas y ayuda a crear estrategias a las industrias, con el compromiso de generar productividad en las naciones, ya que el Foro considera que el tema de la productividad es un factor clave en el crecimiento de una economía, entre más competitivo sea un país mejores oportunidades tendrá. Dentro de este Foro se creó una red denominada competitividad global, la cual identifica los impedimentos u obstáculos que dificultan el crecimiento económico de las naciones y busca estrategias que puedan contribuir a un progresivo desarrollo económico sostenible. Además realizan evaluaciones completas de fortalezas y debilidades a modo de comparación entre más de 144 economías nacionales. Estos análisis se concretan en lo que ellos denominan **Índice Global de Competitividad (IGC)**, que como su nombre lo indica, es un índice que permite medir la competitividad nacional.

Tanto el Índice Global de Competitividad como la Agenda Global del Foro Económico, toman en cuenta los denominados **top 10 Trends** (10 tendencias) que son encuestas realizadas a sus miembros sobre cuáles creen que son los asuntos que tendrán mayor impacto en el mundo en los siguientes 12 o 18 meses, tanto en



aspectos económicos, como sociales y políticos, a su vez estos criterios toman en cuenta los nuevos objetivos y metas que se reconocen internacionalmente por entes como la ONU por ejemplo o el Banco Mundial, es por ello que estos *top Trends* guardan similitud con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, estos son: 1) la desigualdad creciente; 2) la persistencia del desempleo; 3) déficit de liderazgo; 4) el crecimiento de la competición geoestratégica; 5) el debilitamiento de la democracia; 6) el aumento de la contaminación en el mundo en desarrollo; 7) la mayor frecuencia de catástrofes naturales; 8) el avance del nacionalismo; 9) mayor estrés por el acceso del agua; y, 10) la creciente importancia de la salud para la economía. (Velasco, 2014).

3.7.2.4. De acuerdo al Banco Mundial

El Banco Mundial es una organización multinacional, cuyo trabajo se enfoca en temas de financiamiento y asistencia, constituyéndose como una de las fuentes más importantes de financiamiento para los países en desarrollo y está integrado por cinco instituciones que conforman el denominado Grupo del Banco Mundial: 1) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); 2) Asociación Internacional de Fomento (AIF); 3) Corporación Financiera Internacional (IFC); 4) Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA); y, 5) Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). (Banco Mundial, 2018).

El Banco Mundial, realiza sus análisis y estudios tomando en cuenta los ODS de Naciones Unidas y los Indicadores de Desarrollo Mundial que crea el Grupo de Banco Mundial, es decir, que estos entes manejan la misma información y por lo tanto reconocen los mismos cambios suscitados a nivel internacional. Para El Banco Mundial los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible: *“Representan el plan más ambicioso del mundo para promover el desarrollo sostenible de nuestra población y nuestro planeta, y se corresponden plenamente con los dos objetivos del Grupo Banco Mundial de poner fin a la pobreza extrema e impulsar la*



prosperidad compartida de manera sostenible”. (Atlas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, basado en los Indicadores del Desarrollo Mundial, 2018)

Es por ello que el Banco Mundial genera cada año un Atlas relativo a los ODS. Este Atlas funciona como una guía visual que por medio de mapas y gráficos muestran el progreso de los ODS en distintos países, en más de 200 economías en el mundo, y cuya finalidad es que sea comprensible para una audiencia en general.²⁵ El objetivo de la creación de un Atlas anualmente es “ayudar a entender mejor los avances relacionados con los ODS y ayudar a los responsables de formular políticas a tenerlos en cuenta en su labor diaria”. (Atlas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, basado en los Indicadores del Desarrollo Mundial, 2018)

3.7.2.5. De acuerdo a Conferencias y Convenios Internacionales

A nivel mundial a partir del desarrollo de objetivos internacionales, primero con los del milenio y posteriormente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la agenda mundial se ha desenvuelto en celebración de Conferencias y suscripción de convenios internacionales que permiten ir monitoreando, financiando y cumpliendo dichas metas. En ese marco internacional, a inicios del nuevo siglo, se discutía el financiamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, celebrándose por primera vez una Conferencia Internacional patrocinada por Naciones Unidas, que discutía el financiamiento para el desarrollo, la cual tuvo como resultado el denominado **Consenso de Monterrey 2002**.

Esta Conferencia siguiendo los postulados del nuevo siglo, estuvo integrada por representantes de Gobierno, sector privado y sociedad civil, se discutieron aspectos de movilización de recursos financieros nacionales e internacionales para el desarrollo, el comercio internacional como promotor del desarrollo y aumento de cooperación financiera. (*Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey México, 2002*). La Organización

²⁵ El Atlas 2018 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se encuentra disponible en: <http://datatopics.worldbank.org/sdgateas/>



Mundial del Comercio, también realizó cambios en sus objetivos acordes a los nuevos objetivos mundiales, celebrando en el año 2001 la Conferencia Ministerial en Doha (Catar) que culminó con la **Declaración de Doha**, en la cual se llevaron a cabo negociaciones relativas a reducir los obstáculos al comercio y la revisión de normas comerciales, para mejorar el comercio en los países en desarrollo. Entre ellos la revisión de normas de propiedad intelectual relativos a patentes en temas de salud y su accesibilidad en países en desarrollo.

En el año 2015, fundamentándose en el Consenso de Monterrey de 2002 y en la Declaración de Doha de 2008, se celebró bajo el auspicio de Naciones Unidas la **Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Addis Abeba**, en esta Conferencia se discutió sobre la necesidad de crear un marco financiero, para la movilización y el uso efectivo de los recursos en pro del cumplimiento de la Agenda 2030 que integra los ODS. Se llegaron a Acuerdos y recomendaciones, sobre políticas en temas de actividades financieras y cooperación internacional para el desarrollo, bajo la supervisión de la Oficina de Financiamiento para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. (*Financiación para el Desarrollo-Naciones Unidas, 2015*).

Otra organización internacional que se ha unido al cambio es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien en el año 2007 emitió el informe **“La globalización en beneficio de todos”**, estableciendo que: *“La globalización ha modificado de manera decisiva la economía mundial, creando tanto ganadores como perdedores...Reducir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, y fomentar una globalización más inclusiva es uno de los retos más importantes de nuestro tiempo”*. (PNUD, 2007).

Además, se puede mencionar las negociaciones y discusiones que formaron el preámbulo de los ODM, entre ellos **La Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales** en 1990, **El Protocolo de Kioto** en 1997, y la **Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y**



Transferencia de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción en 1997. De igual importancia, son las aportaciones que han brindado otro tipo de actores internacionales como las redes transnacionales de actores privados, empresas privadas o empresas privadas transnacionales, y más recientemente los Think Tank y los grupos de Lobby: *“Diversos autores han identificado la influencia que tienen los actores no-estatales en la producción de normas que contribuyen a la Gobernanza Global”*. (Serna, 2009, p. 35).

3.7.3. Nueva agenda mundial basada en derechos humanos

A diferencia de la provisión de los bienes públicos globales que está orientada a corregir las diferencias entre países, la nueva agenda mundial basada en derechos humanos está orientada a corregir las diferencias que sufren directamente las personas: *“El desarrollo de una agenda social internacional exige, por su parte, que todos los integrantes de la sociedad global sean reconocidos como ciudadanos del mundo y, por lo tanto, como depositarios de derechos”*. (Naciones Unidas, CEPAL, 2002, p. 101)

Esta visión que desarrolla Naciones Unidas, guarda un símil con las teorías cosmopolitas que se han venido desarrollando en el último siglo, ya que tratan de posicionar al ser humano como uno de los ejes principales del actuar del sistema internacional, y crear con ello un ciudadano que tenga conciencia global y se identifique y reconozca con otros ciudadanos más allá de sus fronteras, lo que Ulrich llamaba una *“diferencia inclusiva”*. De esta forma, uno de los objetivos de la nueva gobernanza es crear una visión de ciudadanos cosmopolitas, entendiendo esta idea como la de ciudadanos con “derechos” reconocidos en todo el mundo, más allá de si es miembro de un determinado Estado-nación, dejar a un lado el “individualismo” que trae consigo el concepto de ciudadano, para ser parte de una igualdad con el otro, que aunque sea diferente en cuestiones culturales y políticas, los una principios de solidaridad e igualdad, contribuyendo a la solución de asuntos colectivos.



La expresión más concreta de concebir a las personas como “ciudadanos del mundo”, se ve reflejada en: “...*declaraciones internacionales de derecho: civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, laborales, de la mujer, de los niños, de los distintos grupos étnicos y el derecho al desarrollo*”. (Naciones Unidas –CEPAL, 2002, p. 101). En otros términos, quiere decir que se involucran todos los tipos de derechos reconocidos internacionalmente (económicos, sociales, culturales, civiles y políticos), incluidos dentro de ellos los ODM y los ODS, a manera que la observancia, desarrollo y aplicación de estos derechos, supere las fronteras de lo nacional e involucre alianzas entre múltiples actores constituyéndose en la esencia de la construcción de la ciudadanía global.

3.7.4. Nueva ética global

Cuando la comunidad internacional redefinió los nuevos objetivos para este siglo, con ello también redefinió los principios que debían guiar la aplicación de los mismos. En ese marco de ideas cabe preguntarse ¿Qué tipo de sociedad tiene por fin la nueva forma de Gobernanza Global? Conforme a lo que se ha venido desarrollando, los cambios en la estructura de la Gobernanza Global están ligados a la búsqueda de un mundo más equitativo y sostenible, en donde se entiende que *“el auténtico desarrollo humano comprende dimensiones tanto sociales, culturales y políticas como económicos”* (CIDSE, 2007, p. 9). Por lo tanto, se entiende que el desarrollo de la humanidad y del planeta como tal, va más allá del simple desarrollo económico.

La globalización trajo consigo el término de *“principios éticos comunes”* o bien de *“ética global”*, ya que si bien la globalización implicó integración económica y comercial, también implicó la integración y generalización de ideas y valores: *“La globalización es un proceso multidimensional. Si bien sus dimensiones económicas son las más conocidas, la CEPAL reconoce la importancia de otras dimensiones que no obedecen a un determinismo económico. Destaca por ejemplo, la globalización de los valores, que es la extensión gradual de principios*



éticos comunes” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2002).

Estos principios “*éticos comunes*” que menciona la CEPAL, son las declaraciones sobre los derechos humanos, entendidos en su doble dimensión, los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales; así como las Declaraciones de las Cumbres Mundiales de Naciones Unidas, encontrándose dentro de ellos lo que se conoce como la libertad, la responsabilidad humana, la solidaridad global, la participación, entre otros.

La ética global consiste en entender que lo nuevo en este aspecto es que estos derechos que se declararon universales desde el siglo pasado, deben ser interpretados desde una perspectiva de ciudadanía global, por medio de nuevos principios que tienen por objeto el cumplimiento de la prevención de bienes públicos globales, la disminución de las asimetrías internacionales y la garantía de una agenda social mundial basada en los derechos reconocidos internacionalmente, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

a) *Responsabilidades comunes pero diferenciadas*

Este principio fue desarrollado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río+20 en el año 2012, para el desarrollo sostenible del planeta, mediante el cual se pretende un desarrollo capaz de satisfacer las necesidades actuales, sin comprometer los recursos de las generaciones futuras; este principio puede ser definido como: *“una técnica legal para balancear obligaciones convencionales de los Estados conforme el nivel y necesidades de su desarrollo. Fue desarrollado como consecuencia de las diferencias históricas en las contribuciones de los Estados desarrollados y en desarrollo a los problemas ambientales globales y a las diferencias en sus respectivas capacidades económicas y técnicas.” (Cerde, 2016, p. 2).*

En consecuencia, este principio lo que pretende es que los Estados industrializados que han contribuido en mayor medida al deterioro ambiental y que



a su vez son los más beneficiados, tengan una responsabilidad acorde a sus actos, y que al mismo tiempo también los países en desarrollo no se desentiendan de participar en la sostenibilidad ambiental, siempre acorde a sus posibilidades: *“El principio de –responsabilidad común pero diferenciada–, es muy sencillo de explicar. Nos dice que todos tenemos responsabilidades que asumir sobre los problemas de contaminación y deterioro ambiental, pero también que el tipo y magnitud de dichas responsabilidades es diferente entre nosotros, no todos hemos contribuido en la misma proporción ni por los mismos motivos.”* (Nieto, 2002, p. 1)

b) La globalización de la solidaridad

El principio de la globalización de la solidaridad, está aunado a los principios de justicia social y equidad y para comprenderlo se parte primero de entender el proceso de globalización. Dicho proceso conlleva transformaciones radicales sin precedentes en lo económico, socio-político y cultural, principalmente se dice que son tres los pilares en los que se basa: el desarrollo tecnológico, el sistema económico y la expansión de un pensamiento único. Pese a esos cambios suscitados y la mayor interdependencia creada entre las naciones, siguen existiendo grandes desigualdades, donde la producción y la riqueza se encuentran en pocas manos: *“unas sociedades que mientras viven un progreso tecnológico y unas posibilidades nunca vistas, fabrican y reproducen la exclusión. En definitiva, propiamente sólo se han globalizado las lógicas de los mercados financieros, para facilitar la circulación de dinero y mercancías. Y el absolutismo de este capital hace estragos”.* (Universidad del Istmo, Lección inaugural, 2004)

Es decir, que las ventajas y las riquezas de la globalización no son para todos. En el contexto internacional actual: *“Vivimos en un mundo marcado por graves desigualdades entre las naciones y sus pueblos en términos de poder, riqueza, ingreso y bienestar social: Una quinta parte de la humanidad vive en países donde mucha gente gasta \$2 por día en un capuchino con total naturalidad. Otra quinta*



parte sobrevive con menos de \$1 por día y vive en países donde los niños mueren por carecer de una simple red anti-mosquito de cama.” (CIDSE, 2007, p. 5). Según informes del Banco Mundial, a inicios de los años 90 el 10% más rico ganaba en promedio, 39 veces más que el 10% más pobre. Para finales de los años 90, el 10% más rico ganaba 44 veces más que el 10% más pobre, y esto fue en aumento entrado el siglo XXI a un nivel de desigualdad nunca antes alcanzado. (UNICEF, Oficina Regional para América Latina y El Caribe, 2007). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el año 2007 emitió el informe “La globalización en beneficio de todos”, estableciendo que: “La globalización ha modificado de manera decisiva la economía mundial, creando tanto ganadores como perdedores. Reducir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, y fomentar una globalización más inclusiva es uno de los retos más importantes de nuestro tiempo”. (PNUD, 2007).

En conclusión el principio de la globalización de la solidaridad implica: “reconocer que el bienestar de todos los pueblos, sean estos de países industrializados o en desarrollo, consiste en una relación de mutua interdependencia.” (Ahern, 2004, p. 12) y por lo tanto los beneficios y riquezas de la globalización deben alcanzar a todos.

c) El derecho al desarrollo

Se consagra como principio que debe guiar el desarrollo de la agenda social internacional de la nueva Gobernanza Global. Encuentra su origen en la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas número 41/128 de fecha 4 de diciembre de 1986. Esta resolución define el derecho al desarrollo como: “Un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”. (CEPAL, 2002, p. 101).



Por lo tanto, el derecho al desarrollo va de la mano con los principios de justicia y equidad, así como los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas y la globalización de la solidaridad.

d) La paz:

Uno de los principios más antiguos del Derecho Internacional es el referente a la paz, inclusive la creación misma de los organismos internacionales se deriva de la búsqueda del mantenimiento de la paz; así que se puede decir que no constituye un principio nuevo de la Gobernanza Global. Sin embargo, lo que sí constituye una novedad es la interpretación extensiva que se le da a este principio en este nuevo siglo, entendiéndola no únicamente como la ausencia de Guerra.

Esta idea empieza a concebirse a partir del pensamiento del paradigma idealista con la corriente de la investigación para la paz. Se entiende por lo tanto, que la paz no es únicamente la ausencia de guerra o la ausencia de violencia, sino también la ausencia de cualquier sistema de amenazas, es decir, la ausencia de todas aquellas acciones que son destructivas para el ser humano y que le impiden su pleno desarrollo, por ejemplo el que exista pobreza y mala educación dentro de una sociedad, hará que no exista paz, pues mientras no se disfruten los derechos humanos fundamentales, según esta nuevas interpretaciones, no podría hablarse de una paz plena.



CAPÍTULO IV

4. Guatemala, Gobernanza Global y globalización

4.1. Participación de Guatemala en la política exterior

La pregunta principal en la presente investigación formulada en el plan de tesis, consiste en determinar ¿Qué acciones debe implementar el Estado de Guatemala que le permitan tener una mayor y mejor participación dentro de la actual Gobernanza Global? Y para contestar esta interrogante, es necesario analizar cómo Guatemala desarrolla y ejecuta su política exterior y sus relaciones internacionales con otros Estados, para lo cual es necesario el análisis simultáneo entre la teoría y la práctica. Es decir, entre la aplicación de lo que se ha venido desarrollando en los capítulos anteriores a la realidad de la política exterior guatemalteca, para conocer la situación actual de Guatemala en la Gobernanza Global.

El análisis parte con lo más básico, que es lo relativo a las relaciones internacionales, quedó establecido que estas deben ser entendidas no únicamente como simples relaciones sociales entre grupos, individuos o ambos, que son llevadas a un plano internacional. Sino al contrario, como relaciones que tienen un carácter diplomático y estratégico que le permiten a un Estado posicionarse frente a otros, y gozar de los beneficios y colaboración que conlleva ser partícipe en una comunidad internacional. De esa cuenta, de esta última definición, se puede decir que el Estado de Guatemala mantiene relaciones internacionales en el concepto más simple de la misma, la falta de planes y de funcionarios capaces ha llevado al país a una política exterior deteriorada cada día más; se está lejos de llevar relaciones con elevado carácter diplomático y estratégico, ante lo cual se hace difícil una efectiva participación del Estado dentro de la comunidad internacional.



Siendo así cabe preguntarse a qué se debe que no se estén llevando relaciones internacionales exitosas, y parte de la respuesta consiste en que no se está desarrollando una política exterior exitosa. Conforme a las entrevistas realizadas que constan como anexo en la presente investigación, los entrevistados coincidieron en que Guatemala debe trabajar y mejorar su política exterior, debido a que no existe una agenda de política exterior, es decir, no existen procesos de planificación de política exterior, se ejecutan políticas reaccionarias a corto plazo, conforme van surgiendo los acontecimientos internacionales y con ello no se puede tener ningún margen de negociación, no se puede posicionar al Estado frente al resto de países, y en consecuencia tampoco se tiene una participación provechosa en Gobernanza Global.

Si bien el Estado de Guatemala, ha participado en momentos históricos e importantes dentro de la política internacional, como lo fue ser miembro fundador de Naciones Unidas, la implementación de la política exterior de neutralidad activa a finales de los años ochenta, así como su participación en una de las primeras organizaciones regionales a nivel mundial como la Organización de Estados Centroamericanos, posteriormente conocido como SICA, o bien como uno de los fundadores de los primeros Tribunales Permanentes de Justicia Internacional en el año 1907 por medio de la Corte de Justicia Centroamericana, y más recientemente en el año 2012 como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, demuestra que a pesar de que han existido pequeños avances, aún falta mucho por trabajar en la creación de una política exterior eficiente. En capítulos anteriores se estableció que uno de los principales errores al momento de planear una política exterior, consistía en confundir política exterior de Estado con política exterior de gobierno. Desafortunadamente, este es el primer problema de la política exterior guatemalteca.

Guatemala ha elaborado su política exterior como una política de gobierno, quienes no le otorgan la importancia que debiese tener dentro de la estructuración de un plan nacional de política, y de ahí la consecución de múltiples desaciertos



en esta materia. Por esa razón generalmente, se elaboran Marcos Generales de Política Exterior en Guatemala distintos y alejados a los publicados en el periodo anterior, además algunos gobiernos omiten presentarlos, con propuestas y objetivos que no llegan a concretizarse y que son de carácter a corto plazo, debido a que los gobiernos han estado más preocupados por resultados inmediatos que sean “visibles” a la población dentro de su periodo electoral, que por tomar decisiones con planes de políticas externas duraderas que traerían en consecuencia, procesos de decisiones complejos con resultados a largo plazo. De esa cuenta, el **primer problema** de la política exterior guatemalteca, consistente en concebir la política exterior como política de gobierno o inclusive como exclusiva del órgano ejecutivo, hace que se cree una política arbitraria, muchas veces incoherente y que responda a intereses particulares. Por tal razón, siendo la política exterior, al igual que cualquier otro tipo de política que desee implementarse, un proceso de toma de decisiones que involucra una estructuración y un orden para poder ser ejecutada y no solo ejecutada sino efectiva, deben seguirse ciertas etapas en su construcción, a saber de: elaboración, ejecución y control.

A esto se le conoce en la doctrina como etapas de planificación de la política exterior. En ella encontramos que la primera etapa denominada de elaboración o decisoria está integrada por distintas fases, las cuales están explicadas en el capítulo primero de la presente investigación, pero para efectos del presente análisis, brevemente se mencionan: 1) Fase de información (se conocen los escenarios, actores y en sí la realidad política del Estado); 2) fase de evaluación (se evalúan los objetivos y medios de la política exterior); 3) fase de identificación (se determinan las alternativas, respuestas o soluciones para alcanzar los objetivos trazados); 4) fase de selección (se eligen las políticas exteriores a implementar).

Aunado a estas fases, se toman en cuenta los elementos principales que integran un proceso de planificación de política exterior, los cuales son:



a) El primer elemento, consiste en la unión que debe existir entre política exterior y política interior de los Estados. Una de las principales confusiones en la creación de la política exterior, está en creer que esta se refiere únicamente acciones externas, sin embargo, por el contrario esta debe complementarse y ser coherente con la política nacional. Se debe recordar que una buena Gobernanza Global requiere de una buena gobernanza a nivel local. **b)** El segundo elemento, en la etapa de elaboración de la política exterior, reside en definir mediante un análisis profundo fines, objetivos y medios a emplearse. Es importante definir medios idóneos para alcanzar los objetivos, de lo contrario se quedan como simples objetivos teóricos, hay que recordar que decisiones y actuaciones deben ir de la mano, si el Estado carece de los medios necesarios o son insuficientes, evidenciará una escasa proyección internacional, y por lo tanto manifestará impotencia para dar respuesta a los retos que impone la comunidad internacional, no podrá cumplir con las aspiraciones internas planteadas en este ámbito, y obtendrá una débil credibilidad de su política exterior para el resto de los países.

Posteriormente, a la etapa de elaboración le sigue la etapa de ejecución de la política exterior, que no es más que la realización de la política ya definida y en donde participan varios sujetos no solo el Estado, como otros grupos sociales que inciden en la política exterior. Finalmente, todo este proceso debe estar vinculado a la etapa de control, para no caer en arbitrariedades e ilegalidades. Todo este proceso, con sus etapas y elementos, debe emplearse para evitar políticas de gobierno en la formación de procesos de decisiones. En ese sentido, se analiza la decisión del traslado de la embajada de Guatemala de Tel Aviv a Jerusalén.

Esta fue una decisión criticada no solo a nivel nacional, sino también a nivel internacional, por contradecir acuerdos establecidos por la Organización de Naciones Unidas y declaraciones de la Corte Internacional de Justicia. El territorio correspondiente a lo que se denomina Jerusalén Este o Jerusalén Oriental, es considerado como un territorio sagrado para judíos, musulmanes y cristianos, y



por esa razón, ha sido un territorio que ha estado en constante conflicto entre israelíes y palestinos para poseerlo. Cuando se discutió en Naciones Unidas sobre la creación y límites de un estado judío, junto con la Comisión de Naciones Unidas sobre Palestina (UNSCOP), se acordó en Asamblea General, que dicho territorio sería considerado como un *“corpus separatum”* (cuerpo separado), es decir, una ciudad separada e independiente de Israel y Palestina, ya que al ser considerada como tierra santa o ciudad sagrada, así como un lugar donde conviven distintas nacionalidades y por lo tanto pluricultural, debía mantenerse separada de cualquier entidad política-religiosa ahí establecida y convivir entre los dos Estados vecinos, bajo una administración internacional.

No obstante lo acordado en Naciones Unidas, Israel declaró su rechazo a la doctrina del *“corpus separatum”* y tras una serie de conflictos territoriales, finalmente, posterior a la Guerra de los Seis Días, Israel reclamó para sí la Jerusalén Oriental, reconociéndola como parte de su capital en la Ley de Jerusalén de 1980, infringiendo lo acordado en Naciones Unidas. Como consecuencia, hubo un rechazo contundente por parte de la comunidad internacional, quienes a través de la Resolución 478 del Consejo de Seguridad de la ONU, declararon a este un acto lesivo a los principios de paz, seguridad y justicia del Derecho Internacional, señalándolo como un retraso a los procesos de paz llevados en la región, además declararon no reconocer la ley en mención, solicitando a los miembros de la ONU, remover sus misiones diplomáticas a Tel Aviv. También la Corte Internacional de Justicia en el año 2004, a solicitud de la Asamblea General de la ONU, emitió opinión en cuanto al conflicto territorial Israel-Palestina, estableciendo que ninguna adquisición territorial derivada de la amenaza o del uso de la fuerza es reconocida como legal.

Este ejemplo nos sirve para evaluar la incongruencia de la política exterior de Guatemala, derivada de planear políticas externas de Gobierno y no de Estado. Si bien es cierto que el Estado tiene todo el derecho soberano de determinar la ciudad que servirá como sede de su embajada, se debe recordar que Guatemala



reconoció a Israel como Estado, pero también reconoció a Palestina como un Estado libre, independiente y soberano en el año 2013, y la justificación del Estado fue que mediante este reconocimiento, Guatemala apoyaba las iniciativas de diálogo y paz promovidas por la comunidad internacional para poner fin al conflicto palestino-israelí. Vemos entonces que en menos de 8 años sus políticas exteriores son por completo contradictorias y evidencian claramente políticas de gobierno y no de Estado. Por un lado, el Estado de Guatemala reconoce que existe un conflicto territorial en el área y por tal razón reconoció a Palestina como Estado a fin de apoyar los procesos de paz; y por otro lado, autoriza mover la embajada al territorio que está en conflicto. De esta manera reconoce la labor de la comunidad internacional en los procesos de paz en esos territorios, pero a la vez, desconoce la restricción de la ONU de mover embajadas a la parte en conflicto, así como también lo que la Corte Internacional de Justicia ha dicho al respecto mediante opinión consultiva sobre el no reconocimiento de territorios adquiridos mediante ocupación militar (el no reconocimiento del derecho de conquista y de la doctrina del vacío de soberanía).

Si bien las opiniones consultivas no son vinculantes, son consideradas como resoluciones de la Corte que constituyen jurisprudencia internacional, y esta a su vez es considerada como fuente del derecho internacional, observable para todo sujeto de Derecho Internacional.

En otro escenario de política exterior, pero similar a conflictos territoriales, Guatemala instó la mediación de la Corte Internacional de Justicia, para resolver un diferendo territorial con Belice a partir de consultas populares llevadas a cabo en ambos países. De nuevo con la incongruencia en política exterior, Guatemala por una parte desconoce el actuar de la Corte Internacional de Justicia en materia de diferendos territoriales para el caso palestino-israelí, en cuanto al no reconocimiento de territorios adquiridos mediante invasión militar; y por otra parte, desea someterse a esa misma Corte para resolver su diferendo territorial,

aduciendo que los mismos fueron adquiridos por la fuerza mediante una ocupación apoyada militarmente.

En la búsqueda de entender cuáles son los intereses internacionales del Estado de Guatemala en el traslado de la embajada a Jerusalén, podría pensarse que existen beneficios económicos para los intereses nacionales. Sin embargo, Guatemala es uno de los principales productores de cardamomo a nivel mundial, así como uno de los principales productores de café, los cuales son exportados en su mayoría a países del bloque árabe (sin mencionar otros productos como el azúcar y las golosinas) entre ellos Emiratos Árabes Unidos, Pakistán, Arabia Saudí, Egipto, Bangladesh y Jordania, produciendo ingresos de millones de dólares para la economía nacional. Estos países apoyan a Palestina y su lucha político-territorial contra Israel.



Viceministerio de Integración y Comercio Exterior
 Dirección de Análisis Económico
 12 de octubre 2017

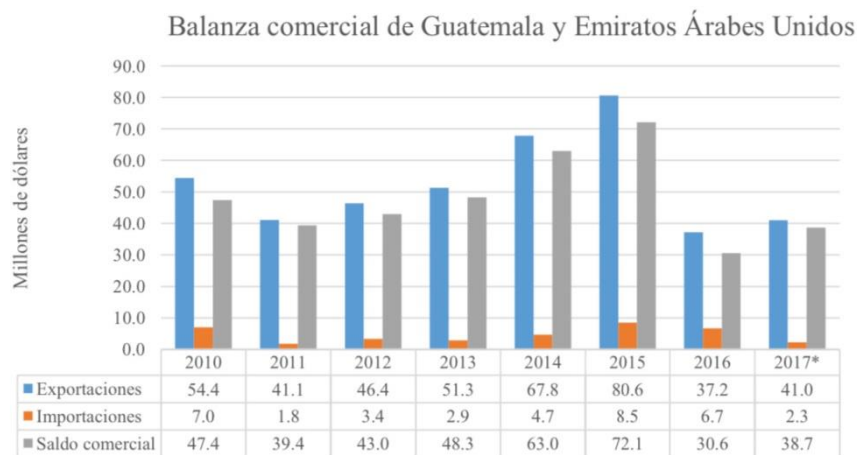
Principales productos de exportación a Emiratos Árabes Unidos (2016)

Los principales productos que Guatemala exporta a Emiratos Árabes Unidos por orden de importancia son: cardamomo 92.7%, artículos de vestuario 4.0%; frutas frescas, secas o congeladas 1.9%, café 0.5%, miel de abejas 0.5% y semillas de ajonjolí 0.3%.



Fuente: Ministerio de Economía de la República de Guatemala.

Balanza Comercial Guatemala – Emiratos Árabes Unidos



*cifras al mes de mayo
Fuente: Banco de Guatemala

10 principales productos que exporta Guatemala a Emiratos Árabes Unidos Millones de dólares

| Años | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017* |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Total | 54.4 | 41.1 | 46.4 | 51.3 | 67.8 | 80.6 | 37.2 | 41.0 |
| Cardamomo | 53.4 | 39.7 | 45.0 | 42.2 | 66.0 | 77.5 | 34.5 | 39.5 |
| Artículos de vestuario | 0.1 | 0.4 | 0.6 | 0.9 | 1.3 | 1.9 | 1.5 | 0.5 |
| Frutas frescas, secas o congeladas | 0.8 | 0.6 | 0.3 | 0.2 | 0.0 | 0.5 | 0.7 | 0.7 |
| Café | 0.0 | 0.0 | 0.3 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.2 | 0.2 |
| Miel de abejas | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.2 | 0.0 |
| Semilla de ajonjolí | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.4 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.1 |
| Otros productos del reino animal y vegetal | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Materiales plásticos y sus manufacturas | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Productos diversos de la industria química | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Manufacturas de cerámica | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Resto de productos | 0.1 | 0.4 | 0.2 | 7.5 | 0.3 | 0.5 | 0.0 | 0.0 |

*cifras al mes de mayo
Fuente: Banco de Guatemala

Fuente: Ministerio de Economía de la República de Guatemala.

En este análisis económico por parte del Viceministerio de Integración y Comercio Exterior de la Dirección de Análisis Económico del Ministerio de Economía de la República de Guatemala de fecha 12 de octubre de 2017, se hace énfasis en la importancia de la relación comercial entre Guatemala y Emiratos Árabes Unidos: *“Se puede observar que la balanza comercial que tiene Guatemala con Emiratos Árabes Unidos durante los últimos siete años ha sido superavitaria, derivado que en la mayoría de años Guatemala exporta más de lo que importa del referido país, lo cual es notorio en el saldo comercial favorable...”* (MINECO, 2017). Este



análisis demuestra que Emiratos Árabes Unidos es un socio comercial clave para el comercio exterior del país.

Por lo tanto, la decisión del traslado de embajada, sabiendo que los países del bloque árabe apoyan a Palestina, no se postula como la mejor decisión en materia de comercio exterior, recordando que con Israel únicamente se mantienen programas de capacitación y becas, principalmente en temas de salud y agricultura. Asimismo, demuestra una contradicción enorme en un mismo periodo presidencial, ya que al inicio el propio gobierno a través del Ministerio de Economía, resaltó la importancia de las exportaciones de Guatemala hacia Emiratos Árabes, alentado reforzar los lazos económicos entre ambos, y un año después cambia radicalmente su postura al apoyar el traslado de la embajada. Además de posibles pérdidas económicas para Guatemala, también produciría como consecuencia una desestabilización laboral, ya que el sector cardamomo para el año 2017 tenía ingresos por 300 millones de dólares, generando empleo para más de 45, 000 pequeños productores de cardamomo (BBC, 2018).

En el tema de seguridad, Guatemala también se ve afectada especialmente para sus nacionales en el extranjero, hablese de sus funcionarios diplomáticos o embajadas, que quedaron vulnerables ante posibles agresiones o atentados por parte de los extremistas musulmanes, Guatemala pasó de la invisibilidad, a un perfil activo, no en vano al día siguiente de la decisión presidencial, en Francia se desplegó seguridad alrededor de la embajada guatemalteca en París (*El Mundo Internacional, 2018*).

Este tipo de desaciertos ocurren cuando se planean políticas de gobierno y no de Estado. Aunado a este primer error, le prosiguen otros problemas en la formulación de la política exterior, y es que cuando se planean políticas de gobierno queda en duda los intereses que se están defendiendo. Esto conlleva al **segundo problema** de la política exterior en Guatemala, y es la utilización de la doctrina del “interés nacional” para justificar políticas. Esta doctrina ha sido



duramente criticada y señalada de ser usada para eludir todo cuestionamiento interno o externo, porque es un término que admite debate por su imprecisión y en esa ambigüedad es usada para defender intereses particulares. Además, el término también admite jerarquizar qué tipos de valores tendrán prioridad sobre otros, es decir, anteponer por ejemplo la seguridad, sobre la libertad, o el orden, sobre el bienestar, etc., según sea lo más conveniente para el gobierno de turno.

Si bien, no está mal hablar del “interés nacional”, lo perjudicial es que este no sea visto como un conjunto de valores que justifican la existencia y la necesidad misma del Estado, y ante la ausencia de un marco o lineamiento en torno a estos valores, sea usado para no dar explicaciones o justificaciones sobre la implementación de una determinada política. Lo que se rechaza de la doctrina del “interés nacional” es que sea empleada para dar a conocer fines y objetivos, sin justificaciones de la creación de los mismos o para considerarla una guía para la actividad práctica de la política exterior. En este aspecto, se puede mencionar el caso del cierre de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala - CICIG-, en donde, independientemente si se esté de acuerdo o no con la institución como tal lo cual no es objeto del presente análisis, es evidente que se manifestó un débil manejo de diplomacia y de política exterior que dejó ver una doctrina basada en el interés nacional.

En el año 2017 se anunció la decisión del Ejecutivo de expulsar al ex comisionado Ivan Velásquez, declarándolo non grato y la intensión del cierre de la CICIG. El gobierno formuló una queja formal en contra del comisionado ante Naciones Unidas. En ese lapso se otorgó un amparo provisional por parte de la Corte de Constitucionalidad para detener la orden del Ejecutivo, y el Ministerio Público junto con la CICIG presentaron una solicitud de antejuicio en contra del entonces presidente de la República, por financiamiento electoral ilícito. Esto provocó una crisis al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores, que concluyó con la remoción del Ministro. Posteriormente, este conflicto finalizó con la no renovación



de la visa del ex comisionado, justificando que se realizaba por razones de seguridad nacional.

En este caso se utilizó la doctrina del interés nacional, basados en la seguridad nacional, para justificar una decisión en política exterior, sin ofrecer un análisis profundo sobre la decisión adoptada o dar argumentos más sólidos que fueran más allá de la protección de la seguridad nacional, decisión que se vio envuelta en una solicitud de antejuicio en contra del entonces presidente y denuncias en contra de miembros de su familia, que indudablemente hicieron ver el discurso de la “seguridad nacional” como empleo de la doctrina del interés nacional en la justificación de una política exterior.

Este segundo error en la dirección de la política exterior, conlleva a un **tercer problema** en la implementación de políticas y es el tema del control. Cuando se planifica y organiza, independientemente la política de que se trate, es fundamental el tema del control y la fiscalización. Si no existe un encargado de evaluar y supervisar lo acordado, será imposible conocer si la política implementada está siendo efectiva, eficiente, o si son necesarios cambios o modificaciones, o bien si cada uno de los involucrados está ejerciendo con responsabilidad. Calduch R, indica que el vínculo entre control y responsabilidad, son garantías contra la arbitrariedad y la ilegalidad de los actos. Estos medios de control se ejercen a lo interno y externo de los Estados. Sin embargo, estos últimos no se comparan con los que existen en la política interna, ya que en esta última el grado de coercitividad es más directo y estricto, a diferencia de lo que sucede en el plano internacional donde los Estados desempeñan la función de legisladores, ejecutores y supervisores, lo que hace más difícil el control.

Continuando con el análisis del último caso, esta medida fue decidida y ejecutada principalmente por el presidente y ciertos ministros, fue una decisión de política exterior prácticamente decidida, ejecutada y controlada por un solo poder. Pese a



que no se niega el papel fundamental que ejerce el Ejecutivo en la dirección de la política exterior, porque por mandato constitucional le es conferida esa función:

Constitución Política de la República de Guatemala. Art. 183. "Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República: ...o) Dirigir la política exterior y las Relaciones Internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución..."

Ese actuar no es absoluto, porque no está desarrollando una política de gobierno sino de Estado y como tal, el mismo está conformado por distintos entes que ejercen control sobre la política exterior. En ese sentido, dentro del mismo poder ejecutivo se encuentra la participación de otros entes, entre ellos el del vicepresidente de la República:

"Artículo 191. (Reformado) - Funciones del Vicepresidente. Son funciones del Vicepresidente de la República: ...d. Participar, conjuntamente con el Presidente de la República, en la formulación de la política exterior y las Relaciones Internacionales, así como desempeñar misiones diplomáticas o de otra naturaleza en el exterior..."

También, se encuentra la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, a quien le corresponde funciones y atribuciones específicas a su ramo, entre ellas:

Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, Art. 38. *"Ministerio de Relaciones Exteriores. ...le corresponde la formulación de las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional..."*

Otro poder encargado de ejercer control sobre la política exterior es el poder legislativo:

Constitución Política de la República de Guatemala. Art. 171.- "Otras atribuciones del Congreso. Corresponde también al Congreso: Aprobar, antes de su ratificación los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando..."



Así mismo se encuentra el poder judicial, así como también el ejercido por la Corte de Constitucionalidad:

Constitución Política de la República de Guatemala. Art. 272.- “Funciones de la Corte de Constitucionalidad. La Corte de Constitucionalidad tiene las siguientes funciones: ...e. Emitir opinión sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios y proyectos de ley, a solicitud de cualquiera de los organismos del Estado...”

Inclusive la propia población puede ejercer supervisión y control de la política exterior, a través no solo de organizaciones no gubernamentales, sino también por procedimientos consultivos, por medio del Tribunal Supremo Electoral, a lo cual se le denomina control popular de la política exterior:

Constitución Política de la República de Guatemala. Art. 173.- “(Adicionado) Procedimiento consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos...”

Además, que la Constitución otorga estos medios de control, también establece límites al actuar en materia de política exterior:

Constitución Política de la República de Guatemala. Art 149.- “De las Relaciones Internacionales. Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados”.

Continuando con el caso objeto de análisis, el Ejecutivo omitió el control emanado del órgano constitucional cuando este otorgó amparo provisional en contra de la decisión de poner fin a la CICIG, si el ejecutivo no estaba de acuerdo con la resolución del mismo, existían otros canales diplomáticos y toma de decisiones, por las cuales debió optarse para mantener la unidad nacional y evitar que esto fuera visto como una decisión unilateral basada en la doctrina del “interés



nacional”, pues también se debe recordar que fue el propio Estado de Guatemala quien solicitó a Naciones Unidas la creación de este ente. En su oportunidad la Corte de Constitucionalidad, estableció que las controversias derivadas de este caso debían resolverse vía directa entre Guatemala y la ONU, por el contrario muy lejos de las observaciones dadas, el ejecutivo emitió un discurso confrontativo ante Naciones Unidas en el año 2019, acusando al propio Secretario de Naciones Unidas de poner en riesgo la paz, desafiar la gobernabilidad en la región y vulnerar principios democráticos.

El **cuarto problema** en el proceso de la política exterior guatemalteca, consiste en ser una política “reaccionaria”, en donde el Estado únicamente responde a los acontecimientos coyunturales internacionales de forma inmediata a como estos se van dando, sin existir estrategias (objetivos) ni tácticas políticas (medios), hay un divorcio entre la planificación y la ejecución de la política exterior. En el peor de los casos ni siquiera existe una planificación, como ocurre mayoritariamente en Guatemala, en donde se espera hasta el último momento cuando ha surgido una crisis para tomar una decisión y en consecuencia se producen respuestas carentes de análisis, de coherencia e incluso de racionalidad que demuestran un Estado débil frente al resto de países.

No se niega que en ocasiones puedan surgir cuestiones imprevistas u otro tipo de interferencias en la ejecución de una política exterior que requieran de un actuar pronto, pero aún en las cuestiones no previstas debiese existir planificación dentro de una buena política, estableciendo múltiples escenarios, con una variedad de estrategias y tácticas políticas que ayuden a este tipo de acontecimientos repentinos. En este aspecto se considera la política migratoria del año 2019, en donde hubo apresuradas implementaciones por parte de Estados Unidos y el gobierno de Guatemala con la política de tolerancia cero del presidente Donald Trump y Tercer País Seguro. Este último fue firmado entre contradicciones ya que Estados Unidos sostenía que se trataba de un acuerdo en donde Guatemala utilizaría el mecanismo legal conocido como tercer país seguro, en tanto que a



nivel nacional las autoridades rechazaban calificarlo de esa manera aduciendo que en ninguna parte del documento se mencionaba el término tercer país seguro, y que el mismo sería aplicado únicamente a nacionales de Honduras y El Salvador.

Aunado a dichas contradicciones entre autoridades, existe incertidumbre en cuanto al contenido del mismo, ya que no fue hecho público. Además a finales del año 2019, se aprobó el acuerdo gubernativo 318-2019, mediante el cual se aprobó la Política Pública de Protección y Atención a la Persona Migrante, y se facultó al Ministerio de Relaciones Exteriores la responsabilidad de coordinarlo, sin embargo, en enero de este año 2020, se declaró la suspensión provisional del mismo por parte de la Corte de Constitucionalidad. Si bien estos acuerdos fueron duramente criticados a nivel internacional, por generar una crisis humanitaria y por la evidente imposibilidad de Guatemala en implementarla, también fue criticado a nivel nacional.

Las razones del por qué este acuerdo fue visto como uno de los más grandes fallos en la política exterior del país se debe a que, primero fue más que evidente una política de gobierno y no una política de Estado, apoyado únicamente por el Presidente y algunos de sus ministros de turno. Criticada por el hecho de que este tipo de políticas migratorias deben ser aprobadas por el Congreso, es decir, el presidente no tiene la atribución de decidir las de manera absoluta, así como que al Ministerio de Relaciones Exteriores no le corresponde realizar este tipo de políticas pues por ley le corresponde al Instituto Guatemalteco de Migración.

Segundo, se cuestionó la defensa de intereses nacionales debido al secretismo en que se mantuvo el contenido de los acuerdos. Tercero, se cuestionó si se trataba de una política reaccionaria, pues nunca hubo un análisis profundo (económico, social, cultural, etc.) en cuanto al mismo, ni siquiera de instituciones como el Consejo de Atención al Migrante, sino más bien fue una respuesta inmediata a los requerimientos de Estados Unidos. Como cuarto punto se evalúa el tema de



control de la política exterior, ya que en la misma hubo pronunciamientos importantes por parte de la Corte de Constitucionalidad y otros entes que consideraban a esta política, como impertinente y perjudicial para Guatemala.

Está claro que las políticas reaccionarias aíslan al país del resto del mundo, y le dificultan mantener las buenas Relaciones Internacionales. También se puede mencionar el caso de la decisión repentina del cierre de la embajada de Guatemala en Suecia, bajo el argumento de una reorganización administrativa, para removerla a otro Estado con un mayor auge turístico y de comercio, aun cuando Suecia es el vocero de los países escandinavos, quienes tienen una gran influencia en el mundo, especialmente en la Unión Europea.

4.2. Guatemala: la unión entre su política nacional, su política exterior y su Gobernanza Global

La importancia de crear una buena política exterior es fundamental, si se quiere tener una participación beneficiosa dentro de la Gobernanza Global, por eso se realizó el análisis anterior a casos concretos, para poder determinar cuáles son las fallas en la elaboración de dicha política. Pero al mismo tiempo, lograr tener una buena política exterior junto con una buena Gobernanza Global, requiere un buen manejo de política nacional.

No puede esperarse un mundo ordenado si al interior del Estado existe caos, por ello la Gobernanza Global alienta a los Estados a mejorar su gobernanza interna promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación y el control ciudadano de las políticas públicas, el acceso a la información, la eficiencia y la eficacia dentro de la administración pública. Dicho de otra forma, para tener una Gobernanza Global exitosa debe existir coordinación y coherencia entre la política interna y la política exterior de un Estado. Esta política exterior debe estar orientada a las nuevas realidades internacionales en materia de Gobernanza



Global, esto es acorde a los principios adoptados en la nueva ética global, los objetivos y postulados de la nueva estructura global.

Estas nuevas realidades internacionales han venido desarrollándose a partir de los procesos de mundialización, universalización y globalización. La mundialización hizo posible que la Humanidad fuera vista como un todo, logró la unificación del espacio y del tiempo, que fueron esenciales para crear la interdependencia entre los distintos actores internacionales. La universalización permitió el reconocimiento de derechos humanos y derechos soberanos para con los Estados. Estos dos procesos, dieron vida al desarrollo de un último proceso que aún está construyéndose, el de la globalización, con el cual se apertura una nueva etapa en la historia de la humanidad con la conformación de una nueva sociedad mundial.

A diferencia de la internacionalización y/o mundialización, la globalización ya superó el espacio y el tiempo, y por lo tanto esto ya no es objeto de discusión, enfocándose en la creciente influencia de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial, sobre aquellos de carácter local, nacional y regional. La globalización trajo el incremento de las interacciones que trascienden no solo fronteras, sino también conceptos tradicionales como del Estado-nación y la lógica espacial del Estado.

Por ello es tan importante, que el Estado de Guatemala comprenda que está ante un nuevo proceso del cual no puede escapar, por el contrario sus políticas deben estar orientadas a participar dentro de ese nuevo esquema de globalización. Estas transformaciones profundas en la gobernanza internacional, hicieron que todo Estado que formule su política exterior deba tomar en cuenta los cambios suscitados. En ese sentido, todo Estado incluyendo a Guatemala, al momento no solo de planificar su política exterior sino también la nacional, pues ambas deben estar conectadas, deban atender a estos nuevos cambios que se concentran en: nuevos objetivos generales y específicos de la Gobernanza Global; una nueva agenda mundial basada en derechos humanos; y, una nueva ética global.



En relación a los nuevos objetivos generales de la Gobernanza Global, que ya fueron desarrollados anteriormente, se debe tomar en cuenta que a diferencia del siglo pasado el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional si bien siguen siendo objetivos fundamentales, ya no son los únicos, así se habla de: a) Suministrar bienes públicos globales; y, b) Corregir las asimetrías internacionales. También forman parte de esta agenda los nuevos objetivos específicos de la Gobernanza Global, conocidos como Objetivos del Desarrollo Sostenible que forman las metas a alcanzar para el año 2030 y que en palabras del Banco Mundial, constituyen el plan del siglo para promover el desarrollo sostenible, poner fin a la pobreza extrema, e impulsar la prosperidad compartida.

Estos nuevos objetivos, generan que las políticas externas se incorporen a una agenda social mundial basada en los derechos humanos, ya que si bien en el siglo pasado la sociedad internacional estaba orientada a corregir las diferencias entre países, en el nuevo siglo se da la humanización en las relaciones internacionales, lo cual quiere decir que la Gobernanza Global está orientada a corregir las diferencias que sufren directamente las personas, considerando a los seres humanos en su aspecto individual, cuestión que se da ahora con una relevancia nunca antes vista. Finalmente, el Estado en su formulación de políticas debe observar la nueva ética global, que no es más que la extensión gradual de principios éticos comunes, entre ellos se pueden mencionar: las responsabilidades comunes pero diferenciadas; la globalización de la solidaridad; el derecho al desarrollo; y la paz.

Otro aspecto importante, es comprender que la Gobernanza Global no viene a legitimar el actuar de empresas transnacionales ni de otros actores distintos a los Estados. Al contrario, la Gobernanza Global al percibir que hay nuevos poderes “desregulados” como los llama José María Serna de la Garza, del mercado y de la política que se han expandido con fuerza a partir de la globalización, pretende regular esos vacíos e incorporar un enfoque de derecho público en el manejo de la Gobernanza Global. No solo con la aplicación del derecho público, sino también



con la incorporación de una nueva ética global, con principios como desarrollo sostenible, responsabilidades comunes pero diferenciadas entre otros, incluso se habla de aplicar un Derecho Administrativo Global, para aquellos actores privados que ahora ejercen funciones que antes eran consideradas como públicas, a efecto que existan procedimientos, mecanismos y valores que deban ser aplicados a aquellos actores privados a quienes se le han transferido o delegado funciones públicas.

4.3. Guatemala y la creación de acciones que le permitan una mayor y mejor participación dentro de la actual Gobernanza Global

En el punto anterior se identificaron las fallas que se constituyen como áreas o puntos, sobre los cuales el Estado de Guatemala necesita trabajar para mejorar su política exterior y por lo tanto su participación en Gobernanza Global. Esto nos lleva a un análisis que permita establecer que acciones debe implementar el Estado de Guatemala, para subsanar dichas fallas, y que serán acciones que debe implementar en su política y por consiguiente verse reflejado tanto en su normativa como en los lineamientos generales de su política exterior.

Estas acciones, que se describen a continuación, se lograrán únicamente con procesos de planificación de política exterior exitosos, y se dice esto porque la planificación es base, para cualquier política no importando cual sea, para crear decisiones exitosas. Los procesos de planificación permiten analizar detalladamente cada aspecto, ya sea este económico, social, cultural, político y aún antropológico, sobre los beneficios o riesgos que conlleva tomar una determinada decisión política, claramente si esta decisión es planificada por profesional capacitado y siguiendo los procesos de planificación, aunado a un respeto de la ley en cuanto a las normas de control de política exterior, se disminuirán los riesgos de tomar una mala decisión en política exterior o decisiones que defiendan intereses particulares, y podrá posicionarse al Estado frente al resto de los demás actores internacionales, para ser partícipe de los



beneficios que conlleva actuar en la Gobernanza Global, evitando con ello caer en los errores o fallas mencionadas en el punto anterior. Estas acciones son las siguientes:

- a) **Ejecutar políticas nacionales y políticas externas, coherentes y coordinadas entre sí:** paradójicamente la eficacia de una Gobernanza Global radica en la centralidad del estudio de las políticas internas de los Estados. Aunque los verdaderos problemas tienen una dimensión global, la política sigue siendo local, y en ese sentido, Guatemala nunca podrá hablar de una buena ejecución de Gobernanza Global, si al interior del Estado existe caos y no se resuelven temas básicos de transparencia, rendición de cuentas, evaluación y control ciudadano de las políticas públicas, acceso a la información y eficiencia y eficacia dentro de la administración pública.
- b) **Diseñar y ejecutar políticas externas duraderas:** básicamente Guatemala no tiene una agenda de política exterior, la mayoría de sus respuestas a nivel internacional no tienen ningún margen de negociación y se limitan a ser políticas reaccionarias. Guatemala debe planificar políticas externas con procesos de decisiones sometidas a análisis y estudios profundos que respeten los procesos de elaboración, ejecución y control en política exterior para producir resultados a largo plazo. Esto evitará seguir cometiendo errores como políticas externas de gobierno, políticas basadas en la doctrina del interés nacional, políticas reaccionarias y sin ningún control efectivo sobre las mismas.
- c) **Diseñar políticas externas orientadas a las nuevas realidades internacionales:** los procesos de mundialización, universalización y globalización, aperturaron una nueva etapa en la historia de la humanidad conformando una nueva sociedad mundial, cuya nueva estructura de gobernanza requiere que Guatemala en su política exterior incorpore los nuevos objetivos generales y específicos de la Gobernanza Global, la



nueva agenda mundial basada en derechos humanos y la observancia de la nueva ética global.

- d) **Construir una Gobernanza Global más abierta y de cooperación con los países vecinos:** para desarrollar una Gobernanza Global efectiva se requiere que el Estado de Guatemala tenga relaciones más abiertas y de cooperación con los países vecinos, dispuesto a establecer un mundo multipolar con ellos. Guatemala debe estar consciente que el mundo ahora es mucho más complejo y si quiere crecer necesita aliados, para afrontar los grandes desafíos de la globalización en temas de competitividad, impulso de economías estables y seguras y desarrollos tecnológicos.
- e) **Construir una Gobernanza Global más inclusiva, con mayor participación:** uno de los principales cambios de este nuevo sistema internacional, fue superar el esquema conceptual y tradicional del paradigma estatal, dejar atrás la exclusividad de las relaciones interestatales y estatocéntricas, y dar paso a un sistema internacional en donde las relaciones de los seres humanos superaron las fronteras de lo nacional, y se involucraron alianzas y participaciones entre múltiples actores como organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, grupos sociales y políticos y empresas transnacionales.
- f) **Construir una Gobernanza Global orientada a lograr la paz y la estabilidad internacional duradera:** implica que el Estado de Guatemala esté consciente que ciertos problemas ya no pueden ser manejados únicamente por los Estado-nación, porque se convirtieron en problemas transnacionales y por lo tanto deben ser manejados a través de la Gobernanza Global, por medio de políticas externas respetuosas y vigilantes del Derecho Internacional y de sus instituciones.



g) Fortalecer la normativa diplomática en relación a la preparación y profesionalización del servicio diplomático guatemalteco:

Se habla de la creación y ejecución de políticas externas coherentes, coordinadas y duraderas, así también como de negociaciones y acuerdos internacionales que satisfagan intereses del Estado y no intereses particulares, pero esto dependerá en gran medida de la preparación y profesionalización del cuerpo diplomático, y por ende de una efectiva carrera diplomática. Por ello, se debe fortalecer la Academia de Diplomacia como órgano del Ministerio de Relaciones Exteriores, porque a través de la misma se promueve la dignificación de la carrera diplomática:

“Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, Acuerdo Gubernativo Número 415-2003. Artículo 20. La Academia de Diplomacia es el órgano técnico profesional superior del Ministerio de Relaciones Exteriores, responsable de investigar, planificar, ejecutar y evaluar la preselección, selección, formación inicial y continuada de funcionarios diplomáticos de carrera. Dentro de ese ámbito de trabajo, la Academia de Diplomacia debe contribuir a fomentar un proceso de selección objetivo, transparente y democrático, fundado en principios de igualdad y libertad de acceso a la formación académica diplomática...”

Sin embargo, para poder lograrlo se necesita el fortalecimiento de la normativa diplomática, tanto de la Ley del Servicio Diplomático, Decreto Ley Número 148, como del Reglamento Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores, Acuerdo Gubernativo Número 415-2003, en dos sentidos fundamentales: el primero de ellos, relativo a la carrera diplomática, la cual no es obligatoria para optar a un puesto de diplomacia, ni tampoco existe un porcentaje de selección obligatorio de personal basado en la culminación de una carrera diplomática, por esa razón la mayoría del personal que integra el servicio diplomático ha sido electo por razones políticas, porque la ley permite que el Jefe del ejecutivo cuando lo juzgue conveniente, pueda nombrar a personas que no figuran en el escalafón

diplomático, quienes en su mayoría no son profesionales en el área, y por lo tanto no tienen ni la experiencia ni el conocimiento necesario.

“Ley del Servicio Diplomático, Decreto Ley Número 148, Artículo 24. El jefe del ejecutivo, cuando lo juzgue conveniente, podrá nombrar como jefes de misión, con los cargos de embajador extraordinario y plenipotenciario, enviado extraordinario y Ministro plenipotenciario, y encargado de negocios ad hoc, a personas que no figuran en el escalafón diplomático.”



“En la actualidad Guatemala cuenta con un 17% de diplomáticos de carrera, un porcentaje relativamente bajo en comparación con el 88% de diplomáticos de carrera con que cuenta Argentina y el 60% de diplomáticos con que cuenta Chile.” (Obregón, 2016. Análisis comparativo de las escuelas diplomáticas de: Argentina, Chile y Costa Rica como modelo para la academia de diplomacia guatemalteca. Tesis de licenciatura, USAC)

El segundo de ellos, radica en fortalecer la labor de la Academia. En gran medida la falta de interés en cuanto a la misma, es porque la carrera diplomática no es obligatoria para optar a un puesto diplomático y por ende se le resta importancia a su labor. Aunque por mandato legal establecido en el reglamento orgánico interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, se crea el funcionamiento de la Academia, esta fue reaperturada hasta el año



2016. Esto hace necesario aumentar el rigor del cumplimiento de las funciones que debería estar desempeñando la Academia, así como fortalecer el apoyo tanto económico como administrativo para la misma.



CONCLUSIONES

La presente investigación se desarrolló, bajo un enfoque metodológico que permitió realizar un análisis doctrinario-jurídico y político, sobre el actual sistema de Gobernanza Mundial. Este proceso de investigación se aleja del método positivista usualmente utilizado para los estudios de Derecho en este país, principalmente por dos causas: primero, porque es un tema que involucra dos ciencias, Derecho y Relaciones Internacionales; y, segundo, porque es necesario realizar estudios analíticos-doctrinarios sobre este tema, pues en Guatemala y a nivel latinoamericano son pocos los estudios sobre el mismo, incluso son pocas las universidades a nivel mundial que ofrecen estudios de posgrado en esta área de análisis de la Gobernanza Global.

En ese sentido, se realiza un estudio macrointernacional en los primeros tres capítulos de la presente investigación, en ellos se analiza la estructura del sistema internacional, la política exterior, las Relaciones Internacionales, la globalización y la Gobernanza Mundial, todo esto teniendo en cuenta las diferentes visiones, paradigmas y teorías para explicar los distintos fenómenos internacionales. En el último capítulo, es decir, en el capítulo cuarto se realiza un estudio microinternacional, en donde se estudia y analiza específicamente a Guatemala en el desarrollo de su política exterior y su participación en Gobernanza Global.

Los análisis y estudios anteriores, permitieron comprobar la hipótesis de la presente investigación, en relación a que es necesario que Guatemala impulse determinadas acciones en su política exterior, acciones que se posicionen como principios o guías que le permitan actuar con mayor eficiencia y eficacia dentro de las negociaciones internacionales, y por ende en la Gobernanza Global, para tal efecto todo funcionario o empleado público al momento de formular o participar en política exterior, debe tomar en cuenta estas acciones para que se tomen decisiones coherentes y conjuntas en el manejo de política exterior, en beneficio para los intereses de Guatemala. Para comprobar esta hipótesis, se analizó cómo



Guatemala desarrolla y ejecuta su política exterior y sus Relaciones Internacionales con otros Estados, a partir del análisis de casos concretos. De este análisis se evidenciaron las principales fallas de la política exterior guatemalteca, consistentes en: considerar a la política exterior, como política de gobierno o inclusive como política exclusiva del Órgano Ejecutivo; la falta de control y fiscalización de la política exterior; la utilización de la doctrina del interés nacional, para justificar políticas exteriores de gobierno; la creación de políticas exteriores reaccionarias; y, la ruptura entre la política exterior y la política nacional.

La razón de distinguir estas fallas, es para que se constituyan como áreas o puntos, sobre los cuales el Estado de Guatemala necesita trabajar para mejorar su política exterior y por lo tanto su participación en Gobernanza Global, estas pueden ser subsanadas a partir de la implementación de ciertas acciones, sin embargo, estas se lograrán únicamente con procesos de planificación de política exterior exitosos, y se dice esto porque la planificación es base, para cualquier política no importando cual sea, para crear decisiones exitosas.

Los procesos de planificación permiten analizar detalladamente cada aspecto, ya sea este económico, social, cultural, político y aún antropológico, sobre los beneficios o riesgos que conlleva tomar una determinada decisión política, claramente si esta decisión es planificada por profesional capacitado y siguiendo los procesos de planificación, aunado a un respeto de la ley en cuanto a las normas de control de política exterior, se disminuirán los riesgos de tomar una mala decisión en política o decisiones que defiendan intereses particulares, y podrá posicionarse al Estado frente al resto de los demás actores internacionales, para ser partícipe de los beneficios que conlleva actuar en la Gobernanza Global, evitando con ello caer en los errores o fallas ya mencionadas.

Estas acciones son las siguientes: a) ejecutar políticas nacionales y políticas externas, coherentes y coordinadas entre sí, esto significa promover una gobernanza local exitosa en temas básicos de rendición de cuentas y



transparencia, ya que no se puede esperar una buena ejecución de Gobernanza Global si al interior del Estado existe caos; b) diseñar y ejecutar políticas externas duraderas, es decir, dejar de crear políticas externas reaccionarias y de gobierno, para empezar a crear políticas externas de Estado; c) diseñar políticas externas orientadas a las nuevas realidades internacionales, esto implica implementar los nuevos objetivos y principios de la Gobernanza Global; d) construir una Gobernanza Global más abierta y de cooperación con los países vecinos, es decir, desarrollar una Gobernanza Global basada en relaciones más abiertas y de cooperación dispuesto a establecer un mundo multipolar con ellos; e) construir una Gobernanza Global más inclusiva, con mayor participación, esto implica crear alianzas y participaciones entre múltiples actores; f) construir una Gobernanza Global orientada a lograr la paz y la estabilidad internacional duradera, lo cual significa el reconocimiento de la transnacionalización de los problemas y el desarrollo de políticas externas respetuosas y vigilantes del Derecho Internacional y sus instituciones; y, g) fortalecer la normativa diplomática en relación a la preparación y profesionalización del servicio diplomático guatemalteco, lo cual puede lograrse mediante el fortalecimiento de la Academia de Diplomacia y la dignificación de la carrera diplomática.

En definitiva, se puede decir que si bien Guatemala ha participado en momentos históricos e importantes dentro de la política internacional, aún falta mucho por trabajar. En los últimos años su política exterior ha demostrado fallos y esto puede corregirse y mejorarse únicamente si el Estado de Guatemala realiza acciones que mejoren su política exterior, en otras palabras la aplicación correcta de procesos de elaboración, ejecución y control de políticas exteriores, el establecimiento de políticas claras de participación que sean de Estado y no de gobierno, que se dé seguimiento a las acciones que se realicen sin importar el cambio de poder ejecutivo y que el personal que se capacite, mantengan sus puestos en función de su actividad y no de intereses partidarios, y que se respeten los controles jurídicos que por ley le corresponden a cada poder, solo entonces se podrá hablar de un

Estado fuerte en política exterior y exitoso en su participación dentro de la
Gobernanza Mundial.





BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Aguilar, Luis. (2018). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Aizenstatd L, Alexander. (2014). *Derecho Internacional en Guatemala, documentos básicos*. Guatemala. Primera Edición.
- Aparicio, Martha. *Entendiendo los bienes públicos globales como elemento determinante para la gestión de la globalización*. París. Instituto de Altos Estudios de América Latina.
- Barbe, Esther. (1987). *El papel del realismo en las relaciones internacionales*.
- Bartlett, Enric. (2010). *Globalización y derechos humanos*. Barcelona. Editor J.M. Bosch.
- Beck, Ulrich. (2004). *Poder y contrapoder en la era global*. España. Edición Paidós Ibérica.
- Bodenheimer, Edgar. (1994). *Teoría del derecho*. Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Borón, Atilio. (1999). *La filosofía política clásica: de la antigüedad al Renacimiento*. Colección de ciencias sociales CLACSO-EUDEBA.
- Bustamante, Fabian. (2010). *Un enfoque idealista de las relaciones internacionales en el conflicto del Beagle entre Chile y Argentina*. Chile.
- Cabanellas, Guillermo. (1979). *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. 16a. Ed. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina.
- Cabello-Martín, Antonio. (2013). *Sobre los orígenes del proceso de globalización*. , España. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Rey Juan Carlos.
- Cerda, Carlos. (2016). *El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas*. *Revista Tribuna Internacional*, Volumen 5 No. 10.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid. Ediciones Ciencias Sociales.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid. Edit. Ceura.



CIDSE. (2007). Una Introducción a la Gobernanza Global, a través del prisma de la enseñanza social católica.

Concepción, Luis Enrique. Globalización, democracia y Gobernanza Global: perspectiva latinoamericana. Universidad Autónoma de Baja California.

Corigliano, Francisco. Cuatro siglos de balances de poder mundial, de Westfalia a nuestros días. Reflex-Revista de análisis, reflexión y debates en ciencia política, No. 4, Vol. 1, Buenos aires, Argentina.

Curzio, Leonardo. (2004). La razón de Estado desde una perspectiva antimachiavélica. UNAM.

Divar, Javier. (2015). Globalización y democracia. Dykinson, Argentina.

Del Arenal, Celestino. (2001). La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política.

Deutsch, Karl. (2017). El análisis de las relaciones internacionales: Como desarrollar la proyección geopolítica y geoestratégica de un Estado. Ediciones LAVP.

Emmerich, Gustavo (2007). Tratado de ciencia política. Anthropos Editorial.

Foro para una nueva Gobernanza Mundial. (2014). Diccionario del poder mundial. Argentina. Edición Tiempo.

García, Ricardo. (2009). Los Estados Unidos de Obama: entre el idealismo y el regreso al containment sin enemigo global. Colombia.

Hidalgo, Antonio. (2007). El sistema económico mundial y la Gobernanza Global.

Halliday, Fred. Gobernabilidad global: perspectivas y problemas. The London School of Economics and Political Science.

Informe de la Comisión de la Seguridad, Justicia y Gobernanza. (2015). Enfrentando la crisis de la Gobernanza Global.

Quijano, Aníbal. (2000). Colonialidad del poder, globalización y democracia. Lima.

Kant, Immanuel. Sobre la Paz Perpetua.

Kaplan, Marcos. (2008). Estado y globalización. Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

Keohane, Robert y Nye Joseph. (1988). Poder e interdependencia: la política mundial en transición. Grupo Editor Latinoamericano.



Laffaye, Sebastián; Lavopa, Federico; Pérez, Cecilia. (2013). Los cambios en la estructura del poder económico mundial: ¿hacia un mundo multipolar? Buenos aires, Argentina. Revista Argentina de Economía Internacional, No. 1.

Llopis, Ramón. (2007). El nacionalismo metodológico como obstáculo en la investigación sociológica sobre migraciones internacionales. EMPIRIA. Revista Metodológica de Ciencias Sociales. No. 13.

Mendoza, Rubén. (2009). Análisis del concepto de razón de Estado en Maquiavelo y Botero. Filosofía UIS, volumen 8, Número 2.

Naciones Unidas, CEPAL. (2002). Globalización y desarrollo. Vigésimonoveno periodo de sesiones, Brasilia, Brasil,

Nieto, Luz María. (2002). Responsabilidad común pero diferenciada. Pulso, Diario de San Luis Potosí, México.

Ocampo, Antonio José. (2003). Globalización y desarrollo, una reflexión desde América Latina y El Caribe. Comisión Económica para América Latina y El Caribe, coedición con el Banco Mundial.

Ocampo, Antonio José. (2015). Gobernanza Global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional. Buenos Aires. Siglo Veintiuno Editores.

Ost, Francois. (2001). Mundialización, globalización y universalización. Bruselas.

Padilla. Luis. (2009). Paz y conflicto en el siglo XXI. Teoría de las Relaciones internacionales. Guatemala. Ed. IRIPAZ.

Revista CEPAL, Naciones Unidas. (1993). Número 51. Santiago de Chile.

Rojas, Francisco. (2013). Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe. Buenos aires, Argentina. Fundación Friedrich Ebert.

Rosenau, James. (2003). Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization. Ed. Princeton University Press.

Salomon, Monica. (2002). La teoría de las Relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. Barcelona,

Sanahuja, José. (2007) ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea.



Serna, José. Reflexiones sobre el concepto de “Gobernanza Global” y su impacto en el ámbito jurídico. México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Silva, Fábio. (2008). Aspectos generales de la teoría crítica con intención cosmopolita de Ulrich Beck.

Legislación

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas. 2015.

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala, Decreto Ley 148, Jefe de Gobierno.

Carta de las Naciones Unidas. Naciones Unidas, 1945.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Organización de Naciones Unidas. 1997

Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas, 2002.

Declaración de la Cumbre de la Tierra. Naciones Unidas, 1992.

Declaración del Milenio. Naciones Unidas, 2000.

Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, Acuerdo Gubernativo 415-2003.

Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Organización Mundial del Comercio. 1990.

Internet

<http://rio20.net/documentos/propuestas-para-una-nueva-gobernanza-mundial/>

<http://www.globalsecurityjusticegovernance.org/about/>

<http://www.unitedexplanations.org/2015/07/15/10-desafios-gobernanza-mundial/>

https://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl220_s.htm

<http://world-governance.org/es/node/2110>



ANEXO

(Entrevistas)

Entrevistado: Doctor. Jahir Dabroy, politólogo, consultor y asesor en ASIES, profesor universitario.

1. Considera que existen fallos en la planificación y ejecución de la política exterior guatemalteca. De ser afirmativa su respuesta ¿cuáles serían?

Básicamente no tenemos una agenda de política exterior porque solemos trabajar de manera bilateral dejando de lado el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), esto hace que no tengamos ningún margen de negociación, pues en el plano internacional la única forma de tener relevancia es por medio de una economía muy fuerte o un ejército capaz de ejercer temor. Nosotros no contamos con eso y no trabajamos de manera asociada con el resto de la región.

2. ¿Cuáles son los beneficios que obtiene Guatemala al participar en la Gobernanza Global?

Pues en teoría poder sumarse en proporciones similares por medio del voto en la toma de decisiones. Si no fuese por este mecanismo, por ejemplo, Guatemala nunca habría podido participar de un Consejo de Seguridad.

3. ¿Qué acciones debe implementar el Estado de Guatemala, para mejorar su participación en la Gobernanza Global?

Cuando mínimo desarrollar una estrategia, el Estado de Guatemala trabaja sin una agenda y responde más bien a coyunturas. En países de primer mundo, el corto plazo, por ejemplo, es de 50 años, en nuestros países se resuelve todo día a día y se posicionan temas por agendas de política internacional y no nuestra.



Entrevistado: Licenciado. Fernando González Monterroso, politólogo, asesor de misiones diplomáticas de Guatemala en el extranjero.

1. Considera que existen fallos en la planificación y ejecución de la política exterior guatemalteca. De ser afirmativa su respuesta ¿cuáles serían?

Si, de los fallos que se pueden enumerar pueden incluirse los siguientes:

a) No existe una ley diplomática que permita saber tanto a Cancillería como al funcionaria/o el ordenamiento de cargos y el desarrollo de la carrera profesional.

b) La dependencia de las opiniones de otras naciones sobre las decisiones sobre en materia de política exterior son una rémora para la lucha a favor de los intereses del Estado guatemalteco.

c) No existe la suficiente preparación académica por parte del personal para la efectiva ejecución de una política exterior de respeto.

2. ¿Cuáles son los beneficios que obtiene Guatemala al participar en la Gobernanza Global?

a) Tener una voz efectiva como miembro del concierto de naciones tanto en las relaciones multilaterales como bilaterales del Estado de Guatemala.

b. Mejora las relaciones culturales, políticas y comerciales con los Estados con los que Guatemala sostiene relaciones diplomáticas.

c) Se crean canales de inversión en materia de recursos humanos, educación, salud etc. Y se suma la mejora del ambiente siendo Guatemala un pulmón mundial de aire puro.



3. ¿Qué acciones debe implementar el Estado de Guatemala, para mejorar su participación en la Gobernanza Global?

- a) Reestructurar su servicio exterior.

- b) profesionalizar a su personal.

- c) Aplicar mecanismos efectivos de negociación de acuerdo a los intereses del Estado de Guatemala.

- d) Incidir en los diferentes foros y organismos internacionales para lograr mejora en la capacidad de consensos a nivel mundial en diferentes ámbitos; economía, derechos humanos, fortalecimiento democrático, lucha por los derechos de la mujer y el cese de su marginación global, mejora de la situación de la niñez, lucha para mejorar propuestas para el desarrollo de políticas globales a favor de la mejora del ambiente.