

Libro: **The Politics of trade. The Role of research in trade policy negotiations**

Diana Tussie (Editora)

Republic of Letters/BRILL/ IDCR, Ottawa, 2009. (314 pp.)

Julietta Zelicovich

Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Becaria CONICET.

Mail: jujizel@hotmail.com

Diana Tussie introduce en esta obra la problemática en torno a la articulación entre la producción del conocimiento y la formulación de políticas públicas, particularmente la que se desarrolla en el caso específico de la política comercial externa. A través de la compilación de distintos estudios de episodios (una variable de los estudios de casos), la autora conduce al lector hacia de los análisis de formulación de políticas, al tiempo que promueve la reflexión en torno al papel del investigador en dicho proceso, y de lo que se ha dado en llamar la “investigación post-académica”.

Desde una perspectiva constructivista, se parte de la identificación de una vacancia en la academia de estudios sobre la manera en la cual las investigaciones son producidas, desplegadas y tomadas en cuenta en los procesos de formulación de políticas, particularmente en los de la política comercial, ya sea en el marco de las reformas, como dentro de un contexto de negociaciones de apertura comercial. La premisa es que la investigación tiene capacidad para modificar el *status quo* y catalizar discusiones de política basadas en el conocimiento, lo que muestra una vinculación entre éste y los cambios de políticas (tanto conceptuales como instrumentales). Para la autora entender cómo es que esto sucede implica no sólo entender cómo el conocimiento es generado, sino también los efectos que los contextos internos y las influencias externas tienen en el proceso de formulación de políticas.

La articulación entre conocimiento y política no es una conexión vertical y lineal, en la cual la investigación marca la senda de las decisiones políticas sirviendo de insumo a ésta, sino que se trata más bien de una red de relaciones en la cual la investigación y los investigadores “se sumergen en aguas partisanas”. El proceso de toma de decisiones no sigue una lógica ordenada en función de reflexiones de tipo racionales; por el contrario, se trata de un proceso de interacciones permanentes entre un conjunto de jugadores diversos con intereses enfrentados que buscan influir en el resultado de las políticas. Por lo mismo, los investigadores son sólo un actor más en el proceso de toma de decisión, poseedores de un tipo específico de conocimiento, y cuya influencia depende de su relación con el conocimiento de los demás actores locales.

A partir de los casos de estudio, se sostiene que la reforma de las políticas comerciales puede ser vista como un proceso en el que las innovaciones intelectuales desarrolladas por organizaciones domésticas e internacionales son introducidas en el proceso de formulación de política para convertirse en la base de nuevos o transformados intereses domésticos. Mientras que el giro de las reformas de los 90 puede ser en gran medida explicado por la influencia de las comunidades epistémicas hegemónicas, las negociaciones comerciales no pueden ser explicadas de la misma forma. Estas requieren mayor atención a los intereses base del problema y a la construcción de la investigación. Los cambios de políticas suponen mapas cognitivos, la articulación de una visión y sus instrumentos, así como un entendimiento acerca de las maneras de hacerla viable. La creación y desarrollo de investigaciones son de importancia creciente en el marco de las negociaciones comerciales, donde diferentes agendas se contraponen. A fin de cuentas, “las políticas comerciales y las negociaciones son acerca de quién consigue qué y cómo”.

Las principales hipótesis de trabajo sostienen que “los cambios conceptuales de política son opacos, subjetivos por naturaleza, tienen lugar en largos periodos de tiempo, y son causados por un amplio e interrelacionado rango de factores. Como consecuencia, la relación empírica entre investigación y cambio conceptual de política es muy difícil de investigar dado que no es una relación lineal. Por su parte, la relación entre investigación y política es mucho más dinámica y compleja de lo que generalmente se asume. En vez de ser lineal, hay un proceso de doble vía entre investigación y política. Por ello, varios factores contextuales pueden jugar un rol clave tanto en la definición de la cuestión a investigar, como en la influencia del impacto de la investigación sobre la política. En la práctica múltiples variables contribuyen al cambio de políticas. Un análisis empírico de un episodio de cambio de políticas puede clarificar la complejidad de la relación causal ente investigación y cambio de políticas”.

Sostiene Tussie además que la explicación de los cambios en cuestión debe buscarse más en el poder político del conocimiento (*power politics of knowledge*) que en la fuerza de la evidencia.

Se trata de abrir las puertas a un nuevo campo de “investigación post-académica” donde la investigación no aparece como una verdad independiente, sino como una herramienta instrumental y de apoyo a las decisiones políticas tomadas en otros planos.

El libro constituye el primer volumen de una serie más amplia, editada por el Centro de Investigación de Desarrollo Internacional (IDCR), centrada en los estudios de las dinámicas institucionales internacionales. Cuenta con el aporte de quince investigadores de diferentes latitudes, que a través del estudio de ocho casos distintos dan cuenta de la problemática en cuestión. El trabajo se estructura en once capítulos, siendo el primero el articulador de los interrogantes centrales de la investigación, los seis subsiguientes el estudio de los casos nacionales (Canadá, Unión Europa, Argentina, Nigeria, Egipto e India); los próximos dos los dedicados a los casos multilaterales (G20 y G33); el décimo el dirigido a la metodología, y el último el referido a las reflexiones finales y las recomendaciones de acción.

El análisis de los capítulos permite introducir reflexiones adicionales.

La influencia de la investigación en la formulación de políticas está marcada por un conjunto amplio de variables: la disponibilidad de investigaciones o de producción de conocimiento al momento de las negociaciones; la articulación de las mismas con los jugadores y los decisores; y también, la voluntad política de los decisores de hacer uso de tales investigaciones o producciones, son introducidas a partir del caso argentino. La experiencia de los casos agrega a estos condicionantes a su vez, la importancia de la coordinación de un *timing* apropiado entre la investigación y el proceso decisorio.

En cuanto a la utilización de la investigación, se pone en relieve la importancia de la comunicación y del lenguaje en la traducción de la investigación a la política pública. Sin tal transformación, la investigación tiende a quedar presa en “torres de marfil”. Así lo ilustran tanto el caso de Canadá como el de la India.

Una función fundamental reseñada de la investigación es la del rol como legitimador de las políticas adoptadas. En ello la influencia es clara en todos los casos, siendo importante a tal fin que la investigación en cuestión cumpla con requisitos de credibilidad y transparencia, así como de representatividad.

Por su parte, la influencia que pueda ejercer la investigación sobre las políticas está condicionada por la existencia de conflictos potenciales que se identifican entre los estudios de impacto y el proceso de toma de decisión. Este razonamiento está presente en el estudio del caso europeo, del de Egipto, así como en el argentino. En efecto, se sostiene que la incidencia del conocimiento tiende a tener más éxito en aquellas áreas donde el impacto de las políticas no produce conflictos distributivos. De otra manera, los estudios realizados por la academia se ven neutralizados por la presión de los *lobbies*.

El estudio realizado en el caso de la adopción del posicionamiento de la India en materia de facilitación de comercio enfatiza la representatividad y la validación de la investigación como un aspecto clave para la incorporación de ésta a las políticas públicas. Se identifican cinco dimensiones fuera del contexto político que determinan la influencia de la investigación en la formulación de políticas: el problema (¿qué da inicio a la investigación?), la institución de investigación, la investigación, la comunicación y alcance y el usuario.

Los capítulos 8 y 9 dejan de lado el plano de la formulación doméstica de políticas para dar paso al plano multilateral, particularmente al rol de la investigación y el conocimiento dentro de las coaliciones negociadoras en el marco de la OMC. Respecto del G20, se sostienen dos hipótesis. En primer lugar, que las coaliciones generan y utilizan la investigación para influenciar en las posiciones negociadoras de terceras partes. Para ello, deben tener capacidad para generar nuevos y políticamente relevantes conocimientos, y poder incluir nuevos temas en la agenda. En segundo lugar, que la investigación puede ser utilizada para facilitar la construcción de consensos dentro de la coalición y consolidar la relación entre sus miembros. Esto es también receptado por el estudio del G33, en el cual se sostiene que las coaliciones utilizan la investigación con dos propósitos, externo e interno, ambos con el objetivo de construir consensos durante el proceso de negociación.

En cuanto al uso externo, se refiere al establecimiento de la agenda, y a la legitimación de las posiciones. En cuanto a los fines internos, lo que se busca es atraer miembros a la coalición, y utilizar la investigación como incentivo para evitar la defección.

Una reflexión metodológica es aportada a partir del capítulo décimo. Se sostiene que los estudios de episodios de cambio de políticas son considerados el punto de inicio de los casos de estudios. El término es definido como un estudio que se focaliza en un claro cambio de política y que rastrea hacia atrás para identificar los impactos que la investigación ha tenido en la variedad de elementos que llevaron a tal cambio. Es una construcción del investigador más que un evento histórico en sí mismo. Su distinción subyace no tanto en los interrogantes de la investigación sino en el punto de inicio de ella.

El libro, entonces, se trata en su conjunto de una obra de gran riqueza para el estudio de las relaciones internacionales, y particularmente para el análisis de la formulación de política externa, tanto por los datos que provee como por las reflexiones a las que invita al lector, desde el propio campo de la investigación. 