



97.1



REVISTA
RELACIONES
INTERNACIONALES

Enero-Junio de 2024

Relaciones Internacionales

Enero - Junio 2024 / N. 97.1

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

Rector
Universidad Nacional
Francisco González Alvarado

Director
Escuela de Relaciones Internacionales
Marco Vinicio Méndez Coto

Director de la Revista
Marco Vinicio Méndez Coto

Editor de la Revista
María Fernanda Morales Camacho

Comité Editorial
María Elena Lorenzini
Francisco Javier Flores Zúñiga
Ariana López Peña
Francisco Verdes-Montenegro

Asistentes de la Revista
Estefanía Soro Soto
Faith Cordero Barrantes

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

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

Comité Asesor Internacional

Dra. Isabel Álvarez, Universidad Complutense de
Madrid, España

Dr. Ignacio Bartesaghi, Universidad Católica de
Uruguay, Uruguay

Dr. Héctor Lindo Fuentes, El Faro,
El Salvador

Dr. Manuel Orozco, The Dialogue,
Estados Unidos

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

Dr. Fredy Rivera Vélez, FLACSO,
Ecuador

Dr. Zidane Ziraoui, Tecnológico de Monterrey,
México

Consejo Editorial de la Universidad Nacional

Dra. Iliana Araya Ramírez, Presidenta

Dr. Jorge Herrera Murillo

Dr. Marco Vinicio Méndez Coto

M.Sc. Patricia Vásquez Hernández

M.A. Erick Álvarez Ramírez

Licda. Andrea Morales Méndez

Producción editorial

Marianela Camacho Alfaro
marianela.camacho.alfaro@una.cr



Suscripción y canjes

Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional

Apartado postal: 437 Heredia, Costa Rica

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

Publicación semestral indexada en la base de datos SCIELO

TABLA DE CONTENIDO

EDITORIAL 2024	
LO QUE TAMBIÉN DEBEMOS VER.....	7
ARTÍCULOS	
INTEGRACIÓN REGIONAL Y EQUIDAD ECONÓMICA: PERSPECTIVAS SOCIOPOLÍTICAS DE LOS PAÍSES DEL REGIONAL COMPREHENSIVE ECONOMIC PARTNERSHIP (RCEP) <i>REGIONAL INTEGRATION AND ECONOMIC EQUALITY: SOCIOPOLITICAL PERSPECTIVES OF REGIONAL COMPREHENSIVE ECONOMIC PARTNERSHIP (RCEP) COUNTRIES</i>	
Tatiana Gélvez Rubio, Pío García Parra	13
CONSTRUCTIVISMO EN EL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA DESDE LAS PERSPECTIVAS WENTIANAS <i>CONSTRUCTIVISM IN THE ANALYSIS OF CHINA-LATIN AMERICA RELATIONS: A VIEW FROM WENTIAN PERSPECTIVES</i>	
Nina Lulushca Aguiar Mariño	47
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA <i>INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION IN LATIN AMERICA: A HISTORICAL PERSPECTIVE</i>	
Adriana Paniagua Sánchez	69

<p>LA POLÍTICA EXTERIOR DE ALBERTO FERNÁNDEZ (2019-2023): LEGITIMIDAD, POLÍTICAS INTERNAS Y DEUDA EXTERNA <i>ALBERTO FERNANDEZ'S FOREIGN POLICY (2019-2023): LEGITIMACY, INTERNAL AFFAIRS AND INDEBTEDNESS</i></p> <p>María Cecilia Míguez</p>	87
<p>REVISIÓN DOCUMENTAL DEL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LAS MIGRACIONES LABORALES EN COSTA RICA <i>LITERATURE REVIEW ON THE ROLE OF INTERNATIONAL COOPERATION IN LABOR MIGRATIONS IN COSTA RICA</i></p> <p>Alison Chaves Bogantes, Paula Durán Gómez, Daniela Soto Jiménez, Frank Salazar Chacón.....</p>	113
<p>LA NEGOCIACIÓN DE TRATADOS DE LIBRE COMERCIO ENTRE ECUADOR Y PANAMÁ CON LA REPÚBLICA POPULAR CHINA <i>ECUADOR AND PANAMA'S NEGOTIATION OF FREE TRADE AGREEMENTS WITH CHINA</i></p> <p>Lorena Herrera-Vinelli, Santiago Carranco-Paredes.....</p>	135
RESEÑAS	
<p>DESAFÍOS DEL DERECHO PENAL INTERNACIONAL: PERSPECTIVAS DE GÉNERO Y JUSTICIA GLOBAL <i>RESEÑA DEL LIBRO: GENDER AND INTERNATIONAL CRIMINAL LAW DE INDIRA ROSENTHAL ET AL. (2022)</i></p> <p>Valeria Madrigal Vargas</p>	161
<p>MÁS ALLÁ DE LOS LÍMITES DE GÉNERO: RESEÑA DEL LIBRO <i>WOMEN'S INTERNATIONAL THOUGHT: A NEW HISTORY (2021)</i></p> <p>Faith Cordero Barrantes.....</p>	169



EDITORIAL 2024 LO QUE TAMBIÉN DEBEMOS VER

De acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) más de 100 conflictos armados se encuentran activos mundialmente, lo que implica que, más de 60 Estados y un número que sobrepasa el centenar de grupos armados no estatales, forma parte en estos enfrentamientos. En este contexto, el 2022 y el 2023 se consideraron como los años de mayor conflicto en el mundo, desde la Segunda Guerra Mundial (Poast, 2023). Y donde el último trimestre del 2023 cerró con una disputa histórica más recrudecida (Israel-Hamás) y, un 2024 que inició caracterizado por dos contiendas que predominan en la agenda mediática: Israel-Hamás y Rusia-Ucrania.

No obstante, esto no significa que en otras latitudes se hayan resuelto los conflictos de larga data, con importantes implicaciones humanitarias y económicas; estos son levemente cubiertos por los medios, pero no ocupan el centro de atención en la agenda internacional mediática y, con ello, el peligro de que sectores importantes de la sociedad internacional los dejen de lado, ante el mar de información y noticias dramáticas al que están expuestas las personas alrededor del mundo diariamente (Jakobsen, 2000; Joseph, 2014).

Los conflictos armados llegan a ocupar la agenda internacional en diferentes intensidades y formas (Thussu & Freedman, 2012). Su presencia en la agenda mediática internacional puede estar condicionada por múltiples aspectos, entre ellos su intensidad y la relevancia geopolítica (relación e interés con potencias), por ejemplo. Así, a pesar de que algunas disputas se prolongan en el tiempo, con graves consecuencias humanitarias, políticas, económicas, etc., no necesariamente implica su posicionamiento en la agenda internacional de los medios de comunicación –incluso en la agenda de los organismos internacionales–.

De esta manera, el 2024, que apenas inicia, pareciera que tiene una agenda ocupada, fundamentalmente, por dos conflictos (Israel-Hamás y Rusia-Ucrania),

María Fernanda Morales Camacho.



mismos que han llegado a eclipsar la cobertura de enfrentamientos armados y crisis humanitarias en otras regiones.

De acuerdo con el International Crisis Group, para este 2024 se identificaron 10 conflictos (armados y no armados) que deben ser monitoreados y estudiados con detalle debido a su alcance presente y futuro: Israel-Hamás, Oriente Medio ampliado (Yemen, Siria, Líbano-Israel), Sudán, Rusia-Ucrania, Myanmar, Etiopía, la región del Sahel (Níger, Mali, Burkina Faso), Haití, Armenia-Azerbaiyán y Estados Unidos-China (Ero & Atwood, 2024). La lista anterior no necesariamente es exhaustiva y, por ello, sería posible incluir muchos otros conflictos de larga data, con graves implicaciones humanas y socioeconómicas, tal es el caso del conflicto en República Democrática del Congo que se registra desde 1996, donde la pugna interna armada se exacerbó a finales del 2023 y que, hasta la fecha, ha cobrado la vida de aproximadamente 6 millones de personas, así como el desplazamiento interno cercano a las 6 millones de personas (Walsh, 2023).

O bien, como sucede en América Latina, donde, a pesar de que no hay conflictos armados activos entre países; se podrían mencionar dos casos, debido a sus implicaciones políticas, económicas y humanitarias para la región: Haití y Colombia. El caso haitiano comprende una historia de inestabilidad política, vacíos de poder, fallidas intervenciones internacionales, junto con desastres naturales, que han creado una espiral de violencia y agudizado, severamente, la crisis política en esta nación caribeña, en la cual cerca del 80 % de la capital (Port-au-Prince) está controlada por pandillas y donde aproximadamente 2 439 personas fueron asesinadas en el periodo enero-mitad de agosto del 2023 (Council of Foreign Relations, 2023). Por su parte, en el caso colombiano, persisten los conflictos armados en las zonas remotas del territorio, lo que ha obligado, a quienes viven en estas áreas, a dejar el país.

Hay muchos otros conflictos que no se incluyen en este Editorial por un tema de espacio; sin embargo, el repasar y reflexionar sobre algunos de ellos, los cuales pareciera han sido desplazados y, hasta cierto punto, invisibilizados de las agendas mediáticas internacionales, incluso de la agenda de organismos internacionales, es hacer un llamado a quien nos lee, para mantener su mirada ampliada y atenta a la cambiante realidad internacional -que también puede ser convulsa- y, valorar las posibles implicaciones que la pérdida de interés, evidenciada en el abandono mediático e institucional, puede provocar en la vida de las personas víctimas de estas crisis, pero también, las posibles consecuencias geopolíticas de conflictos o crisis desatendidas y no comprendidas por actores de relevancia internacional.

De esta manera, el presente número 97.1 de la Revista Relaciones Internacionales reúne una serie de artículos que analizan diferentes dimensiones de la realidad internacional desde tópicos vinculados con economía y comercio internacional, cooperación internacional y geopolítica, donde los conflictos y las crisis humanitarias son una parte importante de este contexto, que se debe estudiar con sus aristas económicas, políticas, sociales, incluso ambientales. Lo anterior, en un compromiso por brindar un espacio académico serio para la discusión rigurosa y científica de temáticas que no solo preocupan a la comunidad de personas especialistas en Relaciones Internacionales, sino, para quienes mantienen un genuino interés por lo que sucede más allá de sus realidades locales y nacionales.

María Fernanda Morales Camacho
Editora
Revista Relaciones Internacionales

Referencias

- Council of Foreign Relations. (2023). *Instability in Haiti*. <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/instability-haiti>
- Ero, C. & Atwood, R. (2024). *10 Conflicts to Watch in 2024*. <https://www.crisis-group.org/global/10-conflicts-watch-2024>
- Jakobsen, P. V. (2000). Focus on the CNN Effect Misses the Point: The Real Media Impact on Conflict Management Is Invisible and Indirect. *Journal of Peace Research*, 37(2), 131-143. <http://www.jstor.org/stable/424916>
- Joseph, T. (2014). Mediating War and Peace: Mass Media and International Conflict. *India Quarterly*, 70(3), 225-240. <http://www.jstor.org/stable/45072817>
- Poast, P. (2023). Not a World War But a World at War. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2023/11/conflicts-around-the-world-peak/676029/>
- Thussu, D. K., & Freedman, D. (Eds.) (2003). *War and the media: Reporting conflict 24/7*. SAGE Publications Ltd, <https://doi.org/10.4135/9781446215579>
- Walsh, D. (2023). The Overlooked Crisis in Congo: 'We Live in War'. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2023/12/17/world/africa/democratic-republic-of-congo-elections.html>



I.

ARTÍCULOS

INTEGRACIÓN REGIONAL Y EQUIDAD
ECONÓMICA: PERSPECTIVAS SOCIOPOLÍTICAS
DE LOS PAÍSES DEL REGIONAL
COMPREHENSIVE ECONOMIC PARTNERSHIP
(RCEP)

*REGIONAL INTEGRATION AND ECONOMIC
EQUALITY: SOCIOPOLITICAL PERSPECTIVES
OF REGIONAL COMPREHENSIVE ECONOMIC
PARTNERSHIP (RCEP) COUNTRIES*

Tatiana Gélvez Rubio¹

ORCID: 0000-0002-0230-5954

Pío García Parra²

ORCID: 0000-0003-1270-5131



RESUMEN

El derecho a la no discriminación y el respeto a la diferencia han presentado avances significativos en el nivel global durante las últimas décadas. Sin embargo, aun con su incorporación en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible la mejora, en materia de equidad económica, ha sido escasa. La situación se agrava más en el mundo en desarrollo. Ante la incapacidad de respuestas efectivas de los organismos multilaterales de escala global, la respuesta de los mecanismos de integración regional pareciese estar, más directamente, en sintonía con el imperativo de la justicia social.

Los países de Asia oriental y Oceanía, a través de esquemas de integración como ASEAN y RCEP, ofrecen expectativas valiosas en materia de equidad, dados algunos avances en términos de objetivos y metas que podrían explicar, de forma concreta, las condiciones actuales de desarrollo de los países que los integran. En este contexto, el presente artículo se propone abordar la siguiente pregunta: ¿cómo se encuentra la asociación RCEP en términos de equidad y qué perspectivas se

1 Facultad de Economía, Universidad Externado de Colombia. Docente e Investigadora. Doctora en Gobierno de la Universidad de Essex. Correo electrónico: tatiana.gelvez@uexternado.edu.co

2 Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia Docente e investigador. Doctor en Filosofía. Correo electrónico: pio.garcia@uexternado.edu.co

vislumbran desde su situación actual? A partir de un análisis de la complejidad social, se evalúan los avances y los desafíos redistributivos, con el fin de determinar la viabilidad del proceso hacia el futuro. De acuerdo con los indicadores analizados y el ejercicio prospectivo, la integración es susceptible de profundizarse, siempre y cuando el grupo logre responder al triple desafío de la legitimidad interna, la transformación política y la seguridad regional.

Palabras clave: Asia, desarrollo inclusivo, economía, equidad, integración regional, Regional Comprehensive Economic Partnership



ABSTRACT

The right to non-discrimination and respect for difference have made significant progress at the global level in recent decades. However, there has been slight improvement in terms of economic equity, even with their incorporation into the Millennium Development Goals and the Sustainable Development Goals. The situation is even worse in developing world. In the absence of effective responses from multilateral mechanisms on a global scale, the response of regional integration mechanisms seems to be more directly in tune with the imperative of social justice.

The countries of East Asia and Oceania, through integration mechanisms such as ASEAN, APEC and more recently RCEP, offer valuable expectations in terms of equity, given some advances in terms of objectives and goals that could respond more directly to the current development conditions of the countries that make up the partnership. In this context, the present article proposes to address the following question: how is the RCEP partnership doing in terms of equity and what perspectives can be envisaged from its current situation? Based on an analysis of social complexity, progress and redistributive challenges are evaluated to determine the viability of the process in the future. According to the indicators analysed and the prospective exercise, integration is likely to deepen, if the group can respond to the triple challenge of internal legitimacy, political transformation, and regional security.

Keywords: Asia, economics, equity, inclusive development, regional integration, Regional Comprehensive Economic Partnership

1. Introducción

Las luchas sociales del siglo XX permitieron avances en la reivindicación de la identidad cultural y la igualdad política. Gracias a la presión social de grupos de la sociedad civil, actores gubernamentales y no gubernamentales y el establecimiento de reglas internacionales, incluyendo los pactos de Naciones Unidas³ establecieron que nadie puede ser sujeto de discriminación e intolerancia por sus creencias, afiliación política, color de piel o preferencia afectiva, haciendo que los discursos y las acciones racistas e intolerantes fueran considerados ilegales y penalizados en casi todas las legislaciones. Empero, no ha sucedido lo mismo con la discriminación y la desigualdad económica. La ausencia de regulaciones universales, en favor de la equidad, ha sido suplida, en parte, por los mecanismos de integración regional, en su función de instrumentos para garantizar el bienestar de los pueblos asociados, como, por ejemplo, lo establecido

3 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966.

en el Tratado de Roma, de 1957, que daría lugar a la Comunidad Económica Europea, justificada con “el propósito esencial de mejorar las condiciones de vida y trabajo de sus pueblos”.

En la actualidad los países de Asia resultan actores de gran relevancia para la economía mundial, con una participación conjunta del 42 % del PIB mundial en 2021 (Mckinsey, 2023). Según estimaciones del Banco Mundial (2022), la dinámica del rápido crecimiento, de la primera década del siglo XXI, les permitió a estos países sacar de la pobreza a alrededor de 240 millones de personas en solo dos décadas. Sin embargo, según estimaciones del Banco Mundial (World Bank Group, 2022), aún persisten en condición de pobreza extrema unos 500 millones de personas.

En ese sentido, el estudio de la evolución de las políticas públicas y sus logros en los países del este y sudeste asiático resulta de vital importancia para entender no solamente este deber social, sino las implicaciones para las condiciones socioeconómicas internacionales, la evolución de las conversaciones globales, de los desafíos que enfrenta el mundo, así como, la responsabilidad de las estructuras multilaterales y regionales en el logro de sociedades más justas y con condiciones dignas de vida para todos los habitantes de los países. La disminución en las últimas décadas -como hemos de ver en las estadísticas analizadas más adelante- de más de la mitad del porcentaje de niños en condiciones de desnutrición e incrementar en más del 50 % la dotación de las viviendas dignas. Al mismo tiempo, han duplicado sus capacidades de cobertura en saneamiento básico y mejorado los indicadores del empleo formal. Sus metas apuntan a una mayor provisión de bienes públicos, en pro de la inclusión social y la equidad.

Medio siglo después de la Declaración de Bangkok,⁴ que dio origen a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), y, gracias a su liderazgo, los principios de la Asociación Económica Regional Integral (RCEP por sus siglas en inglés) revelan el interés de los países miembros por establecer objetivos relacionados con la equidad económica y la inclusión social⁵. Al respecto, surgen múltiples interrogantes tales como ¿qué tan viable es que RCEP logre incluir en la agenda de conversación la inclusión social, a

4 En la cual se indica en uno de sus objetivos “acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural en la región, mediante esfuerzos conjuntos, en un espíritu de igualdad y asociación, con el fin de fortalecer las bases de una comunidad próspera y pacífica de naciones del Asia Sudoriental” (Asean.org, 1967, p. 1).

5 El Acuerdo RCEP resalta: fuerte compromiso con la recuperación económica, el desarrollo inclusivo, la creación de empleos y el fortalecimiento de las cadenas regionales de suministro y el apoyo a un arreglo de comercio e inversiones abierto, inclusivo y basado en reglas.

través de la integración de las 15 economías asociadas en libre comercio? ¿Cuáles son los obstáculos más significativos y cómo podrán ser resueltos?

Es indiscutible que la inequidad es el eslabón perdido de la estabilidad política, dado que no se han podido acordar reglas internacionales que limiten la concentración de la riqueza, estipulen la tributación progresiva, clausuren los llamados “paraísos fiscales” o garanticen el ingreso de sobrevivencia a todas las personas. En esa perspectiva, el presente artículo plantea que el factor distributivo de la riqueza, o la equidad social, a través de la mayor provisión posible de bienes públicos, se presentan como un elemento de vital importancia en la discusión de agendas de cooperación internacional. El caso estudiado muestra que el menor eco asiático en iniciativas como RCEP, ha generado manifestaciones de la sociedad civil.

De acuerdo con lo anterior, este artículo pretende identificar las posibilidades de convergencia de las políticas de equidad e inclusión social y de cooperación en el mediano plazo, dispuestas para elevar la legitimidad y continuidad del proceso de integración regional en Asia. En los cuales, la equidad intraestatal debería desarrollarse de manera paralela a la equidad interestatal, como estrategia para mitigar los elevados contrastes de nivel de vida en el Asia-Pacífico. De otra manera, como se detallará en la discusión de la tercera sección, la presencia de una sociedad civil crítica e informada podría incentivar manifestaciones sociales, visibilizando la apremiante necesidad que estos aspectos sean parte de las agendas de las conversaciones regionales.

Metodológicamente, adoptamos el análisis mixto que integra la visión holística de la complejidad social, con base en la Teoría de la Organización Humana de [Gregori \(2002\)](#) complementado con el análisis cuantitativo de fuentes oficiales internacionales, específicamente del Banco de Desarrollo Asiático, Banco Mundial, entre otros, que permiten identificar los avances y retos en materia de equidad de los países miembros de RCEP. Adicionalmente, se seleccionó información de estabilidad política (Polity IV) como principales variables políticas para contrastar con los avances frente a la desigualdad económica. El ejercicio prospectivo está soportado en las tendencias aportadas por información estadística y construye los posibles escenarios futuros.

El artículo está dividido en 5 secciones, de las cuales esta introducción es la primera. La sección 2, presenta un panorama teórico sobre la relación positiva entre la equidad y el desarrollo económico y social. La sección 3, brinda un recorrido de análisis y cifras, frente a las diferencias en capacidades económicas al interior de RCEP y los avances de la última década, así como, las tendencias en la inclusión económica y social. En la sección 4, se exploran algunas

perspectivas del grupo en cuanto al desarrollo equitativo y el soporte a la integración regional y las condiciones políticas generales. Finalmente, la sección 5, ofrece las conclusiones generales de cara a los objetivos propuestos en materia de equidad por los países miembros de la Asociación.

2. La desigualdad y el desarrollo económico

Históricamente la ciencia económica ha investigado los desafíos de compatibilizar el crecimiento económico, las dinámicas sociales y políticas de los países. En el siglo XVIII, en medio de la Revolución Industrial, [Malthus \(1992\)](#) puso el manto de la duda sobre la conciliación entre el ritmo del crecimiento de la producción y la tasa de natalidad, de manera que el mundo estaría abocado muy pronto a hambrunas y muertes masivas. En el siglo siguiente, Marx sostuvo que el agotamiento del sistema productivo estaba dado por la traba que pone el capital al desarrollo de las fuerzas productivas, debido a la captura de la plusvalía generada por el trabajo. En su análisis, la explotación excesiva del trabajador asalariado, con el fin de aumentar la acumulación del capital, debilita, a tal punto, el consumo de los bienes que el sistema tiende al embotamiento. Si para Malthus el crecimiento económico va a la zaga del aumento demográfico, para Marx la producción capitalista ha de sufrir su propia parálisis ([Marx & Engels, 1975, t.I, p. 349](#)).

Siguiendo la explicación marxista, durante la recuperación de posguerra en la segunda mitad del siglo XX, las medidas económicas de los países europeos elevaron el poder adquisitivo de los trabajadores, favorecieron los sindicatos y la oferta extensa de bienes públicos en salud, educación, infraestructura y transporte, por razones ideológicas, al tratarse de una estrategia neutralizadora de las proclividades comunistas en sociedades golpeadas por el hambre y el desempleo. Allí operó, durante varias décadas, el modelo social del Estado de bienestar. En contraste, en América Latina y África se experimentaba un menor crecimiento y más desigualdad en el ingreso [Kuznets \(1955\)](#), a pesar de que la distribución era el motivo central del funcionamiento del sistema económico, dada su incidencia directa sobre los miembros vivos de la sociedad en calidad de productores, consumidores y ahorradores. Sin una debida comprensión de la estructura del ingreso, -sostenía el autor- era imposible entender todo el proceso económico; de ahí debían partir las políticas para mejorar la participación de los diversos grupos de ingresos (p. 27).

Bajo ese marco valorativo, tanto en las economías desarrolladas como, en vías de desarrollo, la política macroeconómica y fiscal favoreció, por un tiempo, el ingreso de los trabajadores, dado que su incremento era correlativo al aumento

de la productividad. No obstante, a partir de los años setenta, el costo recayó sobre el trabajo, y, en ese momento, el salario interno se erosionó. El deterioro sería acentuado pronto por las exigencias de relajación tributaria, por parte de las corporaciones. De ese modo, “la tasa de imposición sobre las ganancias corporativas que se situaba en 70% al final de la guerra, en 1970 cayó al 50%, luego fue recortada en 1995 al 40% y reducida en 2005 al 35%. Para completar la cosecha de ganancias, en 2017, la administración Trump la situó en un mero 21%” (Hacker y Pierson, 2020, p. 61).

La relajación impositiva y la acumulación de activos dieron lugar al fenómeno paralelo de la especulación financiera, generado por los “bonos tóxicos”. Desde la década de los ochenta, en la cual se pasó del mecanismo de las finanzas de intermediación a las finanzas de mercado, por la descomposición de los riesgos en factores elementales, de los que surgen productos intercambiables. El resultado fue la inestabilidad y fragilidad financiera, por la contradicción entre endeudamiento y valorización del capital. Bajo esas condiciones, la economía en conjunto fue afectada por la laxitud en la evaluación bancaria del riesgo y el consecuente crédito excesivo. La lógica de la plusvalía acarreó consecuencias sociales severas como las reestructuraciones, los despidos y la presión para bajar la imposición fiscal sobre el capital. El desenlace lógico fue la crisis de 2008, una crisis sistémica, porque golpeó a toda la economía, desde los bancos y las empresas hasta los hogares y Estados (Aglietta, 2012).

Frente a esta situación, los gobiernos de los países desarrollados ha priorizado la garantía de la estabilidad financiera. La ideología imperante crea el mito de las capacidades superiores de los ricos para sacar las ventajas del mercado y ataca la idea de redistribución, arguyendo que, por ser tan pocos sus impuestos, no tendrían incidencia en la superación de la pobreza de las mayorías. La concentración la obtienen “los monopolios y los buscadores de renta cuando les cobran de más a los consumidores, pagan menos impuestos y financian a políticos que protegerán el proceso de sacarles a muchos para beneficiar a unos pocos” (Deaton, 2021, p. 8).

Por lo tanto, el efecto goteo (*trickle-down*) ocurre hacia arriba, como la condensación del agua, porque cuando los ingresos del capital y los dividendos son superiores al crecimiento de la producción, se desencadena el proceso hacia la desigualdad neta, a favor de los estratos superiores de la pirámide social (Piketty, 2014).

Desde las administraciones Reagan y Thatcher, Estados Unidos y Gran Bretaña lideraron con ahínco las decisiones neoliberales, a un costo social impresionante. El “sueño americano” se convirtió, con el tiempo, en una metáfora, porque

llegó a significar libertad de hacer lo que se quiere, ser libre de alcanzar cualquier meta con esfuerzo, y no el mejoramiento económico generalizado. Por esa razón, el estadounidense, más que el ciudadano de otros países ricos, ha llegado a ser tan tolerante con la desigualdad (Corak, 2013). Allí, con el favor de las cortes conservadoras, “la desigualdad llegó a ser vista no solo como poco problemática, sino como la marca distintiva de una sociedad justa” (Deaton, 2021, p. 8). Fenómeno que Benabour y Ok (2001, p. 447) califican de “movilidad regresiva”, en la cual los grupos de bajos ingresos no son fuertes defensores de políticas distributivas, bajo la creencia que ellos o sus hijos, en algún momento, tendrán la oportunidad de saltar hacia arriba.

En este sentido, no es una casualidad el sorprendente hallazgo del Fondo Monetario Internacional del efecto adverso de la reducción impositiva sobre el crecimiento y el bienestar general. En un informe puntual, 5 de sus economistas encontraron que mermar un 1 % de impuestos al 20 % más rico lleva al descenso del PIB en 0,08 % en los 5 años siguientes, en tanto que una rebaja similar al 20 % más pobre eleva la producción en 0,38 %. Por lo tanto, “aumentar la participación en los ingresos de los pobres y la clase media en realidad aumenta el crecimiento, mientras que una participación creciente en los ingresos del 20% superior da como resultado un menor crecimiento, es decir, cuando los ricos se hacen más ricos, los beneficios no se filtran” (Dabla-Norris et al., 2015, p. 7).

Con todo, la experiencia muestra que la relación entre crecimiento y desarrollo, aunque en general es cierta, no es, de ninguna manera automática, ni es susceptible de soluciones rápidas. Según Acharya & Naqvi (2012), los países que desean tener éxito en esa dirección deben replantear sus políticas, como lo hicieron las economías de Asia oriental. Cuentan a favor de ese objetivo las altas tasas de ahorro para financiar la inversión, la industrialización sustitutiva de importaciones con apoyo del Estado y el desarrollo de conocimiento propio. Por otro lado, para que el proceso sea sostenible en el largo plazo, es fundamental crear un nuevo contrato social, con base en la justicia; solo así se logra desencadenar la sinergia creativa de toda la sociedad.

A ello, Janeway (2021) agrega que, cierta estabilidad política y social de Asia oriental en los últimos años, en comparación con la turbulencia en otras regiones, evidencia la relación entre democracia económica y la democratización política que allí acontece. El tránsito dramático hacia la autodeterminación hizo más notorio el rechazo a la injusticia colonial. En un plano general, ello se enlaza con la dimensión normativa, porque la desigualdad económica es perniciosa, en términos morales, y, contraproducente contra el capitalismo mismo. Como alternativa, dichos Estados procuran acometer la tributación progresiva, elevar los salarios, promover los sindicatos y ampliar los seguros de salud y empleo.

3. La transformación social de los miembros de RCEP

El análisis del fenómeno social suele ser simplificado en las categorías de lo económico, lo político, lo social y cultural. De ese modo, las 14 categorías o variables conformadoras de la realidad social permiten no solo la comprensión de esta en una perspectiva sistémica y holística, sino el establecimiento de metas para la gobernanza multinivel⁶, desde una aldea local hasta la aldea global, como lo es el mundo interdependiente actual, conservando siempre la misma malla analítica.

Diagrama 1.
Teoría de la Organización Social



Fuente: Elaboración propia, con base en García (2018).

⁶ La gobernanza multinivel se entiende como la colaboración y coordinación de poder entre diferentes niveles de gobierno, buscando una gestión más eficiente de asuntos públicos en áreas diversas, como educación y salud.

3.1 Análisis social sistémico de los países de RCEP

A continuación, se detallan las particularidades de los 14 subsistemas en los países de RCEP, con el fin de analizar de modo sistémico y holístico las tendencias del grupo en equidad e inclusión social.

Subsistema 01. Parentesco. Este subsistema comprende la demografía y los factores favorecedores de la reproducción humana. Al tomar, por ejemplo, la vivienda, aparece un avance desigual en su dotación en países RCEP. A pesar de evidenciarse un descenso dramático de la población ubicada en barrios marginales en el nivel mundial, según Naciones Unidas, un cuarto de la población total aún se encuentra en esta situación (Colussi, 2020; Undesa, 2020).

Tabla 1.
Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas (%)

País	2000	2018
Australia	...	...
Japón	...	...
Nueva Zelanda	...	...
Corea del Sur	...	...
China	37,3	24,6
Brunei Darussalam	...	...
Camboya	78,9	45,1
Indonesia	34,4	30,6
Laos	79,3	21,1
Malasia	...	...
Myanmar	45,6	56,1
Filipinas	47,2	42,9
Singapur	...	...
Tailandia	26,0	23,7
Vietnam	48,8	13,8

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Banco de Desarrollo Asiático, estadísticas de desarrollo (2018)

Como se detalla en la Tabla 1, en los países de RCEP, para el año 2000, Australia, Nueva Zelanda, Japón, Corea del Sur, Brunéi Darussalam y Singapur ya habían logrado eliminar los asentamientos informales o viviendas inadecuadas. En cambio, al año 2018, en Camboya y Laos, aunque la disminución era

sustancial, aún el 45 % y 21 % de su población, respectivamente, se encontraba en malas condiciones habitacionales. En otros casos como Indonesia y Filipinas, la situación no ha mejorado en modo notable y, en cuanto a Myanmar, ha empeorado, llegando a tener un poco más de la mitad de su población urbana en barrios marginales.

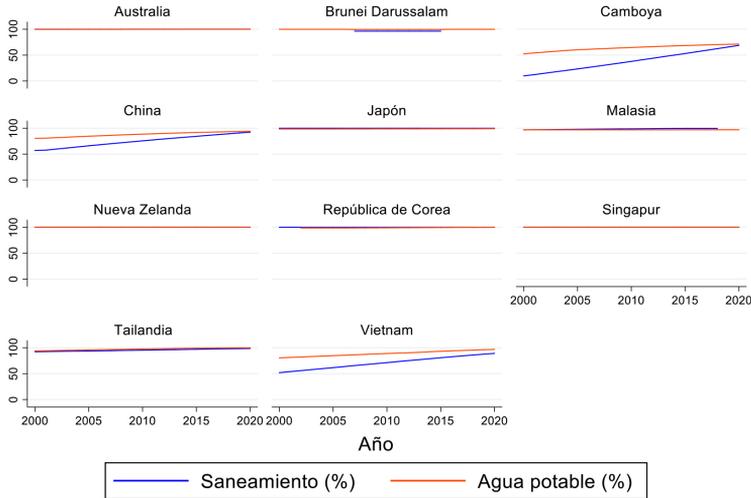
Subsistema 02. Salud. Ciertos servicios a favor de la salud sexual y reproductiva, la salud de las madres y los bebés, la inmunización, el control de las enfermedades contagiosas o las no transmisibles y la salud mental, entre otros, son considerados esenciales por la Organización Mundial de la Salud-OMS. Por ese motivo, el cubrimiento universal de estos servicios fue ubicado en el tercer lugar dentro de los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible-ODS; más aún, si se considera que la mitad de la población mundial no recibe estos servicios en forma adecuada ([Organización Mundial de la Salud, 2021](#)).

El saneamiento inseguro es responsable de 775 000 muertes cada año en el mundo. Hay 2 400 millones de personas, equivalente a un tercio de la población total, carente de saneamiento básico y el 40 % de los pueblos no tiene acceso a agua potable para lavarse las manos. Por este motivo, en los países con baja sanidad básica persisten las enfermedades gastrointestinales y la desnutrición. Dado su impacto social, la provisión de agua limpia y el saneamiento corresponden al sexto ODS. En RCEP, un 98 % de la gente tiene acceso a agua potable desde el año 2000, como muestra el Gráfico 2. Camboya, China y Vietnam desde inicios del siglo XXI han mejorado la provisión sanitaria, mientras Australia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Corea, Singapur y Tailandia, desde hace más de veinte años, satisfacen las condiciones de saneamiento básico.

Subsistema 03. Manutención. La desnutrición ha disminuido notoriamente en los países miembros de RCEP, a raíz del rápido crecimiento económico y el aumento de la productividad agrícola. El número de personas sin acceso a alimentos disminuyó en forma ostensible en los últimos años. Caso ilustrativo lo constituyen los logros en la lucha contra la desnutrición infantil, según lo revela el Gráfico 3. En 2017, 5 países -Myanmar, Laos, Camboya, Indonesia y Filipinas- que al 2 000 presentaban los porcentajes más altos de desnutrición, habían reducido la prevalencia del fenómeno al 15 % en promedio; mientras que Vietnam ofreció un resultado singular, al disminuirla a menos del 10 %.

Gráfico 2.

Acceso a agua potable y saneamiento (%) desde el año 2000-2020 en países RCEP

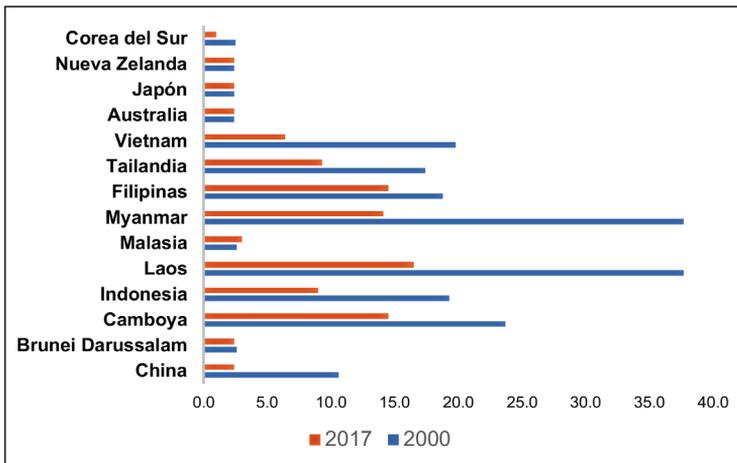


Graphs by Pais

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de [United Nations Statistics Division, SDG Indicators Database \(2020\)](#).

Gráfico 3.

Prevalencia de la desnutrición infantil



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del [Banco de Desarrollo Asiático, estadísticas de desarrollo \(2018\)](#).

Subsistema 04. Asociación-cooperación. El cuarto subsistema engloba los derechos de asociación o asamblea y hace referencia a las modalidades de agregación de la sociedad civil, como son las juntas de acción comunal, las organizaciones vecinales, las ONG, las cooperativas y los sindicatos, que hacen realidad los ideales de fraternidad y solidaridad.

El contraste dentro de RCEP, en cuanto a libertades individuales, en el se incluye el derecho de asociación o asamblea, pues mientras Nueva Zelanda ocupa el primer lugar entre 162 países, Brunéi es ubicado en el 135, China en el 129, Vietnam en el 121 y Tailandia en el 114. En un rango medio están Camboya, en el puesto 88, Fipinas y Malasia en el 83 y 82, respectivamente e Indonesia en el 68. En el grado superior de libertades se hallan, además de Nueva Zelanda, Singapur en el puesto 28, Corea del sur en el 26, Japón en el 11 y Australia en el 5 (Vásquez y McMahon, 2020).

Subsistema 05. Recreación. La disminución de las barreras al intercambio cultural, el deporte y la industria del entretenimiento, contemplado en el Acuerdo RCEP, parece favorecer la voluntad regional de afirmarse como sociedades multiculturales. Ello se deduce de su aspiración a mejorar “el bienestar general de sus pueblos”, según el preámbulo de Acuerdo. Si la infraestructura para el deporte estimula el ejercicio, un indicador de inclusión puede ser las horas semanales dedicadas al deporte. Entre los 10 primeros países en el mundo de RCEP solo aparece China, con 6,4 horas semanales, siendo Holanda el primero, con 12,8 horas (Ipsos Global Advisor, 2021).

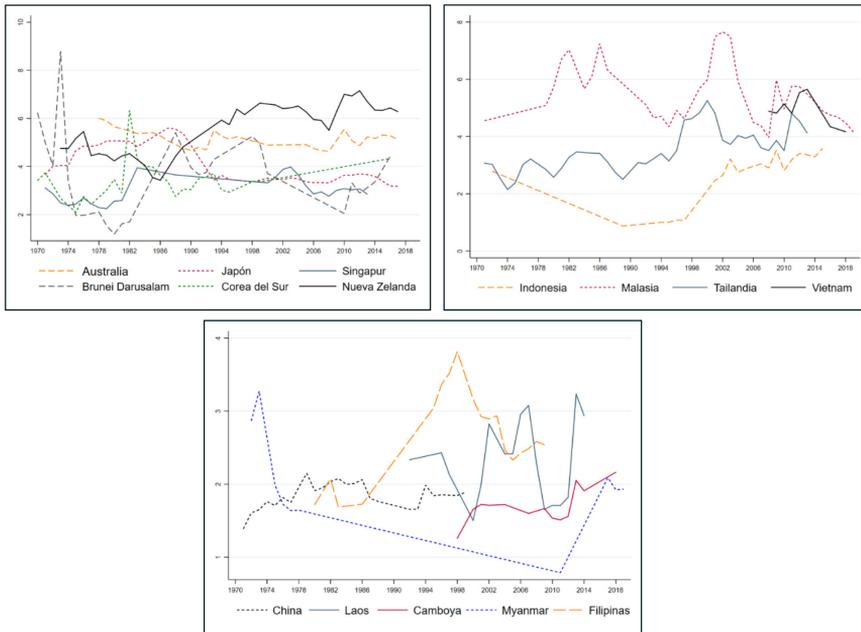
Subsistema 06. Comunicaciones y transporte. Los servicios de las telecomunicaciones, la digitalización de las economías y la sofisticación de los servicios de transporte aceleraron la globalización. Los desarrollos se dan en la doble dimensión de las plataformas digitales y en los equipos físicos y las redes. La infraestructura de telecomunicaciones 5G marca el paso al uso de la red de banda súper ancha y móvil de alta velocidad. Se espera alta incidencia del internet del futuro en las industrias verticales de fabricación, la atención médica y la automoción.

En este campo, el Acuerdo RCEP incluye un anexo con el marco de reglas para regir el comercio y el acceso y uso de servicios de telecomunicaciones en toda la región. Por él, los países asociados permiten la portabilidad de los números de teléfono móvil y cooperan para promover tarifas de *roaming* móvil internacional. También, incluye normas sobre ciberseguridad. En la prestación del servicio destacan tres grandes empresas chinas: China Mobile, China Unicom y China Telecom. Su extensa red 5G afianza a China dentro de los países con la nueva infraestructura de comunicaciones digitales. Las empresas surcoreanas

SK Telecom y Korea Telecom son proveedoras de infraestructura 5G, ubicando a ese país entre los 5 primeros en la escala mundial (Craven, 2019).

Subsistema 07. Educación. El gasto en educación en los países de RCEP ha sido volátil. En el último medio siglo, según el Gráfico 4, Nueva Zelanda y Corea del Sur elevaron el presupuesto en educación para sostenerlo por encima del 6 % del PIB, en tanto que Australia, Corea y Brunéi lo ubicaron, al final del período, sobre el 4 %. Llama la atención Japón, que después de acercarlo al 6 % en los años ochenta, lo ha ido recortando paulatinamente, en una tendencia similar a la de Malasia. En ambos casos, se ubica entre 3 % y 4 %. En cambio, Indonesia presentó un repunte notable para acercarlo al 4 % del PIB, de manera similar a Tailandia y Vietnam. El menor gasto en educación como porcentaje del PIB se da en China, Laos, Camboya, Myanmar y Filipinas, en donde oscila alrededor del 2 %.

Gráfico 4.
Gasto del Gobierno en educación como % del PIB



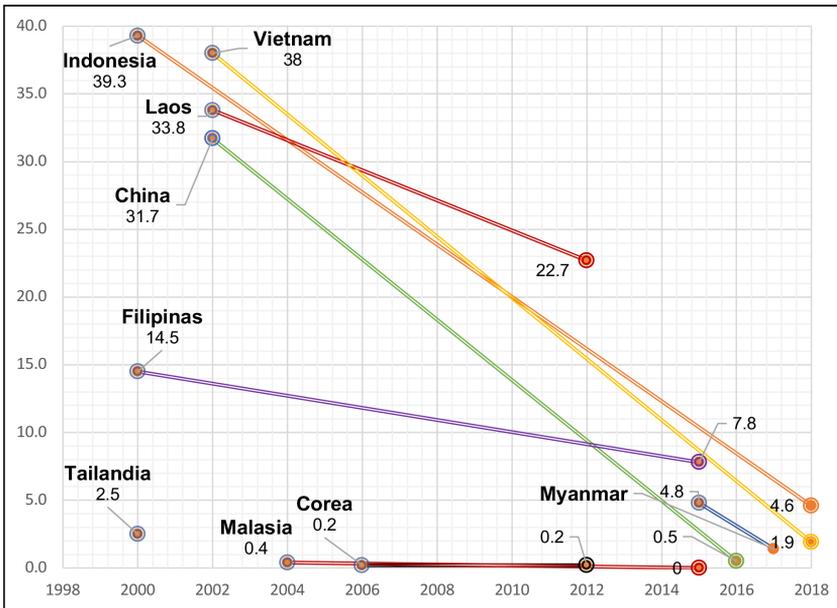
Fuente: Elaboración propia, con base en información del World Bank, Education Statistics (2020).

Subsistema 08. Patrimonial. El avance en los ingresos en los países asociados en RCEP lo evidencia el hecho que lograron disminuir sus índices de pobreza extrema, referidos a las personas con disponibilidad monetaria diaria menor

a \$1.9 dólares, en las dos primeras décadas del siglo XXI. Según el Gráfico 5, de los 5 países con niveles de pobreza extrema superiores al 30 %, solo Laos fracasó en la meta de llevarla por debajo del 5 % de su población. En ese rango, menor al 5 %, también se hallan Tailandia y Corea. Filipinas, por su parte, la redujo del 14,5 % al 7,8 %.

Gráfico 5.

Disminución de la línea internacional de pobreza extrema en países RCEP (2011 PPP)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Banco de Desarrollo Asiático, estadísticas de desarrollo (2018).

La baja incidencia de pobreza en años recientes demuestra una mayor efectividad de las políticas aplicadas, en comparación con otras regiones. Según el índice de pobreza multidimensional, en 2020, en 107 países analizados, un 22 % de su población, el equivalente a 1,3 mil millones de personas, se encontraron afectadas por la pobreza (OPHI, 2020). Adicionalmente, la tendencia en la distribución de la riqueza, de acuerdo con el indicador de Gini, según la Tabla 2, permite apreciar la existencia de sociedades menos desiguales en RCEP, en términos básicos.

Es pronunciado el descenso de la desigualdad en Malasia y Tailandia, al bajar el índice Gini de un coeficiente de 47,7 en el año de 1992 a 41,1 en el año 2015, para el caso de Malasia; mientras Tailandia presenció un comportamiento similar dado que pasó de registrar un índice superior a 45 en los años noventa, a un coeficiente Gini de 34,9 en el año 2019, análisis que contrasta con el aumento de la inequidad en China e Indonesia, los dos países más populosos en RCEP.

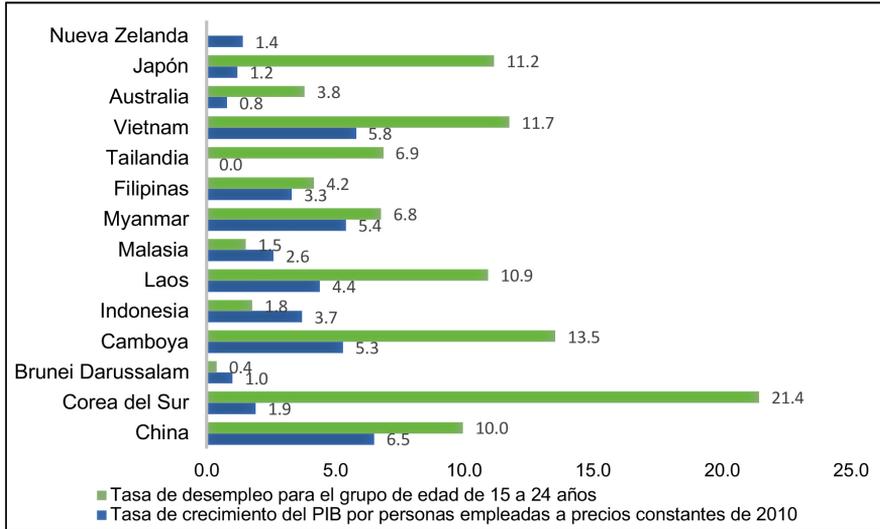
Tabla 2.
Índice GINI para países de RCEP

País	Año de referencia tendencia	GINI de referencia tendencia	Último año con registro	GINI del último año con registro
Australia	1995	32,6	2014	34,4
Brunei	-	-	-	-
China	1990	32,2	2016	38,5
Indonesia	1990	31,2	2019	38,2
Japón	2008	34,8	2013	32,9
Camboya	-	-	-	-
Corea del Sur	2006	31,7	2016	31,4
Laos	1992	34,3	2018	38,8
Myanmar	2015	38,1	2017	30,7
Malasia	1992	47,7	2015	41,1
Nueva Zelanda	-	-	-	-
Filipinas	2000	47,7	2018	42,3
Tailandia	1990	45,3	2019	34,9
Vietnam	1992	35,7	2018	35,7

Fuente: Elaboración propia, con datos del [Banco Mundial \(2021\)](#).

Subsistema 09. Producción. Aquí se aprecian transformaciones en la agricultura, la industria, la incorporación de la tecnología en los procesos productivos, la innovación o el aprovechamiento del trabajo. Este último, permite determinar la tendencia positiva hacia el mejoramiento de las condiciones de vida colectiva en RCEP, de forma paralela a la inclusión social en el mercado laboral. No obstante, el Gráfico 6 muestra que 4 países -Corea, Camboya, Japón y Vietnam- sufren creciente desempleo juvenil.

Gráfico 6.

Tasas de crecimiento del PIB por personas empleadas y tasa de desempleo 2019

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del [Banco de Desarrollo Asiático, estadísticas de desarrollo \(2018\)](#).

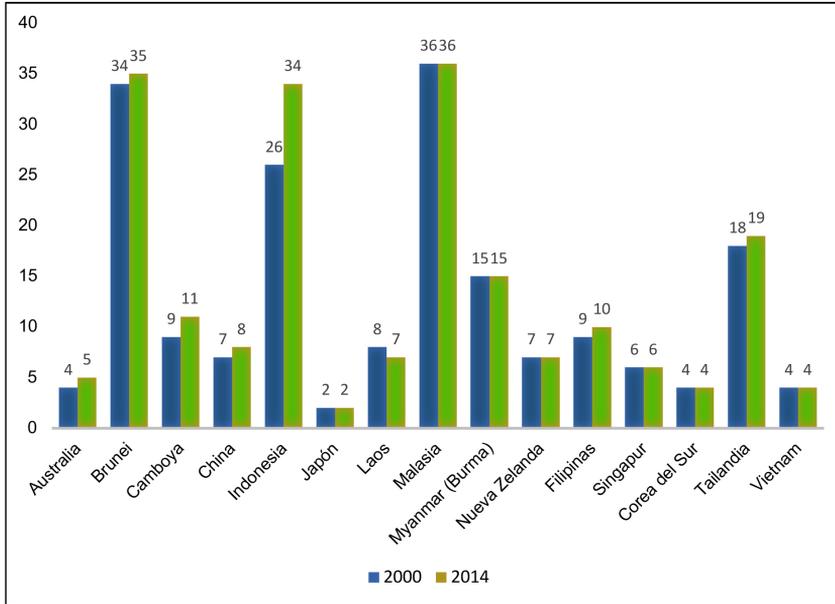
Subsistema 10. Religioso. RCEP se caracteriza por ser un mecanismo económico que asocia a un conjunto de países con vasta pluralidad cultural. A la diversidad de lenguas y tradiciones se suman religiones diversas, las más numerosas son el islam, el budismo, el cristianismo y el sintoísmo. Como indica el Gráfico 7, los países de confesión islámica mayoritaria son los más activos en legislación religiosa. Brunéi e Indonesia aumentaron sus disposiciones en materia religiosa a 35 y 34 normas en 2014 y se equipararon a Malasia, que las ubicó en 36, sin modificación al año 2000. Tailandia y Myanmar destacan por su legislación religiosa activa. En contraste, Australia, Japón, Corea del Sur y Vietnam presentan índices bajos en la generación de normatividad religiosa.

Un elemento de atención en los países de RCEP es el alcance y limitaciones en la plena libertad de práctica de las creencias. Por ejemplo, los practicantes islámicos, en algunos países, han sufrido, tales como la comunidad Rohingya en Myanmar con una discriminación sistemática y violación a sus derechos humanos ([Human Rights Watch, 2023](#)). A su vez, las crecientes preocupaciones de la comunidad internacional, frente a la presunta violación de los derechos humanos de la población Uigur, en la provincia de Xinjiang y la comunidad budistas del Tíbet en China. Los argumentos de los Gobiernos para justificar las restricciones,

por motivos religiosos, suelen enfocarse en la instrumentalización de los credos, por parte de movimientos separatistas ([Education About Asia, 2020](#)). Asimismo, se denuncia restricciones religiosas en Brunéi, Indonesia y Laos.

Gráfico 7.

Comparativo de puntajes de legislación religiosa en países de RCEP



Fuente: Elaboración propia, con base en información [Fox \(2019\)](#).

Nota: Mayores puntajes indican mayores niveles de legislación con influencias religiosas.

Subsistema 11. Seguridad. Este subsistema contempla aspectos relacionados con la seguridad individual, grupal y del Estado. De igual manera, la seguridad es susceptible de ser relativizada a cada uno de los 13 subsistemas restantes; por ejemplo, existe la seguridad familiar, la seguridad sanitaria, alimentaria, etc. Aquí tomamos dos bienes públicos entre las diversas variables posibles, la seguridad interpersonal, reflejada en el índice de homicidios y el gasto en defensa del Estado. Este último se justifica en la medida, que el gasto en defensa puede repercutir en la capacidad estatal para atender otras dimensiones de la inclusión social.

Tabla 3.
Número de víctimas por homicidio intencional por cada 10 000 habitantes

País	2000	2018
China	2,1	0,5
Corea del Sur	0,8	0,6
Brunei Darussalam	1,2	0,5
Camboya	4,7	1,8
Indonesia	1,0	0,4
Laos	...	...
Malasia	2,4	2,1
Myanmar	2,2	2,3
Filipinas	7,4	6,5
Singapur	1,0	0,2
Tailandia	8,2	2,6
Vietnam	1,2	1,5
Australia	1,9	0,9
Japón	0,5	0,3
Nueva Zelanda	1,3	0,7

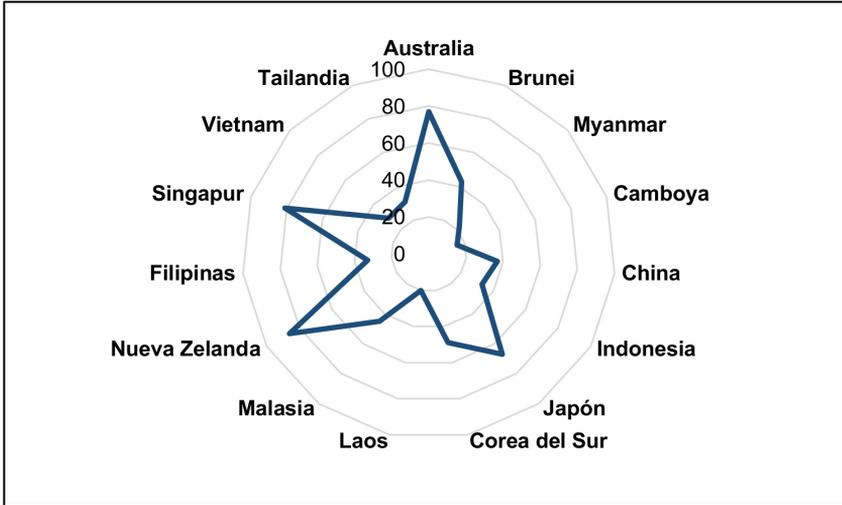
Fuente: Elaboración propia, con datos del [Banco Mundial \(2020\)](#).

Las medidas para garantizar la vida y seguridad de los habitantes surtieron efecto en casi todos los países miembros de RCEP, en las dos primeras décadas del siglo XXI. Según la Tabla 3, más de la mitad del grupo de países registró índices menores a un incidente por cada 10 000 habitantes: China, Japón, Corea del Sur, Singapur, Australia, Brunéi Darussalam, Nueva Zelanda e Indonesia. Tailandia registró una disminución de casos de 8,2 a 2,6; el menos efectivo fue el gobierno filipino, cuya caída en criminalidad fue del 7,4 al 6,5 por 10 000 habitantes, entre 2000 y 2018.

Subsistema 12. Político-administrativo. En esta dimensión es preciso tener en cuenta que la legitimidad de los gobiernos depende del manejo pulcro de los recursos de la administración pública. La transparencia administrativa es, por sí misma, un bien público. En RCEP, sobresalen Nueva Zelanda, Singapur, Australia y Japón, ubicados entre los 20 países con mejor percepción por parte del público, entre 180 países estudiados en 2020. En el rango intermedio se ubicaron Corea del Sur en el puesto 33, Brunéi Darussalam en el 35, Malasia en el 57 y China en el puesto 78. En la parte inferior de la escala, se encontraron Indonesia en el peldaño 102, Vietnam y Tailandia en el 104, Filipinas en el 115, Myanmar en el 137 y Camboya en el 160 ([Transparency International, 2020](#)).

Gráfico 8.

Índice de transparencia 2020 para los países RCEP



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de calidad de gobierno 2020.

Subsistema 13. Jurídico. El índice de Estado de derecho del Proyecto de Justicia Global evalúa el grado en que los países y territorios se adhieren al Estado de derecho, mediante el examen de ocho factores: las limitaciones de los poderes del Gobierno, la ausencia de corrupción, el gobierno abierto, los derechos fundamentales, el orden y la seguridad, la aplicación de las normas, la justicia civil y justicia penal. A 2020, entre 128 países estudiados, 5 países RCEP fueron ubicados en la parte superior de la escala, los cuales son Nueva Zelanda en el puesto 7, Australia en el 8, Singapur en la posición 12, Japón en la 15 y Corea del Sur en la 17. Solo 2 países resultaron clasificados en la franja intermedia: Indonesia en el 59 y Tailandia en el 71. En la parte inferior de la escala se encontraron Vietnam en el puesto 85, China en el 88, Filipinas en el 91, Myanmar en el 112 y Cambodia en el 127. Brunéi no fue incluido en el estudio ([World Justice Project, 2022](#)).

Subsistema 14. Precedencia. RCEP sobresale en el nivel mundial por ser la asociación con el mayor PIB y la mayor población entre los acuerdos regionales: US\$ 38 billones, equivalente al 30 % del PIB global y 2 300 millones de personas, correspondientes al 30 % de total mundial.

Por otra parte, hay varias mediciones para jerarquizar los países. Se encuentran, entre otros, el índice de desarrollo humano, índice de la gobernanza global, de buen gobierno, transparencia internacional o equidad de género. La organización, por ejemplo, mide el desempeño de los Estados, a través de 6 variables: ciencia y tecnología, cultura, paz y seguridad internacional, orden mundial, medidas contra el cambio climático y cuidado del planeta.

3.2 Tendencias de la inclusión social en RCEP

El anterior examen sistémico y holístico de la trayectoria de los miembros de RCEP deja ver el acercamiento progresivo del desarrollo productivo y la inclusión social en el orden económico, con obstrucciones en el orden político y de asociación. Los subsistemas relativos a la formalización de la vivienda (S 01) y la cobertura de los servicios esenciales de salud (S 02), la caída de la tasa de desnutrición infantil y el incremento en el acceso al agua potable (S 03), el aumento en la asignación de recursos para la educación en los presupuestos (S 07), ofrecen una tendencia favorable por las repercusiones en la inclusión social.

Asimismo, las políticas redistributivas del ingreso y el incremento del empleo dan cuenta del avance de esos subsistemas en el conjunto de los bienes públicos. Y, al comparar con otras regiones, los índices de criminalidad en Asia oriental y Oceanía, de por sí bajos, presentaron descenso visible en las 3 últimas décadas (S 11). El Estado de derecho predomina en 5 países y halla complicaciones en otros 5. En el índice de ciencia y tecnología, cultura, paz, seguridad y política ambiental sobresalen 5 países: Singapur, Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea.

Son problemáticos, a su vez, los resultados en los subsistemas de asociación (S 04) y religioso (S 10) por una doble dificultad. Los índices internacionales y las valoraciones externas exaltan con frecuencia las restricciones a la organización de la sociedad civil, la formación de partidos políticos, la libre expresión, controles a los medios de comunicación masiva y constricciones de orden religioso. Sobre el particular, hay 2 dificultades que impiden impartir un juicio objetivo acerca de las libertades políticas y de creencias en RCEP. Por una parte, la ausencia de suficiente información disponible sobre ellos y, por otra parte, las influencias ideológicas y los intereses políticos que pueden estar involucrados.

Algunos Gobiernos desestimulan las organizaciones sindicales o las asociaciones de la sociedad civil por temor a la activación de fuerzas contestarias que lleven a acciones violentas. Una situación similar ocurre con las agrupaciones religiosas, cuyos propósitos pueden ser encaminados más allá de la simple congregación alrededor de consignas espirituales.

Es claro que la legitimidad de los Gobiernos se busca a través de los cambios hacia el bienestar de la población, más que, a través de las concesiones en el plano político, ideológico y de las creencias. El Estado tiende a preservar el control de la gestión productiva y comercial, salvo unas pocas excepciones. Entre estas, se hallan Australia y Singapur, que han aplicado con intensidad principios de liberalización estatal; sin embargo, el grueso del grupo preserva la intervención del Estado en la conducción de la economía. Un actor de peso, como Japón, retiene el carácter público del transporte masivo, la infraestructura, la educación y la investigación de punta. China ofrece un abanico mayor de bienes públicos en la educación pública, la salud, las obras de infraestructura y la banca. Vietnam y los países de la península Indochina se inspiran en el modelo chino centralizado y con estatización de una parte de la actividad productiva y las finanzas.

Esta propensión a la legitimación, por medio del desarrollo de las capacidades productivas, se aprecia en los objetivos de los países menos industrializados en RCEP, Laos, Myanmar y Camboya, principalmente. Puede afirmarse que, en la Asociación se privilegia la provisión de bienes públicos de tipo material, más que profundizar la democracia representativa y las prerrogativas individuales. El contraste es notorio frente a otras regiones, en particular Europa continental y el eje angloestadounidense, donde la garantía del Estado al respeto de los derechos individuales tiene primacía.

En 2020, el Gobierno chino anunció la erradicación de la pobreza en el país, cumpliendo el primero de los ODS con 10 años de antelación. Ello demostró que la condición de pobreza no está predestinada, ni tampoco es una tarea insuperable. Además de las reformas iniciales, otro impulso connotado, lo dio el Gobierno, con el salto hacia la industrialización y la normalización de relaciones con el circuito comercial internacional que ocasionó mejoras en los ingresos.

Esta gesta china exhibe una conquista impresionante, si se tiene en cuenta que, en 1949, cuando el Partido Comunista tomó el poder, la pobreza assolaba a más del 80 % de la población. En condiciones no muy distantes se encontraban otros países de Asia oriental como Corea, Indonesia o Filipinas, que con el paso del tiempo lograron elevar el nivel de vida de sus poblaciones. En la península Indochina el despegue fue mucho más tardío, debido a la lucha prolongada para deponer la ocupación imperialista francesa y estadounidense, lo cual lograron en 1975.

El desenlace de la Segunda Guerra Mundial le imprimió oportunidades de desarrollo a los países de Asia oriental y Oceanía en momentos distintos y a velocidades diferenciadas. Aquellos países con autonomía política temprana estuvieron en capacidad de diseñar y aplicar planes de reconstrucción o renovación productiva, que pronto los vincularon, de manera favorable, a las redes

mundiales de comercio. Australia, Nueva Zelanda, Japón, Corea del Sur y Singapur sobresalen por poner en marcha, de forma pronta y exitosa, sus reformas productivas después de la conflagración.

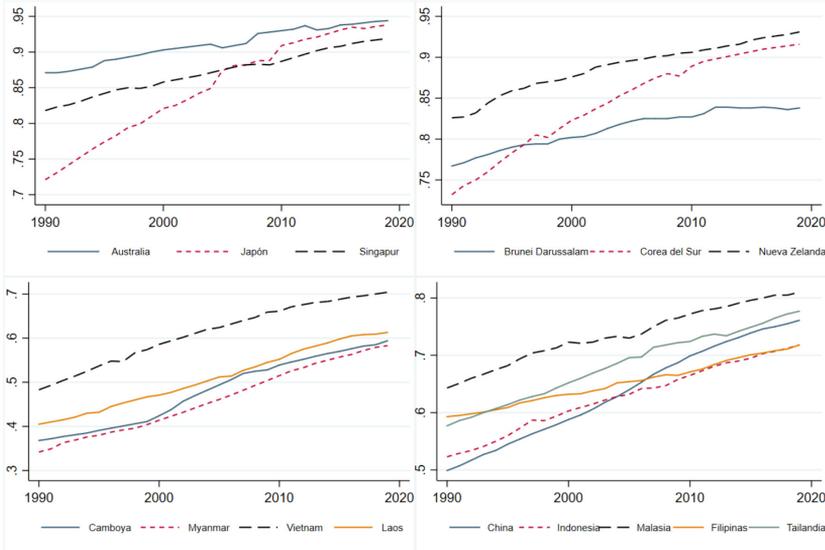
En cambio, China y los países de la península Indochina vieron retrasados sus planes de transformación productiva e inserción internacional, debido a las luchas internas o a la guerra prolongada que implicó su liberación nacional. Dados los diferentes puntos de partida de los países en su vía hacia el desarrollo y sus diversas configuraciones de poder, los resultados difieren notablemente. Al comparar sus Índices de Desarrollo Humano (IDH), resultan 4 grupos, según el Gráfico 9. Los países con más ingreso presentan un índice elevado, superior al 0,9; corresponde a las 5 economías desarrolladas de RCEP. En el subgrupo 2, se ubican 2 países, Brunéi Darussalam y Malasia, en un nivel cercano al superior, con un índice por encima de 0,8. El subgrupo 3 reúne 5 países, cuyo índice es cercano al promedio mundial de 0,74; estos países tienen en común, que sus economías se encuentran en proceso de industrialización. En el subgrupo 4 aparecen los 3 países de menor desarrollo relativo, con una mayor distancia, respecto al promedio mundial; esos países son Laos, Myanmar y Camboya.

Los planes de integración regional ofrecen la base institucional indispensable para la coordinación y cooperación entre grupos de países (García, 2018). Más allá de ella, encontrar las fórmulas para eliminar, de manera progresiva, las brechas entre los países es el primer desafío de RCEP. El proceso pudo negociarse en un tiempo breve y ser aplicado, gracias a las virtudes derivadas del *ASEAN Way*⁷. Algunos de sus recursos son la no injerencia política o militar, las consultas discretas y constantes entre los gobernantes y la toma de decisiones por unanimidad. La resistencia a la integración comercial por ciertos productores locales es patente y, por ese motivo los analistas califican a RCEP como un acuerdo “poco profundo”, por las bajas exigencias en protección de los derechos de salud y laborales, entre otros. En este contexto, los negociadores llegaron un acuerdo liviano a uno más denso, que nunca llegaría a concretarse. Asimismo, frente a las disparidades, el cronograma de liberalización de las estructuras productivas favorece a los países ubicados más bajo en la escala, con plazo de 10 años para asumir el estándar colectivo.

7 El ASEAN Way es una expresión que busca reforzar el sentimiento de identidad y pertenencia a la ASEAN entre los pueblos de la región (ASEAN, 2023).

Gráfico 9.

Categorización países RCEP según IDH



Fuente: Elaboración propia, con datos de Naciones Unidas.

4. Perspectivas del desarrollo equitativo y la integración regional alrededor de RCEP

Con base en las tendencias derivadas de la información cuantitativa se procede ahora a la exploración inductiva, de carácter más cualitativo. Para tal efecto, se realiza un pronóstico de las variables crecimiento del PIB, IDH y tasa de desempleo, por medio de un modelo de vectores autorregresivos -VAR⁸, de forma reducida, para lograr hacer una comparación prospectiva en un mediano plazo. Teniendo en cuenta que, en la búsqueda de la equidad e integración económica cada país se ha puesto en la tarea de alinear sus objetivos con la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), la simulación de las variables se estipuló hasta ese año. Para la estimación, se tomaron como referencia a seis países de RCEP, los cuales son Australia, China, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam, donde cada uno nos da como referencia diferentes economías y subíndices disímiles analizados en el apartado 3.

8 Un modelo de vectores autorregresivo (VAR) se utiliza cuando se busca caracterizar las interacciones simultáneas entre un grupo de variables.

En vista de lo anterior, en la Tabla 4 se evidencian los resultados de las estimaciones donde, en el caso del crecimiento del PIB para el año 2025, son alentadoras en la mayoría de los países a excepción de Malasia y Vietnam, cuyo crecimiento para este año sería de 1,45 % y 1,91 % respectivamente, según aproximaciones. No obstante, países como China presenta escenarios favorables en su aumento del PIB de un 9,8 % para ese mismo año y según las estimaciones, en su mejor escenario se presentaría un crecimiento del 18,3 %, al igual que Tailandia, para el cual las aproximaciones sugieren que su mejor escenario se dará con un aumento del 58,46 %.

Tabla 4.
Simulación de escenarios futuros de crecimiento del PIB, Índice de Desarrollo Humano y tasa de desempleo.

<i>Países</i>	<i>Crecimiento del PIB (%)</i>			
	<i>Pronóstico 1- Año 2025</i>	<i>Pronóstico 2- Año 2030</i>	<i>Escenario desfavorable</i>	<i>Escenario favorable</i>
<i>Australia</i>	3,0711499	4,23886	1,7466292	4,3969873
<i>China</i>	9,8382463	-8,3628204	-66,589778	18,304232
<i>Indonesia</i>	4,2997899	4,868735	-5,0094849	7,3083231
<i>Malasia</i>	1,446733	6,8933851	-0,05792056	10,370603
<i>Tailandia</i>	4,8919797	13,17262	-27,457366	58,463493
<i>Vietnam</i>	1,9157694	-7,4511701	-29,363544	16,990449
	<i>Índice de Desarrollo Humano (IDH)</i>			
<i>Australia</i>	.97903219	.99443813	.96975242	.99443813
<i>China</i>	.79632284	.84814622	.70873365	.84814622
<i>Indonesia</i>	.80881046	.94182413	.76710611	.94182413
<i>Malasia</i>	.86170958	.87965259	.83650928	.87965259
<i>Tailandia</i>	.64101488	.64101488	.41318331	.780328
<i>Vietnam</i>	.69588245	.22055523	.22055523	1
	<i>Desempleo (%)</i>			
<i>Australia</i>	7,1490155	6,6185043	7,9910144	6,583869
<i>China</i>	1,7455392	18,526399	18,526399	.77270056
<i>Indonesia</i>	5,3354512	2,0977908	15,812658	1,8831176
<i>Malasia</i>	2,8320292	3,344233	3,344233	2,5264502
<i>Tailandia</i>	-	-	-	-
<i>Vietnam</i>	4,9882359	4,045467	6,8356942	.62831192

Fuente: Elaboración propia. Estimaciones del modelo VAR, con base en los datos del [Banco Mundial \(2022\)](#).

En el caso del IDH, un indicador que sintetiza información sobre expectativa de vida, educación e ingreso monetario, permite comparar los países con niveles de desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo (Lora y Prada, 2016). En las estimaciones para los 6 países, sobresale Australia con el mayor índice, seguido de Indonesia y Tailandia, mientras que China y Vietnam presentan particularidades similares a los demás países contemplados, dado que su índice supera el 0,6, indicando que la calidad de vida de su población es favorable en el tiempo. De hecho, en el escenario más favorable de Vietnam se prevé que llegue a su índice máximo; es decir, que la totalidad de su población se encuentre con un muy alto nivel de calidad de vida.

En esta línea, un reto importante que tienen estos países se da en materia de desempleo. Según las simulaciones realizadas, a mediano plazo el país más afectado en la tasa de desempleo es China con una tasa superior al 18 % para el 2030, pero con una tasa baja en el año 2025, lo que implica que este país, dado su gran apertura comercial y económica, debe hacer frente a los niveles de empleo en el territorio. Asimismo, Malasia, Indonesia y Vietnam se mantienen constantes en el tiempo con pocas alteraciones en este subíndice. En suma, estas diversas economías estudiadas, muestran escenarios sobre los cuales se ven precisadas a tomar acciones, en un mediano plazo, para lograr resultados en el largo plazo y, por supuesto, cumpliendo los objetivos planteados en la Agenda 2030.

Para RCEP, generar el impacto social real es su propósito explícito. Tal meta fue resaltada en la Declaración inauguradora de la Asociación, en noviembre de 2020. Puede entenderse por ella que ganar la legitimidad ante los ciudadanos es una preocupación de fondo en el acuerdo de establecer un mercado ampliado en Asia oriental y Oceanía. La Asociación se negoció en medio de dos fuerzas que evolucionaron, en sentido contrario, en otras partes del mundo. En Europa, en 2016, los ciudadanos británicos votaron a favor de abandonar la Unión. Los motivos reales, mezclados con campañas insidiosas, pueden haber afectado los resultados; pero lo cierto es que los promotores del Brexit aprovecharon el descontento popular, frente a unas relaciones con el continente, que juzgaron desbalanceadas. Otro tanto, aunque sin el debido respaldo del pronunciamiento popular, lo hizo la administración Trump, cuando en 2018 decidió retirarse de la Asociación Trans-Pacífica, un acuerdo que fue negociado y firmado durante el período presidencial de Barak Obama.

En este momento, el proyecto de integración regional del Pacífico occidental, capitaneado por ahora, por RCEP, entra a depender, en sus objetivos de profundización, de la aceptación constante de la sociedad civil, que le marcará su legitimidad. Las condiciones para afianzar, en vez de perder la legitimidad, son de 3 órdenes. En primer lugar, el sostenimiento de la tendencia positiva hacia la inclusión social y la preservación de los bienes públicos. Asimismo, empleo, mejor ingreso personal, menor desigualdad dentro de los países y entre los países, producción descarbonizada y

evidencias en el mejoramiento ambiental son los principales factores que reflejarán el cumplimiento gubernamental de los compromisos con la sociedad.

Cada país enfila sus esfuerzos hacia ciertos objetivos de mediano y largo plazo, con énfasis dictados por la dinámica de las fuerzas sociales domésticas. Como lo muestra la Tabla 7, los países con economías industrializadas prevén la descarbonización de sus actividades para el año 2050. Los países de menor desarrollo relativo orientan sus esfuerzos hacia la superación de la barrera del ingreso medio. En el primer grupo están Japón, Australia, Corea del Sur y Nueva Zelanda, y, en el segundo grupo, Camboya, Laos, Malasia, Myanmar, Tailandia y Vietnam.

Tabla 5.
Metas de mediano plazo en RCEP

País	Año	Meta
Australia	2050	Descarbonización profunda
Brunei	2035	Entre los 10 países con mejor calidad de vida e ingreso per cápita
Camboya	2030	País de ingreso medio-alto
	2050	País desarrollado
China	2050	Gran país moderno y socialista: próspero, fuerte, democrático, de cultura avanzada, armonioso y bello
Corea del Sur	2050	Crecimiento verde. Cero emisiones
Filipinas	2040	Sociedad de clase media próspera, sin pobreza
Indonesia	2045	País avanzado y próspero, ubicado entre las 5 primeras economías mundiales
Japón	2050	Una sociedad de dignidad, constructora de confianza en Asia
Laos	2035	País de ingreso medio-alto
Malasia	2020	País desarrollado
Myanmar	2030	País pluralista y próspero
Nueva Zelanda	2050	Cero emisiones de gases de efecto invernadero
Singapur	2050	País <i>smart</i> , entre los líderes de la innovación digital y ciudad de clase mundial
Tailandia	2037	País desarrollado
Vietnam	2030	Entre los 3 más industrializados dentro de ASEAN.
	2045.	Industria de competitividad global. País industrializado

Fuentes: Elaboración propia, con base en Stromseth, J. ed. (2021). *Rivalry and Response. Assessing Great Power Dynamics in Southeast Asia*. Washington: Brookings Institution Press. Science Council of Japan (2005). *Japan Vision 2050*. Xinhuanet (18/10/2017). China Focus: Xi unveils plan to make China “great modern socialist country by mid-21st century. OECD (2009). *Green growth in action: Korea*. ClimateWorks. Australia (2020). Pathways to deep decarbonization in 2050: how Australia can prosper in a low carbon world. (Ministry of Environment, 2021). New Zeland’s projected greenhouse gas emissions to 2050.

Las metas de mediano plazo de los países individuales y de la Asociación serán monitoreadas, de manera creciente, por sociedades que buscan empoderamiento. La democracia económica que pretende profundizar RCEP se resiente del déficit de democracia política. Por lo tanto, la legitimidad del proceso de integración regional no puede ser alcanzada sin avances en los mecanismos de transparencia administrativa, por medio de la rendición de cuentas, en la participación de las organizaciones sociales y de la sociedad civil y en la adopción de mecanismos de elección de los gobiernos que eviten el desgaste causado por el autoritarismo.

Tratándose de sociedades multiculturales, con diferencias étnicas y religiosas, RCEP tiene otra fuente de legitimidad en el direccionamiento grupal hacia la garantía de las libertades en creencias. Es claro que la exposición creciente de las economías, dentro del mercado ampliado, exigirá la facilitación de la movilidad de las personas entre los países, ahondando la necesidad de establecer marcos seguros sobre los derechos humanos de sus trabajadores, sus familias, sin obstrucción a sus preferencias religiosas.

Importa tomar en cuenta una oferta creciente de bienes públicos, en la medida que su aprovechamiento acerca las sociedades a los gobiernos, que ganan, a su vez, en legitimidad y afianzan la integración regional. Esa provisión mejorada de bienes públicos depende de la posibilidad del uso equitativo de los frutos de la integración económica regional. Por el contrario, el conflicto social dentro de los países y la percepción del trato injusto en las relaciones entre los miembros de RCEP va a incidir en tensiones que pueden llevar a las rupturas con la Asociación y hasta la parálisis de esta.

Concretar la equidad en motor de la integración es desafío mayúsculo para RCEP. El desbalance es doble, por cuanto opera dentro de las sociedades, con porciones significativas aún en nivel de pobreza y entre los países, dadas las diferencias considerables de la desigualdad medida a través del Gini entre los países de RCEP, que han alcanzado altos niveles de ingresos y acceso a los servicios de salud y educación frente países de rentas medias y bajas del grupo, tales como Myanmar, Laos y Camboya, con índices muy bajos dentro del grupo y en la escala mundial.

De no menor importancia será la cooperación para mejorar los bienes públicos en otros subsistemas. Por ejemplo, son precarios los resultados en el subsistema 04 de asociación, el subsistema 06 en libertad de expresión en los medios de comunicación, el subsistema 10 de libertades religiosas y subsistema 12 de transparencia en la administración pública, con rotación del poder político. El pronunciamiento de ASEAN sobre el golpe de Estado en Myanmar ([Aljazeera, 2021](#)) es un anticipo

de la reformulación de los principios de coexistencia pacífica que se filtrará, posiblemente, a RCEP. La ampliación de la agenda, en ese sentido, es previsible, tanto por el interés de los gobiernos de ganar legitimidad, como por las exigencias crecientes de la opinión pública y los movimientos sociales.

En asuntos estratégicos, el grupo RCEP puede ser beneficiado de la experiencia alcanzada por ASEAN Regional Forum-ARF, el mecanismo de consultas y diálogo sobre seguridad, activo desde 1994. Todos los miembros de ARF han atendido los encuentros regulares en el nivel ministerial, que han tratado asuntos de interés en la zona, como la tensión con Corea del Norte, la criminalidad internacional, la cooperación en el manejo de los desastres y la preservación del sudeste asiático, libre de armas atómicas. En septiembre de 2020, el encuentro ministerial de ARF consignó el compromiso de cooperar en la prevención y respuesta a las enfermedades contagiosas, la cooperación para la seguridad regional y para luchar contra el reclutamiento infantil por organizaciones delictivas ([Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade, 2020](#)).

5. Conclusiones

El presente artículo se propuso abordar la viabilidad y alcance de la iniciativa RCEP, comprende, en su desarrollo, aspectos tales como la inclusión social, a través de la integración de las 15 economías asociadas, así como, los obstáculos más significativos y vías para afrontarlos. A partir del análisis de la Teoría de la Organización Humana de [Gregori \(2002\)](#) se detalló, para los 14 subsistemas, a partir de cifras oficiales de entes internacionales, los principales logros y desafíos en materia de equidad que enfrentan los países de RCEP y las diferentes líneas de acción que actualmente plantea este mecanismo de integración.

Como se detalló en el análisis, la búsqueda de la equidad económica ha sido compromiso de todos los Gobiernos nacionales y, aún más, son parte de los objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. No obstante, para lograr erradicar la desigualdad aún existe mucho camino por recorrer, en especial en los países de menor desarrollo relativo. En este sentido, en el presente artículo evaluó los avances que han tenido los países que integran el RCEP, en una exploración multidimensional, en los últimos años. En esta línea, se logra evidenciar en el grupo RCEP el acercamiento progresivo del desarrollo productivo y la inclusión social en el orden económico, con obstrucciones en el orden político y del derecho de asociación.

Una de las principales conclusiones del artículo es que las condiciones de inequidad, pobreza, acceso inequitativo a bienes y servicios públicos, ha propiciado

un malestar generalizado en los países del mundo, en el cual el motor de desarrollo inequitativo y con un privilegio al lucro e interés financiero no es socialmente aceptado al interior de los países. En este sentido, si bien, el comercio puede ser considerado como el eje central de interés para la cooperación entre los Estados, el hecho que no se incluyan condiciones dignas de trato al trabajador y que las ganancias del comercio, en el nivel fiscal, puedan contar con tributos que permitan mejorar las condiciones de vida de los países que alojan dicha inversión, son vistos de manera negativa desde las comunidades receptoras, que se manifestarán abiertamente en contra de perpetuar políticas económicas que profundicen la desigualdad.

En este contexto, como se detalló en el análisis de cifras, el reto para RCEP es inmensurable, pues las economías de los Estados miembros de RCEP es heterogéneo. Por ejemplo, como se analizó, previamente al 2019, Australia, Singapur, Japón, Nueva Zelanda, Malasia y Corea presentan las primeras rentas per cápita, subsistema patrimonial (S 08) y los mejores niveles en los subsistemas analizados. Ese mismo grupo sobresale en la inclusión social y la equidad en vivienda (S 01), salud (S 02), manutención (S 03), asociación (S 04), de seguridad (S 11), político (S 12) y jurídico (S 13). En educación (S 07), entre los países de menores ingresos, Indonesia, Tailandia y Vietnam acercaron esta inversión al 4 % del PIB en las últimas tres décadas, en tanto que, entre los países de ingresos altos Japón presentó descenso progresivo hacia el 4 %. En el subsistema de producción (S 09), Corea, Camboya, Japón y Vietnam presentan desempleo juvenil alto. En el subsistema religioso (S 10) se denuncia intolerancia en Brunéi, China y Myanmar, especialmente.

Sin embargo, también es importante resaltar que los resultados del ejercicio de simulación de escenarios a largo plazo muestran que, para los países de Asia, se espera que vía crecimiento económico se generen convergencias regionales en materia de equidad. Por ejemplo, al analizar el crecimiento del PIB, IDH y tasa de desempleo y se aplicó a 6 países: Australia, China, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam, donde se muestran los diferentes retos y estrategias que tiene cada país. Referente a la primera variable, las aproximaciones del modelo prevén que países como Malasia y Vietnam para el año 2025 presenten los porcentajes más bajos, siendo estos el 1,45 % y 1,91 % del PIB, respectivamente. No obstante, países como China y Tailandia presentan escenarios favorables en su aumento del producto interno bruto. La segunda variable clave, deja como referencia que Australia se destaca con el mayor índice, seguida de Indonesia y Tailandia.

De igual manera, China y Vietnam presentan particularidades similares al primer grupo de países con un índice alto, dado que su indicador supera el 0,6 (en una escala de 0 a 1) indicando que la calidad de vida, en materia de educación,

salud, esperanza de vida e ingresos de su población será alta para los siguientes años. Finalmente, la última variable de estudio en la simulación es el desempleo. Según las estimaciones, China se consolida como el país con una tasa superior al 18 % para el 2030, presuntamente, pero con una tasa baja en el año 2025. Así mismo, en Malasia, Indonesia y Vietnam, la tasa se mantiene constante entre el 1 % al 6 % en los siguientes 8 años, con pocas alteraciones en esta variable.

De acuerdo con los resultados, el cumplimiento de la meta de equidad en RCEP, en consonancia con los ODS, presentan una tendencia convergente, en cuanto que, la eliminación de la pobreza extrema y la voluntad para superar las desigualdades sociales son manifiestas. Convertirla en motor de la integración regional facilitó la negociación del acuerdo; sin embargo, la profundización de la integración regional y la viabilidad de la Asociación hacia el largo plazo enfrenta por lo menos 3 grandes desafíos. Por una parte, se halla la necesidad de disminuir la brecha entre los países, con el fin de evitar la pérdida de legitimidad que incentive la fatiga y la resistencia hacia el proceso. Esto, porque muchos sectores en los países de bajos ingresos son vulnerables a la competencia de los productores externos y sus extensas redes de distribución.

Por otra parte, una transformación política se ve necesaria para aplacar la opinión pública de ciertos países, así como en el nivel global, inquieta por la persistencia de regímenes autoritarios y con clara afectación sobre los derechos humanos. Hasta ahora, la tensión ha sido contrarrestada por el pragmatismo de la no injerencia en los asuntos internos de los socios; aunque, la presión de los movimientos sociales domésticos y externos puede estar llevando esa norma a sus límites. El otro desafío tiene que ver con la seguridad regional. A la tensión habitual hay que sumar el ruido que las tensiones geopolíticas entre Estados Unidos y China causan en los países de RCEP. Si bien, todavía un grupo mayoritario sostiene una posición de equilibrio, el riesgo de una división interna que obstruya la dinámica de la integración es real. Especialmente, si ciertos países optan por represalias comerciales y financieras, como medidas de contención de la emergencia de China, con intervención de actores extrarregionales como Estados Unidos y la Unión Europea.

Referencias bibliográficas

- Acharya, V., & Naqvi, H. (2012). The seeds of a crisis: A theory of bank liquidity and risk taking over the business cycle. *Journal of Financial Economics*, 106(2), 349-366.
- Aglietta, M., & G. Bai. (2012). *La voie chinoise : capitalisme et empire*. Odile Jacob.

- Aljazeera, (2021). ASEAN urged to take ‘decisive step’ by recognising Myanmar’s NUG. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2021/10/27/asean-myanmar>
- Asean.org. (8 de August de 1967). The Asean Declaration (Bangkok Declaration). Obtenido en <https://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>
- ASEAN. (2023). The ASEAN Way. Obtenido en: <https://asean.org/the-asean-way/>
- Australia. (2020). Pathways to deep decarbonization in 2050: how Australia can prosper in a low carbon world. Obtenido en: https://www.climatework-scentre.org/wp-content/uploads/2014/09/climateworks_pdd2050_initialreport_20140923-1.pdf
- Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade (2020). Annual report 2020-21.
- Banco de Desarrollo Asiático. (2018). Estadísticas de desarrollo Disponible en: <https://kidb.adb.org/>
- Benabour, R & E. Ok. (2001). Social mobility and the demand for redistribution: the POUM hypothesis. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2), 447-487.
- Colussi, M. (7 de mayo de 2020). *Barrios “marginales”, ¿población “marginal” también?* Obtenido en <https://www.alainet.org/es/articulo/206399>
- Corak, M. (2013). Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 79-102.
- Craven, C. (24/09/2019). “The Top Countries with 5G Deployments and Trials”. SDX central. <https://www.sdxcentral.com/5g/definitions/the-top-countries-with-5gdeployments-and-trials/>
- Dabla-Norris, M. E., M. K. Kochhar, M. N. Suphaphiphat, M. F. Ricka, & M. E. Tsounta. (2015). Causes and consequences of income inequality: A global perspective. *International Monetary Fund*.
- Deaton, A. (2021). COVID-19 and global income inequality (N.º w28392). *National Bureau of Economic Research*. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w28392>
- de Gregori, W. de. (2002). *Capital Intellectual. Administración sistémica*. Bogotá: McGraw-Hill.
- Education About Asia, (2020). *Understanding Democracy, Security, and Change in Post-2015 Myanmar*. Disponible en: <https://www.asianstudies.org/publications/eaa/archives/understanding-democracy-security-and-change-in-post-2015-myanmar/>
- Fox, J. (2019, February 10). *The Religion and State Project, Round 3*. Obtenido en: <https://www.thearda.com/data-archive?fid=RAS3>

- García, P. (2018). *Globalización y regiones: El diálogo Asia-América Latina y el Caribe*. Universidad Externado de Colombia.
- Hacker, J. S., & Pierson, P. (2020). Let them eat tweets: How the right rules in an age of extreme inequality. *Liveright Publishing*.
- Human Rights Watch. (2023). *Bangladesh: Spiraling Violence Against Rohingya Refugees*. Obtenido en: <https://www.hrw.org/news/2023/07/13/bangladesh-spiraling-violence-against-rohingya-refugees>
- Ipsos Global Advisor. (julio de 2021). Global Views on Exercise and Team Sports. Obtenido en <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-08/Global%20views%20on%20sports%20and%20exercise%20Global%20Advisor>.
- Janeway, W. (enero de 2021). *Cómo la desigualdad reduce el crecimiento*. Obtenido en: <https://nuso.org/articulo/como-la-desigualdad-reduce-el-crecimiento/>
- Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *The American economic review*, 45(1), 1-28.
- Lora, E. & Prada, S. (2016). *Técnicas de Medición Económica, Metodología y Aplicaciones en Colombia* [en línea]. Quinta Edición.
- Malthus, T. R., Winch, D., & James, P. (1992). Malthus: 'An Essay on the Principle of Population'. *Cambridge University Press*.
- Marx, K., & Engels, F. (1975). *Marx & Engels Collected Works*. Vol 01: Marx: 1835-1843.
- Mckinsey. (2023). *Asia on the cusp of a new era*. Obtenido en: <https://www.mckinsey.com/mgi/our-research/asia-on-the-cusp-of-a-new-era>
- Ministry of Environment. (2021). *New Zealand's projected greenhouse gas emissions to 2050*.
- OECD. (2009). *Green growth in action: Korea*. Climate Works.
- OPHI. Oxford Poverty and Human Development Initiative, (2020). *Charting pathways out of multidimensional poverty: Achieving the SDGs*.
- Organización Mundial de la Salud. (2021). *Banco Mundial y OMS: la mitad del mundo carece de acceso a servicios de salud esenciales y los gastos en salud abocan aún hoy a la pobreza extrema a 100 millones de personas*. Obtenido de <https://www.who.int/es/news/item/13-12-2017-world-bank-and-who-half-the-world-lacks-access-to-essential-health-services-100-million-still-pushed-into-extreme-poverty-because-of-health-expenses>

- Parlamento Europeo (1957). *Tratado de Roma (CEE). Sobre el parlamento*. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>
- Piketty, T. (2014). Capital in the Twenty-First Century: a multidimensional approach to the history of capital and social classes. *The British journal of sociology*, 65(4), 736-747.
- Science Council of Japan. (2005). *Japan Vision 2050*.
- Stromseth, J. ed. (2021). *Rivalry and Response. Assessing Great Power Dynamics in Southeast Asia*. Washington: Brookings Institution Press.
- The good country. (2020). *The Good Country Index*.
- Transparency International. (2020). Corruption Perceptions Index. Obtenido de <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>
- Undesa, (2020). *World social report 2020. Inequality in a rapidly changing world*. Department of economic and social affairs
- United Nations Statistics Division. (2020). *SDG Indicators Database*. <https://unstats.un.org/sdgs#:~:text=On%2023%20September%202021%2C%20the,Analytics%20and%20Advanced%20Access%20options>.
- Vásquez, I. y McMahon, F. (2020). The human freedom index 2020. *Cato Institute and the Fraser Institute*
- World Bank. (2020). *Education Statistics*. Obtenido en: <https://databank.worldbank.org/source/education-statistics-%5E-all-indicators>
- World Bank. (2021). *Gini Index (World Bank Estimates)*. Obtenido en: <https://genderdata.worldbank.org/indicators/si-pov-gini/>
- World Bank Group. (2022). *Correcting Course*. Washington: World Bank Group.
- World Justice Project. (2022). *Rule of Law Index*. Washington: World Justice Project. Xinhuanet. (18/10/2017). *China Focus: Xi unveils plan to make China "great modern socialist country by mid-21st century*.

CONSTRUCTIVISMO EN EL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA DESDE LAS PERSPECTIVAS WENTIANAS

CONSTRUCTIVISM IN THE ANALYSIS OF CHINA- LATIN AMERICA RELATIONS: A VIEW FROM WENTIAN PERSPECTIVES

Nina Lulushca Aguiar Mariño¹

ORCID: 0000-0002-2668-3124



RESUMEN

El artículo aborda la relación sino-latinoamericana desde la perspectiva del constructivismo, desafiando los enfoques materialistas que han predominado en los estudios sobre este tema. El constructivismo busca explorar aspectos que han sido subestimados por los discursos materialistas y abrir nuevas dimensiones de análisis en las relaciones internacionales entre China y América Latina.

Tradicionalmente, la visión de las relaciones exteriores se ha centrado en categorías históricas y teorías como el liberalismo neoliberalismo y la teoría de la dependencia. Sin embargo, el constructivismo busca comprender una nueva cultura internacional que trascienda lo material, incorporando aspectos culturales e ideacionales.

En este contexto, se analizan las identidades estatales de China y los países latinoamericanos como punto de partida para estudiar sus relaciones internacionales. Se reconoce que las percepciones compartidas, las normas y las narrativas culturales son fundamentales en la construcción de la identidad de los estados y en la formulación de sus políticas exteriores.

Se explora la correspondencia cultural entre el Estado chino y América Latina mediante el análisis de las “estructuras culturales” propuestas por Wendt en el sistema internacional: las culturas hobbesiana, lockeana y kantiana. Esta exploración permite comprender las lógicas culturales actuales entre los actores en el sistema internacional.

Es crucial destacar la influencia de los Estados Unidos en el sistema internacional y en su relación con China y los países de América Latina. Este enfoque resalta las complejidades y contrastes en las relaciones sino-estadounidenses y latinoestadounidenses, enmarcándolas dentro de la dinámica de la lógica lockeana que caracteriza la estructura global del sistema internacional.

¹ Departamento de Comunicación. Universidad Politécnica Salesiana (Ecuador). Docente e investigadora. Doctora en Estudios Latinoamericanos. Correo electrónico: naguiar@ups.edu.ec

Nina Lulushca Aguiar Mariño



La comprensión de las dimensiones culturales e ideacionales en estas interacciones internacionales ofrece una visión más completa de las relaciones y contribuye a una mayor comprensión de cómo estas dinámicas culturales moldean la identidad de los Estados y sus decisiones en el sistema internacional. El constructivismo emerge como un marco teórico valioso para enriquecer el análisis de las relaciones internacionales y abrir nuevas perspectivas en el estudio de las interacciones entre China y América Latina.

Palabras claves: América Latina, China, constructivismo, Estados Unidos, relaciones bilaterales, sino-Latinoamérica.



ABSTRACT

In this critical analysis, the Sino-Latin American relationship is approached from the constructivist perspective, challenging the materialistic approaches that have predominated in studies on this topic. Constructivism seeks to explore aspects underestimated by materialistic discourses and open new dimensions of analysis in the international relations between China and Latin America.

Traditionally, the focus of foreign relations has been on historical categories and theories such as neoliberalism and dependency theory. However, constructivism aims to understand a new international culture that transcends the material, incorporating cultural and ideational aspects.

In this context, the article centers on the state identities of China and Latin American countries as a starting point for analyzing their international relations. It acknowledges that shared perceptions, norms, and cultural narratives are crucial in shaping states' identities and formulating their foreign policies.

The cultural correspondence between the Chinese state and Latin America is explored through the analysis of Wendt's "cultural structures" in the international system: the Hobbesian, Lockean, and Kantian cultures. This exploration allows an understanding of the current cultural logic among actors in the international system.

It is crucial to highlight the United States' influence in the international system and its relationship with China and Latin American countries. This approach emphasizes the complexities and contrasts in Sino-American and Latin American-United States relations, framing them within the dynamics of the Lockean logic that characterizes the global structure of the international system.

Understanding the cultural and ideational dimensions of these international interactions provides a more comprehensive view of relationships and contributes to a deeper understanding of how these cultural dynamics shape states' identities and decisions in the international system. Constructivism emerges as a valuable theoretical framework to enrich the analysis of international relations and open new perspectives in the study of interactions between China and Latin America.

Keywords: Bilateral Relations, China, Constructivism, Latin America, Sino-Latin America, United States.

1. Introducción

En el análisis de la dimensión constructivista, se deben considerar variables como las identidades nacionales, las percepciones mutuas, los sentimientos de desconfianza, amistad o rivalidad, entre otros. Estos elementos, que provienen de los contextos tanto nacionales como internacionales, corresponden al plano ideacional e influyen como factores "cognitivos" en la toma de decisiones de los estados en su política exterior.

Desde el constructivismo, por anarquía se entiende a lo que acontece en el sistema internacional, como producto de construcciones sociales que toman sentido en un contexto histórico social determinado, y que se representan en las prácticas sociales. Mientras tanto, otras perspectivas teóricas apuntan a ver las relaciones desde un abordaje “material o de poder material”, que influye en las relaciones entre los actores del sistema internacional.

Una de las teorías preeminentes en el campo de las relaciones internacionales es el realismo, que se enfoca en aspectos materiales y ha tenido una influencia significativa en la disciplina. Destacados exponentes del realismo incluyen a Hans Morgenthau (1904-1980), Martin Wight (1913-1972), y Raymond Aron (1905-1983) Estos teóricos sostienen que los estados son los actores primordiales en las relaciones internacionales y que el poder desempeña un papel central en sus interacciones. Argumentan que la política internacional se caracteriza por la búsqueda del poder militar como un medio para la supervivencia y la promoción de los intereses nacionales.

Hans Morgenthau, junto con Edward Carr, es uno de los autores más influyentes en la escuela realista. [Morgenthau \(1986\)](#), enfatiza la importancia del poder en las relaciones internacionales y establece seis principios del realismo político, que incluyen la idea de que la política está gobernada por leyes objetivas arraigadas en la naturaleza humana y que el poder es esencial en la política internacional.

Por otro lado, [Kenneth Waltz, \(1988\)](#), un destacado pensador neorrealista contemporáneo, combina la teoría de sistemas con una visión estructuralista de la sociedad. Waltz clasifica las teorías de política internacional en reduccionistas y sistémicas, y argumenta que las teorías sistémicas se centran en las causas en el nivel internacional.

Waltz sostiene que la conducta de los estados no se puede predecir a partir de las características internas de los estados y que el equilibrio de poder es fundamental en el sistema internacional. El neorrealismo, influenciado por Morgenthau y Waltz, se convirtió en una forma de teoría de resolución de problemas durante la Guerra Fría, con un énfasis en el mantenimiento del orden y la estabilidad internacional.

En contraste, el constructivismo es una corriente teórica que plantea una dimensión paralela a la material en las relaciones internacionales. [Esteban Nicholls \(2012\)](#), señala que una crítica común al posestructuralismo y al constructivismo social es que estas teorías tienden a cuestionar la realidad y se basan en el relativismo discursivo.

Según Nicholls:

la crítica del realismo científico no es poco común: varios textos de las relaciones internacionales critican al posestructuralismo por su negación de la realidad y la ponderación del discurso (lingüístico) como la única “realidad” a la cual metodológicamente se puede apelar para emitir juicios en relación con el mundo “exterior”. Esto va en la misma línea que otros argumentos vertidos, principalmente desde el desarrollismo, los cuales aseguran que el posestructuralismo “reemplaza a la realidad con discurso y texto” (Nicholls, 2012, 171).

Nicholls insiste en que probar la existencia de una realidad externa al mundo de las ideas no es una preocupación postestructural, puesto que su análisis no parte de la llamada ansiedad cartesiana. Un análisis desde el constructivismo permite entender la realidad asociada a una construcción discursiva, la cual “no tiene nada que ver con negar la realidad” (Nicholls, 202, 174), sino como esta se estructura a partir de prácticas discursivas de construcción de la realidad.

La razón postestructural no tendría problemas en afirmar la existencia de la pobreza, la realidad del efecto físico de una bala en la cabeza o del potencial hipotérmico de las bajas temperaturas en la cumbre del monte Everest. No tendría problemas ya que su sentido no tiene nada que ver con demostrar, arraigarse a, sustentarse en, aceptar o negar la realidad del monte Everest, la pobreza o la bala en la cabeza. Su preocupación es, por el contrario, descubrir cómo la bala en la cabeza, más allá de la realidad física, llega a constituirse como realidad social o política a través del discurso y sus prácticas constitutivas (especialmente relaciones de poder). (Nicholls, 2012, 172-3)

Para los constructivistas, “las fuerzas del poder no solo son materiales, sino también son ideacionales: el poder puede entenderse también como la creación de identidades e intereses” (Lizama, 2013, 85). La conformación de las identidades e intereses estatales son las causas de las elecciones y reacciones de otros. La identidad influye en el comportamiento de los Estados y en la política exterior, y puede abordarse según el constructivismo, desde tres niveles.

En un primer nivel —nacional o local—, la construcción de la realidad social podría comenzar dentro del propio Estado y ser visible en el o los discursos internos; en un segundo nivel —bilateral—, la realidad se podría construir entre dos Estados; y en un tercer nivel —multilateral o internacional—, la identidad de un Estado y otro se ve influenciada por las normas sociales aprendidas dentro de la comunidad internacional. (Lizama, 2013, 89)

Para considerar las relaciones entre estados en el sistema internacional es importante identificar los elementos endógenos y exógenos que influyen en la construcción de la identidad de los estados y de sus intereses.

Las relaciones entre estados, por tanto, dependen de la estructura cultural dada como referencia para la construcción, no solo como comportamiento, “diferiendo así de los enfoques dominantes, que asumen que el Estado actúa en función de un interés predeterminado por la lógica de la anarquía, lo que implica considerarlo como un elemento exógeno al Estado” (Wendt, 1999, s/pág.).

Al existir una estructura de identidades e intereses que se inician en la interacción, los estados pueden reconstruir sus intereses y establecer compromisos compartidos bajo normas sociales, las que se configuran de significados colectivos, aceptados en el sistema internacional. Conforme explica Wendt:

...los procesos de formación de la identidad en condiciones de anarquía afectan primero y principalmente a la preservación de la “seguridad” del ser. Por lo tanto, los conceptos de seguridad difieren en función de cómo el yo-ser se identifique cognitivamente con el otro, y hasta qué punto esta identificación tenga lugar. (...) El significado de anarquía y de la distribución del poder depende de esta variación cognitiva. (Wendt, 2005, 9)

Wendt considera que una estructura cultural o social “consiste en el *stock* entrelazado de creencias, ideas, comprensión, percepciones, identidades o [...] ‘conocimiento’, que poseen los miembros del sistema” (Lizama, 2013,92).

Los sistemas se reproducen debido a que existen identidades que los causan, por ejemplo, “los sistemas de seguridad de autoayuda evolucionan a partir de ciclos de interacción donde cada parte actúa según siente al otro como una amenaza creando así la expectativa de que en el otro no se debe confiar” (Lizama, 2013,92). En otras palabras, son las identidades las que dan cabida a la gestación de los distintos dilemas de seguridad, desconfianza y alineación.

Wendt identifica tres “estructuras culturales” en el sistema internacional: las culturas hobbesiana, lockeana y kantiana. Para Wendt, aunque estas pueden verse afectadas por las culturas en el nivel nacional y transnacional, no implica que *el sistema de Estados* tenga una cultura que afecte el comportamiento general o sus elementos. Según Wendt:

...un aspecto clave de cualquier forma cultural es su estructura de roles. La posición de los sujetos está constituida por las representaciones del “yo” y del “otro” como tipos particulares de agentes relacionados de manera particular,

que a su vez constituye la lógica y la reproducción de requisitos de los sistemas culturales distintos (escuelas, iglesias, organizaciones políticas, y así sucesivamente). La reproducción de estos sistemas solo se produce cuando las funciones son ocupadas por personas reales, pero siendo que diferentes personas pueden ocupar la misma posición en el tiempo y lo hacen de diferente manera, los roles no se pueden reducir a los individuos. Los roles son atributos de las estructuras, no de los agentes. En principio pueden ser micro-estructuras, pero debo enfocarme en los roles como propiedades de las macro-estructuras, como representaciones colectivas. (Wendt, 1999, s/pág.).

Según Wendt, en el corazón de todas las formas de anarquía yace una posición específica; por ejemplo, en la perspectiva hobbesiana se trata del “enemigo”, en la lockeana es el “rival”, y en la kantiana es el “amigo”. Cada una de estas perspectivas conlleva una actitud por parte del sujeto y en relación con su posición con el otro.

Las ideas compartidas, las manifestaciones y la comprensión alrededor del otro, se constituirán en función de estos tres sistemas anárquicos. Los roles de enemigo, rival y amigo son interiorizados por los distintos actores del sistema internacional, y es en función de estos que se organiza la política mundial.

Los roles determinan una posición o postura particular en cada actor o Estado, lo que Wendt denomina “rol estructural” es decir, aquella “configuración de las posiciones subjetivas que entregan las ideas compartidas a quienes las poseen. (...) Este rol no es un atributo de los agentes o actores, ni tampoco las creencias del actor; es, en realidad, un atributo de la estructura. (Lizama, 2013, 92).

Considerando la estructura cultural planteada por Wendt, cabrían las siguientes preguntas: ¿Cuál es la estructura cultural que envuelve las relaciones sino-latinoamericanas? Y, ¿cómo se estructura el actual sistema “cultural” que anida las diferentes culturas?

2. Análisis crítico

2.1. Constructivismo: internalización y roles de identidad en la política internacional de China y América Latina

Aunque se ha estudiado exhaustivamente la relación latinoamericana con China desde perspectivas económicas y políticas se ha prestado poca atención a los componentes ideacionales que acompañan y envuelven dicha relación.

Los sentidos de significación que envuelven la relación entre China y Latinoamérica son de índole bilateral, regional y global. En la relación se conjuga una realidad construida de doble sentido, donde los factores endógenos (de los países) y exógenos (de la comunidad internacional) influyen en esta. Por lo tanto, se puede considerar que la realidad que alcanza la relación sino-latinoamericana, es de un segundo y tercer nivel. Implica la relación, normas sociales aprendidas dentro de la comunidad internacional —multilateral o internacional— (Lizama, 2013).

Al mostrarse que las estructuras anárquicas son culturales no se demuestra que ellas construyan a los Estados. Para ver esto, es útil tener en cuenta tres razones por las cuales los Estados pueden observar las normas culturales: 1. Porque se ven obligados a ello; 2. Porque es de su propio interés; 3. Porque perciben las normas como legítimas. Estas explicaciones se corresponden con las teorías neorrealistas, neoliberal e idealista sobre la diferencia que hacen las normas en la vida internacional, y tal vez por eso son vistos a menudo como mutuamente excluyentes. Sin embargo, creo que es más útil verlas como tres grados diferentes en los que las normas pueden ser internalizadas, y, por lo tanto, como tres vías diferentes a través de las cuales la misma estructura se puede producir (fuerza, precio y legitimidad). (Wendt 1999, s/pág.)

Durante las últimas dos décadas, el gobierno chino ha publicado varios informes bajo el título de “El Libro Blanco”, abordando diversas perspectivas y enfoques. Uno de estos informes lleva el título “China y el mundo en la nueva era”. El objetivo declarado por el gabinete de gobierno chino al publicar estos informes es mejorar la comprensión de la comunidad internacional sobre el desarrollo del país. “El documento presenta de forma sistemática los éxitos y el camino de desarrollo de China, así como el objetivo hacia el cual el país se dirige” (XINHUA Español, 2019). El escrito destaca que el desarrollo de China radica en que el país está desplegándose mediante interacciones con otras partes del mundo, inyectando energía positiva a la paz y el desarrollo del planeta.

En este camino, China (en un primer nivel, el de lo nacional o local) fue creando las condiciones actuales para que en el sistema internacional se la considere como “la promotora de recursos públicos de la comunidad internacional”. Suscitando así “la construcción de una nueva sociedad más humana” (XINHUA Español, 2019).

Siguiendo la perspectiva de Wendt, la cultura en las relaciones internacionales puede dar lugar tanto a conflictos como a cooperación, e incluso a una combinación de ambas. El autor sostiene que la existencia de un entendimiento común entre los actores no garantiza necesariamente la cooperación.

Esta concepción cuestiona la idea de que la colaboración se basa exclusivamente en un mundo de vida compartido, ya que ello conlleva una comprensión errónea de la naturaleza de los roles. Los roles son elementos inherentes a las estructuras del sistema y no se limitan a los actores individuales. En este sentido, la cultura de un sistema internacional se sustenta en una estructura de roles.

Bajo esta afirmación, se podría entender cómo dos actores tan diferentes, Latinoamérica y China, pueden estrechar lazos de cooperación y compartir una estructura cultural (en formación) en el nivel macro.

Las cualidades (roles) de cada actor en el nivel internacional se corresponden en la estructura cultural en el nivel micro y macro, en la estructura cultural los agentes comparten ideas comunes, manifestaciones e intereses.

Según el Gobierno chino:

China no puede desarrollarse de manera aislada sin el resto del mundo, y el mundo tampoco puede mantener la paz, el desarrollo, la prosperidad y la estabilidad sin China. (...) En esta nueva era, China no vacilará en su compromiso de seguir adelante en el camino del socialismo con características chinas, buscar el aprendizaje mutuo y la cooperación de beneficio mutuo, y trabajar junto con el resto del mundo. (XINHUA Español, 2019)

De acuerdo con Wendt hay otra posible causa estructural o cultural para ciertos patrones de comportamiento, “una idealista, que implica la emergencia de una nueva cultura política internacional en Occidente en la que la no violencia y el juego en equipo son la norma. Llama a esta cultura “Kantiana” porque la Paz Perpetua de Kant es su tratamiento más conocido” (Wendt, 1999, s/pág.).

Desde la Conferencia de Bandung en 1955, China, a través del discurso de Zhou En Lai, comenzó a posicionarse como el representante del llamado “Tercer Mundo”. China desempeña el papel de un Estado que, a pesar de su fuerza económica y política, no busca establecer una posición hegemónica en el sistema internacional. Al mismo tiempo, se presenta como un país que evita tomar partido por Estados considerados fuertes en términos económicos, políticos y militares, como Estados Unidos, diferenciándose también de Corea del Norte.² Esto fomenta el principio de no intervención en los asuntos nacionales internos de los países con los que interactúa.

En este proceso de interacción, una nueva cultura internacional está comenzando a formarse. Aunque es prematuro determinar el tipo de cultura que está emergiendo, es claramente diferente de la cultura asociada a la *pax americana*. Este papel ha llevado gradualmente a China a acercarse a los estados de América Latina, el Caribe y África.

La cultura kantiana se basa en una estructura de roles de amistad. En relación con el “enemigo”, el concepto de “amigo” ha sido poco estudiado en la teoría social. Parece haber buenas razones teóricas y empíricas para este desequilibrio. La enemistad es un problema mucho más grande para la política internacional que la amistad, y la historia sugiere que pocos Estados permanecen como amigos por mucho tiempo. (...) La amistad es una estructura de roles en la que los Estados esperan entre sí que se observen dos simples reglas (solo así existe la amistad). (Wendt, 1999, s/pág.)

Según Wendt, estas reglas son la no violencia implica que las disputas se resolverán sin recurrir a la guerra o amenazas de guerra. La regla de la ayuda mutua donde los países trabajarán juntos como equipo si la seguridad de uno es amenazada por un tercero. Aquí la amistad es temporalmente abierta, y respetarla supone una diferencia cualitativa con respecto a las alianzas. Los aliados se comprometen al comportamiento básico como amigos, pero no esperan que su relación sea indefinida. Las alianzas son acuerdos temporales y de conveniencia mutua dentro de la rivalidad, o tal vez enemistad. De esta manera los aliados esperan revertirla a una condición en donde la guerra entre ellos es una opción. Por otro lado, los amigos, pueden tener una pelea o discusión, pero con expectativas de continuar la relación (Wendt, 1999, s. p.).

Desde la década de 1970, China transformó su estrategia en política exterior, iniciando con la definición de tácticas diplomáticas específicas que se intensificaron con la ascensión de Deng Xiaoping en 1978. Estas tácticas han sido

2 Es importante señalar que, si bien Estados Unidos tiene un peso global y multidimensional en el sistema internacional, Corea del Norte posee un peso más regional y se destaca en la dimensión militar-estratégica.

continuadas, ajustadas y consolidadas por sus sucesores, incluyendo a Jiang Zemin (1993-2003), Hu Jintao (2003-2013) y Xi Jinping (2013 hasta la actualidad).

Las relaciones diplomáticas entre China y América Latina podrían ubicarse en dos etapas. La primera en la década del 70, con el reingreso de China a la ONU, y la segunda a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, especialmente, con el ingreso de China a la OMC en el año 2001 (Bartésaghi 2015).

...los primeros acercamientos entre China y AL fueron a través de Cuba, que estableció relaciones diplomáticas con China en 1960. El régimen cubano contaba con la simpatía de China, incluso proclamando su apoyo en la lucha cubana contra el imperialismo, por lo que la importancia de la afinidad política a partir del Maoísmo fue otro factor de impulso en la década del sesenta (Shixue 64, 2006). Además de Cuba, el país de avanzada en el restablecimiento de las relaciones con China fue Chile, siendo junto con Perú de los primeros en restablecer relaciones diplomáticas con China. Chile fue a su vez el primer país de la región en apoyar el ingreso de China a la OMC. En el caso de Argentina, México y Guyana restablecieron sus relaciones en 1972, Venezuela y Brasil en 1974, Surinam en 1976, Ecuador y Colombia en 1980, Bolivia en 1985 y Uruguay más tardíamente en 1988. Recientemente, cabe destacar el caso de Costa Rica, que restableció relaciones diplomáticas con China en el año 2007, siendo un hecho de importancia diplomática si se tiene en cuenta que Centroamérica es de las regiones que cuenta con un mayor número de países que aún responden diplomáticamente a Taiwán³. (Bartésaghi, 2015, 10)

La primera etapa de relación entre China y los países latinoamericanos se caracterizó, por los escasos intercambios económicos y comerciales, siendo las relaciones entre ambas partes en su mayoría de carácter político y diplomático. Para Ignacio Bartésaghi, las razones para el escaso relacionamiento entre estos países se encuentran:

...en la oposición de Estados Unidos en permitir cualquier acercamiento de China a la región (especialmente mientras duró la Guerra Fría o los gobiernos dictatoriales), pero también por las políticas públicas impulsadas por AL en dicha época, en particular la “política de sustitución de importaciones”, lo que no favorecía la cooperación económica con China. (Bartésaghi, 2015, 12)

3 Más allá de una estrategia diplomática, China ha expresado de manera clara su posición con respecto a Taiwán, destacando la importancia de la adhesión a la idea de la reunificación de una sola China. Esta manifestación se percibe como un gesto de disposición hacia la amistad y la comprensión mutua. La demostración de amistad por parte de algunos países latinoamericanos hacia China refleja la aplicación de la segunda regla en una relación kantiana de amistad. Según esta regla, ambas partes trabajarán como equipo frente a una amenaza política externa, siguiendo el principio de la ayuda mutua

La segunda etapa de las relaciones entre China y Latinoamérica podría ubicarse en la primera década del siglo XXI, cuando las relaciones aumentan y no solo están impulsadas por los intereses diplomáticos o políticos, sino y principalmente económicos y comerciales. Más allá del énfasis otorgado a la economía y al comercio, las consideraciones diplomáticas siguen siendo de importancia, siguiendo en debate el tema de Taiwán, Corea del Norte o Rusia.

En esta segunda etapa, si bien las relaciones siguen siendo de carácter bilateral, China ha desplegado una activa estrategia de participación en algunos organismos regionales, no importando su naturaleza financiera, económica o política.

Este es el caso de su participación en el BID, el estatus de observador en la Organización de Estados Americanos (OEA), su papel de observador del Parlamento Latinoamericano, su acuerdo de asociación con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), su calidad de observador en la ALADI, su participación en el Grupo de Río y su actual papel en la CELAC —rol que se vio potenciado con la creación de la Comisión recientemente creada en Cuba—, su participación en las reuniones de la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la CEPAL y más recientemente transformándose en observador de la Alianza del Pacífico. (Bartesaghi, 2015, 12-13)

El ánimo de China por formar parte de los distintos organismos internacionales de América Latina puede analizarse de forma complementaria a la evolución de las relaciones de cooperación y amistad entre ambas partes, donde China *como representante del tercer mundo*,⁴ y por su actual rol en el sistema internacional pretende ayudar a sus amigos latinoamericanos. Este hecho puede entenderse como un acto de reciprocidad, por la amistad hasta ahora demostrada por parte de los países latinoamericanos hacia China.

En ese sentido, las relaciones de China con los países de AL podrían dividirse en tres categorías, los denominados socios estratégicos donde se ubican Brasil, Venezuela y México, algunos autores ubican a Chile en esta categoría, mientras que otros incorporan a Argentina. En el caso de este país no hay que olvidar la importancia de los vínculos políticos debido al manejo que hizo Argentina frente a la condena internacional sobre la crisis de Tiananmen y por el apoyo de China al conflicto que Argentina mantiene con Gran Bretaña por las Islas Malvinas. En un segundo nivel se clasifican

4 BANDUNG va a imprimir algo nuevo en el fondo y en la forma. De las cenizas del colonialismo agonizante nacerá un mundo nuevo anticolonialista, opuesto a la partición del mundo en bloques y a la alineación tras una u otra potencia; nace la condena de los pactos y alianzas militares con los países occidentales y también el neutralismo. Es el primer encuentro de los grandes líderes de la independencia y la lucha antiimperialista: Nehru, Nasser, Sukarno, Chou En Lai, Sihanuk. Costa (n. d.).

a los países con los que China tiene una Cooperación Integral, caso de Chile o Argentina y Perú. Con el resto de la región no se define una tipología para las relaciones diplomáticas. (Bartésaghi, 2015, 17)

La colaboración entre el gigante asiático y los países latinoamericanos se acentuó cuando los gobiernos de la región mostraron afinidad con China, no solo en términos económicos sino también desde una perspectiva política. Esto se evidenció especialmente en países como Venezuela, Ecuador, Argentina y Bolivia, cuyos gobiernos de orientación política izquierdista cuestionaron la influencia de Estados Unidos en América Latina.

Paralelamente a la emergencia de China en el sistema internacional, especialmente en esta segunda etapa de relación, Latinoamérica, aparentemente se distancia de los Estados Unidos e inicia una acentuada relación con China.

Estados Unidos es un actor de importancia para entender cómo en el sistema internacional, una región como Latinoamérica puede en la estructura cultural macro del sistema internacional tener un tipo de relación de amistad con unos y rivalidad con otros.

Desde la perspectiva kantiana, se postula que “en una comunidad de seguridad pluralista, la guerra no es considerada una forma legítima de resolver las controversias” (Wendt, 1999, s/pág.). Esta premisa es fundamental para comprender las interacciones entre China y los países latinoamericanos, especialmente aquellos que exportan recursos naturales a China y cuentan con empresas chinas implicadas en su explotación, ya sea en el ámbito de minerales, petróleo o pesca.

A pesar de las relaciones económicas, políticas y culturales entre el gigante asiático y los países latinoamericanos, surgen conflictos. Un ejemplo de ello es la pesca ilegal en Ecuador, donde ha sido víctima de flotas marinas con bandera china cerca de la zona ecuatoriana de Galápagos. Este conflicto se resolvió sin llegar a la guerra, demostrando el desempeño de la gestión a través de medios pacíficos.

En este contexto, y desde una perspectiva kantiana, se reconoce que los conflictos pueden surgir; sin embargo, lo distintivo radica en que estos son gestionados mediante la negociación, el arbitraje o la intervención de tribunales. (Wendt, 1999, s/pág.).

La discusión previa indica que, al menos en teoría, en las relaciones entre los países latinoamericanos y China, los desacuerdos se solucionan mediante la aplicación de las diversas lógicas y tendencias que emanan de las dos normas de amistad.

Desde la visión materialista de la realidad, la aceptación de la existencia de una cultura kantiana es difícil de concebir, sin embargo y siguiendo a Wendt:

...es más fácil (...) explicar el cumplimiento de la cultura kantiana si se ha internalizado hasta el Segundo Grado, lo que implica que los Estados siguen las normas por razones de interés individual. La principal diferencia del caso del Primer Grado es que aquí los Estados no tienen el deseo de violar las reglas, y por lo tanto no necesitan ser coaccionados para cumplirlas en contra de su voluntad. (...) Con el tercer grado, los Estados en una cultura kantiana aceptan las demandas que las reglas generan para su comportamiento porque las perciben como legítimas. Esto significa que los Estados se identifican entre sí, no viendo la seguridad de los otros como instrumentalmente relacionada con la de uno, sino más bien siendo literalmente la suya propia. (Wendt, 1999, s/pág.)⁵

La relación sino-latinoamericana habría alcanzado el tercer grado de internalización. Los Estados latinoamericanos que mantienen una relación económica, política y diplomática con China perciben las demandas de la relación como legítimas, los Estados se identifican y consideran como propias a las normas construidas en el proceso de relación, independientemente de su origen.

Al haber pasado por el segundo grado de internalización en la relación que está atravesada por los intereses individuales. Es decir que, la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños no observa a China como un enemigo o rival.

La relación entre Estados Unidos y Latinoamérica es fundamental para entender la relación kantiana entre China y América Latina. Para Wendt, en la Cultura hobbesiana, “los enemigos se encuentran en uno de los extremos en el espectro de los diferentes roles dentro de las relaciones que rigen el uso de la violencia entre el “yo” y el “otro”. El enemigo se constituye por la representación del otro como un actor que (...) no reconoce el derecho de uno a existir como un ser autónomo” (Wendt, 1999, s/pág.).

Wendt se refiere “al alcance de la percepción respecto de las intenciones del ‘otro’, particularmente cuando se cree que ese ‘otro’ está tratando de matarnos o de esclavizarnos, o simplemente tratando de vencer o robar” (Wendt 1999, s/pág.). La enemistad implica a un “otro” que puede actuar de forma revisionista porque no nos reconoce. “El enemigo no reconoce en absoluto el derecho a vivir del otro como un sujeto libre, y por lo tanto busca ‘revisar’ la vida o libertad (llámese a esto ‘revisionismo profundo’)”. (Wendt, 1999, s.p.).

5 La clasificación de grados de internalización se encuentra detallada en la página 10 del artículo.

Esta forma de relación implica intenciones agresivas e ilimitadas, y los actores esperan bajo cualquier circunstancia y en cualquier momento acciones violentas. “La violencia entre enemigos no tiene límites internos, cualquier tipo de límite se debe exclusivamente a capacidades insuficientes (balance de poder o agotamiento) o a la presencia de una restricción externa (Leviatán)” (Wendt, 1999, s/pág.).

Bajo esta cultura, como es visible, no se ubican las relaciones sino-latinoamericanas, tampoco las relaciones sino-estadounidenses o latino-estadounidenses. “Un rival, por el contrario, sí reconoce nuestro derecho a la vida y a la libertad y, por ello, busca revisar solo nuestro comportamiento y propiedades (llámese a esto ‘revisiónismo superficial’)” (Wendt, 1999, s/pág.).

En la cultura lockeana la lógica del enemigo es remplazada por la de la rivalidad, estas representaciones del “yo” y el “otro” son menos amenazantes que las hobbesianas. A pesar de que la violencia como idea está presente, a diferencia de los enemigos, los rivales no tratan de conquistar o dominar, más bien esperan actuar entre sí como si reconocieran sus soberanías. En el análisis de Wendt, es la lógica lockeana la que ejerce su predominio en la estructura del sistema internacional.

Al explorar estas dinámicas, es crucial examinar cómo se manifiestan las relaciones políticas, económicas y diplomáticas entre China y Estados Unidos, así como entre los países latinoamericanos y Estados Unidos. Este enfoque permite destacar las complejidades y contrastes inherentes a las relaciones sino-estadounidenses y latino-estadounidenses, enmarcándolas dentro de la dinámica de la lógica lockeana que caracteriza la estructura global del sistema internacional.

Nos tratamos como adversarios”, dijo el exdiplomático estadounidense Henry Kissinger, en el cuadragésimo aniversario de la normalización de las relaciones con China. Si bien hoy China y Estados Unidos tienen embajadas y contactos regulares, el acuerdo parece ser cada vez más crudo. (...) El secretario de Estado republicano, Mike Pompeo, pareció refutar el legado de Kissinger y Nixon en China, criticando el “viejo paradigma del compromiso ciego” y preguntando “¿qué tienen que mostrar los estadounidenses ahora 50 años después?”. Pompeo dijo esto después de que Washington ordenó el cierre del consulado de China en Houston, en medio de acusaciones de que estaba relacionado con el espionaje y el robo de propiedad intelectual. Beijing respondió ordenando el cierre del consulado de Estados Unidos en la ciudad suroccidental de Chengdu. Los acontecimientos se producen en un momento en que “muchos creían que las tensiones entre Estados Unidos y China no podrían empeorar”, dijo Natasha Kassam, experta en China del Instituto Lowy y exdiplomática australiana. Kassam lo comparó con la reciente ofensiva contra los medios estatales chinos en Estados Unidos,

que condujo a la expulsión de periodistas estadounidenses que trabajan en China, diezmando al cuerpo de prensa en Beijing y obstaculizando los informes sobre la segunda economía más grande del mundo en medio de una pandemia global. (CNN Mundo, julio 2020)

La rivalidad subyace al conflicto, condiciones que detrás de una relación de amistad no se observan, como la violencia bajo amenaza al otro, se ven presentes en la cultura lockeana. “Las implicaciones de la rivalidad para el ‘yo’ son menos claras de lo que son para la enemistad, puesto que las restricciones percibidas por el ‘otro’ generan un estadio de elección. Si el ‘otro’ es un enemigo, entonces el Estado no tiene otro remedio más que responder de la misma manera. No es así con la rivalidad” (Wendt 1999, s/pág.). Pese a los actuales conflictos entre Estados Unidos y China, ninguno de los dos países opta por atacar militarmente al otro, ambos se comportan “de forma *statu quoista* en torno a la soberanía”. De no ser así, los riesgos serían elevados. Los actores buscan estrategias alternativas que en el sistema internacional generen para sí, ganancias y aprobación con el resto de estados del sistema internacional (Wendt, 1999, s/pág.).

Tanto Estados Unidos como China han limitado la violencia. Estos límites se expresan en lo que Wendt denomina “una relación inter-psicológica, una conjunción de creencias sobre el ‘yo’ y el ‘otro’. Si estas creencias cambian, también lo hace la rivalidad”.

En este contexto las relaciones sino-estadounidenses han sobrepasado la dimensión micro de las percepciones subjetivas y se han extendido a un nivel macro, donde la rivalidad se observa y trata colectivamente, en este nivel los estados rivales, en este caso Estados Unidos y China, empiezan a actuar sobre las posibilidades que la estructura les brinda, antes que entre sí.

Estados Unidos con el ánimo de suscitar en el sistema internacional una reprimenda colectiva contra China, por la problemática en Hong Kong, hace un llamado público a la coalición con el objetivo de retornar el *statu quo* en el sistema internacional. Sin embargo, China, quien mantiene una relación kantiana con un gran número de países y regiones, ha logrado su propia coalición y ha desmantelado las iniciativas estadounidenses.

El discurso chino de “equilibrio de poder” y de reconocimiento mutuo de la soberanía, es lo que le ha llevado a China a una aparente victoria. La identidad China correspondería con la figura de una cultura kantiana en el sistema

internacional.⁶ Los países latinoamericanos y africanos que mantienen con Estados Unidos una relación lockeana son en la actualidad los que apoyan internacionalmente a China. El alineamiento para con China por parte de algunos países de América Latina se convierte en una posición reconocida.

Su relación supone una rivalidad, donde los actores, por supuesto, no se matan entre sí y tampoco podrían enfrentarse militarmente en situaciones de violencia. Pero esto no quiere decir que, en momentos de tensión podrían ejecutarse acciones violentas. “La violencia entre los rivales es autolimitante, limitada por el reconocimiento del derecho del otro a existir. Este es el tipo de violencia característico de la “civilización” (Wendt, 1999, s/pág.).

Representar al otro como un adversario en la política exterior y en el comportamiento genera una dinámica particular de interacción. En este contexto, si los actores perciben a sus adversarios como reales y creen que se requiere un endurecimiento de ciertas condiciones, ya sea en términos económicos o políticos, es probable que las consecuencias se vuelvan tangibles bajo esas condiciones. Los estados tienden a adoptar respuestas que reflejan actitudes revisionistas superficiales hacia sus adversarios.

Contrastando con esto, la percepción de Estados Unidos y su relación con América Latina, especialmente desde la perspectiva de países como Venezuela y Cuba, se caracteriza por ser vista como una interferencia⁷. Este punto de vista se opone a la posición de China, que generalmente, sigue la norma de no intervenir en los asuntos de otras naciones.

A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, cuya relación con China se fundamenta en una perspectiva kantiana que implica grados de interés y legitimidad (acciones autónomas y no condicionadas), la relación con Estados Unidos ha sido históricamente moldeada por una funcionalidad establecida normativamente.

Desde la hipótesis constructivista, en una cultura lockeana la internalización, en un primer y segundo momento se presenta como una obligación.

6 Es de importancia aclarar que la referencia que hace Wendt con respecto a las estructuras culturales no es fija ni cae en esencialismos, su análisis de las estructuras culturales gira entorno a la posibilidad de coexistencia de varias culturas en el sistema internacional. Noción que aún posibilita pensar en la reconfiguración identitaria de China.

7 El mayor temor de Estados Unidos es que la creciente participación de China en la economía mundial modifique de alguna manera la posición que los países de Latinoamérica mantienen sobre su liderazgo. China, sin embargo, se ha empeñado durante todos estos años en presentarse como un país pacífico y pragmático. (Aguiar, 2023, 28).

Algunos no pasan de este punto”, pero esto no se aplica para la mayoría de Estados, quienes obedecen las normas porque aceptan tales demandas normativas como legítimas. Los costos y beneficios de violar la norma no figuran en las opciones porque se han removido como opción del “árbol de decisión”. Lo mismo ocurre en la cultura lockeana plenamente internalizada, la mayoría de los Estados cumplen con las normas porque las perciben como legítimas, porque se identifican con ellas y quieren cumplirlas. Los Estados son *statu quoistas*, no solo a nivel del comportamiento, sino a nivel del interés también, y como tales, son actores más plenamente auto-regulados. (Wendt, 1999, s/pág.)

A pesar de que en una cultura lockeana los Estados “tienen el suficiente espacio social como para que el respeto a las normas sea una opción” no pueden evadir los criterios que les posibilitan un reconocimiento en el sistema.

Un hecho que finalmente institucionalizaron al establecer la soberanía empírica como el criterio para la entrada en la sociedad internacional. Los actores que fallan esta prueba no son reconocidos por el sistema internacional como individuos, lo que hace que sus intereses sean más difíciles de realizarse. En este sentido, la institución de la soberanía puede ser vista como una “estructura de cierre”, ejerciendo un poder estructural que mantiene a cierto tipo de jugadores fuera del juego de la política internacional. (Wendt, 1999, s/pág.)

Históricamente, la relación entre los países latinoamericanos y Estados Unidos, en sus interacciones, han saltado de la identificación al conflicto, sin atravesar los terrenos de la amistad. Esta razón puede justificarse con lo que Wendt denomina el cuarto efecto; el último efecto constitutivo de los cuatro efectos revisados por el autor, como aspectos de un “Efecto Foucault”. Tras este efecto los Estados se constituyen como individuos “posesivos”. Wendt toma este “como efecto de las identidades de rol de los Estados, y es una base fundamental para la rivalidad.

La estructura de roles de rivalidad entre Estados Unidos y ciertos países de Latinoamérica se alimenta de esta concepción. Los rivales son miembros de un grupo en el que los individuos no se matan unos a otros, pero que, al ser parte de una identidad colectiva, están en riesgo de caer en custodia celosa, de algunos de sus miembros.

Para Wendt los sistemas son una función de las estructuras sociales, y estas se componen de ideas que pueden ser compartidas o no. Entre China y América Latina, así como entre Estados Unidos y América Latina, “las estructuras y roles se inician con representaciones de los Estados en torno al “yo” y al “otro” (rol de identidades) y las consiguientes prácticas, pero es a nivel macro, con

relativa autonomía de lo que los Estados piensan y hacen, donde ellos adquieren las lógicas y tendencias que persisten a través del tiempo” (Wendt, 1999, s/pág.).

Desde que las relaciones entre China y América Latina iniciaron, existe la tendencia entre ambos actores a internalizarla más profundamente, moviéndose desde el primer grado de internalización hacia el tercero. Los actores se ven impulsados a compartir un trasfondo cognitivo como es el de la amistad, llegando a darla por sentada, en lugar de los objetos de cálculo.

Según Wendt, una vez que una cultura lockeana se ha internalizado, hay muy pocas posibilidades de que degenera en una hobbesiana, y lo mismo entre kantiana y lockeana. Pensar en un giro en las relaciones sino-latinoamericanas a futuro, no es una garantía, de igual manera especular en argumentar que se produzcan cambios entre Estados Unidos y América Latina no es una opción, a menos que haya como dice Wendt, un gran *shock* exógeno, lo que es poco probable.

3. Conclusiones

En resumen, los estudios sobre las relaciones entre China y América Latina han sido examinados desde diversas perspectivas materialistas dentro del ámbito de las relaciones internacionales, como los enfoques de la dependencia, el realismo y el liberalismo.

Estas aproximaciones tienden a centrarse mayormente en aspectos económicos y políticos, descuidando las dimensiones culturales e ideacionales que también desempeñan un papel significativo en la configuración de estas interacciones.

En este artículo, por el contrario, se ha buscado explorar las relaciones sino-latinoamericanas desde una perspectiva constructivista. Los aportes de Wendt y su enfoque constructivista han sido particularmente relevantes para comprender las dinámicas en estas relaciones. Wendt resalta la importancia de las estructuras culturales y las ideas compartidas en el sistema internacional.

Desde esta perspectiva, se reconoce que las interacciones entre China, América Latina y Estados Unidos no se limitan exclusivamente a factores materiales o económicos, sino que también están moldeadas por significados, normas y narrativas que influyen en las percepciones y acciones de los actores.

A través del constructivismo, se puede comprender mejor cómo China ha buscado establecer una relación con América Latina basada en la igualdad y

el beneficio mutuo, distanciándose de la imagen imperialista asociada a Estados Unidos. Esta postura ha sido discursivamente construida en función de experiencias compartidas, como la lucha contra la agresión imperialista y colonial, lo que ha facilitado una mayor identificación entre China y los países latinoamericanos.

Los aportes de Wendt nos permiten entender que el poder en las relaciones internacionales no se limita únicamente a recursos materiales, sino que también involucra el ejercicio de significados y narrativas socialmente aceptadas que influyen en las preferencias y comportamientos de los actores. La formación de una estructura cultural comprende identidades, intereses y normas compartidas que se desarrollan a través del contacto intersubjetivo entre los actores en el sistema internacional.

Al analizar las relaciones entre China, América Latina y Estados Unidos en el sistema internacional, es fundamental tener en cuenta tanto las perspectivas materialistas como los aportes del constructivismo, que enfatiza las dimensiones culturales e ideacionales que influyen en la configuración de estas interacciones. El constructivismo emerge como una herramienta valiosa para comprender la complejidad y riqueza de estas relaciones, al considerar la influencia de significados compartidos y estructuras culturales en la dinámica de las relaciones entre los actores en el sistema internacional.

Referencias

- Aguiar M., N. (2023). El DragonDragón al desnudo. El discurso de la Academia Latinoamericana sobre China. *Abya Yala*. UPS. <https://doi.org/10.17163/abyaups.1>
- Bartasaghi, I. (2015). La política exterior de China desde la perspectiva e intereses de América Latina. In R. I. León de la Rosa & J. C. Gachúz Maya (Eds.), *Política Exterior China: relaciones regionales y cooperación* (pp. 245-278). Ciudad de México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Retrieved from https://ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/2015/politica_exterior_china_desde_la_perspectiva_intereses_america_latina.pdf
- CNN Mundo (24 de julio 2020). Análisis | A medida que los consulados de China y EE.UU. cierran, aumenta el riesgo de que escalen los de errores y las tensiones. <https://cnnespanol.cnn.com/2020/07/24/analisis-a-medida-que-los-consulados-de-china-y-ee-uu-cierran-aumenta-el-riesgo-de-que-escalen-los-de-errores-y-las-tensiones/>

- Costa, M. P. (n. d.). *Bandung año veinte. El despertar del tercer mundo* (pp. 88-97). Retrieved from <https://docplayer.es/41366607-El-despertar-del-tercer-mundo.html>
- Creús, N. (2013). El concepto de poder en las relaciones internacionales y la necesidad de incorporar nuevos enfoques. *Estudios internacionales* (Santiago), 45(175), 63-78. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27372>
- Girón, A. (2000). *Schumpeter: Aportaciones al pensamiento económico*. Comercio exterior.
- Katz, C. (2018); América Latina desde la teoría de la dependencia; Ediciones Herramienta; Herramienta; 24; 1-17 Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/105009>
- Lemus D., D. (2013). Discurso, identidad y praxis en la política exterior de China en África a la luz del constructivismo, 1949-2000. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (116), 111-144.
- Lizama, N. (2013). El constructivismo como nueva perspectiva para analizar las relaciones entre Estados: el caso de la crisis del gas entre Bolivia y Chile. *UNIVERSUM*, 28(2), 83-102.
- López A., J., & Rodil Marzabal, Ó. (2019). La inserción comercial de China en Latinoamérica. *UNAM-Facultad de Economía*, 78(310). <http://dx.doi.org/10.22201/fe.01851667p.2019.310.71549>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (2008). *Texto íntegro del Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*. <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t521035.shtml>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (2011). *China y Unión Europea Sostuvo 2.ª Ronda del Diálogo Estratégico de Alto Nivel*. <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t822698.htm>
- Morgenthau, H. (1986). *Política Entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Editorial GEL. Buenos Aires.
- Nicholls, E. (2012). Los críticos de lo crítico: una defensa de la razón posestructuralista en la teoría de relaciones internacionales. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 12, 167-185.
- Sánchez I., F. (2003). La relación de Latinoamérica y los Estados Unidos desde la visión de Salvador Allende. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 275-288.
- Santa Cruz, A. (2014). El constructivismo y las relaciones internacionales. In A. Santa Cruz (Ed.), *El constructivismo y las relaciones internacionales* (pp. xx-xx). Ciudad de México: CIDE.8428719.htm

- Waltz Kenneth. (1988). *Teoría de la política internacional*. Editorial GEL. Buenos Aires.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.
- Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1, 1-47. Retrieved from www.relacionesinternacionales.info
- Wendt, A. (2014). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella: la construcción social de la política del poder. In A. Santa Cruz (Ed.), *El constructivismo y las relaciones internacionales* (pp. 120-180). Ciudad de México: CIDE.
- Xinhua. (2019). China publica libro blanco para facilitar entendimiento sobre su desarrollo. <http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2019/0929/c31621-9619160.html>

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION IN LATIN AMERICA: A HISTORICAL PERSPECTIVE

Adriana Paniagua Sánchez¹

ORCID: 0000-0002-9395-2080



RESUMEN

A menos de diez años de que la Agenda 2030 termine, y a más de siete décadas del surgimiento de las primeras estrategias de cooperación para el desarrollo, emergen cuestionamientos y retos sobre sus alcances. Este artículo plantea recuperar el proceso histórico de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) desde 1945 hasta el presente, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe. Para lo cual pretende recuperar la contribución latinoamericana en la construcción de este proceso para repensar una cooperación capaz de afrontar los desafíos presentes, tales como los planteados por la pandemia de la COVID-19 y prever situaciones futuras, como una aproximación para avanzar en el proceso de transformación y búsqueda de alternativas para generar relaciones estructurales más equitativas desde y para la región sin depender de la ayuda tradicional Norte-Sur.

Palabras clave: Agenda2030, América Latina, cooperación internacional, desarrollo, pandemia, subdesarrollo.



ABSTRACT

Less than ten years after the 2030 Agenda ends, and more than seventy years after the emergence of the first development cooperation strategies, questions and challenges regarding its scope are emerging. This article proposes to recover the historical process of International Development Cooperation (IDC) from 1945 to the present, from the perspective of Latin America and the Caribbean. For which it aims to recover the Latin American contribution in the construction of this process to rethink a cooperation capable of facing present challenges, such as those posed by the COVID-19 pandemic and anticipate future situations, as an approach to advance the process of transformation and search for alternatives to generate more equitable structural relations from and for the region without depending on traditional North-South aid.

Keywords: Agenda2030, development, international cooperation, Latin America, pandemic, underdevelopment.

¹ Área de especialización: Formación estructural, desarrollo e integración de América Latina, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Estudiante del Doctorado en Estudios Latinoamericanos. Correo electrónico: paniagua.sadriana@gmail.com

Adriana Paniagua Sánchez



Introducción

La incertidumbre creada por la pandemia de la COVID-19 durante el año 2020, evidenció la vulnerabilidad de la vida ante eventos que pueden aparecer en cualquier momento, así como el desafío para resolver distintas crisis al mismo tiempo en temas tan amplios como el cuidado de la salud, el ambiente y la economía. En este sentido, la cooperación internacional jugó un papel primordial en el despliegue de la ayuda durante la situación de emergencia, sin embargo, de manera desigual para los países del Sur.

Por ello, el objetivo de este artículo es recuperar el proceso histórico de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID, en adelante) desde 1945 hasta el presente, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe. Para ello, parte de la hipótesis de que se requiere recuperar la contribución latinoamericana en la construcción de este proceso para repensar una cooperación capaz de afrontar los desafíos presentes, tales como los planteados por la pandemia de la COVID-19 y prever situaciones futuras, como una aproximación para avanzar en el proceso de transformación y búsqueda de alternativas para generar relaciones estructurales más equitativas desde y para la región sin depender de la ayuda tradicional.

Metodológicamente, este trabajo parte de la revisión de los principales hechos históricos que han producido y reproducido la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina, con base en el marco de las estrategias de desarrollo generadas en los organismos y conferencias internacionales desde 1945, parte de la ruptura y continuidad de las estrategias de la cooperación actual. Así como de la literatura que ha analizado el impacto de su construcción en la región. Para posteriormente, centrar el análisis en la vigencia de la contribución latinoamericana en la transformación de la geopolítica de la cooperación entre los países del Sur.

El artículo se presenta en cuatro partes: la primera de ellas plantea el marco en que emerge la Cooperación Internacional para el Desarrollo al final de la Segunda Guerra Mundial y desde qué ámbito de las relaciones internacionales es entendido. La segunda parte menciona la construcción de las estrategias de cooperación para el desarrollo en las cuales interviene América Latina y el Caribe.

En la tercera parte se incluye el desarrollo de las estrategias de la cooperación entendidas dentro de un proceso de crisis y evaluación. Finalmente, se incluye un análisis sobre la necesidad de transformar la cooperación en América Latina frente a los desafíos que evidenció la pandemia de Covid-19 y que se reflejan en los procesos de cooperación latinoamericanos.

La emergencia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial la cooperación internacional se convirtió en el instrumento político de mayor utilización para preservar la paz y la seguridad internacionales. La creación de las Naciones Unidas (ONU, en adelante) en 1945, permitió coordinar la institucionalización de sus prácticas en las relaciones internacionales.

La construcción de la cooperación internacional supuso la suma de una serie de esfuerzos y disputas que incluyó un nuevo paradigma tanto de planificación de políticas e instituciones como de inclusión y voluntad en todos los niveles. Algo que la Sociedad de Naciones², como primera propuesta de cooperación de magnitud internacional, en 1919 cumplió apenas de manera general.

Con base en esa experiencia, las conferencias formuladas por los aliados en el transcurso de la Segunda Guerra se basaron en generar un programa de cooperación a través de dos instituciones para lograrlo, una de ellas, las Conferencias de Bretton Woods en 1944, que reorganizó el sistema monetario; y, en segundo lugar, las Naciones Unidas, con la tarea de conformar un organismo capaz de reunir, a través de la cooperación, el interés por la paz y la seguridad en vez de dirigirse de manera unilateral.

Sin embargo, la reconfiguración en la posguerra, aunque basada en la cooperación, se generó dentro de una disputa entre las potencias ganadoras por dirigir los programas de reconstrucción que terminó por generar el contexto de Guerra Fría entre los dos bloques dominantes.

Por un lado, los Estados Unidos (EE. UU.), del bloque capitalista, al haber participado en momentos concretos de las dos guerras mundiales, y lograrla rendición de Alemania de manera incondicional (con ayuda de la Unión Soviética y la Gran Bretaña, entonces como aliados durante la guerra); permitió que en 1945 emergieran como única y mayor potencia industrial sin pérdidas mayores en su territorio, lo cual fortaleció su expansión durante la época entre guerras y, posibilitó durante los casi treinta años siguientes, producir los principales productos industriales con mayor eficiencia que otras potencias, esto le permitió consolidar una hegemonía en todos los campos en el nivel mundial (Wallerstein, 2009).

2 El fracaso de la Sociedad de Naciones se vincula, en parte a las disputas crecientes en Europa y la entrada tardía de algunos actores a la Sociedad, entre ellos los Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), en 1926 y 1934 respectivamente. Evidenció que no bastaba institucionalizar la cooperación para asegurar la paz sin una normatividad y voluntad política de hacerla cumplir.

Por el otro lado, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), del bloque socialista, había participado en ambas guerras, en una revolución interna y en los procesos de negociación tras 1945, con innumerables pérdidas económicas y humanas en su territorio, las cuales no le permitieron adaptarse de la misma manera en los procesos de reconstrucción.

El giro en las propuestas se manifestó en el área económica a través del Plan Marshall, un programa de reconstrucción de infraestructura y del sistema industrial europeo por parte de los EE. UU., el cual funcionó también como propaganda ideológica de contención del comunismo, principalmente, enfocada hacia los países europeos que podían tener un acercamiento con la URSS. De 1947 a 1952, los EE. UU. destinaron una inversión de casi 13 000 millones de dólares (aproximadamente un 2.5 % del PIB de la época) (Prado, 2014: 294).

El amplio éxito del Plan Marshall generó un creciente interés por crear programas similares para otras regiones, por lo que se convirtió en un referente de cooperación. Se trata pues de una propuesta de cooperación iniciada en la creciente hegemonía estadounidense tras la posguerra que incluyó la creación de nuevas estrategias de atracción para todas las regiones del mundo.

En este contexto, el 20 de enero de 1949, Harry S. Truman, presidente de los EE. UU., pronunció el discurso que sentó las bases del desarrollo, conocido como el Punto IV, en el cual tomó de ejemplo el progreso industrial de su país y de los países europeos, y el momento único de paz tras las guerras para hacer un llamado, para compartir su progreso con las áreas más atrasadas del planeta, los subdesarrollados, para que fueran parte del progreso económico y social.

El Punto IV, fundó una nueva era, la del desarrollo (Mendoza, 2021), y con ello dividió al mundo en dos categorías: desarrollo y subdesarrollo, para no separarse de las cuestiones sociales hasta la actualidad. Sus palabras transformaron la perspectiva del mundo en dos aspectos.

Según Gilbert Rist (2002: 90): “la nueva dicotomía desacreditaba el sistema colonial del siglo XIX, incluyendo al mundo en un paradigma del desarrollo, con ayuda de la descolonización”, como propaganda tras el final de la guerra. Y, en segundo lugar, “le permitió crear un nuevo imperialismo anticolonial”, “al justificar la intervención si no se pudiera permanecer pasivo ante la miseria”, pero diferente a los métodos que utilizaban la fuerza como instrumento común de poder (Rist, 2002:90).

El discurso del desarrollo cambio la forma de ver el mundo, en la medida en que para acceder a sus demandas había que reconocerse como parte de esa narrativa. Al respecto, Esthela Gutiérrez y Édgar González (2010:15) mencionan que

la connotación de desarrollo³ implicó reconocer una desigualdad de condiciones de atraso. La creación de instituciones, escuelas y asesorías que no existían. Para su comprensión surgió la teoría del Desarrollo, o Economía del Desarrollo para dar respuesta a esas interrogantes y cuyo momento es responsable de constituir un nuevo sujeto político conocido como “subdesarrollo” o Tercer Mundo.

Desde esta perspectiva, la visión de la cooperación se transformó en las relaciones internacionales para vincularse con los principios del desarrollo al crear la Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuyo objetivo final es conseguir el desarrollo. La CID se basó en dos pilares: 1) el Plan Marshall, como la forma de ejercer la cooperación, y 2) el Punto IV, que creó el paradigma de la distribución de la ayuda en el nivel mundial, dentro de las relaciones Norte (mundo desarrollado) - Sur (mundo subdesarrollado), desde donde las cuestiones de la ayuda se han ampliado para incorporar nuevos temas y actores internacionales.

En esta idea, [Citlali Ayala \(2012:13\)](#), recupera que la comprensión de la cooperación es polisémica, no puede entenderse dentro de un solo concepto. Su área de acción es creada al amparo del sistema de las Naciones Unidas desde donde la CID se ha entendido, en general, como aquella destinada a mejorar las condiciones de vida de la población de los países subdesarrollados en principio, de menor renta relativa y de combate a la pobreza, y por esta naturaleza se ha incluido a todo tipo de instituciones encargadas de velar por la seguridad y condiciones de bienestar general.

Sobre este aspecto, [Bruno Ayllón \(2007: 29\)](#), menciona que parte del problema de no tener un solo concepto de la CID tiene que ver con el uso del término dentro de la literatura sobre el desarrollo, principalmente de origen estadounidense. En donde las referencias hacia la “ayuda exterior” (con cualquier tipo de interés: económico, cultural o militar, etc.), “asistencia para el desarrollo” o “cooperación para el desarrollo” (que sí reconocen la asistencia con una relación de desigualdad), se utilizan como sinónimos; sin importar que entre ellos tienen matices diferentes.

Este artículo retoma por ello el concepto de CID con el reconocimiento de una desigualdad estructural presente desde el momento en que América Latina se asumió dentro de las regiones subdesarrolladas, sin un proceso industrial

3 El término desarrollo era muy poco utilizado fuera de la biología y las ciencias naturales, tomó autoridad con el discurso Truman. La conversión del término de desarrollo a lo social ocurrió en la última parte del siglo XVIII con la palabra alemana *Entwicklung* (desarrollo o desenvolvimiento), utilizada por el fundador de la historia social Justus Moser. Y adquirió mayor peso social con el concepto hegeliano de historia y el aura científica de Marx sobre los sujetos. A principios del siglo XX, el uso dado al término se reflejó en una serie de legislaciones sobre la ciudad y la producción masiva, principalmente, en torno a su relación con las colonias ([Esteva, 1996:55-57](#)).

consolidado. Desde esta consideración, su participación se adaptó en el nuevo orden del desarrollo, con una contribución crítica a los aspectos que el propio discurso del desarrollo emprendió.

De esta manera, la historia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en América Latina, inserta en la historia del subdesarrollo y, al mismo tiempo, del proceso de desarrollo mundial es parte de un proceso más complejo que el de la ayuda internacional.

El subdesarrollo, como refiere [Celso Furtado \(2008\)](#), debe entenderse como un proceso autónomo, solo entendido por su proceso histórico, puesto que “la visión del mundo que prevalece en nuestra época está dominada por la idea del desarrollo” ([Furtado, 2008: 76](#)), ello no quiere decir que sea totalmente aceptado, para reproducir sus estructuras tradicionales tiene necesidad de defensa y adaptación, de resolver problemas y tomar decisiones frente a la incertidumbre, de ahí “hacer crecer el campo de lo posible” para transformar lo que existe con creatividad ([Furtado, 2008:77](#)).

Por ello, es importante señalar el reconocimiento de la desigualdad estructural que permea la cooperación, expresada como proceso histórico desde la posición de los países del Sur, como América Latina. Como menciona [Rafael Domínguez \(2017:111\)](#), sin perder de vista su pasado colonial y su herencia, la desmemoria sobre las experiencias de “negociación y demandas de los receptores de ayuda”, forma parte de uno de los problemas del estado de estancamiento de la cooperación. Lo cual es preciso recuperar para poder transformar los procesos de la cooperación hacia relaciones de poder más equitativas.

La construcción de las estrategias de cooperación desde la perspectiva latinoamericana

La emergencia del discurso de la Cooperación para el Desarrollo en América Latina significó reconocerse dentro del paradigma del desarrollo, aunque asimilado en el discurso, también fue retroalimentado y reconstruido por la posición crítica de los países del Sur.

En este sentido, entre 1947 y 1948, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), instaurada como parte de los organismos regionales creados en el seno de las Naciones Unidas, cuestionó la condición de desigualdad con la que la región se insertaba en el sistema internacional, liderado por los países industrializados con los parámetros construidos por el desarrollo e instalados por ellos mismos.

Raúl Prebisch (1949), quien encabezó la CEPAL junto con un equipo de intelectuales y economistas latinoamericanos, planteó esta propuesta de desigualdad, conocida como el deterioro de los términos de intercambio, entre los países periféricos y centrales, desde donde los primeros giraban en torno a los intereses industriales de los segundos, razón que limitaba alcanzar los mismos niveles de industrialización y, posterior desarrollo. Por lo que esta propuesta fue recibida como un manifiesto por parte de los países periféricos-subdesarrollados para participar activamente, tanto de manera regional como internacional, en la revisión de los programas de ayuda externa.

El posicionamiento de la CEPAL sobre la desigualdad para la región latinoamericana se vinculó a otras respuestas sobre su posición estructural en el desarrollo. Así, en 1955, la Conferencia Afroasiática de Bandung⁴, en Indonesia, abogó, entre otras peticiones, por una revisión de las políticas del desarrollo y crítica del colonialismo para los países afroasiáticos en proceso de descolonización.

La conferencia logró el reconocimiento del desarrollo como término económico, que se plasmó en la Carta de las Naciones Unidas en la reforma al Artículo 55. La cooperación como instrumento para generar el desarrollo quedó establecida en respeto al principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos para alcanzar los niveles de vida más elevados. Además de brindar espacios para la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, en las cuales los países subdesarrollados participarían activamente como parte de la toma de decisiones y de su implementación (Carta de las Naciones Unidas, Artículo 55).

Los acuerdos de Bandung⁵ plasmaron un nuevo paradigma de solidaridad, que generó una serie de reuniones entre los países del Sur, de las cuales emergió en 1961, el Movimiento de los Países no Alineados (MNOAL), al que se unieron después algunos estados latinoamericanos, con el objetivo de modificar la perspectiva del desarrollo hacia relaciones más equitativas.

Con una mayor participación en el ámbito del desarrollo, el secretario de las Naciones Unidas, U. Thant, proclamó la Década para el Desarrollo, con el propósito de incentivar el compromiso de los demás países a reconocer la integración de los países recién independizados al desarrollo [Resolución A/RES/1710 (XVI) (ONU, 1961)].

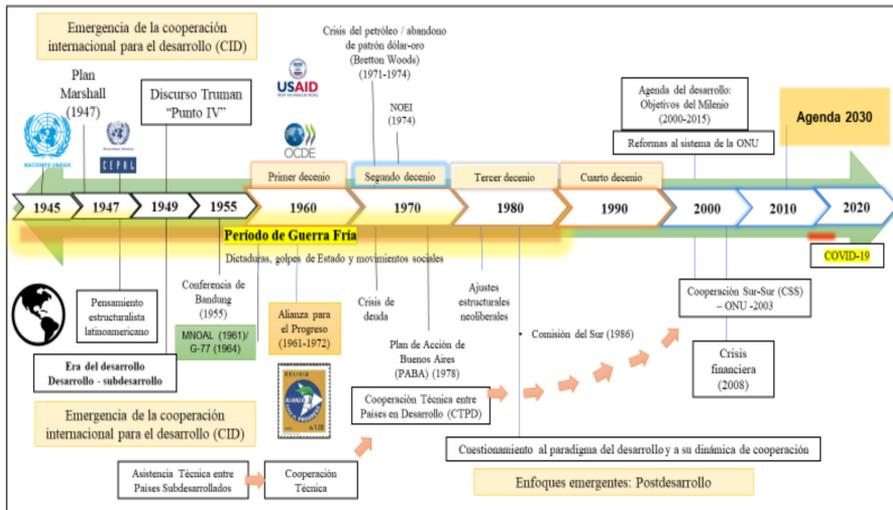
4 La Conferencia de Bandung fue organizada por Birmania (hoy Myanmar), Ceilán (hoy Sri Lanka), India, Indonesia y Pakistán, en 1955.

5 El legado de Bandung es reconocido como base de la actual cooperación “Sur-Sur”, al que suele llamarse como “el espíritu de Bandung” (Ayllón, 2013) por la influencia y los foros que crearon para transformar la visión del desarrollo hacia una perspectiva más equitativa.

La idea original intentó crear un objetivo común en los programas de desarrollo nacionales, basado a su vez en un programa sometido al Congreso de los Estados Unidos por el presidente John F. Kennedy en 1961, el *Act for International Development* (Rist, 2002: 8), con el cual comenzó la creación de las primeras agencias especializadas en el desarrollo.

Siguiendo la Línea del Tiempo “Proceso histórico de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y la Cooperación Sur-Sur (CSS) (1945-2020)”, se puede ubicar en el año de 1961 la creación de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) contabiliza los recursos utilizados en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)⁶ y categoriza qué países son candidatos para recibir financiamiento al desarrollo. Ambas instituciones, el CAD y la USAID, generan cerca del 90 % de la ayuda internacional total (OCDE, 2011).

Línea del tiempo: Proceso histórico de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y de la cooperación Sur-Sur (CSS) (1945-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en el proceso histórico de la CID.

6 La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) comprende una parte de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. A diferencia de otras modalidades de ayuda, la AOD solo puede ser ejercida por los miembros del CAD con una normatividad específica, a diferencia de otra forma de ayuda que no necesariamente debe ser registrada por la OCDE.

En tal sentido, la declaración de la Década para el Desarrollo llevó a la implementación de programas de cooperación regionales de una manera más profesionalizada, es decir a través de asesorías, intercambios e inversiones guiadas por las agencias del desarrollo. En América Latina, la Alianza para el Progreso (ALPRO) en 1961, representó las propuestas de implementar un plan para la región, similar al Plan Marshall, sin embargo, sin las mismas consideraciones.

En principio, la ALPRO destinaría veinte mil millones de dólares en una década, por la vía de la asistencia y de inversiones (80 % de cooperación directa), si la región a su vez destinaba cien mil millones a programas de desarrollo social y económico (aproximadamente un 20 % de la responsabilidad del programa) (Sepúlveda, 1967:72).

Al contrario del Plan Marshall, la cooperación fue limitada, implementada como un programa de créditos y, a la muerte de Kennedy en 1963, a la llegada de Lyndon B. Johnson al gobierno de los EE. UU., decayó en sus objetivos por generar una alianza de desarrollo e industrialización en la región. En su lugar desencadenó el endeudamiento de los países latinoamericanos y reforzó la propaganda de contención comunista, por ejemplo, al expulsar a Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) (apenas creada en 1948), después de la invasión de Bahía de Cochinos por los Estados Unidos.

A pesar de los esfuerzos, la crisis de endeudamiento latinoamericano se unió a otras de alcance mundial: la del petróleo (1973) y el abandono del patrón oro establecido en Bretton Woods. Las cuales evidenciaron el impacto de la creciente interdependencia mundial, tanto para las cuestiones comerciales, como de conflictos geopolíticos, lo cual hizo necesario replantear las bases de la cooperación frente al cuestionamiento del paradigma del desarrollo que comenzó a mostrar sus límites sobre las estrategias de crecimiento económico, como sobre las cuestiones naturales rebasadas por las exigencias del estilo de vida capitalista (Furtado, 1976).

En adelante, el desarrollo tanto como la cooperación destinada a este fin continuaron dentro de la estrategia por decenios, el sistema de las Naciones Unidas consideró replantear la estrategia y declarar tres décadas más en favor del desarrollo, cada una de ellas a propósito de nuevas temáticas que experimentaron una crisis estructural de diferente amplitud en el contexto de la Guerra Fría.

La crisis de la cooperación internacional

La Declaración de las Décadas para el Desarrollo reforzó el reconocimiento de que las estrategias debían transformarse para incorporar las necesidades

vigentes. En este contexto, en 1974 se presentó la Declaración Relativa al Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), una serie de recomendaciones para reformar el sistema de las Naciones Unidas, con el reconocimiento de que “para resolver los problemas del desarrollo, no bastan las ayudas por parte de los países industrializados, dado que las causas del subdesarrollo se encuentran en las relaciones económicas y comerciales desiguales entre centro y periferia” (Prado, 2014:300).

En suma, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados aprobada por la Asamblea General de la ONU en el mismo año del NOEI, intentó dar un giro a las relaciones verticales de la cooperación para trasladar un diálogo Norte-Sur para la resolución de la crisis.

El final de la década, sin embargo, tuvo un mayor protagonismo por parte de los países en desarrollo. Primero, en 1978 en Argentina, con la firma del Plan de Acción de Buenos Aires para la Promoción y la Aplicación de la Cooperación Técnica entre los países en Desarrollo (PABA).

La cual, al amparo de las Naciones Unidas, reunió a 138 delegaciones para plantear la problemática de definir qué proyectos estarían a cargo de la cooperación técnica (antesala de la cooperación Sur-Sur), y cómo esta cooperación podría ser utilizada para afrontar las crisis internas en los Estados a través del apoyo mutuo.

Sin embargo, el PABA⁷, aunque replanteó la condición equidad de la cooperación entre los países en desarrollo no fue aceptada en su totalidad. Parte de su crítica, según Rafael Domínguez (2019:23), no podía abstraerse del contexto geopolítico de la Guerra Fría, hospedada por la dictadura cívico-militar argentina (desde 1976), y bajo la doctrina de la Seguridad Nacional promovida por los EE. UU., y seguida por los gobiernos autoritarios de la región latinoamericana. El plan dictó la reconfiguración de la cooperación entre países del mismo desarrollo, y la redujo a una cooperación técnica.

La Tercera Década para el Desarrollo, llamada la década pérdida para el desarrollo latinoamericano, reflejó una crisis general en los países en desarrollo. Según José Antonio Ocampo (2014:21) la crisis en escalada de 1981 en Costa Rica y en 1982 en México, afectó a 18 países de la región, que desde mediados

7 En 2019, el Plan de Acción de Buenos Aires cumplió 40 años, para conmemorarlo se reunió un PABA+40 (ONU, PABA, 2019) como recuerdo del plan original. El cual exhortó a todos los países a recuperar los esfuerzos por generar una cooperación dentro del respeto de la soberanía y los acuerdos comunes del desarrollo sostenible para afrontar los desafíos crecientes de los mercados internacionales, el cambio climático y los conflictos internacionales.

de la década de los setenta experimentaron complicaciones para mantener el ritmo del crecimiento económico anterior a 1974.

Aunado a ello, en 1986, la cooperación se vinculó a la resolución de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo (41/128), donde se reconoció al desarrollo como un derecho humano inalienable. Incorporado a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y en 1987 a la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, con el Informe Brundtland “Nuestro Futuro Común”, planteamiento de la actual agenda de desarrollo sostenible.

El reconocimiento del derecho al desarrollo se retomó en los foros realizados entre los países en desarrollo como contrapeso a las reuniones multilaterales organizadas desde el Norte. De esta manera la Comisión del Sur, constituida en torno al Movimiento de los Países No Alineados se integró en 1987 por expertos, intelectuales y expolíticos de países de la periferia, participantes desde las primeras estrategias del desarrollo para dialogar una salida a la crisis estructural de manera más estable con la propuesta de crear nuevas instituciones alternativas a los organismos financieros (Huitrón, 2019:196).

Sin embargo, las propuestas del Sur se vieron impactadas por la reconfiguración geopolítica del final de la Guerra Fría y la desintegración de la URSS, lo cual impactó en el paradigma de la cooperación. La CID basada en la contención, y en un eje de la ayuda Este/Oeste, se modificó para centrarse en un nuevo enfoque que tomó a la persona como sujeto de la cooperación.

La Cuarta Década para el desarrollo se inauguró con la antesala de la reconfiguración y la publicación del primer informe de Desarrollo Humano por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990, el cual retomó nuevos índices sociales, de calidad de vida y de pobreza, como generación de una estrategia de desarrollo que marcó un periodo de reflexión, desmantelamiento de las políticas de desarrollo y de reestructuración por parte de todos los aspectos de la cooperación.

En retrospectiva, las primeras cuatro décadas para el desarrollo, establecidas por las Naciones Unidas desde la década de los sesenta, sentaron un precedente para guiar y coordinar la práctica de la cooperación internacional por objetivos. Sin embargo, el deterioro de sus planteamientos y el aumento de la crisis requirieron evaluar las estrategias y necesidades hacia el cambio de milenio con una nueva idea de desarrollo que incluyó parte de las reformas pendientes al cuerpo de las Naciones Unidas.

El cambio de estrategia fue dado a conocer en septiembre del 2000, a través de las Naciones Unidas, con la Declaración del Milenio basada no en décadas, sino en objetivos más concretos, llamados los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con los primeros ocho objetivos y 18 metas a cumplir para 2015.

A pesar del impulso de la Declaración del Milenio, la crisis de seguridad por los ataques a las Torres Gemelas de Nueva York en 2001 comenzó un declive para su implementación. Sin embargo, en el mismo contexto, la Asamblea General de la ONU, reconoció en el 2003 el impacto de la Cooperación Sur-Sur (CSS) como parte importante de la práctica de la CID (ONUSSC, 2021).

Sin embargo, el reconocimiento de la CSS no ha sido precisamente un nuevo paradigma de inclusión para los países en desarrollo, su auge se debe en gran parte a la dificultad para encontrar financiamiento para los programas de desarrollo, una problemática que se amplió después de la crisis financiera del 2008, en la que los países desarrollados, principalmente los europeos, miembros del CAD de la OCDE, redujeron la ayuda hacia los países en desarrollo.

La nueva arquitectura de la ayuda dotó de una mayor presencia a la cooperación entre países en desarrollo, así como la inclusión de más actores tanto públicos como privados, como medios complementarios para vincular nuevas fuentes de financiamiento.

Esta renovada postura fue aprovechada por los gobiernos populares, o progresistas latinoamericanos, que llegaron al poder desde finales del siglo XX de la mano de los movimientos sociales, con la que implementaron políticas para fortalecer el papel del Estado, por ejemplo, en reconocer políticas en favor de los pueblos y el reconocimiento de la Naturaleza como Sujeto de Derecho en la constitución de algunos países como en Ecuador (2008) y en Bolivia (2009). Con lo cual, se fortalecieron visiones alternativas de bienestar como una nueva generación de estrategias de cooperación.

En continuidad con este tema, aún con otros procesos de ayuda, el financiamiento dentro de la nueva arquitectura de cooperación se abordó en una serie de conferencias de seguimiento a la evaluación de los ODM, como parte de uno de los retos para los países en desarrollo, poco clara y en cierto sentido estancada con el estado de las cuotas de cooperación.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro, celebrada en 2011, dio un paso hacia la generación de una nueva agenda en 2012, “El futuro que queremos”. La cual propuso brindar mayor énfasis al equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales para las

generaciones presentes y futuras, con miras a la construcción de los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La segunda estrategia del siglo XXI, por el desarrollo se dio a conocer el 25 de septiembre de 2015, a través de la resolución de las Naciones Unidas A/RES/70/1, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, reconociendo la convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (ONU, 2015), integrada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, para su cumplimiento en un periodo de quince años, hacia 2030.

La vinculación del desarrollo con las cuestiones ambientales y, en compromiso con las generaciones futuras, emergieron como desafío para los países latinoamericanos, con una serie de críticas sobre sus decisiones de cooperación. Una de ellas, respecto a la elección de los procesos de extracción de recursos, con lo cual se abren debates sobre cuál es la forma más adecuada de generar el desarrollo sin afectar a la naturaleza y reducir la desigualdad.

Los desafíos de la cooperación latinoamericana frente a la pandemia

El estancamiento de la cooperación, como se ha mencionado, no comenzó con la declaratoria de emergencia por la COVID-19 en el año de 2020. Su incursión en los países en desarrollo en Latinoamérica, y en general para los países del Sur, significó un grave retroceso en el alcance del desarrollo y, en particular, sobre las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Entre los desafíos latentes sobre el estancamiento de los objetivos de la cooperación latinoamericana pueden señalarse los siguientes, los cuales se han vinculado a tres de los problemas del desarrollo de la región latinoamericana más recurrentes desde décadas anteriores, pero recrudecidos por la situación de emergencia por la pandemia:

- Las cuestiones de bienestar social, como las del sector salud han quedado rezagadas como parte del desarrollo. Lo cual cuestiona la situación de los programas de ayuda desde la implementación de la primera estrategia de cooperación en 1960 a nivel regional.

Según datos vigentes de la Organización Mundial de la Salud (OMS), recuperados por la CEPAL: “en América Latina y el Caribe se encuentra el 8,4% de la población mundial”. “Al 28 de febrero de 2022, la región había sumado casi 66

millones de contagios (un 15 % del total mundial) y 1,65 millones de muertes (un 2 8% del total mundial)” (CEPAL, 2022:17).

Lo cual se reflejó, en 2021, después del periodo más cruento de la pandemia, en un aumento en los niveles de pobreza, la cual llegó a “86 millones (13,8% de la población en pobreza extrema)” y “201 millones de personas en pobreza (32,1% de la población)”. Dichas cifras rebasaron los límites alcanzados durante 2019, aún sin pandemia, “con 70 millones de personas en pobreza extrema y 187 millones de personas en pobreza respectivamente” (CEPAL, 2022:18).

Aunado a la perspectiva de estancamiento económico, la crisis sanitaria relegó otros ámbitos de la cooperación que han terminado por generar un impacto de mayor desigualdad en otros ámbitos sociales.

- Dificultad para rescatar los avances del desarrollo ante la vulnerabilidad de la región ante efectos externos y/o internos.

Sobre este señalamiento, la CEPAL, a través del “Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible”, que se celebra cada año en la región desde 2016, señaló en su última reunión en marzo de 2022 su quinto informe: “Una década de acción para un cambio de época”. Dicho informe presentó la evaluación que el impacto de la pandemia ha traído para los países de la región, considerada como una de las áreas más vulnerables ante los cambios recientes de la economía y las disputas geopolíticas que pudieran presentarse.

Una de estas vulnerabilidades, menciona la CEPAL, se encuentra en la debilidad de la región para afrontar los choques de la economía internacional, debido a que la mayoría de los sectores productivos no está diversificada, no cuenta con la tecnología, ni la inversión necesaria para competir en el nivel internacional. Por lo que se sigue manifestando un lento crecimiento y mayor heterogeneidad. Muchos países, entre ellos México, Centroamérica y el Caribe dependen fuertemente del financiamiento externo, el cual aumentó en 2021 (CEPAL, 2022b:14).

- El problema del financiamiento para el desarrollo, una de las oportunidades de gestión de la nueva arquitectura de la ayuda frente a la estructura estatocéntrica de la ayuda Norte-Sur.

El estancamiento de la ayuda ha requerido una diversificación del financiamiento y, una vigilancia más rigurosa sobre su eficacia. Con la Agenda 2030, surgió una nueva métrica de apoyo al desarrollo, la *Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)*, Apoyo Total Oficial para el Desarrollo

Sostenible, etiquetada por el CAD como “Financiación para el desarrollo sostenible”, con tendencias de financiación, privatización y militarización de la ayuda por la intervención del sector privado en áreas indiscriminadas del desarrollo (Domínguez, 2020: 23).

Esta nueva métrica ha causado un debate sobre la gestión de los recursos naturales y su contribución al desarrollo, cuyo conflicto se ha agudizado por la inclusión de nuevos actores en el financiamiento, la demanda social, los conflictos ambientales y la disminución de los gobiernos para atender las demandas.

Respecto a ello, la CEPAL ha propuesto una nueva gobernanza ambiental para mejorar la gestión pública en la explotación de los recursos (Domínguez, et. ál., 2019:169), en donde el financiamiento, una de las áreas clave de la cooperación es una de las preocupaciones para el desarrollo. Sin embargo, la falta de claridad para realizarlo pone en riesgo la contribución de América Latina hacia el desarrollo sostenible, como también a la región sobre el desafío de la reprimarización de su economía, como uno de los temas ampliamente tratados desde las primeras propuestas de la CEPAL, y que podría obstaculizar el cumplimiento de las metas hacia 2030 o más aún su estancamiento.

En estos términos, lejos de generar un desarrollo propio, América Latina y el Caribe sigue generando una fuerte dependencia hacia la ayuda exterior, que dificulta la recuperación de la región ante vulnerabilidades de cualquier tipo.

Conclusiones

El proceso histórico seguido por la Cooperación Internacional para el Desarrollo está en construcción desde la perspectiva de sus orígenes, como promotora del desarrollo. Sin embargo, su emergencia en medio del contexto de la posguerra y Guerra Fría enfrentan, para los países en desarrollo como los de América Latina y el Caribe, un desafío mayor por gestionar su propia agenda de desarrollo.

No cabe duda, que la cooperación debe seguir como mecanismo de resolución de conflictos, para dialogar y llegar a acuerdos para solucionar la crisis estructural actual, hasta que no se conformen mejores mecanismos de ayuda desde diferentes posiciones del desarrollo.

Desde la posición de América Latina y el Caribe, la cooperación retoma un significado aún mayor, tanto de ayuda como de desafío. Las relaciones de desigualdad y dependencia, generadas a lo largo de la historia de la región, requieren

centrar un diálogo entre las propuestas actuales y las alternativas locales, para generar nuevas prácticas más allá de solo una cuestión de emergencia.

En este sentido, la evaluación de la pandemia para la generación de nuevas formas de cooperación pone en el debate el diseño de nuevas políticas y espacios de diálogo entre los diferentes actores del desarrollo y gestores de la cooperación.

Referencias bibliográficas

- Ayala, C. (Coord.) (2012). *Manual de Cooperación Internacional para el Desarrollo: sus sujetos e instrumentos*. México: Instituto Dr. José María Luis Mora
- Ayllón, B. (2007). “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *Carta Internacional*, 2(2), pp. 32–47 <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/416>
- Ayllón, B. (2013). *La cooperación Sur-Sur y triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?* Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
- CEPAL. (2022). *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe (LC/CRPD.4/3)* https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47922/S2200159_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CEPAL. (2022b). *Una década de acción para un cambio de época*. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/FDS.5/3), Santiago, Chile: CEPAL https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47745/S2100985_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Domínguez, R. (Coord.). (2020). “Ensayo introductorio. Isomorfismos de la cooperación internacional en tiempos de transición hegemónica y desglobalización”, en *Desglobalización y análisis del sistema de cooperación internacional desde una perspectiva crítica*. México: BUAP. pp. 13-74
- Domínguez, R. y Rodríguez, G. (2017). *Historia de la cooperación internacional desde una perspectiva crítica*. Barranquilla. Debates RIACI, Uniautónoma
- Domínguez, R.; Lo Brutto, H. y Surasky, J. (2019). *La constelación del Sur: Lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Editorial de la Universidad de Cantabria, México
- Esteva, G. (1996). “Desarrollo” en Sachs, Wolfgang (editor), *Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Lima

- Furtado, C. (1976). “La profecía del colapso”, en *El club de Roma*, Ediciones Síntesis, Buenos Aires, pp. 9 – 73
- Furtado, C. (2008). *Concepción del desarrollo y del subdesarrollo*. España: AECID
- Gutiérrez, E. y González, E. (2010). “La emergencia de las Teorías del Desarrollo y su delimitación histórica”, en *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable*, Siglo XXI - UANL, México, pp. 15 – 61
- Huitrón, A. (2019). “Del discurso a la institucionalización de la cooperación Sur-Sur” en Lo Brutto, G. y Domínguez, R. (2019) *La constelación del Sur: Lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Editorial de la Universidad de Cantabria, pp. 165-203
- Mendoza, A. (2021). “El postdesarrollo: contribuciones y alcances de una crítica al paradigma del desarrollo” en *Trayectorias y encrucijadas de las teorías del desarrollo en América Latina*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Capítulo: 4, pp: 174-213
- Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Bellosó, H. y Frenkel, R. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36761/S20131019_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- OCDE. (2011). *De la Ayuda al Desarrollo*, OECD Publishing. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264123571-sum-es/index.html?itemId=/content/component/9789264123571-sum-es>
- ONU. (1961). Resolución de la ONU, Declaración del Decenio para el desarrollo (A/RES/1710 (XVI)). [https://digitallibrary.un.org/record/204609/files/A_RES_1710\(XVI\)-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/204609/files/A_RES_1710(XVI)-ES.pdf)
- ONU. (2015). “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Resolución 70/1. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- ONU. Artículo 55. https://legal.un.org/repertory/art55/spanish/rep_orig_vol3_art55.pdf
- ONU. PABA+40. (2019). *Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur*. <https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2019/07/N1920952.pdf>
- ONUSSC. (2021). Sobre la cooperación Sur-Sur y Triangular. ONU. <https://un-southsouth.org/about/about-sstc/>

- Prado, L. (2014). “Cronología de la cooperación internacional para el desarrollo: pasado y presente” en Sotillo, J. (2014) *El Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Actores, formas y procesos*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Los Libros de La Catarata
- Prebisch, R. (1998 [1949]). “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” en *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica/CEPAL) Vol. 1, pp. 63-129
- Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata
- Sepúlveda, C. (1967). “Reflexiones sobre la Alianza para el Progreso” en *Foro Internacional*, Vol. 8, 1 (29), pp. 68–79. <http://www.jstor.org/stable/27755476>
- Wallerstein, I. (2009). “Mudando a geopolítica do sistema-mundo: 1945-2025” en *América Latina e os desafios da globalização*. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial pp. 53 –78

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ALBERTO FERNÁNDEZ (2019-2023): LEGITIMIDAD, POLÍTICAS INTERNAS Y DEUDA EXTERNA

ALBERTO FERNANDEZ'S FOREIGN POLICY (2019-2023): LEGITIMACY, INTERNAL AFFAIRS AND INDEBTEDNESS

María Cecilia Míguez¹

ORCID: 0000-0001-7875-0280



RESUMEN

Este artículo analiza la política exterior del gobierno de Fernández en la Argentina, entre diciembre de 2019 y diciembre de 2023. Tiene por objetivo estudiar las posiciones y las decisiones adoptadas por el gobierno del Frente de Todos, teniendo en cuenta distintos aspectos considerados factores condicionantes del rumbo de la política internacional. La hipótesis que se desarrolla en este artículo es, que la principal tensión ha sido la de conciliar el contenido del pacto electoral que llevó al gobierno al poder, con los requerimientos que implicó la renegociación de la deuda con el FMI. Las internas políticas que caracterizaron a la gestión pública, en todas las áreas, se expresaron también en la política exterior. A lo largo de los apartados se abordarán elementos donde los factores internos y externos se entrelazan para explicar la política exterior del gobierno de Alberto Fernández.

Palabras clave: Alberto Fernández; Argentina; endeudamiento; legitimidad; política exterior; política interna



ABSTRACT

This article analyzes the foreign policy of the Fernández government in Argentina from its beginning on December 10, 2019, until December 2023. It aims to study the positions and decisions adopted by the government of *Frente de Todos*, considering different aspects as conditioning factors of the course of international policy. The hypothesis developed in this article is that the main tension has been to reconcile the content of the electoral pact that brought the government to power with the requirements implied by the renegotiation of the debt with the IMF. The political internalities that characterized the public administration in all areas were also expressed in foreign policy.

Key words: Alberto Fernández; Argentina; foreign policy; indebtedness; internal affairs; legitimacy

1 Instituto de Estudios Históricos Económicos Sociales e Internacionales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina. Vicedirectora e investigadora. Doctora en Ciencias Sociales. Especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas. Correo electrónico: mmccmiguez@gmail.com

María Cecilia Míguez



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

1. Introducción

Este artículo analiza la política exterior del gobierno de Fernández en la Argentina, desde su asunción el 10 de diciembre de 2019, hasta el traspaso de mando, en diciembre de 2023, a Javier Milei, candidato de La Libertad Avanza (LLA). Tiene por objetivo estudiar las posiciones y las decisiones adoptadas por el gobierno del Frente de Todos, teniendo en cuenta distintos aspectos, considerados factores condicionantes del rumbo de la política internacional.

Se inscribe en el subcampo del Análisis de Política Exterior, pero, desde una perspectiva multidisciplinaria que toma aportes de la teoría crítica, en especial, porque no pretende una discriminación estricta entre “lo interno” y lo “externo”, sino, que demuestra cómo se produce ese particular entrelazamiento en países periféricos como la Argentina. Los modelos clásicos de análisis de la política exterior -tanto los sistémicos como los domésticos y los cognitivos- se vuelven insuficientes a la hora de explicar la política de los Estados periféricos, signada por relaciones de dependencia, en las que el entramado entre lo interno y lo externo es mucho más compleja. Tal como ha planteado Sunkel, los factores internacionales no deben ser vistos como externos, sino como intrínsecos al sistema, con efectos políticos, financieros, económicos, técnicos y culturales múltiples y, a veces, ocultos o sutiles dentro del país subdesarrollado (1972: 519). Ese carácter dependiente no se ha modificado durante la etapa de globalización neoliberal de la economía y, por lo tanto, el enfoque sobre el análisis de la política exterior debe tener en cuenta esas características.

Comprender los virajes que se producen en el área de la política internacional requiere vincular aspectos económicos, sociales y políticos. En estas páginas abordaremos variables relativas a todos estos aspectos. La política exterior constituye una política pública más, con características peculiares, pero se inscribe, al igual que el resto, en las disputas políticas en el seno del Estado. Influyen en ella las cosmovisiones e ideologías de quienes tienen a cargo su formulación e implementación, pero, en el contexto de fuerzas subyacentes locales y transnacionales. Por eso, la tradicional distinción entre factores internos y externos es problemática, e incluso puede ser poco explicativa (Clapham, 1985). Así se intenta abordar los factores “internos” y “externos” vistos como “una distinción a lo largo de un continuum” (Wurfel and Burton, 1990: 5).

Se busca afirmar que hay tres dimensiones centrales que permiten interpretar la política exterior del gobierno de Alberto Fernández: la conformación de la coalición gobernante y su pacto electoral fundante; el endeudamiento externo; y la disputa entre las potencias hegemónicas por el predominio en las naciones periféricas. Para eso se analizarán aspectos como: el cambio de rumbo político,

respecto de la administración anterior de Mauricio Macri, las corrientes ideológicas que conformaron el Frente de Todos; los vínculos con las potencias hegemónicas y el Fondo Monetario Internacional (FMI); la relación con los países de la región; y, finalmente, algunos ejes de la agenda propia, pasados en las cosmovisiones de las coaliciones que conformaron el Gobierno argentino.

La hipótesis que se desarrolla en este artículo es que la principal tensión ha sido la de conciliar el contenido del pacto electoral que llevó al gobierno al poder, con los requerimientos que implicó la renegociación de la deuda con el FMI. Las internas políticas que caracterizaron a la gestión pública en todas las áreas se expresaron también en la política exterior, y si bien, planteó en la campaña la necesidad de tener una política con inserción multipolar (Fernández, 2019), en un contexto de dificultades económicas y financieras, la gravitación de los Estados Unidos en la toma de decisiones fue en aumento. Aun así, el Gobierno ha buscado inscribir su accionar en el mundo en una trayectoria de la defensa de la solución pacífica de las controversias, la no injerencia en los asuntos internos, el multilateralismo y los Derechos Humanos. Asimismo, ha recogido demandas de la sociedad civil, lo que se tradujo en un impulso de la agenda de género en la política exterior.

En los siguientes apartados analizaremos la conformación del frente de gobierno y sus bases ideológicas, el devenir del proceso de reestructuración de deuda externa y las posiciones de la Argentina en el contexto de la disputa entre Estados Unidos y China. Nos referiremos también, al impacto político de la guerra en Ucrania, a los vínculos regionales y, por último, a dos temas de agenda propios de la política exterior Argentina: Malvinas y ampliación de derechos. En la conclusión se retomarán las hipótesis aquí planteadas.

2. La conformación del frente de gobierno y sus bases ideológicas: pacto de legitimidad

Entre 2015 y 2019 gobernó en la Argentina una alianza electoral compuesta por Propuesta Republicana (PRO), la Unión Cívica Radical (UCR) y la Coalición Cívica (CC), denominada Cambiemos. El presidente fue Mauricio Macri, perteneciente a uno de los grupos empresarios más poderosos de la Argentina². Su política exterior se caracterizó por: a) presentarse en “clave económica”,

2 Se trata de un grupo económico fundado por Franco Macri, su padre, y que tiene empresas en Argentina, Brasil y Panamá, dedicado a actividades como la construcción, industria automotriz, alimenticia, minería y servicios. Su crecimiento inicial se produjo, fundamentalmente, durante la última dictadura cívico militar.

alineada con bajo perfil en el ámbito diplomático, b) otorgar prioridad a los vínculos con las potencias, desplazando a la región, c) la apertura en términos comerciales, la desregulación, el endeudamiento externo y la promoción las inversiones extranjeras en condiciones de privilegio (Míguez, 2017). Juan Gabriel Tokatlian describió esta etapa de la política exterior del gobierno de Macri como unilateralismo periférico concesivo (2019).

Durante los años de ese gobierno, el peronismo, como oposición, se encontraba dividido. Para poder competir electoralmente y recuperar el poder, se conformó un frente electoral. Así, el Frente de Todos agrupó componentes heterogéneos que incluyeron a tres líderes políticos representantes de diversas corrientes: Cristina Fernández de Kirchner (Unidad Ciudadana), Alberto Fernández (Partido Justicialista) y Sergio Massa (Frente Renovador)³. Esa unidad les permitió ganar ampliamente las elecciones -en primera vuelta y con un 48,24 %-, y truncar las expectativas de reelección de Mauricio Macri, pero, constituiría hacia adelante un complejo escenario de internas. Esas diferencias dificultarían y, en muchos casos, incluso paralizarían la gestión, en diversas áreas de la política pública.

El pacto de legitimidad electoral se erigió sobre el apoyo de Cristina Kirchner como la principal líder del espacio y en la reivindicación de algunas políticas llevadas adelante durante los gobiernos kirchneristas: impugnación al neoliberalismo, promoción de la industria, distribución del ingreso en favor de los asalariados, ampliación de derechos sociales, impulso a la ciencia y la tecnología y una inserción internacional, vinculada a la región y a la búsqueda de márgenes de autonomía respecto de las potencias occidentales⁴. En su plataforma electoral, el Frente de Todos definía un contexto de tensiones globales producidas por la transición de un orden unipolar hacia otro multipolar, y un escenario de desintegración regional, que “contribuyen a una creciente intrascendencia de la región a nivel global que agudiza la dependencia y la pérdida de autonomía” (Frente de Todos, 2019: s. p.).

3 El Frente de Todos incluye varios partidos nacionales: Kolina, Nuevo Encuentro, Proyecto Sur, Sobernxs, Partido del Trabajo y del Pueblo, Partido Comunista, Partido Intransigente, Unidad Popular, Frente Grande, Partidos Solidario, Partido de la Concertación Forja, Partido de la Cultura, la Educación y el Trabajo, y otros partidos provinciales.

4 Nos referimos aquí, al concepto de legitimidad sustantiva de José Nun, que incluye, no solamente, la legitimidad democrática derivada de la realización de elecciones libres por sufragio universal (Bobbio 1986: 53), ni tampoco exclusivamente el concepto de dominación legítima en términos weberianos (Weber, 1968), sino, que incluye el cumplimiento de los fines definidos por el propio Estado. Además de la legitimidad formal, el autor agrega una noción material de legitimidad, basada en el cumplimiento de objetivos que el Estado invoca como propios (Nun, 2002: 98).

La figura de Alberto Fernández representaba un ala moderada, y estuvo acompañado por un núcleo cercano denominado Grupo Callao. Esa ala aglutinaba, en los inicios de la gestión, a sectores tradicionales del peronismo y a algunos gobernadores, así como sectores de movimientos sociales (Movimiento Evita) y de la organización sindical (una parte importante de la Confederación General del Trabajo). En el plano global, algunos integrantes poseían mejor vínculo con las potencias occidentales, como el caso de Sergio Massa y su relación más cercana con los Estados Unidos, y, por el otro, segundas líneas que habían sido funcionarios del gobierno de Cristina Fernández, artífices de la relación con China y con Rusia (Busso, 2022). Los tres líderes que marcaron el rumbo del proceso político expresaron también contradicciones referidas a la inserción internacional⁵.

Cristina Fernández de Kirchner y Alberto Fernández formaron parte del Grupo de Puebla, constituido en México, en julio de 2019, que se planteó como contraposición a los gobiernos conservadores de la región. La declaración del Grupo incluyó posiciones que serían parte programática de campaña del Frente de Todos: la lucha a favor de la igualdad social, la igualdad de género, la sustentabilidad ambiental y la profundización de la democracia. Incorporó la importancia del desarrollo científico y tecnológico, propuso un “no alineamiento activo” como estrategia política internacional ante la disputa Estados Unidos y China, y le otorgó un rol central a la integración regional. En esta tónica, en la campaña presidencial Fernández se mostró cercano a la posición de México y de Uruguay -que estaba aún gobernado por el Frente Amplio- respecto del tema Venezuela, y, contrario al accionar del Grupo de Lima. Junto con la reivindicación de la soberanía sobre las islas Malvinas, constituyeron la base del pacto electoral -en el ámbito de la política internacional- que acompañaría a la fórmula oficialista. Este aspecto constituye, mayormente, un condicionante interno, pero, que claramente tiene expresión en proyectos de inserción internacional en pugna, tal como veremos a lo largo de los siguientes apartados.

3. El endeudamiento y sus efectos: la soberanía condicionada

El crédito *stand by* que el Fondo Monetario otorgó a la Argentina en el mes de julio de 2018 implicó un desembolso de 44 700, que se hizo efectivo en el

5 El concepto de inserción internacional permite vincular aspectos de la economía interna con las relaciones internacionales. Remite al modo en que una nación se vincula con el resto de los actores y unidades del sistema mundial, y se refiere a todo un conjunto de acciones gubernamentales, establecidas a través de la política exterior y de la política interna (Chagas-Bastos, 2018), así como de las estrategias de desarrollo implementadas para ello (Vivares, 2018).

plazo de algo más de un año. El monto para el caso de la Argentina superaba largamente los límites asequibles al país, siendo 1.277 % de la cuota, frente al máximo previsto de 435 % para los *stand by* de “acceso normal” (Brenta, 2020). Se trató del más grande en la historia del organismo, y las razones del apoyo de Trump a esa excepcionalidad fueron políticas, tal como admitió, públicamente, Mauricio Claver Carone, que, en ese momento, se desempeñaba como representante de los Estados Unidos en el FMI⁶. Tal como ha estudiado Magdalena Rua (2021) si se observan los datos de las reservas internacionales en el Banco Central Argentino, es posible comprobar que los desembolsos realizados entre junio de 2018 y julio de 2019 fueron seguidos de una salida de divisas, prácticamente, por montos similares, tanto como estrategia de fuga como en concepto de utilidades y dividendos de inversiones de cartera de extranjeros.

Por esta razón, desde el inicio de la gestión de Alberto Fernández, la prioridad de la política exterior giró alrededor de la búsqueda de apoyos para una futura negociación de la deuda externa con los acreedores internacionales, que se lograría en el mes de agosto de 2020. La elección del ministro de Economía, Martín Guzmán, también se relacionó con esa prioridad⁷. Felipe Solá, un hombre de confianza política, de amplia trayectoria política, pero no proveniente de la diplomacia ni del ámbito de las relaciones internacionales, fue nombrado ministro de Relaciones Exteriores. La presencia de figuras protagónicas como las de Gustavo Béliz y de Jorge Argüello, en los cargos de Secretario de Asuntos Estratégicos y de Embajador en Estados Unidos, respectivamente, también respondió a la búsqueda de interlocutores que -siendo cercanos del presidente- fueran bien recibidos en el país del norte⁸.

- 6 Claver Carone admitió que hizo una importante gestión para lograr el excesivo crédito a la Argentina para apoyar la reelección de Mauricio Macri. Lo hizo en una videoconferencia con el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales. Allí afirmó: “Y el programa más grande en la historia del Fondo Monetario lo empujamos para la Argentina. Que se haya mal manejado el programa, que no se haya ejecutado bien por parte de la Argentina, y les haya costado una elección es una cuestión. Pero debido a nuestro interés en Latinoamérica peleamos contra los europeos, porque yo era el que tenía a los europeos enfrente de mí, y cuando quisimos impulsar, impulsamos el programa, la resistencia más grande en la historia del Fondo Monetario Internacional para ayudar a la Argentina en su momento de crisis fueron los europeos que estaban peleados contra nosotros porque no querían ayudar a la Argentina porque no les interesaba el Hemisferio Occidental”. Ver <https://www.lanacion.com.ar/economia/carta-al-fmi-claver-carone-dijo-prestamo-del-nid2512543/>. Mauricio Claver Carone, “Estados Unidos en el contexto hemisférico”, videoconferencia en el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, 22-7-20, YouTube (<https://bit.ly/32TjMn>).
- 7 Guzmán posee un perfil técnico no partidario, tiene un doctorado en Brown University, y cuando fue nombrado ministro trabajaba como investigador de la Universidad de Columbia, en el equipo de Joseph Stiglitz. Ello no solamente refiere a su orientación heterodoxa, sino que, denota sus profundos conocimientos académicos sobre procesos de reestructuración de deuda soberana.
- 8 Béliz fue funcionario en la OEA y en el BID. En la elección que consagró a Claver Carone se presentó como candidato argentino a dicho banco. Argüello, es un hombre de la diplomacia y del peronismo, que se había desempeñado como representante en Naciones Unidas y luego, embajador en Estados Unidos, durante la presidencia de Cristina Fernández.

En cuanto a las acciones diplomáticas iniciales, se destacaron las visitas realizadas por el presidente Fernández a Jerusalén, donde se entrevistó con el Papa Francisco, con el -en ese momento vicepresidente- de los Estados Unidos, Mike Pence y con Benjamín Netanyahu. Los viajes relámpago en Italia, Alemania, España y Francia también tenían como objetivo generar apoyos para la renegociación. En las reuniones con los mandatarios de estos países en 2020, Fernández comunicó su compromiso de pagar la deuda, pero, aspirando a una quita de intereses y de capital, en el caso de los bonistas, bajo jurisdicción extranjera. El objetivo fue mostrar un perfil pragmático, basado en valores, tal como lo definió Fernández en la apertura de sesiones ordinarias de marzo de 2021⁹.

En ese contexto de encuentros bilaterales, y con el apoyo del Vaticano, el presidente y su ministro de Economía iniciaron el diálogo con la presidenta del FMI, Kristalina Georgieva. La renegociación de la deuda con acreedores privados se realizó a lo largo de varios meses, en plena pandemia global. Finalmente, la propuesta argentina fue aceptada el 28 de agosto de 2020, por el 93,55 %, lo que equivale al 99 % de los acreedores, por efecto de las cláusulas de acción colectiva. En el caso del FMI, la reestructuración se demoró mucho más. En el camino, el oficialismo sufriría una importante pérdida de caudal de votos en las elecciones legislativas de medio término, en noviembre de 2021. Varios sucesos explican esa derrota: la pandemia COVID-19 signó la baja asistencia (votó el 71,6 % de las personas habilitadas para hacerlo, lo que significó el registro más bajo de participación en elecciones generales, desde el retorno de la democracia en 1983), y la caída de la actividad económica, con el consiguiente descontento social. Por otro lado, el Gobierno, que inició con una alta imagen positiva en su manejo de la crisis sanitaria durante 2020, a lo largo de 2021 fue duramente cuestionado por la oposición, por la extensión de la cuarenta y por dos escándalos que afectaron a la figura presidencial¹⁰. La derrota electoral agudizó las internas políticas en la coalición gobernante, y disminuyó la posición mayoritaria con la que el oficialismo contaba en la cámara de Diputados. El acuerdo de facilidades extendidas (EFF) se firmó recién en marzo de 2022, en el marco de una difícil negociación y de una importante interna política en el Frente de Todos. El presidente del bloque de la Cámara de Diputados, Máximo Kirchner

9 Fernández afirmó: “Dejamos atrás la política de sumisión y fotos. Consolidamos un idealismo realista y un pragmatismo que no olvida los valores. Buscamos resultados que se noten en la vida cotidiana” (Fernández, 2021).

10 Argentina tuvo una de las cuarentenas más estrictas y hubo dos sucesos con grandes costos para el Gobierno: la vacunación de algunos funcionarios y el festejo del cumpleaños de la primera dama en la quinta presidencial en pleno período de aislamiento. Al mismo tiempo, pasados los años y con datos estadísticos concretos, es posible afirmar que Argentina tuvo una gestión de la pandemia en 2020 muy superior a la de Estados Unidos, Brasil, España o Italia. Prácticamente equivalente a la del Reino Unido, Portugal y Canadá, y superior al promedio mundial, con base en los datos de exceso de mortalidad construidos por Our World in Data. Ver <https://ourworldindata.org/coronavirus>

-uno de los líderes de la agrupación política más cercana a la vicepresidenta, La Cámpora- renunció a dicha posición y expresó, con una carta, su disconformidad con la firma del acuerdo. Una gran cantidad de diputados pertenecientes al Frente de Todos votaron en contra de la renegociación pactada con el FMI en el parlamento, y también, expresaron, en un documento, sus diferencias con la gestión del presidente y del ministro de Economía Martín Guzmán. Esas divisiones se irían profundizando, y provocando la renuncia de este último, y su reemplazo por Silvina Batakis. La estancia en el cargo de Batakis fue muy breve (apenas unos días en el mes de julio), y, posteriormente, en agosto de 2022 asumió Sergio Massa hasta el fin de la gestión presidencial.

Tal como afirmó la académica especialista en el tema [Noemí Brenta \(2022\)](#), estar bajo acuerdo del FMI siempre implica condicionalidades que recortan el poder decisorio y soberano. Sin embargo, ella sostuvo que, a diferencia de otros acuerdos firmados por nuestro país, este “no lo obliga a cortar gastos y no lo obliga a políticas de austeridad que recortan el crecimiento” (s. p.). El plan inicial acordado se fue modificando, y la política económica sí inició para la segunda mitad de 2022 un programa de ajuste económico que, al momento en que se escriben estas páginas, no ha logrado frenar el proceso inflacionario¹¹. Principalmente, a partir de la gestión de Massa, la constante dependencia de la aprobación de las metas fiscales y de reservas pautadas en el EFF fueron el trasfondo de algunas decisiones concretas en el ámbito de la política exterior donde, como veremos en el siguiente apartado, pudo observarse el aumento de la gravitación de los Estados Unidos¹². En los últimos meses de la presidencia, el ministro de Economía fue el candidato de la fuerza oficialista. Y, al mismo tiempo, que se observaba un acercamiento obligado a la potencia del norte, producto de la constante restricción externa provocada por los pagos de la deuda, en ese último período se advirtió una orientación que buscó manejarse con pragmatismo y se apoyó en el vínculo con China para sortear dificultades financieras, tal como veremos.

En este apartado, hemos abordado un eje central de la política exterior, que no puede considerarse meramente como un factor “externo”, en tanto que el ingreso a un programa de endeudamiento y su reestructuración son elementos que se definen en el plano político interno. Al mismo tiempo, al impactar luego, como condicionante estructural de la restricción externa -problema histórico

11 El Índice de Precios al Consumidor aumentó un 104,3 % entre marzo de 2022 y marzo de 2023, según datos oficiales del Instituto de Estadística y Censos (INDEC) del Ministerio de Economía de la República Argentina.

12 Para las condiciones de la cuarta revisión del FMI en marzo de 2023, ver FMI <https://www.imf.org/es/News/Articles/2023/03/13/pr2368-imf-staff-and-argentine-authorities-reach-staff-level-agreement-on-review-under-eff>

de la economía argentina- opera, finalmente, como presión desde la potencia predominante, en este caso, los Estados Unidos.

4. Los vínculos con las grandes potencias: Argentina en la disputa geopolítica global

Alberto Fernández asumió el Gobierno en el marco de una recrudecida competencia entre Estados Unidos y China. Esa dinámica global, que tiende hacia una, cada vez mayor, bipolaridad, y también se expresa en el plano interno, tiene un impacto central para analizar la política exterior argentina. Por eso, tampoco puede considerarse en forma separada, en tanto actores internos se transforman en promotores o detractores de determinadas vinculaciones, y se expresan en el seno del Estado, en el bloque dominante.

A partir de la gestión de Donald Trump, Estados Unidos ha afirmado directa y públicamente la confrontación con China y eso ha tenido continuidad durante el gobierno del demócrata Joe Biden. La denominada guerra comercial ha pasado a ser geopolítica (González Jáuregui y Tussie, 2021). En cuanto a América Latina, en diciembre de 2020, la potencia del norte lanzó su propia estrategia de promesas de inversiones en infraestructura -con exclusión de Nicaragua, Cuba y Venezuela-: América Crece. Luego, logró apoyos para controlar el directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde nombró al conservador Mauricio Claver-Carone, para así, recuperar resortes de influencia sobre los países latinoamericanos. Fue este funcionario quien declaró que, el apoyo de la Casa Blanca al crédito del FMI a la Argentina, y, en particular a Macri, fue para defender sus propios intereses en la región¹³.

A lo largo del gobierno de Fernández, el país recibió varios enviados especiales: Juan González (director del Departamento del Hemisferio Occidental del Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca), Jake Sullivan (consejero de Seguridad Nacional) y Laura Richardson (jefa del Comando Sur). Esta última, ha tenido declaraciones fuertes y polémicas, que denotan la importancia

13 “In a speech at the Chilean Council on Foreign Relations in 2020, Claver-Carone explained how Argentina, under Macri, was seen as a key ally of the United States, particularly in its hard-line stance with Venezuela and Cuba. A return of Peronism, and the more extreme Kirchnerist variant, to power in Argentina would lead to an erosion of support for US interests in the region, as ultimately occurred. European members of the board opposed such a large disbursement for Argentina noting the program seemed unsustainable, an issue Lagarde raised to the White House, which ultimately tilted the scale in Argentina’s favor”. (*Forbes* 27/12/21). Disponible en <https://www.forbes.com/sites/afontvecchia/2021/12/27/the-imf-and-argentina-part-i-blaming-the-sovereign/?sh=3201e8c169da>

geopolítica que tiene América Latina para Estados Unidos, y la preocupación por el avance de China en la región¹⁴.

En la Cumbre de las Américas de 2022, Biden decidió no invitar a los mandatarios de Cuba, Nicaragua y Venezuela por considerar que no habían sido electos en forma democrática. En consecuencia, López Obrador no asistió, al igual que Luis Arce y Xiomara Castro. Las presiones del Gobierno estadounidense lograron que tanto Gabriel Boric, presidente de Chile, como Alberto Fernández asistieran. La actitud del presidente argentino fue cuestionada por algunos sectores del Frente de Todos, por alejarse de la alianza del Grupo de Puebla. Pero el mandatario -en su rol de presidente *pro tempore* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)- aprovechó su discurso para ser profundamente crítico. Cuestionó a los Estados Unidos por ejercer una especie de derecho de admisión, así como por el hecho de que el BID, por primera vez, no tuviera un presidente latinoamericano. Fue duro con Luis Almagro, presidente de la Organización de Estados Americanos (OEA)¹⁵ Fernández, incluso, reiteró el reclamo argentino por la soberanía de las islas Malvinas, señalando que el logo de la Cumbre las omitía.

Pasando a la otra de las grandes potencias en nuestro escenario global, China ha logrado un protagonismo cada vez mayor en diversas áreas de la economía argentina. Es el segundo socio comercial y la Argentina se ubica entre los principales receptores del financiamiento, provisto por los bancos de desarrollo chinos, a países de la región, desde 2015 (González Jáuregui, 2020). En 2022 representó el 9,1 de las exportaciones y el 21,5 de las importaciones (INDEC 2023). En el país se destaca el financiamiento en infraestructura y transportes. Ello ha construido un sólido entramado de negocios con sectores económicos locales, que hoy son importantes promotores de las inversiones del gigante asiático, y tienen espacio en todas las fuerzas políticas. Durante la pandemia COVID-19 arribaron a la Argentina barbijos, máscaras, guantes, entre otros insumos, desde

14 La generala afirmó en sus declaraciones que, en América Latina y el Caribe, la potencia asiática “amplió su capacidad para extraer recursos, establecer puertos, manipular a los gobiernos a través de prácticas de inversión depredadoras y construir posibles instalaciones espaciales de doble uso”. Se refiere a sus prácticas reiteradas veces utilizando el adjetivo “maligno”. Indicó directamente “Deberíamos estar muy preocupados por la inversión china en todo el hemisferio occidental”, y que las inversiones chinas -que no benefician realmente a los países latinoamericanos, sino que solamente depredan- podrían afectar la seguridad nacional. Ver <https://www.pagina12.com.ar/530247-la-jefadel-comando-sur-de-estados-unidos-dijo-que-china-man> <https://www.perfil.com/noticias/internacional/tras-su-viaje-a-argentina-laura-richardson-dijo-que-america-latina-no-se-beneficia-del-extractivismo-de-china-en-la-region.phtml>

15 “El discurso completo de Alberto Fernández en la Cumbre de las Américas.” (Buenos Aires: *Infobae*. 09-06-2022). Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/politica/el-discurso-completo-de-alberto-fernandez-en-la-cumbre-de-las-americas/>

Shanghái. En febrero de 2021, llegó la vacuna Sinopharm, que, además, sería la única autorizada para ser aplicada en niños de entre 3 y 11 años.

En el inicio del Gobierno en 2019, en un canal diplomático complementario, Cristina Fernández fue la encargada de recibir a las delegaciones de China y Rusia. Ello se debió a que se trata de los vínculos generados durante su gestión como presidenta y considerados por su espacio político como parte de una estrategia de pivot. El embajador en China, Sabino Vaca Narvaja, constituye parte de ese núcleo político y ha cobrado en rol protagónico en la promoción del vínculo bilateral. China tiene en marcha las represas hidroeléctricas de Santa Cruz y está interesada en concretar la construcción de la cuarta central nuclear en el país, su central insignia la Hualong-1. La petrolera Sinopec es la segunda más importante del rubro en el país, detrás de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Cofco es el mayor exportador de granos del país, Shandong Gold y Shanghái Potash Engineering ya invierten en la industria minera argentina (Laufer, 2019). Los capitales chinos han entrado el mercado de renovables, incluso antes del ingreso de la Argentina al proyecto de la Franja y la Ruta. Las empresas chinas han participado en el sector de renovables como proveedoras de tecnologías, como turbinas eólicas, células fotovoltaicas y módulos solares. Ha puesto en marcha importantes proyectos a través de la relación directa con las provincias argentinas. En la provisión de tecnologías, se destaca el caso de la fotovoltaica (González Jáuregui, 2023).

El *swap* de China alcanzaba, para diciembre de 2019, 18 600 millones de dólares condicionales al cumplimiento del acuerdo con el FMI. El primer logro del Gobierno argentino fue quitar esa condicionalidad en agosto de 2020 y luego, ampliar la cantidad de divisas en marzo y noviembre de 2022. El aumento de 5000 millones de ese mes fue de libre disponibilidad. Eso habilitó a que el Banco Central pueda usar esos yuanes para que los importadores argentinos accedan a ellos para cancelar pagos a las empresas chinas.

Durante el gobierno Fernández se concretó el ingreso de la Argentina al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) que se había comenzado a negociar en la gestión anterior. Desde ese momento, comenzó a negociar su ingreso al grupo BRICS. En el mes de agosto la Argentina fue formalmente invitada a incorporarse, el 1º de enero de 2024¹⁶. También se ratificó, en agosto de 2020, el acuerdo de cooperación espacial con China para la utilización de la base ubicada en la provincia de Neuquén. En este sentido, se observa continuidad en la dimensión económica, más allá de los recambios gubernamentales, lo que da

16 A pesar de la importancia de esta invitación en el nivel global, el gobierno de Javier Milei que asumió en Argentina, en diciembre de 2024, decidió no sumarse a BRICS.

cuenta del carácter estructural del vínculo. En febrero de 2022 Argentina se incorporó a la iniciativa *One Belt One Road*, por la que China financia proyectos de infraestructura y transporte.

Todo esto generó importantes alertas para Estados Unidos. Dos hechos recientes tienen impacto concreto. Luego de la visita bilateral de Fernández a Biden se intensificaron los esfuerzos de ese país por frenar el proyecto de construcción de central nuclear con capitales chinos. La Comisión Reguladora Nuclear de Estados Unidos ha planteado, desde hace meses, la inconveniencia de que Argentina se asocie con China en materia nuclear. En la misma línea se expresó Richardson en sus visitas. Al mismo tiempo, tampoco tiene una propuesta alternativa. Llegó a circular en la prensa que, para que se efectivizara de un desembolso pendiente del FMI era condición que la Argentina excluyera de los acuerdos de cooperación la concreción de Atucha III¹⁷. El segundo de los hechos recientes tiene como protagonista a la propia Richardson. La Jefa del Comando Sur se propuso evitar que prosperaran las negociaciones para la compra de aviones JF17 a China. Planteó, a cambio, venderle a las Fuerzas Armadas de la Argentina los 12 aviones F-16AM/BM provenientes de los *stocks* (descartados) de Dinamarca. Estados Unidos presiona para evitar el avance de China en áreas estratégicas como tecnología y energía. Richardson incluso se refirió impunemente al triángulo del litio que conforman Argentina, Chile y Bolivia, como objeto de rivalidad comercial y estratégica; y mostró preocupación por la posibilidad de que el proyecto argentino de Polo Logístico Antártico tuviera participación de capitales rusos y chinos¹⁸.

En abril de 2023 se agilizaron los trámites para importar desde China directamente, utilizando los fondos del *swap*. Para mayo de 2023, el intercambio de monedas era de 19 000 millones, de los cuales 5000 continuaban siendo de libre disponibilidad¹⁹. En 2022 se cumplieron las metas de ajuste fiscal y monetario y la de acumulación de reservas acordadas en el plan con el fondo. Pero, para mayo de 2023, las tres estaban incumplidas por efecto de la sequía histórica que estaba atravesando el país. El Gobierno argentino negoció con el directorio del FMI para que el organismo multilateral adelantara los desembolsos que tenía previstos para lo que restaba del año. En el mes de octubre de 2023, en plena dificultad financiera de la Argentina, en contexto de campaña electoral, y de una

17 “Ofensiva para desconectar a la Argentina de China” (Buenos Aires: *Página12* 9/04/2023). Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/538896-ofensiva-para-desconectar-a-la-argentina-de-china>

18 “Con la Patagonia y el litio bajo la mira, la generala Richardson cerró su visita al Cono Sur” (Buenos Aires: *Perfil* 24/04/23) Disponible en <https://www.perfil.com/noticias/politica/con-el-litio-y-la-patagonia-bajo-la-mira-la-general-richardson-cerro-su-visita-al-cono-sur.phtml>

19 “El BCRA apura otra ampliación del swap con China y busca tener cerrado un nuevo monto a fin de mes” (Buenos Aires: *Infobae* 17/05/23) <https://www.infobae.com/economia/2023/05/17/el-bcra-apura-otra-ampliacion-del-swap-con-china-y-busca-tener-cerrado-un-nuevo-monto-a-fin-de-mes/>

visita de Alberto Fernández a China, hubo un nuevo aumento de fondos de libre disponibilidad con ese país, que fueron utilizados para cancelar vencimientos con el FMI.

En cuanto a las relaciones con los países europeos, tal como se afirmaba más arriba, Fernández buscó apoyo inicial ante la situación de endeudamiento. En los primeros meses de 2021 el Gobierno argentino se reunió nuevamente con mandatarios en Portugal, España, Francia y Alemania para la negociación de la deuda con el Club de París. En el caso de Francia, la Argentina ha trabajado en forma conjunta, continuando una trayectoria histórica, en el ámbito de los derechos humanos. Ambos países sostienen posiciones e iniciativas comunes en cuanto a la protección de las personas contra las desapariciones forzadas, el colectivo LGBTIQ+ y la lucha contra la discriminación. Con España existe un importante acuerdo en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, y con Alemania se firmó, en marzo de 2023, un acuerdo para la promoción de la economía del conocimiento. Los países de Europa Occidental continúan siendo importantes inversores en la Argentina. La Unión Europea representó el 12,3 % de las exportaciones, y del 13,6 % de las importaciones en 2022 (INDEC 2022). La negociación del acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea continúa pendiente. Las consideraciones respecto de este acuerdo también fueron distintas para las heterogéneas líneas políticas del Frente de Todos. El grupo más cercano al presidente era proclive a la ratificación, pero con modificaciones, mientras que un ala más kirchnerista tenía más objeciones, relacionadas con los intereses de los sectores industriales²⁰.

5. La guerra en Ucrania y las posiciones políticas del Frente de Todos

El inicio del conflicto bélico encontró a la Argentina en pleno contexto de renegociación de la deuda externa. Fernández había visitado Rusia a principios del mes de febrero de 2022, antes de dirigirse a China, a la inauguración de los Juegos Olímpicos de Invierno, y de ratificar el ingreso del país a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda. Es necesario recordar que la primera vacuna que le llegó a los ciudadanos fue la Sputnik V, fabricada por Rusia. En la reunión

20 El canciller Cafiero y la Secretaria de Relaciones Económicas Internacionales, Cecilia Todesca Bocco, han afirmado, públicamente, su intención de querer “un acuerdo revisado”. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/caferioqueremos-un-acuerdo-revisado-con-la-union-europea-adaptado-un-mundo-y> Por su parte, Carlos Bianco, exsecretario de Relaciones Económicas Internacionales de la cancillería, durante la gestión de Cristina Fernández, Jefe de Gabinete Provincial y luego, asesor del gobernador de la Provincia Axel Kicilloff consideró que el acuerdo era muy perjudicial. <https://r770.com.ar/carlos-bianco-el-acuerdo-union-europea-mercosur-es-desastroso/> (1 de julio 2019).

bilateral con Putin, el presidente argentino afirmó querer avanzar en el acuerdo de asociación estratégica integral entre ambos países, para así, profundizar un vínculo que le permitiera a la Argentina menor dependencia de otras potencias tradicionales e incluso de los organismos internacionales de crédito.²¹ A días de esa visita de Fernández y de sus declaraciones, se produjo la invasión de Rusia sobre Ucrania.

La primera de las declaraciones de la cancillería argentina, del 24 de febrero, reivindicaba la tradición de no injerencia, neutralidad y llamaba a la solución pacífica entre los protagonistas del conflicto.²² El 25 de febrero, el embajador en la Organización de Estados Americanos Carlos Raimundi, cercano a la vicepresidenta y al kirchnerismo, se abstuvo de votar la moción de condena a Rusia en dicho organismo. Lo hizo, en forma conjunta, con otros cuatro países: Bolivia, Brasil, Nicaragua y Uruguay. El día 28, el canciller Santiago Cafiero -nombrado en el cargo en el mes de octubre de 2022 en reemplazo de Felipe Solá- intervino en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, condenando la agresión rusa. El 04 de marzo, en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, bajo su presidencia, el Gobierno argentino decidió establecer una comisión de investigación internacional independiente, para investigar todas las supuestas violaciones a los derechos humanos por parte de la Federación Rusa.²³ Al mismo tiempo, Cafiero aclaró que, de ninguna manera, la Argentina aplicaría sanciones económicas al gobierno de Putin.

El 25 de marzo, la Argentina también cambió su posición en la OEA. Aprobó, a diferencia de Brasil, una resolución en la que condenaba la invasión rusa en Ucrania y pedía la instrumentación de ayuda humanitaria a las zonas afectadas por la guerra. Los primeros días de abril, Alberto Fernández instruyó a que votara afirmativamente, la propuesta del Departamento de Estado de los Estados Unidos, que disponía la suspensión de Rusia como miembro del Consejo de Derechos Humanos. El vicescanciller Pablo Tettamanti -quien se desempeñó como embajador en Rusia, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner- intentó evitar esa posición, pero no tuvo éxito. Al mismo tiempo, en el ámbito de la OEA, la Argentina se abstuvo de votar una resolución que propuso

21 “Argentina tiene que ser la puerta de entrada para que Rusia ingrese en América Latina.” (Buenos Aires: *Agencia Télam* 03/02/22). Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202202/582589-argentina-tiene-que-ser-la-puerta-de-entrada-para-que-rusia-ingrese-en-america-latina.html>

22 Argentina reitera su “firme rechazo al uso de la fuerza armada” y llama a Rusia a cesar las acciones militares en Ucrania. (Buenos Aires: *Comunicado de Prensa de la Cancillería Argentina* 24/02/22). Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-reitera-su-firme-rechazo-al-uso-de-la-fuerza-armada-y-llama-rusia>

23 Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 04 de marzo de 2022. Consejo de Derechos Humanos, 49º período de sesiones, A/HRC/RES/49/14 de marzo. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/277/47/PDF/G2227747.pdf?OpenElement>.

“suspender inmediatamente” el estatus de Observador Permanente en este organismo, siguiendo la línea de Brasil y México.

En efecto, se evidenciaron diferencias en las votaciones, que en algunos casos se deben a las internas políticas en el Gobierno, y en otro, al ámbito en el que se produjeron las votaciones. La Argentina, a través de su representante, embajador Federico Villegas, presidió, durante 2022, el Consejo de Derechos Humanos de ONU, este se constituyó en un espacio privilegiado para el tipo de condena. En el caso de la OEA, el Gobierno, a través del embajador Raimundi, consideró que la cuestión no tenía por qué tratarse en el espacio regional.²⁴ Lo hizo acompañada por otros países de la región, en un ámbito bastante desacreditado por la presidencia de Almagro. Estados Unidos también llegó a proponer expulsar a Rusia del G20, algo a lo que tanto la Argentina como Brasil y México se opusieron.

En el caso del ataque de Hamas a Israel el 7 de octubre de 2023, la cancillería argentina realizó dos comunicaciones. La primera de ellas condenando y “deplorando” las acciones terroristas de Hamas en el mismo día del atentado (Comunicación N.º 508/23), y una segunda, con fecha 1 de noviembre (Comunicación N.º 537/23), reiterando dicha condena, pero indicando que la legítima defensa de Israel no puede desconocer el derecho internacional humanitario.

6. Los vínculos regionales: el viraje respecto del gobierno de Macri

Con la asunción de Fernández hubo importantes cambios en la posición del país en la región. En cuanto al caso de Venezuela, el 3 de diciembre de 2019, el gobierno de Macri había apoyado la decisión de activar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), y los países miembros del Tratado dieron a conocer un listado de sanciones financieras contra el gobierno de Nicolás Maduro. La semana siguiente, el mismo día de la asunción, Fernández dejó sin efecto esas medidas asumidas. En el mismo sentido, el 24 de marzo de 2021 la Cancillería argentina dio a conocer la salida del país del Grupo de Lima “al considerar que las acciones que ha venido impulsando el Grupo en el plano internacional, buscando aislar al Gobierno de Venezuela y a sus representantes, no han conducido a nada” (MRECIC, 2021a).

24 “El gobierno se va abstener en la votación de la OEA que busca suspender a Rusia como observador del organismo.” (Buenos Aires: *Clarín.com*. 20/04/2022). Disponible en: https://www.clarin.com/politica/santiago-cafiero-evito-condenar-explicitamente-invasion-rusia-ucrania-argentina-de-sea-equilibrada-justa-_0_KeoThCjO4J.html

El nuevo presidente demostró abiertamente sus diferencias con la posición de Luis Almagro, presidente de la OEA y su actuación en el golpe de Estado contra Bolivia. En un gesto contundente, la cancillería argentina condenó el golpe liderado por Yanine Añez en ese país. El canciller del gobierno de Mauricio Macri, Jorge Faurie, había afirmado, en el mes de noviembre de 2019, que no se trataba de un golpe de estado, sino de una “crisis institucional” porque “las fuerzas armadas no han asumido el poder”²⁵. Meses después se conocería que el gobierno de Macri envió armas y que es posible que hayan sido utilizadas para colaborar con la represión llevada a cabo por Añez contra las movilizaciones que buscaban impedir el golpe. Actualmente existe una causa judicial en curso al respecto²⁶. Cuando asumió Fernández en diciembre de 2019, Felipe Solá, Ministro de Relaciones Exteriores, fue enfático en la condena oficial. El Gobierno argentino asiló a Evo Morales, a su vicepresidente Álvaro García Linera y a miembros de su gabinete, también perseguidos, hasta noviembre de 2020, cuando finalmente pudieron regresar a Bolivia tras el triunfo del Movimiento Al Socialismo (MAS). En estas cuestiones se observó un importante viraje respecto al gobierno de Macri.

En cuanto a la relación con Brasil, reviste de importancia histórica para la política exterior argentina. Es el principal socio comercial de la Argentina y las exportaciones hacia ese destino constituyen exportaciones de origen industrial, que generan empleo de calidad en el país. Con la asunción de Fernández, Daniel Scioli fue nombrado embajador en ese país. A la compleja situación estructural de la relación económica bilateral, se agregaron las diferencias políticas y económicas con el gobierno de Jair Bolsonaro; y luego, la pandemia COVID-19 y su impacto. Durante el mandato de Fernández se produjo uno de los puntos más álgidos en el debate sobre el Mercosur. Con Bolsonaro, la posición de Brasil fue fuertemente neoliberal, de la mano de su ministro de economía Paulo Guedes. En la línea de apertura también se encolumnaron Luis Lacalle Pou, presidente de Uruguay y Mario Abdo, presidente de Paraguay. La diferencia central era la fuerte intención de esos otros tres países de avanzar en acuerdos de liberalización comercial y en la revisión del Arancel Externo Común. Esta circunstancia

25 <https://www.perfil.com/noticias/politica/jorge-faurie-sobre-bolivia-esto-no-es-un-golpe-de-estado.phtml>

26 Los hechos que dieron origen a esta investigación fueron denunciados el 12 de julio de 2021 por el ministro de Justicia, Martín Soria; la entonces ministra de Seguridad, Sabina Frederic y la titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Mercedes Marcó del Pont. Se encuentran imputados el expresidente Mauricio Macri; sus ministros de Seguridad y Defensa, Patricia Bullrich y Oscar Aguad; el entonces, embajador en Bolivia, Normando Álvarez García; al exdirector general de la Gendarmería Nacional, Gerardo José Otero; y los entonces, directores de Logística y Operaciones de esa fuerza, Rubén Carlos Yavorski y Carlos Miguel Recalde, respectivamente. El fiscal del fuero Penal Económico Claudio Navas Rial imputó también a los exfuncionarios del gobierno de Cambiemos, Marcos Peña (jefe de Gabinete), Jorge Faurie y Fulvio Pompeo (secretario de Asuntos Estratégicos de la Nación).

hizo que la diplomacia argentina debiera manejarse del modo más pragmático posible para evitar la parálisis o ruptura del bloque, tal como lo demostró la cooperación en la negociación respecto del déficit hídrico del río Paraná e incluso con la cuestión del arancel, donde, finalmente, primó la actitud negociadora tanto de Brasil como de la Argentina²⁷. El triunfo de Lula da Silva constituyó un importante cambio en el nivel del Cono Sur, y un nuevo espaldarazo político al MERCOSUR. El presidente brasileño fue agredido verbalmente por el actual presidente Javier Milei, quien llegó a afirmar que no se relacionaría políticamente con Brasil por tener un gobierno “comunista”²⁸. Lula declaró públicamente su apoyo por Sergio Massa en el contexto de la campaña, y no asistió a la asunción de Milei.

Además del ya citado caso de Bolivia, los países con los que el Gobierno argentino ha construido mejor vínculo bilateral han sido México y Chile, a partir de la asunción de Boric. Durante la pandemia, la única iniciativa de coordinación latinoamericana que prosperó fue la impulsada en agosto por México y Argentina, junto con la Fundación Slim, para fabricar y distribuir la vacuna de la Universidad de Oxford-AstraZeneca, de modo de ponerla a disposición de los países de CELAC.

La vinculación política entre Argentina y México se observó en el citado Grupo de Puebla, en el apoyo de López Obrador a la candidatura argentina para presidir la CELAC, y en la votación respecto del tema de las denuncias contra el Gobierno de Nicaragua, en el ámbito de la OEA. Ambos países se abstuvieron frente a la resolución que instaba a condenar violaciones de derechos humanos en el régimen de Ortega y emitieron un comunicado conjunto en el que sí condenaban la situación, pero reiteraban su postura anti-intervencionista (MRECIC, 2021b). En este ámbito, también puede observarse un cambio, a partir de 2022, donde pueden haber influido, por un lado, el contexto de negociación con el FMI y las presiones por mostrar una política más conciliatoria con Estados Unidos, y, por otro, el propio devenir de los sucesos en Nicaragua. En noviembre de ese año, la Argentina aprobó la resolución que indicaba que las elecciones no habían sido “libres”, instando a investigar, y condenó al país centroamericano en la OEA. Sin embargo, los países no lograron apoyar una candidatura común en oportunidad del reemplazo de Claver Carone en el BID.

27 En noviembre de 2021, el canciller Santiago Cafiero, -quien asumió en el mes de septiembre en reemplazo de Solá, con posterioridad a la derrota electoral del oficialismo en las elecciones de medio término- junto con su par brasileño, Carlos Alberto França alcanzaron en Brasilia un acuerdo para reducir un 10 % el Arancel Externo Común (AEC) para la mayor parte de los bienes.

28 Milei calificó a Lula de “comunista” y “corrupto” y adelantó con qué otros países rompería relaciones (Buenos Aires: *La Nación*, 8/10/23). Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/milei-califico-a-lula-de-comunista-y-corrupto-y-adelanto-con-que-otros-paises-romperia-relaciones-nid08112023/>

En el caso de Chile, Alberto Fernández se pronunció abiertamente a favor del frente electoral conformado como oposición a la postulación del derechista José Antonio Kast. En efecto, la asunción de Gabriel Boric, en diciembre de 2021, destrabó un vínculo estancado por razones ideológicas. Ese año, se firmó el Acuerdo bilateral (Protocolo Adicional 65 al ACE 35) que logró impulsar a sectores económicos, como el caso de las automotrices. Los convenios ratificados tienen por objetivo la cooperación, no solamente en materia económica, sino también tecnológica y en derechos humanos.

En oportunidad de la campaña electoral, tanto el presidente de Chile como el de México también fueron críticos con las posiciones de Milei, mostrándose más cercanos a la propuesta de Sergio Massa.

7. La cosmovisión como condicionante interno de la política exterior

De acuerdo con las corrientes que analizan la política exterior, la cosmovisión de las coaliciones gobernantes tiene impacto en las decisiones adoptadas, o en el impulso a determinadas agendas. En este apartado analizaremos, brevemente, dos aspectos que consideramos parte de una agenda propositiva argentina, en el ámbito de la política exterior, y que están sujetos a los cambios de signo político en el Gobierno. Se han seleccionado aquí el caso Malvinas -porque, si bien, es una constante de la política internacional argentina, ha sido objeto de importantes cambios de rumbo- y el caso de la agenda de género -porque representa el ascenso de una demanda de la sociedad civil, cristalizada en el Estado, y que tiene proyección internacional-.

Ya desde la campaña Fernández se mostró en contra de la política aplicada, respecto de la soberanía de las islas Malvinas y el Atlántico Sur, durante el gobierno de Macri. Una vez en el poder, el primer paso concreto dado, en un nuevo sentido, fue en el mes de enero de 2020. Fernández resolvió la postergación de la cooperación en materia pesquera en el Atlántico Sur que se había reanudado bajo la gestión Macri, en un gesto totalmente contrario al Memorándum Fodadori-Duncan. Dicha medida, se acompañó con el lógico desplazamiento de Carlos Fodadori como embajador ante organismos internacionales, en Ginebra. A los pocos días, el nuevo secretario de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur, Daniel Filmus, participó en Nueva York de una reunión con los miembros del Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas (C-24), retomando el tradicional reclamo de la Argentina frente al Reino Unido.

Ratificando ese nuevo rumbo, a principios del mes de agosto de 2020 se promulgaron dos nuevas leyes, una referida a la demarcación del límite exterior de la Plataforma continental Argentina, y otra, que regula la creación del Consejo Nacional de Asuntos Relativos a las islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes. Ambas tuvieron un amplísimo apoyo parlamentario.

La primera de ellas apunta a generar mejores condiciones para la seguridad jurídica en el otorgamiento de concesiones que tengan como finalidad la explotación y explotación de hidrocarburos, minerales y especies sedentarias. Contribuirá a proteger los derechos de soberanía sobre los recursos del lecho y el subsuelo marino. Busca sancionar, efectivamente, la pesca furtiva que realizan buques extranjeros, porque la administración británica concede permisos de explotación a naves de terceros países.

Por su parte, el Consejo Nacional es un nuevo organismo que funcionará en el ámbito de la Presidencia de la Nación y estará integrado por el propio jefe de Estado; el canciller; el secretario de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur; el gobernador de Tierra del Fuego; un diputado y un senador por cada una de las tres fuerzas con mayor representación parlamentaria; dos especialistas en derecho internacional; tres representantes del sector académico y científico; y un excombatiente de Malvinas. Tiene por objetivo, tal como se expresa en la legislación, contribuir a generar los consensos políticos y sociales necesarios para diseñar e implementar políticas de Estado que tengan por objeto efectivizar el ejercicio pleno de la soberanía sobre las Islas.

Asimismo, se implementó la reforma al Régimen Federal de Pesca que aumentó las multas para la pesca ilegal en el mar argentino. En marzo de 2023, el canciller argentino notificó al secretario para las Relaciones Exteriores inglés, James Cleverly, que Argentina daba por finalizado el Comunicado Conjunto del 13 de septiembre de 2016, el citado Foradori-Duncan. El gobierno de Fernández, tanto a partir de la constante inclusión en los discursos presidenciales, como a través de las gestiones de la Secretaría de Malvinas, ha logrado declaraciones positivas para acompañar el reclamo argentino, por parte de China, Rusia, Chile, la OEA, la CELAC y el Mercosur.

La agenda de género es otro tema que logró consolidarse a partir del gobierno de Alberto Fernández. Eso ha sucedido en una doble vía: podemos encontrar políticas vinculadas a temas de género en la política exterior llevada adelante, específicamente por la Cancillería argentina; y, podemos identificar sólidos vínculos internacionales que se construyen y consolidan a partir de las políticas impulsadas directamente por el Ministerio de las Mujeres, Géneros

y Diversidad. La agenda de género se abrió espacio en el ámbito de la política exterior argentina por distintos canales.

Lo ha hecho, principalmente, a partir de la trayectoria argentina en el ámbito internacional vinculada con los Derechos Humanos y con la discusión de las desigualdades en el mundo, así como en la fuerte trayectoria de los movimientos feministas locales. La creación del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad constituyó una política pública central, que ha proyectado al país en los debates de género global de modo institucionalizado (Deciancio y Míguez, 2023). Los resultados más exitosos en la política exterior se deben a la acción combinada entre oficinas.

Argentina no ha declarado abiertamente tener una política exterior feminista o con perspectiva de género como lo han hecho los países mencionados anteriormente. Sin embargo, la presencia de la agenda de género ha ido cobrando, cada vez, más fuerza dentro del ámbito estatal, lo que se manifiesta, por ejemplo, en la creación de la Mesa de Coordinación del Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género en el año (Jefatura de gabinete, 2020). En el ámbito concreto de la cancillería, esto se materializó en una serie de políticas específicas como la creación de direcciones especiales, el nombramiento de mujeres en cargos clave y la designación de embajadoras en embajadas estratégicas.

El Estado Argentino es parte de los principales Tratados Internacionales de Derechos Humanos de las Mujeres, en particular la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)²⁹ y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará)³⁰. En el marco de Naciones Unidas, Argentina participa de la junta ejecutiva de ONU Mujeres, donde, en el año 2021, ejerció la presidencia en representación del Grupo América Latina y el Caribe – GRULAC. También, participa de la Mesa de Trabajo de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer y copresidió, junto con Países Bajos, el Grupo Central LGBTI de Naciones Unidas, en el año 2021. Esto, de igual forma, permitió visibilizar las políticas nacionales de vanguardia y trabajar con otros países para impulsar iniciativas y hacer tareas de difusión y didáctica.

Otro de los espacios, donde Argentina participó activamente, es el Foro Generación Igualdad, una iniciativa francesa en la que el país asumió compromisos

29 Ver https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cedaw_SP.pdf

30 Ver <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

relacionados con cuestiones de educación sexual integral y promoción de la autonomía corporal, la salud y los derechos sexuales y reproductivos de niñas, adolescentes, mujeres, personas transgéneros y no binarias. Según señaló Squeff, en la mayoría de los casos, la posición argentina en estas agendas es de liderazgo, ejercido de manera transversal en otros ámbitos, que no están estrechamente vinculados, de forma específica con la agenda de género. Este es el caso, de la participación argentina en el Grupo de Composición Abierta sobre Envejecimiento, principal plataforma intergubernamental en el nivel mundial para tratar la problemática de adultos mayores (Deciancio & Loza, 2021). En el marco de su participación como miembro de la Junta Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), Argentina apoyó y promovió la transversalización de la perspectiva de género en todos los programas de Unicef, y destacó las prioridades establecidas respecto a la equidad de género en todas las etapas de la acción humanitaria en la evaluación del informe anual de acción humanitaria de UNICEF (UNICEF, 2021).

En el ámbito regional, la diplomacia argentina promovió, dentro contexto del MERCOSUR, la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer, principal foro de coordinación política entre las máximas autoridades de cada país, focalizado en las políticas de igualdad de género de los cuatro países miembros.

Argentina cuenta hoy con un marco jurídico local de avanzada, más allá de las dificultades que atraviesa el país para poner en marcha muchas de las iniciativas. Ese marco jurídico ha avanzado en derechos sexuales y reproductivos, en la condena a la violencia por motivos de género, en la protección, no solamente, de las mujeres, sino, de todo el colectivo lgtbi+, como parte de una búsqueda constante de ampliación de derechos y en políticas de cuidado. La destrucción reciente del Ministerio, así como el cierre de los programas por parte del presidente Javier Milei, sin duda, implica un gran viraje en este sentido.

Durante la gestión de Alberto Fernández la Argentina ha tenido una participación privilegiada en ámbitos multilaterales como Naciones Unidas, Foro General Igualdad y en Tratados Internacionales de Derechos Humanos de las Mujeres, como el caso de CEDAW. Asimismo, ha promovido la agenda de género en el MERCOSUR y en vínculos bilaterales regionales, como por ejemplo México, Uruguay y Chile. En este último caso, se destaca la incorporación de capítulos de género en el tratado comercial, una política pionera para impulsar la igualdad. En línea con los cambios políticos y la cosmovisión ideológica como condicionante de la política exterior, como se afirmaba más arriba.

Conclusiones

A lo largo de estas páginas se ha intentado describir la política exterior de Alberto Fernández en los diversos aspectos señalados en la introducción. Se ha afirmado, que las dimensiones explicativas más relevantes para interpretar su curso son: las condiciones de la coalición gobernante y su legitimidad, el proceso de endeudamiento externo, y el contexto de la recrudescida disputa entre potencias por el predominio mundial. Asimismo, en cada apartado y tal como se planteaba en el enfoque teórico inicial, se ha intentado demostrar cómo cada uno de estos aspectos no puede ser linealmente encasillado en el ámbito “interno” o “externo”, sino que, en el caso de los países periféricos, es importante mantener el estudio de la constante imbricación entre esos elementos.

Desde el inicio de su gestión, el 10 de diciembre de 2019, el presidente Alberto Fernández se encontró en una importante encrucijada en cuanto a la política internacional. Por un lado, debía responder a un mandato electoral que cuestionaba el rumbo del Gobierno predecesor de Mauricio Macri. Por otro, debía renegociar la deuda contraída con el FMI en 2018, en el contexto de la crisis económica generada por la pandemia COVID-19. También, desde los primeros meses de mandato, el presidente y su gobierno mostraron alineamiento ideológico con fuerzas políticas progresistas en la región. Eso se evidenció en: la posición de la Argentina, respecto del golpe de Estado en Bolivia; la participación en el Grupo de Puebla; la retirada del país del Grupo de Lima; y el respeto a tradiciones históricas de la política exterior argentina, como la defensa de la no injerencia y la no intervención en asuntos internos. Así, la asunción de Fernández implicó un cambio de estrategia en el nivel internacional respecto del gobierno de Macri, contra el colonialismo en Malvinas y proyectando, en el nivel internacional, una agenda de ampliación de derechos. Estos elementos se relacionan con el pacto de legitimidad que lo llevó al poder.

Al mismo tiempo, esa política internacional se encontró condicionada por el desmedido endeudamiento contraído durante la gestión de Cambiemos, y por la reestructuración encarada. Los procesos de endeudamiento de los países periféricos con el FMI constituyen un claro ejemplo de la cercana vinculación entre política interna y política exterior, tal como lo han planteado [Dunn \(2001\)](#) y [Maclean \(2001\)](#) para el caso de países africanos. Las políticas recomendadas por el FMI y exigidas como contrapartida de los desembolsos, han reforzado el fenómeno de la restricción externa. Al mismo tiempo, tanto los acuerdos *stand by* como los de facilidades extendidas (EFF) conllevan una disminución de la capacidad decisoria del Estado nacional ([Brenta, 2022](#)). El impacto que tienen los programas y el monitoreo del Fondo alcanza todas las áreas del gasto público, y; por tanto, de la política pública, en general. Se transforma en una

condición central del modelo de desarrollo implementado, y, en consecuencia, influye en el éxito o fracaso político de los Gobiernos. La dependencia financiera del apoyo de los Estados Unidos para lograr reestructurar la deuda ha influido en la política internacional argentina, reduciendo el margen de maniobra, y, por lo tanto, erosionando el pacto de legitimidad que llevó al Gobierno al poder.

Las diferencias en la coalición gobernante se expresaron en ámbitos diversos: en cuanto a la reestructuración de la deuda, al posicionamiento en la disputa por el poder global, respecto de la relación con Rusia y, en cierta medida, en cuanto a la situación política de algunos países de la región. En algunos casos, esas diferencias no fueron más que matices, y en otros, hubo divergencias bien expuestas. Pero, en resumen, más significativas que las diferencias analizadas en la coalición gobernante son los virajes, que se produjeron en el ámbito político diplomático respecto de la gestión de Macri.

La región vive un proceso de desintegración en términos estructurales. El avance de China como socio ha operado como incentivo contrario a la integración regional. A la vez, una nueva ola de Gobiernos progresistas, más conciliatoria que la anterior, intenta recuperar el rumbo del accionar conjunto. La llegada al poder de Lula da Silva ha dado un nuevo vuelco político en el Cono Sur, y constituyó un apoyo para el fallido ingreso de la Argentina a los BRICS. Una sociedad dividida votó al sucesor de Fernández, en noviembre de 2023, y las opciones electorales construyeron sus campañas remitiendo a las posiciones y decisiones aquí consignadas. El presidente electo Javier Milei se presentó desde la campaña como una opción fuertemente contraria a las políticas aquí descritas. A muy pocos meses de la asunción presidencial, ya pudieron observarse rotundos virajes. Las opciones de inserción internacional han puesto en tensión la tradición de la solución pacífica de controversias, neutralidad, Derechos Humanos, MERCOSUR, agenda de género, e incluso el reclamo por la soberanía de las islas Malvinas, que han sido pilares de la política internacional de la Argentina democrática.

Referencias

- Bobbio, Norberto. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brenta, N. (2022). Historia de la deuda externa argentina. De la dictadura hasta nuestros días, Buenos Aires, Capital Intelectual.

- Busso, Anabella. (2022). “Las relaciones de Argentina con Estados Unidos (junio 2021- agosto 2022). Entre la crisis de liderazgo y las crecientes condicionales internas e internacionales”. *Anuario de Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional de La Plata. https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/144842/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Clapham, Christopher. (1985). *Third World Politics: An Introduction*. London: Croom Helm.
- Chagas-Bastos, Fabrício H. (2018). “La invención de la inserción internacional: fundaciones intelectuales y evolución histórica del concepto”. *Análisis Político* 31, n.º 94: 10-30. DOI: [10.15446/anpol.v31n94.78305](https://doi.org/10.15446/anpol.v31n94.78305)
- Deciancio, M., & Loza, J. (2021). *Feminismo y Relaciones Internacionales*. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/18488.pdf>
- Deciancio, M., & Míguez, M. C. (2023). La política internacional y la agenda de género en la Argentina (2019-2023). *Desafíos*, 35(2). <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11982>
- Dunn, Kevin. (2001). “MadLib #32: The (blank) African state: Rethinking the Sovereign State in International Relations theory”, pp. 46-63. In *Africa's Challenge to International Relations* edited by Kevin Dunn & Timothy Shaw. New York: Palgrave Macmillan. DOI: [10.1057/9780333977538](https://doi.org/10.1057/9780333977538)
- Fernández, Alberto. (2019). “Palabras del presidente Alberto Fernández en su acto de asunción ante la Asamblea Legislativa”. Casa Rosada, Presidencia de la Nación Argentina. <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/discursos/46596-palabras-del-presidente-alberto-fernandez-en-su-acto-de-asuncion-ante-la-asamblea-legislativa> (December 10).
- Fernández, Alberto. (2021). “Palabras del Presidente Alberto Fernández en la Apertura del 139 período de sesiones ordinarias, del Honorable Congreso de la Nación Argentina”. Casa Rosada, Presidencia de la Nación Argentina. <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/discursos/47566-palabras-del-presidente-alberto-fernandez-en-la-apertura-del-139-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-honorable-congreso-de-la-nacion-argentina-caba> (March 1).
- Frente de Todos. (2019). “Plataforma”. <https://frentedetodos.org/plataforma> (May 29, 2023).
- González Jáuregui, J. (2020). Latin American countries in the BRI: challenges and potential implications for economic development. *Asian Education and Development Studies*. <https://doi.org/10.1108/AEDS-08-2019-0134>

- González Jauregui, J. y Tussie, D. (2021). “China’s BRI Influence on South American Regionalism in the Post-Pandemic”. In *Regional and International Cooperation in South America: Challenges and Opportunities for the Post-Pandemic* edited by Melisa Deciancio & Cintia Quiliconi. London: Routledge.
- Gonzalez-Jauregui, J., y Tussie, D. (2023). La presencia económica de China en Sudamérica: implicaciones para las dinámicas de cooperación intrarregional. *URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (36), pp. 8-25. <https://doi.org/10.17141/urvio.36.2023.5936>
- INDEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2022). “Índice de precios al consumidor (IPC)” *Informes técnicos* 7, n.º 6. https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_01_23891D383E4F.pdf
- INDEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023). “Argentine Foreign Trade Statistics Preliminary data for 2022”. *Informes técnicos* 7, n.º 8. https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/i_argent_02_23EC82BFFB1E.pdf
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2020). *Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género Contenido*. Poder Ejecutivo de la Nación Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gabinete_nacional_para_la_transversalizacion_de_las_politicas_de_genero.pdf
- Laufer, R. (2019). La asociación estratégica Argentina-China y la política de Beijing hacia América Latina. *Cuadernos del CEL*, 2019, Vol. IV, N.º 7. Pp.74-108.
- MacLean, Sandra. (2001). “Challenging Westphalia: Issues of Sovereignty and Identity in Southern Africa”. In *Africa’s Challenge to International Relations Theory*, edited by Kevin Dunn & Timothy Shaw, pp. 146-162. New York: Palgrave Macmillan. DOI [10.1057/9780333977538](https://doi.org/10.1057/9780333977538)
- Malacalza, Bernabé y Faraburo, Débora. (2022). ¿Empatía o cálculo? Un análisis crítico de la geopolítica de las vacunas en América Latina. *Foro Internacional* 62, n.º 1, 5-4. DOI: [10.24201/fi.v62i1.2866](https://doi.org/10.24201/fi.v62i1.2866)
- Míguez, María Cecilia. (2016). “La política exterior 2002-2015: nuevos aliados y socios y el dilema de la autonomía”. In *Historia Oral de la Política Exterior Argentina*, Tomo II 1966-2016, edited by Mario Rapoport, pp. 85-119. Buenos Aires: Octubre.
- Míguez, María Cecilia. (2017). “La política exterior del primer año de Mauricio Macri: ¿Situación instrumental del Estado?” *Revista Estado y Políticas Públicas* 5, n.º 8: 103-120.
- Míguez, María Cecilia. (2020). “Los factores internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales latinoamericanas”. In *Los condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*, edited by María Cecilia Míguez & Leandro Morgenfeld, pp. 21-74. Buenos Aires: Teseo Press.

- MRECIC, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2021a). “Comunicado de prensa: La Argentina se retira del Grupo de Lima”. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-republica-argentina-se-retira-del-grupo-de-lima>
- MRECIC, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2021b). “Comunicado de Prensa: Nicaragua: Comunicado conjunto de la Argentina y México en la OEA” <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/nicaragua-comunicado-conjunto-de-la-argentina-y-mexico-en-la-oea> (Jun 15).
- Nun, José. (2002). *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rúa, Magdalena. (2021). “El préstamo stand by de 2019: fuga de capitales y dependencia” Voces en el Fénix 83, <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/el-prestamo-stand-by-de-2019-fuga-de-capitales-y-dependencia/> (May 29, 2023).
- Sunkel, Oswald. (1972). “Big Business and ‘Dependencia. A Latin American View”. *Foreign Affairs* 50, n.º 3: 517-531. DOI: [10.2307/20037926](https://doi.org/10.2307/20037926)
- Tokatlian, Juan Gabriel. (2019). “El unilateralismo periférico concesivo” El cohete a la Luna, Jun 30, 2019. <https://www.elcohetealaluna.com/el-unilateralismo-periferico-concesivo/> (May 29, 2023).
- UNICEF. (2021). *Informe anual sobre la acción humanitaria del UNICEF*. <https://doi.org/10.30875/c9a0cdae-es>
- Vivares, Ernesto. 2018. “The IPE Puzzle of Regional Inequality, Instability, and the Global Insertion of South America”. In *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*, edited by Ernesto Vivares, 1-24. Nueva York: Springer. DOI: [10.4324/9781315581736](https://doi.org/10.4324/9781315581736)
- Weber, Max. (1968) [1920] *Economy and Society*. An Outline of Interpretive Sociology. New York: Bedminster Press.
- Wurfel, David and Burton, Bruce. (1990). “Introduction: A Foreign Policy Framework for South-east Asian States”. In *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*, edited by David Wurfel & Bruce Burton, pp. 1-8, New York: St. Martin’s Press.

REVISIÓN DOCUMENTAL DEL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LAS MIGRACIONES LABORALES EN COSTA RICA

LITERATURE REVIEW ON THE ROLE OF INTERNATIONAL COOPERATION IN LABOR MIGRATIONS IN COSTA RICA

Alison Chaves Bogantes¹

ORCID: 0009-0009-9509-409X

Paula Durán Gómez²

ORCID: 0009-0004-2748-9608

Daniela Soto Jiménez³

ORCID: 0009-0007-0728-9678

Frank Salazar Chacón⁴

ORCID: 0000-0003-0182-061X



RESUMEN

Este artículo tiene como propósito explorar la documentación existente en el Sistema de Información Documental (SIDUNA) de la Universidad Nacional de Costa Rica, relacionada a la migración laboral en Costa Rica, así como la cooperación internacional para dicha temática y exponer sus enfoques. El equipo de investigación realizó una revisión histórica sobre los estudios migratorios en Costa Rica y estableció conexiones de su abordaje con información académica y científica relativa a la cooperación internacional en las migraciones laborales. Este trabajo da indicios de carestía de revisiones históricas y artículos en el medio centroamericano que abordan la temática, en especial desde un abordaje de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

1 Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, Costa Rica. Bachiller en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: alisonchaves1@gmail.com

2 Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, Costa Rica. Bachiller en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: paula.duran.gomez@est.una.ac.cr

3 Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, Costa Rica. Bachiller en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: danielasotoj07@gmail.com

4 Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, Costa Rica. Máster en Política Internacional. Candidato a Doctor por la Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: frank.salazar.chacon@una.cr

Alison Chaves Bogantes, Paula Durán Gómez,
Daniela Soto Jiménez, Frank Salazar Chacón



Palabras clave: Migración laboral; cooperación internacional; literatura review; historia; Costa Rica; personas migrantes



ABSTRACT

This article explores the existing documentation on the System of Libraries and Documentation Centers of the National University related to labor migration in Costa Rica, as well as the international cooperation that has been carried out for this topic and expose its approaches. A historical review of migration studies in Costa Rica is applied, establishing connections between their approach and academic and scientific information related to international cooperation in labor migration. This article shows the small number of historical reviews and articles at the Central American level that address the topic, but even more the lack of an approach from the discipline of International Relations.

Keywords: labor migration; International cooperation; documentary research; history; Costa Rica; migrants.

Introducción

Las migraciones son consideradas como una fuerza motora en el mundo porque representan un elemento dinamizador, capaz de construir y transformar las sociedades y, por lo tanto, impactar en su desarrollo; las migraciones forman parte de la historia y del presente de todo colectivo humano. Por este motivo el fenómeno migratorio ha sido objeto de estudio desde múltiples disciplinas como la Historia, la Antropología, la Sociología, la Geografía e incluso las Relaciones Internacionales; sin embargo, a diferencia de otras áreas de estudio, en el pasado el subtema de las migraciones laborales fue una de las áreas menos analizadas, hasta que en la década de los años noventa los Estados centroamericanos comienzan interesarse en el tema desde una perspectiva de política de Estado, como lo evidencia el presente estudio (Acuña, 2003).

En el siglo XXI, las implicaciones de la migración se convirtieron en un tema medular para la construcción de las agendas nacionales y para la cooperación internacional, por lo que resulta pertinente ahondar en los estudios realizados al respecto, mediante una revisión histórica desde el pasado hasta el presente, con el fin de tener un panorama amplio desde distintos abordajes del fenómeno a lo largo del tiempo.

Resulta posible analizar los procesos migratorios desde múltiples causas, una de ellas y que se presenta con mayor recurrencia son los *factores económicos* (Morales, 2018), pues estos obligan a las personas a buscar oportunidades de trabajo y mejores condiciones de vida. En este sentido, la migración laboral se presenta como una de las razones por las cuales un alto número de personas ingresa a Costa Rica, ya sea de manera permanente o temporal. En las fuentes investigadas se distinguen las áreas de trabajo en donde se desarrollan, en su

mayoría, las personas migrantes. De igual manera, se evidencian los retos a los cuales se deben enfrentar estas personas en su condición de foráneas.

El papel de la cooperación internacional en el proceso de migración laboral no solo es de gran relevancia para definir políticas públicas adecuadas y eficientes, sino también como apoyo de recursos externos de tipo financieros o técnicos. Así mismo, se convierte en parte fundamental del entramado de las relaciones internacionales y de la coordinación de políticas que deben prevalecer en una región integrada. Este trabajo brinda una recopilación de datos relevantes para evidenciar el trabajo del Estado costarricense, los vacíos en el desarrollo de estrategias y la fragmentación para su abordaje en la administración pública costarricense y en especial haciendo hincapié en la importancia de explorar estos temas desde la academia.

De esa forma, en este artículo el primer apartado aborda la metodología, es decir, donde se describe la forma y el proceso para recopilar la información. Seguidamente, el segundo apartado, relativo a los resultados, dividiéndose en antecedentes históricos y contextualización del objeto de estudio, caracterización de la migración laboral en la cooperación internacional y la institucionalidad de la migración laboral en Costa Rica. Finalmente, en el cuarto apartado, se evidencia las conclusiones sobre la documentación existente de la migración laboral en la cooperación internacional, destacando la poca cantidad de revisiones históricas realizadas para el presente tema.

Metodología

Para elaborar este artículo, el equipo de investigación optó por un enfoque propio de tipo cualitativo y exploratorio, el cual se enfoca en comprender el fenómeno migratorio laboral desde una exploración exhaustiva documental. Se utilizó como punto de partida el método por índices en bases de datos de [Bermúdez \(2013\)](#), quien cita el método de mapeo sugerido por [Creswell \(2005\)](#) y desarrollado por [Hernández \(2010\)](#). En este se divide la cartografía de la literatura para una macroestructura semántica o tema en cuatro palabras clave que engloban el estudio: I) Migración: movimiento de personas del Estado de origen al de destino. En este caso se incluyen características como: 1) migración laboral, 2) personas refugiadas y 3) asilo; II) Migración laboral: movimiento de personas que se trasladan de una zona geográfica por fines laborales; III) Cooperación internacional: identificación del papel que la cooperación internacional ha tenido sobre el fenómeno migratorio, con el fin de conocer las tendencias que se han evidenciado en el país; IV) Costa Rica: se destacan todos los documentos que incluyan al país en el área laboral.

A partir de esta delimitación se procedió a realizar una revisión documental de la literatura publicada entre el 1980 y el 2023. Se utilizó el Sistema de Información Documental (SIDUNA) de la Universidad Nacional de Costa Rica.⁵ Al realizar el primer barrido para cada criterio (Tabla 1), se procedió a hacer una selección de acuerdo con los criterios cruzados: se identificaron y filtraron las fuentes basadas específicamente en el tema migratorio laboral en Costa Rica y que, su vez, tuviera un componente de cooperación internacional, esto con el objetivo de reducir y precisar la cantidad de información con la que se iba a trabajar. Lo anterior significó que algunas fuentes fuesen coincidentes o abarcaran de manera general la cooperación internacional que recibe Costa Rica, pero sin detallar la materia de cooperación laboral, por lo que, si bien se catalogaron 55 fuentes fiables, una vez leídos sus contenidos se seleccionaron solo 33 documentos. Seguidamente se procesaron las fuentes seleccionadas de forma cronológica para poder evidenciar de forma secuencial las revisiones realizadas sobre la materia, siendo que se estudiaron por tres semanas cada criterio en simultáneo. En la Tabla 1 también se muestra que para el criterio de búsqueda “Migración” se encontraron 22397 registros y, una vez aplicado el criterio de selección, quedaron 15 documentos de interés; es decir, su proporcionalidad de pertinencia es de un documento por cada 1493 encontrados. Otro caso fue el criterio de búsqueda “Cooperación internacional” que, en total presentó 5965 registros, de los cuales solo 12 fueron seleccionados; así, su proporcionalidad mejor, ya que uno por cada 497 registros fue útil para esta investigación.

Tabla 1. Selección de información y proporcionalidad según pertinencia

Criterios	Estimado de estudio	Barrido	Final	Proporción
Migración	3 semanas	22397	15	<1493
Migración Laboral	3 semanas	1215	7	<173
Cooperación internacional	3 semanas	5965	12	<497
Costa Rica	3 semanas	210964	21	<10045
Totales		240541	55	<4352

Fuente: elaboración propia.

5 El SIDUNA es el Sistema de Bibliotecas y Centros de Documentación de la Universidad Nacional, el cual está conformado por 19 bibliotecas físicas. Así mismo, el SIDUNA cuenta con herramientas de consulta en línea que conecta con todas las bases de datos suscritas por la Universidad Nacional. Para efectos de este trabajo se utilizó *Academic Search Ultimate*, denominada como la base de datos académica multidisciplinaria de textos completos más exhaustiva y valiosa del mundo.

La selección de material se realizó de forma rigurosa mediante una revisión de los primeros estudios sobre el fenómeno migratorio en Costa Rica. Para esta tarea fue necesario indagar en la caracterización de las primeras migraciones para comprender los vínculos con otros Estados, y de esta forma extraer de la documentación el papel o la injerencia de la cooperación internacional, que muchas veces está presente como un componente de la política exterior con la finalidad de realizar el análisis integral del fenómeno migratorio laboral.

Es necesario destacar que, por el carácter exploratorio de este análisis, y los tiempos asignados para esta labor, no fue posible incluir un análisis de cuantitativo; sin embargo, el equipo de investigación considera pertinente que en el futuro se pueden realizar estudios cuali-cuantitativos. Al momento de trabajar el barrido inicial de información se evidenció la desproporcionalidad de las publicaciones con concentración en los ámbitos migratorios. Así, en términos generales, de más de 20 000 registros solo 1200 correspondieron a migración laboral y de estos, para los efectos de Costa Rica, únicamente 21 de ellos aportaban información relevante. Es necesario destacar que no se encontraron artículos enfocados en la investigación a través de revisiones ni componentes de tipo cuantitativo. Por lo que es indudable que hay un área de oportunidad para los estudios sobre migración laboral.

En esta etapa de revisión fue evidente la carencia de datos sobre la migración laboral en Costa Rica y en la región centroamericana, por lo que no fueron abordados los casos de los demás países de la región dentro del estudio.

De igual manera, el abordaje se presentó desde una óptica descriptiva y no de contraste entre fuentes. Al tratarse de una investigación, abordada desde distintas épocas, y con las características y patrones específicos de cada periodo que generan perspectivas únicas, da como resultado que la comparación no aporte datos novedosos. Adicionalmente, la información en esta temática es limitada y dispersa, complicando realizar un contraste.

Por lo tanto, con los insumos recabados, se desarrolló una descripción enfocada en el comportamiento de los actores dentro de los procesos migratorios a lo largo de los años, pero no un abordaje disidente.

Es pertinente aclarar que, en el presente documento no se incorporó literatura “gris”, como es el caso de los artículos de opinión. Los recursos utilizados fueron de naturaleza académica y científica para su respectivo análisis, a saber: libros, informes gubernamentales, de organismos internacionales y artículos científicos; ante la necesidad de esclarecer las bases del objeto de estudio por medio de las investigaciones realizadas a través del tiempo.

Además, como criterio de búsqueda de la información se consideró el idioma, pues se recolectó datos en francés, inglés y español para desarrollar un abordaje más integral al obtener información de personas autoras en contextos, culturas y perspectivas distintas; este criterio se debe también a las capacidades de las personas investigadoras para la lectura en los idiomas mencionados.

Así mismo, la selección de las publicaciones y datos añadidos en esta investigación se realizó de manera cronológica y secuencial, se llevó a cabo una identificación de los recursos por años publicados, se describieron y se presentó el respectivo análisis de manera secuencial conforme la información encontrada; esto con el fin de que la información fuera coherente y ordenada en el período abarcado.

Resultados

1. Antecedentes históricos y contextualización del objeto de estudio

Existen una variedad de revisiones históricas que han desarrollado esta materia. Un ejemplo de esto es el artículo “Inmigración en Costa Rica: características sociales y laborales, integración y políticas públicas”, del autor Abelardo Morales Gamboa, donde apunta que el tema ha sido ahondado desde distintos enfoques como el socioeconómico, los comportamientos culturales, las actividades económicas y otras, lo cual permitió evidenciar que existe un dinamismo migratorio en el país. Ante esto, el autor explica que una de las principales características de Costa Rica son los altos flujos migratorios internacionales ya sea por temas laborales, políticos, económicos, entre otros. No obstante, recalca Morales que este fenómeno, a pesar de haber tomado un papel primordial en la agenda política en las últimas dos décadas, en realidad no es una novedad porque desde el siglo XIX aproximadamente se han presentado migraciones internacionales en el territorio costarricense. A raíz de lo anterior, el artículo “Migración e Identidad Cultural en Costa Rica (1840-1940)” de Daniel González Chaves (pp. 132-143) expone que las primeras migraciones registradas se dieron en la época colonial y fueron de carácter temporal, pues se caracterizaban por ser una migración forzada al ser, en su mayoría, personas esclavas que fueron traídas a realizar trabajos en granjas, fincas y en labores domésticas.

Sin embargo, las estructuras migratorias sufrirían un cambio importante en la época poscolonial. En ese período se manifestó una de las primeras oleadas de migración de carácter permanente, al cargo de José María Castro Madriz (1818-1892), lo cual marcó un antes y un después en la historia de la migración

costarricense. La idea era promover la migración de personas blancas para poblar las zonas deshabitadas (González, 2017). Este autor aclara que con el transcurso de los años el objetivo demográfico se tornó en uno comercial, pues las personas no llegaban a poblar territorios sino a realizar inversiones con grandes recursos y capitales. De esta manera, la minoría migratoria logró tomar el poder de la economía costarricense, mayoritariamente en el área agrícola. Esta idea la complementa el autor Miguel Morales en su artículo “Evaluación regional de las migraciones internas en Costa Rica y su importancia en la distribución espacial de la población. Un análisis bibliográfico”. Si bien el documento de Morales trata sobre las migraciones internas, hay un apartado destinado a las migraciones internacionales en Costa Rica y se resalta que el fomento de las inversiones extranjeras a finales del siglo XIX en la agricultura costarricense constituye una de las etapas más importantes de los movimientos migratorios en el país, cuando por ejemplo la *United Fruit Company* desató una oleada de migraciones laborales hacia el país desde regiones como América Latina y el Caribe.

Enfocándose primordialmente en las migraciones laborales en Costa Rica y tomando en cuenta que uno de los primeros auges fue en la década de 1900, el artículo “Migración y Salud en Costa Rica: Elementos para su análisis”, de Guillermo Acuña, apunta que a finales del siglo XX la economía costarricense experimentó una reorientación en su modelo productivo y se presentó un aumento de actividades agrícolas, comerciales y una diversificación del mercado; al mismo tiempo se incrementó la demanda de mano de obra, ante la cual el país no se encontraba preparado y, por lo tanto, debió recurrir a fuerza laboral foránea, esta situación explica en parte que en los años noventa se diera otra de las mayores oleadas de migración laboral en Costa Rica, marcándolo como un tema de interés de la política de Estado.

Asimismo, otros autores han caracterizado las migraciones laborales en el país en el plano agrícola, basados principalmente en la siembra y cosecha de productos como banano, café, melón y piña, para los cuales han utilizado mano de obra en su mayoría panameña y nicaragüense. El libro de Philippe Bourgois llamado *Banano, etnia y lucha social en Centroamérica* destaca el papel de la migración panameña indígena en las plantaciones de banano y café en territorio costarricense y expone la preferencia por la mano de obra estas personas porque conocen mucho mejor el manejo de esos productos. En cuanto a las personas nicaragüenses, Laura Paniagua Arguedas, en su artículo “Situación sociolaboral de la población nicaragüense en Costa Rica” acota que la presencia de migrantes nicaragüenses representa un alto porcentaje en la fuerza laboral costarricense, específicamente un 67,8 % para trabajos domésticos, de construcción y en actividades agrícolas de las regiones Central, Norte y Atlántica.

Por otra parte, las migraciones laborales no solo se constituyen de personas trabajadoras migrantes en el sector agrícola sino también de las personas trabajadoras migrantes profesionales. Al respecto, en el libro *Migraciones y Derechos laborales en Centroamérica: características de las personas migrantes y de los mercados de trabajo*, de los autores Federico Estrada Recinos, Gabriela León Segura y Noemy Molina Escobar, hay un capítulo dedicado a Costa Rica en donde se demuestra la existencia de una fuerza migrante laboral muy reducida en el ámbito de la captación de profesionales extranjeros cualificado, la cual no es tan habitual en el territorio costarricense. En el texto se confirma que las migraciones laborales están más enfocadas en la agricultura costarricense.

Ahora bien, antes de entrar en el tema de la cooperación internacional en Costa Rica, se considera necesario mencionar los principales abordajes desde las teorías de las Relaciones Internacionales. Una de las primeras aproximaciones teóricas, se encuentran en el libro *Poder e Independencia: la Política Mundial de Transición* de los autores Robert Keohane y Joseph Nye, específicamente en el capítulo 2 donde se desarrolla la teoría de la interdependencia compleja. En este apartado se menciona la existencia de diversas esferas y canales múltiples que permiten una mayor vinculación internacional de los Estados, además de la existencia de otros actores no gubernamentales tales como organismos internacionales, empresas transnacionales y bancos multinacionales, los cuales permiten crear lazos fuera del marco oficial. En esta misma línea, dichos autores explican que, a mayor grado de interdependencia, mayor coordinación de políticas, lo cual da como resultado la cooperación internacional. Asimismo, dentro de la presente temática actores no estatales juegan un papel primordial, por ejemplo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entre otros, estos son necesarios para la buena gestión de las migraciones internacionales y, por ende, es importante analizar su papel en esta investigación.

Con respecto a la cooperación internacional, en el documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llamado *Costa Rica: evolución económica reciente y la cooperación internacional* se profundiza en el papel que jugó la cooperación en la década de los ochentas y noventas, lo cual demuestra un notorio aumento de ayuda económica que permitió financiar programas de desarrollo nacionales mencionados anteriormente en estas décadas coincidió con una oleada de migración laboral. Por otra parte, el autor Luis González Jiménez, en su libro *El Estado de la Cooperación Internacional en Costa Rica*, explica que el primer intento para una buena gestión de la cooperación en Costa Rica se debe tomar como parámetro la Política de Cooperación Internacional (POLCI) 2014-2022, pues representa un marco de referencia para proveer y recibir cooperación internacional.

En materia de cooperación técnica sobre las migraciones, el artículo “Cooperación técnica sobre Migración realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)” expone la importancia de la cooperación técnica dirigida a las agencias nacionales que tratan el tema de la migración porque permite obtener nuevas capacidades y herramientas para hacerle frente a los retos que estas conllevan. Lo anterior se ha realizado, en su mayoría, por medio de proyectos de cooperación bilaterales y multilaterales con la finalidad de mejorar la gestión de la cooperación gubernamental.

Asimismo, en el documento “La crisis del desarrollo y las migraciones del autor Jaime Atienza” se explica que la cooperación al desarrollo (dentro de la modalidad técnica) debe tener un papel destacado en las migraciones con el objetivo de aprovechar las potencialidades de estas y favorecer el desarrollo de los países receptores por medio de nuevas habilidades y procesos que permitan facilitar los flujos migratorios.

En el caso del área de la cooperación técnica en Costa Rica sobre migraciones laborales se ha escrito poco, pero se han desarrollado investigaciones que toman en cuenta los acuerdos bilaterales y multilaterales. En el libro *Migraciones laborales: sistematización y análisis de las políticas y los marcos de los acuerdos regionales y nacionales adoptados por los países del Sistema de la Integración Centroamericana SICA*, Ricardo Changala realiza un análisis de los acuerdos bilaterales específicamente entre Costa Rica-Nicaragua y Costa Rica-Panamá. Al respecto, señalan la trascendencia de las migraciones laborales agrícolas y los convenios de cooperación técnica internacional en esta materia. Empero, el autor Abelardo Morales Gamboa en su libro *Escenarios sociopolíticos de las migraciones en Costa Rica y Colombia* acota que existe una ausencia de cooperación en materia de migración laboral, por lo que es necesario fomentarla aún más con el fin de tener una mejor regulación y capacidades ante este fenómeno.

2. Caracterización de la migración laboral en la cooperación internacional

Como se observa, Costa Rica se ha caracterizado por tener diversos flujos migratorios en relación con el empleo. Ante ello, el país ha registrado esfuerzos de cooperación internacional en las migraciones laborales con el fin de hacerle frente a sus desafíos. Estos esfuerzos constituyen una ayuda que viene a complementar, pero no a suplir en su totalidad, las necesidades y desafíos. Por lo tanto, es importante identificar cómo las migraciones y la cooperación internacional se han presentado recientemente (esto se realizará mediante referentes bibliográficos en el período 2018-2022).

Con respecto al estudio de la migración laboral dentro del territorio costarricense, existen documentos que se han encargado de resaltar la relación entre los procesos migratorios y lo laboral como el *Plan Nacional de Integración de Costa Rica 2018-2022*, elaborado por la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), bajo la coordinación de la Dirección de Integración y Desarrollo. En el capítulo 4.3 de dicho plan se presenta las desigualdades laborales que enfrentan las poblaciones migrantes en el territorio costarricense en comparación con las personas nacionales, resaltando la debilidad institucional en el control de estas situaciones. Además, es importante destacar los distintos grupos de personas trabajadoras migrantes como lo son: los trabajadores transfronterizos, los temporales y, en menor medida, de ocupación específica.

De igual manera, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se encargaron de presentar el trabajo “Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de Costa Rica”, el cual analiza el panorama de la migración en el país y los impactos que estos procesos generan en el mercado laboral, finanzas públicas y el crecimiento económico. A raíz de esta investigación, es posible reconocer las características que envuelven a los procesos de migración laboral en el país y cómo enfrentarlos para generar armonía y un respeto a los derechos y garantías de las personas migrantes en Costa Rica.

Relacionado con las migraciones laborales en Costa Rica y las condiciones que se buscan garantizar para las personas extranjeras que vienen con la intención de pertenecer a la fuerza laboral activa, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en su publicación *Ocupaciones no recomendadas para las categorías Migratorio-laborales de “residencia temporal” y “trabajador de ocupación específica”*, identifica los empleos profesionales que presentan mayor dificultades de inserción laboral en territorio costarricense, pues para ciertos puestos las personas migrantes no pueden aplicar. Con este documento, se evidencia el contexto laboral que enfrenta el o la migrante al llegar a Costa Rica y las áreas que presentan una condición compleja en temas de desempleo.

Por su parte, se han desarrollado investigaciones alrededor de las distintas temáticas que envuelven a los grupos que forman parte de la migración laboral. En este caso, María Arguedas, Jorge Beita, Fredy Rodríguez, Jorge Umaña y Margarita Vaca, en el documento *Crisis migratoria en Colombia y Costa Rica: una visión desde el análisis de los sentimientos*, exponen que una parte de la movilización de migrantes a Costa Rica se debe a la inseguridad social y las amenazas que reciben en sus países de origen. Por este motivo también ocurre el fenómeno del asentamiento de personas migrantes de forma regular, pues alrededor de un 10 % de la población que habita en Costa Rica es inmigrante y de los cuales un 75 % son nicaragüenses, según el documento anterior.

Además, el texto evidencia algunos retos que presenta el país en tema de agilización de los procesos migratorios y cómo esto incentiva la condición irregular de las personas migrantes; tales como la burocracia, la tramitología con los permisos laborales, la serie de requisitos que algunas personas no poseen y, por lo tanto, no pueden continuar con el proceso, entre otros.

Por otra parte, Mario Villalta, en “Población Migrante y Derecho a la Ciudad una aproximación desde el caso de Costa Rica”, explica el marco jurídico nacional en temas relacionados a las personas migrantes y a los derechos humanos, con esto se logra identificar algunos de los derechos que más se invisibilizan en esta población -como lo son el derecho al lugar, al uso y aprovechamiento, y el derecho a la identidad de cada habitante en la sociedad- y la falta de modificaciones en las políticas públicas que amparan a estos sectores más vulnerables.

En cuanto a las migraciones laborales con énfasis en las temáticas de género, Roxana Morales presenta el documento “Inmigración y empleo en Costa Rica: un análisis con perspectiva de género a partir de la encuesta continua de empleo”. Por medio de este trabajo, se caracteriza la población femenina y su clasificación según su procedencia, edad, sexo, región de planificación, características laborales y perfil educativo, así como las dificultades que las mujeres migrantes pueden enfrentar en comparación con los hombres migrantes.

En lo concerniente a la migración, existen diversos grupos que conforman la migración laboral, dentro de los cuales se destacan las poblaciones indígenas en la relación bilateral entre Costa Rica-Panamá, ya que juegan un rol económico en la agricultura y la cosecha de productos como café, banano y caña, lo cual se puede analizar mediante la publicación “Sistematización de Información para la Identificación de Rutas Migratorias de las poblaciones indígenas ngäbe y miskita en Costa Rica”, realizada por el Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica (UCR). El texto presenta las problemáticas a las que se enfrentan las poblaciones indígenas, principalmente relacionadas con el acceso a sus derechos educativos, de salud y vivienda, así como las condiciones laborales que deben afrontar en el país.

A su vez, en este mismo documento, se caracteriza estos flujos migratorios en tres modalidades concomitantes según su permanencia en el país, a saber: permanente, es cuando se establecen en el territorio; estacional, se refiere a la movilidad determinada por los períodos de cosecha, y la pendular, que consiste en los viajes diarios o semanales del lugar de residencia a los sitios de trabajo. Entendiendo esta dinámica en casos como los que involucran a migrantes indígenas trabajadores en la recolección de café, quienes realizan una ruta escalonada que inicia en el mes de noviembre en Coto Brus y finaliza a comienzo de marzo en la zona de Los Santos y el Valle Central.

La migración implica una variedad de dificultades que se presentan mayoritariamente en el acceso a servicios como educación y trabajo; pues en muchos casos son causadas por los estigmas que rodean a la población migrante. A través del escrito de María Jesús Mora, titulado *Costa Rica Has Welcoming Policies for Migrants, but Nicaraguans Face Subtle Barriers*, es posible conocer cuáles son los obstáculos que sufren las personas migrantes en territorio costarricense y cómo la pandemia de covid-19 ha complicado aún más el establecimiento en Costa Rica.

El virus del COVID-19 ha causado complicaciones a todos los actores del sistema internacional, entiéndase Estados, organizaciones internacionales, organismos no gubernamentales, fuerzas transnacionales y las poblaciones migrantes que no han estado exentas a esto. Las medidas tomadas para enfrentar las afectaciones de la pandemia, aunque han brindado cierto grado de protección a la salud, han provocado consecuencias en los ingresos económicos de las personas migrantes.

En el territorio costarricense, el impacto de la pandemia se ha logrado percibir desde los cierres de sus únicas fuentes de ingresos económicos, la falta de accesibilidad a herramientas como el “Bono Proteger”⁶ y las canastas de alimentos brindadas por el Ministerio de Educación Pública (MEP). Esta situación se analiza a profundidad en el artículo de Silvia Azofeifa Ramos, titulado “Impacto de la pandemia COVID-19 en las familias inmigrantes en Costa Rica”.

De igual manera, Guillermo Antonio Navarro genera un estudio del impacto de la pandemia del Covid-19 en los procesos migratorios en su artículo “Migraciones en tránsito sur-norte, fronteras selectivas y la Costa Rica del COVID-19”. Dicho estudio brinda herramientas para conocer las dinámicas que se han establecido con las poblaciones migrantes en Costa Rica a la hora de luchar contra las afectaciones del COVID-19, al estudiar las políticas migratorias restrictivas aplicadas y la manera en cómo han perjudicado el tránsito fronterizo.

La pandemia evidenció aún más las desigualdades que enfrentan las personas migrantes, lo cual a su vez resalta la necesidad de mejorar las condiciones de esta población. Al respecto, la CEPAL, en su informe “Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible”, plantea que es posible descubrir las problemáticas sanitarias, sociales, humanitarias y económicas;

6 Hace referencia a un subsidio temporal de desempleo creado mediante el Decreto Ejecutivo N.º 42305-MTSS-MDHIS del 17 de abril del 2020 y sus reformas para coadyuvar en la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares impactados socioeconómicamente por la pandemia del covid-19 (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2021).

situación de las poblaciones altamente vulnerables y trabajadoras, sus condiciones de vida y las medidas tanto nacionales como locales que se desarrollaron en el contexto del COVID-19.

En esta misma línea, el análisis de *la* Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA), titulado “Costa Rica: Caracterización y análisis de las políticas en materia de migración internacional y refugiado” se evidenciar que la pandemia llegó a obstaculizar y dificultar los procesos migratorios en Costa Rica.

Por otra parte, en lo concerniente a la cooperación internacional, el documento “Cooperación Internacional post COVID-19: perspectivas para Costa Rica” del MIDEPLAN permite evaluar la situación de una Costa Rica que ya presentaba problemas para obtener cooperación internacional y que, debido a la crisis sanitaria mundial, se vio aún más afectada, pues los fondos destinados a cooperación por los países cooperantes han ido disminuyendo por todas las repercusiones que el COVID-19 trajo consigo.

En este mismo tema, el “Acuerdo de Cooperación Avanzada España-Costa Rica 2021-2029” de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), expone cómo ambos Estados adoptan una modalidad de cooperación innovadora que busca adaptarse a las necesidades actuales. Entre los temas que se desean potenciar en esta nueva etapa de cooperación bilateral, está el de las migraciones desde las políticas de inserción social y la lucha contra la trata de personas, con el fin de generar un sistema de atención integral para las personas migrantes.

El acuerdo pretende, en primera instancia, dar mayor énfasis a la cooperación técnica para mejorar la comunicación entre gobiernos y crear programas integrales con mayor eficacia, gracias a los conocimientos compartidos. En segundo lugar, requiere de una adaptación progresiva de las modalidades de cooperación y los temas en los que se brindará en los años posteriores a la pandemia, según sea la nueva realidad y las consecuencias de la pandemia por el COVID-19.

3. Institucionalidad de la migración laboral en Costa Rica

Tal como se ha evidenciado anteriormente, en Costa Rica la migración laboral tiene particularidades propias como resultado de los procesos internos del país, así como de las condicionantes externas producto de las dinámicas de

transformación en el modelo productivo latinoamericano y mundial, y a consecuencia del contexto político, marcado por la guerra fría y las dinámicas tras su finalización a principios de los años noventa; sin contar con las transformaciones que ha ocasionado la creciente globalización característica de fin y principio de siglo.

Dando un salto al presente, se calcula que en Costa Rica un 10 % de la población del país está compuesta por personas migrantes provenientes de más de 60 países (DGME, 2023), quienes representan un importante aporte a la economía y a la sociedad costarricense.

Su situación migratoria se encuentra normada por un conjunto de instituciones públicas y de organizaciones privadas que velan por informar, acompañar y garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas migrantes en general, y de las personas trabajadoras migrantes, en particular, con el fin de promover su integración socioeconómica.

Específicamente, a nivel normativo, se evidencia una fragmentación en los componentes del estado migratorio, en primer lugar, la Constitución (Art. 19) otorga las mismas garantías individuales y sociales a las personas extranjeras, salvo limitaciones de leyes específicas, la cuales constituyen el segundo componente. Una de estas limitaciones (Art. 60) se refiere a la libertad sindical, pues se establece la prohibición expresa a las personas extranjeras de ejercer la dirección o autoridad en los sindicatos; sin embargo, les permite su afiliación y participación limitada. En cuanto a las personas trabajadoras (Art. 68) se establece la *no discriminación respecto al salario, ventajas o condiciones de trabajo entre costarricenses y extranjeros*, pero se señala que *en igualdad de condiciones deberá preferirse al trabajador costarricense*. En este sentido, automáticamente, se crea una condicionante para la contratación del trabajador extranjero por excepcionalidad y que no constituya una competencia para la población costarricense.

Por su parte, la Ley General de Migración y Extranjería N.º 8467 se encarga de regular los requisitos y procedimientos para el ingreso, la permanencia y la salida de las personas nacionales y extranjeras del país. Desde la Constitución a su vez, se vinculan instancias en el nivel ejecutivo, ya que la Presidencia de la República emite las directrices a la Dirección de Migración y Extranjería sean estas de carácter semi permanente o transitorias, por lo que su relación es directa e inmediata en sus efectos con las personas migrantes.

En otra relación, el Ejecutivo trabaja en concordancia con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto por las potestades propias del cargo según la Constitución (Art. 139: 2,10) para la representación de la nación y la firma de convenios. Esta función es primordial para llevar las riendas de la política exterior y, consecuentemente, presentar los intereses de la nación allende de las fronteras nacionales. En este espacio, a la política exterior le corresponde articular los intereses domésticos con los objetivos de la cooperación internacional, y al ser el fenómeno migratorio una situación transnacional su abordaje requiere de la coordinación entre instituciones gubernamentales y de marcos normativos internacionales, que regulen y armonicen, a su vez, las funciones migratorias de Estado. En este sentido, la política exterior constituye una herramienta para la coordinación entre gobiernos que podría involucrar los países de salida, tránsito y destino.

Por su parte, otras dependencias subrogadas al Ejecutivo corresponden a las direcciones de Salud, Policía y Trabajo, las cuales constituyen otro entramado del Poder Ejecutivo en la regulación de los asuntos de las personas extranjeras y su condición migratoria.

En el caso de las organizaciones no gubernamentales, el país cuenta con la participación de agencias especializadas de Naciones Unidas que colaboran con las autoridades de Gobierno en la definición de las políticas públicas para atender a las personas migrantes. Así mismo, las universidades públicas y privadas se constituyen en fuentes de referencia para la documentación estadística de la migración en Costa Rica, siendo la investigación universitaria la más desarrollada en la materia.

Consideraciones finales

La revisión documental muestra que Costa Rica ha sido un destino funcional para las personas migrantes de distintas regiones, ya que la posición geográfica del país resulta funcional porque cumple un papel estratégico como puente para las personas migrantes. Sin embargo, este factor no puede explicar por completo por qué los flujos migratorios están en aumento. Lo que sí ha quedado claro actualmente es que los factores económicos, políticos y de seguridad impulsan a las personas a desplazarse de su lugar de origen a otros sitios en busca de mejores condiciones de vida, oportunidades laborales y de paz. Los estudios muestran que el destino final no es Costa Rica, sino Estados Unidos y Canadá. No obstante, el país se ha convertido en una nación de acogida y refugio por tiempo indefinido.

La migración laboral es un fenómeno histórico que ha sido abordado desde la academia y distintas organizaciones como la OIM. Sin embargo, las Relaciones Internacionales y la Cooperación Internacional no han abordado el tema, lo cual queda en evidencia en la poca cantidad de revisiones históricas y textos (Tabla). Del total de 22397 documentos académicos sobre el criterio *migración*, 1215 se relacionan con *migración laboral* (correspondiente a una proporción de 18.4/1); siendo que al final solo siete documentos estaban relacionados con la disciplina de las Relaciones Internacionales y la Cooperación Internacional (proporción de 3199/1); lo cual confirma el vacío documental sobre esta materia en la disciplina.

La revisión documental evidencia una concentración de las investigaciones desde el punto de vista sociológico, histórico y económico, abordando así las aristas de la explotación laboral, las problemáticas sociales de discriminación y otras relativas a las relaciones sociales en el ámbito doméstico. Estos abordajes son útiles para explicar el fenómeno migratorio en el Estado receptor; sin embargo, dejan de lado las cuestiones relativas a la seguridad colectiva de las naciones de tránsito, la profunda necesidad de cooperación entre gobiernos y el limitado abordaje que puede realizar el Gobierno para el estudio del fenómeno migratorio más allá de los efectos en el territorio nacional.

A pesar de ser un fenómeno que afecta a toda la región centroamericana, el tema migratorio no ha tenido una prioridad estratégica en la *agenda setting* de los gobiernos, para que sea atendido de forma multilateral e integral. No obstante, resulta aún más desconcertante que desde la academia, la migración laboral sea un espacio vacío de discusión en la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Ahora bien, la pandemia de COVID 19 puso en evidencia la necesidad de revisar y actualizar muchos protocolos de actuación ante una emergencia de naturaleza sistémica; así mismo, desnudó las deficiencias de los modelos de desarrollo y cómo las brechas sociales y económicas se acrecientan en las crisis. Más allá de las lecciones aprendidas, los efectos en los más vulnerables constituyen una de las causas de las nuevas olas migratorias en la región centroamericana. Ante esto, se requiere hacer un llamado de atención a los gobiernos de la región y a la comunidad internacional para afrontar con más recursos de Cooperación Internacional la dinámica de la migración forzada.

Lo anterior no solo para enfrentar los desafíos que se presentan en la región centroamericana, sino también para contar con herramientas valiosas y útiles tanto para el presente como para eventuales crisis; por ejemplo, indicadores en tiempo real de la migración, datos armonizados desde países clave para compartir información de las personas migrantes con el objetivo de evitar problemáticas

como la trata o desaparición de personas. Ahora bien, dichas deficiencias y vacíos pueden ser abordadas desde la Cooperación Internacional, sin embargo, es necesario contar con un esfuerzo multinivel que involucre no solo a los gobiernos, sino también a la sociedad civil, a los organismos internacionales, entre otros.

Todo esto si se parte del hecho de que, la migración es un proceso que con el pasar de los años ha ido en aumento. El panorama presente es muy claro en cuanto a su tendencia, por ejemplo, en el 2019 los procesos de solicitud de refugio aumentaron 18 veces en comparación al 2015 (Chaves y Mora, 2021).

Por si solo, Costa Rica posee características del Estado de Bienestar que lo destacan como punto estratégico, por ejemplo el acceso a servicios básicos de salud, educación, seguridad, cuidado del medioambiente y oportunidades de empleo. Conociendo esto, se recomienda desarrollar, desde una visión interinstitucional, estrategias a largo plazo, tomando como premisa el aumento continuo de los movimientos migratorios, pues podría presentarse una sobrecarga que afecte las características del Estado Bienestar antes mencionadas.

Por su parte, para los países de la región, incluido Costa Rica, han predominado los asuntos que se tienden a explicar desde un enfoque realista; sin embargo, es importante recordar que en el siglo XXI el mundo se propuso por primera vez en la historia unas metas globales de desarrollo por medio de la Agenda 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y su posterior continuación con la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; y que en segundo lugar la Agenda Global guía a su vez en buena medida la conformación del *Agenda Setting* de los gobiernos en los países en desarrollo.

Como es sabido la cooperación al desarrollo tiene un papel dual en su rol de mecanismo condicionador del flujo de la cooperación internacional y la ayuda oficial al desarrollo, y como mecanismo de acoplamiento en las agendas de los Estados, por lo que se puede afirmar que han tomado gran relevancia.

Concomitante al interés del Estado de insertarse en los temas globales, desde los estudios de Relaciones Internacionales, se ha hecho lo propio, sin embargo, en lo referente a la migración laboral con muy poca profundidad, por lo que se podría intuir un despertar tardío en los próximos años.

Desde la demanda doméstica de recursos de la Cooperación Internacional se presentan también otras prioridades que la agenda nacional no ha relacionado a la migración laboral como es el caso del sector salud, ambiente, finanzas, innovación e

infraestructura, los cuales han sido los sectores más involucrados y desarrollados en la Política de Cooperación Internacional (MIDEPLAN, 2021).

Como último punto se puede destacar la falta de un papel protagónico del tema migratorio en general dentro de las estrategias nacionales e internacionales de las políticas del Estado costarricense. La ausencia de procedimientos ha causado que en situaciones de crisis el abordaje hacia estos grupos no sea el adecuado. La pandemia de COVID 19 plantó un precedente al desenmascarar los vacíos no solo con respecto a los recursos, sino también de procedimientos antes situaciones de crisis humanitarias. Sirva esta reflexión para evidenciar las necesidades de profundizar el diálogo para un abordaje y estudio de las migraciones laborales entre múltiples actores gubernamentales y civiles.

Bibliografía

- Acuña, G. (2003). *Migración y Salud en Costa Rica: Elementos para su análisis*. Organización Panamericana de la Salud. https://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/migracion/p_analisis_migracionCR.pdf
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2020). *La Cooperación Española impulsa un proyecto para afrontar los problemas y desafíos derivados de la pandemia en América Latina y el Caribe*. https://www.aecid-cf.org.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=1517:la-cooperaci%C3%B3n-espa%C3%B1ola-impulsa-un-proyecto-para-afrontar-los-problemas-y-desaf%C3%A9os-derivados-de-la-pandemia-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe&tmpl=component&print=1 https://www.aecid-cf.org.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=1517:la-cooperaci%C3%B3n-espa%C3%B1ola-impulsa-un-proyecto-para-afrontar-los-problemas-y-desaf%C3%A9os-derivados-de-la-pandemia-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe&tmpl=1
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2011). *Cooperación internacional para compartir las cargas y las responsabilidades*. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fabe3be2>
- Arguedas M., Beita J., Rodríguez F., Umaña J. y Vaca M. (2020). Crisis migratoria en Colombia y Costa Rica: una visión desde el análisis de los sentimientos. *Revista Humanidades*, 10(2). <https://www.redalyc.org/journal/4980/498062469015/498062469015.pdf>
- Azofeifa, S. (2020). *Impacto de la pandemia COVID-19 en las familias inmigrantes en Costa Rica*. Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/>

[noticias/2020/08/18/impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-familias-inmigrantes-en-costa-rica.html](https://www.migracion.go.cr/noticias/2020/08/18/impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-familias-inmigrantes-en-costa-rica.html)

- Bermúdez, J. (2013). *Uso de método por índices en bases de datos suscritas en línea de la Universidad Nacional, Costa Rica. Documentos de Estudio*. Nueva Época. Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional.
- Bourgeois, P. (2016). *Banano, etnia y lucha social en Centroamérica*. Editorial Departamento Ecuénmico de Investigaciones.
- Changala, R. (2014). *Migraciones laborales: sistematización y análisis de las políticas y los marcos de los acuerdos regionales y nacionales adoptados por los países del SICA*. Editorial FLACSO.
- Chaves, D. y Mora, M. (2021). *El estado de la política migratoria y de integración de Costa Rica*. Migration Policy Institute. https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-costa-rica-report-2021-spanish_final.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). *Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46353/4/S2000618_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). *Cooperación internacional para el desarrollo social en tiempos de COVID*. <https://comunidades.cepal.org/desarrollosocial/es/grupos/evento/cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-social-en-tiempos-de-covid-19>
- Creswell, J. W. (2005). *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research*. Upper Saddle River, NJ: Pearson.
- Dirección General de Migración y Extranjería (DGME). (2023). *Estadísticas de población migrante*. San José, Costa Rica: DGME.
- Dirección General de Migración y Extranjería. (2018). *Plan Integral para la Atención de los Flujos Migratorios Mixtos 2018-2022*. <https://www.migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/Centro%20de%20Estad%3%adsticas%20y%20Documentos/Documentos%20Varios/Plan%20Integral%20para%20la%20Atenci%3%b3n%20de%20Flujos%20Migratorios%20Mixtos%202018%20-%202022.pdf>
- Dirección General de Migración y Extranjería. Dirección de Integración y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional de Integración de Costa Rica 2018-2022*. <https://www.migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/DIDH/Plan%20Nacional%20de%20Integraci%C3% %B3n%20Costa%20Rica%202018%20-%202022.pdf>

- Estrada, F., León, G. y Molina, N. (2012). *Migraciones y Derechos laborales en Centroamérica: Características de las personas migrantes y de los mercados de trabajo*. Editorial Gráfica Medium
- González, L. (2017). El Estado de la Cooperación Internacional. *Estado de la Nación*. <https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/993/479.%20El%20estado%20de%20la%20cooperacion%20internacional%20en%20CR.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hernández, R. (2010). *Metodología de la Investigación* 5ta. Edición. México; Mc Graw Hill.
- Keohane, R. O., & Nye, Joseph S. (1988). *Poder e interdependencia : la política mundial en transición* (1a.). Buenos Aires, Arg.: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). *Política de Cooperación Internacional 2014-2022*. <https://www.mideplan.go.cr/node/1536>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2021). *Cooperación internacional post COVID-19: perspectivas para Costa Rica*. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Rv3bH7cqQnqiqGXPJgP1rQ>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2021). *Cooperación Internacional en Costa Rica 2020*. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/nCoPEeZqR7-4Ypdp6QERSg>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2020). *Política de Cooperación Internacional Costa Rica, 2020-2022*. https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/eAVw_dAZR32hT9pEmxtkfa
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2021). *Programa Proteger*. https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html
- Mora-Izaguirre, C. (2020). La marcha de los flujos mixtos por Costa Rica a la luz de algunas teorías que describen las migraciones del S XXI. *REMHU: Revista Interdisciplinaria Da Mobilidad Humana*, 28(60), 95-108. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006006>
- Mora, M. (2021). Costa Rica Has Welcoming Policies for Migrants, but Nicaraguans Face Subtle Barriers. *Migration Policy Institute*. <https://www.migrationpolicy.org/article/costa-rica-nicaragua-migrants-subtle-barriers>
- Morales, M. (1980). Evaluación regional de las migraciones internas en Costa Rica y su importancia en la distribución espacial de la población. Un análisis bibliográfico. *Revista Geográfica de América Central*, 1(13-14), 195-210. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9082508>

- Morales, R. (2018). Inmigración y empleo en Costa Rica: un análisis con perspectiva de género a partir de la encuesta continua de empleo. *Revista Economía y Sociedad*. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/11090/13987>
- Navarro, G. (2021). Migraciones en tránsito sur-norte, fronteras selectivas y la Costa Rica del COVID-19. *Repositorio del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica*. <https://repositorio.iis.ucr.ac.cr/bitstream/handle/123456789/778/Navarro%20-%20Migraciones%20en%20tr%C3%AAsito%20sur-norte%2C%20fronteras%20selectivas%20y%20la%20Costa%20Rica%20del%20COVID-19%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Observatorio del Desarrollo. (2020). *Sistematización de Información para la Identificación de Rutas Migratorias de las poblaciones indígenas ngäbe y miskita en Costa Rica*. <https://www.migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/DIDH/2020%20Rutas%20migratorias%20ind%C3%ADgenas%20en%20CR.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCED) (2018). Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de Costa Rica. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264303867-es.pdf?expires=1648529849&id=id&accname=guest&checksum=A1D552FBBE73406305CAF3DB9C3FA35E>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2017). Diálogo Internacional sobre la Migración: Fortalecimiento de la Cooperación Internacional y la Gobernanza de la migración con miras a la adopción de un Pacto Mundial para una migración segura en 2018. (13-19). https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/iom_idm_2017_spanish_14nov17.pdf
- Paniagua, L. (2007). Situación sociolaboral de la población nicaragüense en Costa Rica. *Revista de Ciencias Sociales*, (117-118). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15311805>
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/ OEA). (2020). *Costa Rica: Caracterización y análisis de las políticas en materia de migración internacional y refugiados*. <http://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/InformeMigrantesCostaRica.pdf>
- Villalta, M. (2019). Población Migrante y Derecho a la Ciudad una aproximación desde el caso de Costa Rica. *Boletín Científico Sapiens Research*, 9 (2) <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7500834>

LA NEGOCIACIÓN DE TRATADOS DE LIBRE COMERCIO ENTRE ECUADOR Y PANAMÁ CON LA REPÚBLICA POPULAR CHINA

ECUADOR AND PANAMA'S NEGOTIATION OF FREE TRADE AGREEMENTS WITH CHINA

Lorena Herrera-Vinelli¹

ORCID: 0000-0003-0652-617X

Santiago Carranco-Paredes²

ORCID: 0000-0002-7752-8175



RESUMEN

En los últimos años, la región latinoamericana ha sufrido profundos impactos como consecuencia de transformaciones sistémicas asociadas al debilitamiento de la economía, la pandemia del covid-19, la guerra comercial entre China y Estados Unidos e incluso el surgimiento de nuevos conflictos. Este escenario supone importantes desafíos, especialmente para países pequeños de la región como Panamá y Ecuador, los cuales han implementado estrategias de articulación en materia comercial con la República Popular China (RPC) a través de los tratados de libre comercio (TLC). No obstante, dichas estrategias se vislumbran también como mecanismos de contención frente al escenario de crisis e incertidumbre que caracteriza actualmente al sistema internacional. El artículo hace un análisis en torno al proceso de negociación de TLC por parte de Panamá y Ecuador con China, instrumentos que se enmarcan en la estrategia *Commercial Diplomacy* como formato exclusivo de negociación y de relacionamiento con diversos socios estratégicos. Se argumenta que, dada la condición de vulnerabilidad de los países pequeños en torno a las recientes transformaciones globales, estos han decidido implementar estrategias adaptativas y de contención con China en la agenda comercial.

Palabras clave: China; economía política internacional; Ecuador; Panamá; países pequeños; tratados comerciales.

- 1 Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN). Docente-Investigadora. Coordinadora de la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia con Mención en Política Exterior. Doctora en Estudios Internacionales (FLACSO-Ecuador). Correo electrónico: lorena.herrera@iaen.edu.ec
- 2 Universidad Internacional del Ecuador (UIDE). Docente Investigador Titular. Coordinador del Laboratorio de Relaciones Internacionales del Ecuador (IRLAB). Doctor en Estudios Internacionales (FLACSO-Ecuador). Correo electrónico: sacarrancopa@uide.edu.ec

Lorena Herrera-Vinelli, Santiago Carranco-Paredes





ABSTRACT

In recent years, the Latin American region has suffered profound impacts because of systemic transformations such as the weak global economy, the Covid-19 pandemic, the trade war between China and the United States and even the emergence of new conflicts. This scenario implies challenges, especially for small countries in the region, such as Panama and Ecuador, which have implemented trade coordination strategies with the People's Republic of China through free trade agreements. However, these strategies are also seen as containment mechanisms in the face of the scenario of crisis and uncertainty that characterizes the international system. The article analytically reflects on the FTA negotiation process by Panama and Ecuador with China, instruments that are part of the Commercial Diplomacy strategy as an exclusive format of negotiation and relationship with various strategic partners. The article argues that, given the vulnerability of small countries regarding recent global transformations, they have decided to implement adaptive and containment strategies with China on the commercial agenda.

Keywords: China; Ecuador; International Political Economy; Panamá; Trade agreements; Small countries.

Introducción

El presente artículo reflexiona sobre el marcado interés de algunos países pequeños, como Ecuador y Panamá, en establecer tratados de libre comercio (TLC) bilaterales con la República Popular China (RPC), instrumentos enmarcados en su estrategia *Commercial Diplomacy* como formato exclusivo de negociación y de relacionamiento con diversos socios estratégicos. Se propone que países como Panamá y Ecuador han decidido realizar este tipo de negociaciones con la RPC como una estrategia de articulación en la economía global. No obstante, dichas decisiones se aproximan a una estrategia de contención implementada por estos países frente al escenario de crisis e incertidumbre que caracteriza al sistema internacional, cuyos efectos persisten en el ámbito doméstico y regional. Se concluye que, si bien ambos países sugieren una agenda inicial de negociaciones con la RPC, conforme las rondas avanzan, tanto Panamá como Ecuador no logran articular temas estratégicos para sus intereses nacionales.

La primera parte del artículo aborda el marco conceptual a partir de una aproximación analítica sobre las diversas perspectivas de los Estados pequeños. La segunda parte presenta la metodología y las técnicas de recopilación de información aplicadas. La tercera y la cuarta sección analizan las relaciones políticas y comerciales entre Panamá y Ecuador con la RPC, con énfasis en el proceso de negociación del TLC bilateral. Finalmente, el acápite aborda las principales conclusiones del estudio.

El debate conceptual sobre los países pequeños: una aproximación

La literatura académica sobre países pequeños ([Commonwealth Secretariat, 1997](#); [Herrera-Vinelli, 2021](#); [Salgado, 2015](#)) ha sido analizada desde diferentes perspectivas, lo cual ha generado debates acerca de su ambigua definición. En primer lugar, se ha planteado que la condición de país pequeño está determinada por factores como la población, el tamaño geográfico y el Producto Interno Bruto (PIB) per capita. En general, se considera a un país pequeño cuando su población es inferior al millón y medio de habitantes ([Sutton, 2011](#)).

Ahora bien, autores como [Smith \(2010\)](#) y [Baher \(2021\)](#) argumentan que más allá de las condiciones demográficas y geográficas, los países pequeños pueden ser catalogados así en función de sus limitaciones y oportunidades en el sistema internacional. La perspectiva neorrealista plantea que los países pequeños no tienen la capacidad de influir o modificar el sistema, lo cual lleva a aplicar el concepto de país pequeño de manera conductual, sin basarse necesariamente en sus características demográficas y geográficas ([Waltz, 1999](#)).

Por su parte, en escenarios de dependencia entre los Estados, los mencionados países pequeños actúan de conformidad con su inherente debilidad, subordinados constantemente a los intereses estratégicos de las grandes potencias como un mecanismo para asegurar su propia existencia ([Salgado, 2015](#)). Desde esta perspectiva, se entiende a los países pequeños como actores vulnerables que establecen vínculos políticos y económicos asimétricos y donde los costos y beneficios no están garantizados para las partes ([Herrera-Vinelli, 2021](#)).

Así, uno de los objetivos de este estudio es analizar los casos de Ecuador y Panamá en torno al establecimiento de los TLC con la RPC. Al respecto, [Herrera-Vinelli \(2021\)](#) señala que:

El gigante asiático ha optado por los TLC como una herramienta potencial que no se ha basado únicamente en la apertura como mecanismo complementario de liberalización comercial al sistema multilateral de la OMC, sino como un instrumento de política exterior para acumular poder e influencia ([Herrera-Vinelli, 2021, p. 45](#)).

De esta manera, la propuesta resulta pertinente para comprender la influencia y posicionamiento de actores como la RPC en la agenda comercial que, aunque siguen siendo emergentes cuentan con mayor poder en las estructuras económicas globales. Por su parte, Ecuador y Panamá han fortalecido los lazos políticos

y comerciales con dicho país asiático, pero al mismo tiempo su condición de países pequeños pone en evidencia su vulnerabilidad y “asimetría de poder” (Herrera-Vinelli, 2021) en las negociaciones comerciales en diversas dimensiones, como será analizado más adelante.

Metodología

La metodología propuesta para el estudio se basó en una investigación descriptiva y analítica que involucró la aplicación de técnicas de recopilación de datos primarios y secundarios. Estas fuentes incluyen la revisión y sistematización de informes gubernamentales, revistas especializadas y análisis de bases de datos. Esta información se procesó en función del análisis estadístico descriptivo de los datos utilizando herramientas como gráficos, tablas y medidas de tendencia central a partir de información sobre importaciones y exportaciones durante el período 2017-2022.

A su vez, se aplicó el análisis documental sobre el proceso de negociación de los TLC de Ecuador y Panamá con la RPC, teniendo como fuente principal los documentos oficiales de cada ronda de negociación. Esto ayudó a reflexionar acerca de la evolución de las relaciones políticas y comerciales entre dichos países y la RPC.

Por su parte, la selección de los casos de estudio se basó en las aproximaciones conceptuales mencionadas en el apartado anterior y se complementó con la idea de Bértola y Ocampo (2010) sobre los países latinoamericanos caracterizados por tener una estructura productiva comercial basada en la exportación de *commodities*, la vulnerabilidad ante los impactos de los ciclos económicos internacionales de las materias primas y otros aspectos fluctuantes en el mercado internacional. Esto implica que su principal fuente de ingresos provenga de la explotación de recursos naturales y, por tanto, no han logrado avanzar hacia una especialización productiva o tecnológica (Bértola y Ocampo, 2010), como el caso de Ecuador.

En el caso de Panamá además de estos elementos, se destaca capacidades más sólidas en materia comercial dada su infraestructura portuaria y su inserción en las cadenas globales de valor por la condición geoestratégica de los puertos de Balboa y Cristóbal (Herrera-Vinelli 2023). La temporalidad seleccionada corresponde a 2017-2022, lo cual permitirá examinar las tendencias y posiciones de dos países pequeños latinoamericanos con la RPC durante las rondas de negociación de los TLC.

Las relaciones políticas y comerciales entre China y Panamá

Las relaciones político-diplomáticas entre China y Panamá se consolidaron a través del Comunicado Conjunto sobre el Establecimiento de Relaciones Diplomáticas el 13 de junio de 2017 ([Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 2021b](#)), siendo el segundo país centroamericano luego de Costa Rica en adoptar dicha decisión ([Herrera-Vinelli, 2021](#)). Bajo la presidencia de Juan Carlos Varela (2014-2019), ambos países afianzaron su vínculo en diversas dimensiones políticas, económicas, financieras e internacionales. Tal decisión produjo notables impactos sobre las relaciones de Panamá con Taiwán, pero además con aliados tradicionales y estratégicos como los Estados Unidos. De acuerdo con un reciente estudio: “Taiwán finalizó de inmediato todos los proyectos de cooperación bilateral y retiró a su personal diplomático y asesores técnicos del país, y agregó que no participará en alguna competencia de influencia ROC-RPC” ([Herrera et al., 2021](#)).

Por su parte, la reacción inmediata de los Estados Unidos se evidenció con la visita del exsecretario de Estado, Mike Pompeo a Panamá, la cual fue respaldada por la embajada estadounidense en dicho país, afirmando la posición estratégica de Estados Unidos con Panamá en términos de los lazos políticos y económicos ([Herrera et al., 2021](#)).

La adhesión de Panamá al proyecto *One Belt One Road* ([Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 2021b](#)) como primer país latinoamericano, solo meses después de consolidarse las relaciones diplomáticas con la RPC, constituye una acción contundente para mostrar la importancia de ese país asiático en el marco de los intereses de su política internacional. En este sentido, durante el mandato del expresidente Varela tuvieron lugar una multiplicidad de acuerdos bilaterales de cooperación en materia comercial, significativos para la dinamización de esta agenda. Desde esta perspectiva, se puede mencionar, por ejemplo, el Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Comercio e Industria de la República de Panamá y el Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional, a través del cual se establecen por primera vez las comisiones mixtas para las cooperaciones económicas, comerciales y de inversión, instrumento suscrito el 17 de noviembre de 2017.

Dicho documento estuvo orientado a la aplicación y el cumplimiento de convenios bilaterales en materia de economía, comercio e inversión; la revisión de avances en proyectos de cooperación y el desarrollo de las relaciones bilaterales en los ámbitos de competencia y la solución de controversias a través

de consultas amistosas ([Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 2021a](#)). Dicho mecanismo resulta fundamental para gestionar el comercio exterior, dado que consiste en una plataforma técnica y política de diálogo, cooperación y generación de iniciativas en este ámbito.

Por su parte, el Memorándum de Entendimiento para la Cooperación en Zonas Económicas y Comerciales entre el Ministerio de Comercio e Industrias de la República de Panamá y el Ministerio de Comercio de la República Popular China, suscrito el 17 de noviembre de 2017 ([Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 2017b](#)) destaca uno de los aspectos más relevantes: la asistencia técnica para capacitar al personal panameño en la promoción de las ZEE, el desarrollo de iniciativas conjuntas para atraer inversión a dichas zonas y el intercambio de información sobre políticas, normas y regulaciones en materia económica y comercial. Además de la consolidación de estas áreas, el acuerdo no se limita a la logística, almacenaje, procesamiento, manufactura, industrias y alta tecnología entre los principales sectores ([Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 2017b](#)).

Las ZEE constituyeron “la plataforma de la modernización de China y el pivote del incremento de la competitividad de las regiones al alentar la inversión privada” ([Hernández Rodríguez, 2019](#)). Estas zonas surgieron en el contexto de expansión de apertura y modernización de China con el modelo *open doors policy* implementado por Deng Xiaoping a finales de la década de los setenta.

En el caso de la RPC, el éxito de dichas zonas consistió en introducir capital extranjero en las *joint venture*, las cuales aportaron sustantivamente a la atracción de capital extranjero y, a su vez, incorporaron capital chino ([Hernández Rodríguez, 2019](#)). Este proceso significó un aporte sustantivo a la inserción de China en la economía global y su posicionamiento como una potencia emergente por diversos mecanismos como la internacionalización del Renmimbi.

No obstante, uno de los acuerdos medulares con el cual se formaliza el interés de ambos países por avanzar en materia comercial es el Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Comercio e Industrias de la República de Panamá y el Ministerio de Comercio de la República Popular China para el inicio del Estudio Conjunto de Factibilidad para un Acuerdo de Libre Comercio entre Panamá y China de 2017.

Con este instrumento se esperaba que ambos países pudieran adoptar decisiones concretas y estratégicas en torno a los futuros planes de trabajo a ejecutar y consolidar negociaciones más eficientes ([Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 2017a](#)). Uno de los aspectos representativos de

dicho acuerdo consiste en “fortalecer la cooperación bilateral para construir conjuntamente el cinturón económico de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI, mediante el fomento de lazos comerciales y económicos más estrechos” ([Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 2017a, p.1](#)). En este sentido, se evidencia la manera en la que la RPC potencia este tipo de acuerdos para incluir temáticas estratégicas desde su perspectiva transregional, asociada a iniciativas y proyectos como la Ruta Marítima de la Seda. Otros dos instrumentos adicionales en materia comercial fueron suscritos bajo la presidencia de Juan Carlos Varela.

El primero, el Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Comercio e Industrias de la República de Panamá y el Ministerio de Comercio de la República Popular China sobre Cooperación en el Comercio de Servicios, del 3 de diciembre de 2018. Este promueve la cooperación de las asociaciones industriales, de los sectores privados y la realización de actividades para promover servicios; así como el intercambio de datos y la facilitación del comercio de servicios en sectores estratégicos ([Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 2018a](#)).

El segundo, el Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Comercio e Industrias de la República de Panamá y el Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional (CCPIT) sobre la Co-organización de la XIII Cumbre Empresarial China-LAC, del 03 de diciembre de 2018. Esta instancia fue creada por el Consejo Chino para el fomento del comercio internacional en el año 2007 ([Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 2018b](#)). Así, la RPC se constituye en un socio estratégico del Canal de Panamá ([Herrera-Vinelli 2023](#)).

Como se aprecia en el Gráfico 1, durante el periodo anterior a las negociaciones bilaterales del TLC, el comercio bilateral presentaba uno de los valores más bajos con USD 2900 millones dólares en el año 2016. Luego, esta cifra presenta un notable crecimiento desde el año 2017, a partir del cual tienen lugar los acuerdos para avanzar en la agenda de negociación del mencionado instrumento. No obstante, el crecimiento alcanzado en esos años se desploma de nuevo con el valor más bajo registrado para el año 2021. Una de las variables externas que sin duda explica este comportamiento consiste en la crisis pandémica, la cual golpeó duramente a las economías latinoamericanas. Sin embargo, las cifras del intercambio bilateral muestran un bajo crecimiento en general.

Gráfico 1. Comercio bilateral China-Panamá. Periodo 2010-2021 (millones de USD)



Fuente: elaboración propia con base en [UN Comtrade Database, 2022](#).

El proceso de negociación del TLC entre la República Popular China y Panamá

El Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Comercio e Industrias de la República de Panamá y el Ministerio de Comercio de la República Popular China para el inicio del Estudio Conjunto de Factibilidad para un Acuerdo de Libre Comercio entre Panamá y China fue suscrito el 17 de noviembre de 2017. A través de este, se concretaron las acciones conjuntas para ejecutar el estudio de factibilidad, incluyendo sectores de interés común. Si bien, ello constituyó un interés mutuo, hay que destacar que este consiste en un formato de negociación exclusivo de China con sus principales socios comerciales.

Como señala el estudio de Zeng (2010, 636 citado en [Herrera-Vinelli, 2021](#)), el cual sintetiza la relevancia que han adquirido los TLC para China en los albores del siglo XXI, “desde el año 2000, mientras perseguía activamente la liberalización del comercio, China parece haber llegado a observar los acuerdos de libre comercio como un instrumento útil para lidiar con las relaciones comerciales con sus principales socios regionales [y globales]” (p. 44). A continuación, se presenta una sistematización sobre los ámbitos de la negociación bilateral entre China y Panamá con miras a la suscripción de un TLC.

Tabla 1. Rondas de negociaciones del TLC China y Panamá

Ámbitos	Primera ronda de negociaciones (del 09 al 13 de julio de 2018)	Segunda ronda de negociaciones (del 20 al 24 de agosto de 2018)	Tercera ronda de negociaciones (del 09 al 13 de octubre de 2018)	Cuarta ronda de negociaciones (del 19 al 24 noviembre de 2018)	Quinta ronda de negociaciones (del 24 al 26 de abril de 2019)
Comercio de bienes	No se efectúa una negociación como tal, se analizan las propuestas de ambas partes. Para productos agrícolas e industriales se establecieron los siguientes plazos: inmediato, 5 años, 10 años, más de 10 años y exclusión.	Intercambio inicial de listas de productos. Negociación de solicitud de mejoras de listas de productos. Las sensibilidades agrícolas, agroindustriales e industriales presentadas por las empresas fueron incluidas en la oferta de Panamá.	China ha indicado líneas en desgravación en 15 años, movido ciertas líneas que estaban en exclusiones a canastas de desgravación.	Se mantienen todas las sensibilidades (productos agrícolas e industriales). Negociación lenta en acceso a mercados.	Presentación de contraofertas en listas de bienes evaluadas por las partes. Posibilidades de obtener acceso unilateral para Panamá. Negociación muy lenta en el área de acceso a mercados.
Reglas de origen	Panamá presentó su propuesta del certificado de reexportación. ³	China presentó una norma de origen general para aplicar que luego fue negociada. Una vez que se aceptara la negociación de reglas específicas, dependiendo de cada sector, produjo un proceso de consultas del Gobierno chino a sus empresas. Creación de un comité de reglas de origen e inclusión de certificado de reexportación.	Panamá reitera propuesta del Certificado de Reexportación.	Evaluación por parte de China de la propuesta panameña sobre certificado reexportación.	Avance mínimo.
Comercio de servicios	Revisión de textos normativos. China mantiene postura cerrada en el ámbito de la negociación de comercio de servicios.	Afectado por las restricciones que China mantiene en el comercio de servicios. (servicio transfronterizo, consumo en extranjero, presencia comercial y presencia física.	Continúan las posiciones de China en torno a las restricciones en el comercio de servicios. No hay avances significativos.	Panamá incorpora un capítulo de servicios financieros. China accedió a este capítulo.	Se mantiene la postura de Panamá para la negociación de un capítulo de servicios financieros. China: única negociación con Corea Sur.

3 De acuerdo con los informes presentados por la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, este consiste en un “instrumento que permite que los productos de China que van a sus socios comerciales de la región no pierdan origen mientras se encuentran en tránsito en una zona de libre comercio de nuestro país” (2021) <https://www.panacamara.com/negociosinternacionales/>

Ámbitos	Primera ronda de negociaciones (del 09 al 13 de julio de 2018)	Segunda ronda de negociaciones (del 20 al 24 de agosto de 2018)	Tercera ronda de negociaciones (del 09 al 13 de octubre de 2018)	Cuarta ronda de negociaciones (del 19 al 24 noviembre de 2018)	Quinta ronda de negociaciones (del 24 al 26 de abril de 2019)
Definiciones legales	Se incorporan normativas sobre la comisión administrativa del tratado, así como los mecanismos de solución de diferencias. China propuso un texto preliminar. Panamá propone un capítulo más consolidado.	Se incorporan normativas sobre la comisión administrativa del tratado, así como los mecanismos de solución de diferencias. Propuesta de Panamá sobre esta temática en análisis (basada en principios rectores de la OMC). Mecanismos de protección de bienes originarios.	Presentación de provisiones iniciales y finales (institucionalidad). Se informa que este capítulo está cerrado, hay avances. Acuerdos sobre recursos genéticos, observancia de TRIPS y legislación panameña.	X	X
Propiedad intelectual				En el informe se establece que el capítulo de la negociación ya se encuentra acordado.	X
Comercio electrónico	Análisis de texto por las partes. Evaluación de reconocimiento de las firmas electrónicas.	Texto en revisión. Evaluación de reconocimiento mutuo de certificados digitales.	X	X	X
Procedimientos aduaneros y facilitación del comercio	Revisión de textos. China estaba en proceso de reestructuración de aduanas; por tanto, se avanzará conforme el mismo.	Análisis de propuesta de Panamá sobre el uso del certificado de reexportación. Avance del 80 % en lo referente a las resoluciones anticipadas, riegos en procedimientos aduaneros e implementación de procesos automatizados.	Análisis de la propuesta de Panamá sobre uso del certificado de reexportación.	Diferencias de los países en torno al caso de las resoluciones anticipadas; se busca homologación de los sistemas. homologación de los sistemas y se continúa analizando el tema del certificado de reexportación propuesto por Panamá.	Continúa discusión sobre caso de las resoluciones anticipadas; se busca homologación de los sistemas y se continúa analizando el tema del certificado de reexportación propuesto por Panamá.

Ámbitos	Primera ronda de negociaciones (del 09 al 13 de julio de 2018)	Segunda ronda de negociaciones (del 20 al 24 de agosto de 2018)	Tercera ronda de negociaciones (del 09 al 13 de octubre de 2018)	Cuarta ronda de negociaciones (del 19 al 24 noviembre de 2018)	Quinta ronda de negociaciones (del 24 al 26 de abril de 2019)
Inversiones	Evaluación de requisitos especiales para la inversión, debido a ciertas restricciones que existen en la RPC.	El objetivo es garantizar una protección adecuada y atraer inversión china al país. El texto mantiene mucha similitud con el TPP.	Reservas como el Canal de Panamá, fronteras, entre otros.	Panamá presenta reservas al texto de negociación, no se especifican los ámbitos .	Panamá presenta nuevamente reservas al texto de negociación, no se especifican los ámbitos.
Movimiento de personas naturales	X	En análisis la propuesta de la RPC sobre requisitos migratorios.	En análisis propuesta de la RPC sobre requisitos migratorios.	China aceptó los plazos para la obtención de requisitos migratorios.	X
Obstáculos técnicos al comercio y políticas de competencia	Avances en texto por las partes (no se aclaran temas).	Avances en texto por las partes (no se aclaran temas).	Avances en texto por las partes (no se aclaran temas).	En avance.	Medidas propuestas por Panamá fueron aceptadas (no se especifica qué medidas).
Cooperación económica	X	X	X	Centrada en C+T. Incluye institutos académicos, centros de estudios e investigación e instituciones públicas.	Centrada en C+T. Incluye institutos académicos, centros de estudios e investigación e instituciones públicas.

Fuente: elaboración propia con base en informes de negociación de rondas comerciales disponibles en la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (2021). <https://www.panacamara.com/>

Pese a los esfuerzos presentados a partir de cinco rondas de negociaciones, el TLC entre China y Panamá, iniciado en la presidencia de Juan Carlos Varela, no logró consolidarse en su gobierno ni tampoco en la actual presidencia de Luis Cortizo (2019-2024).

De acuerdo con un reciente informe: “los representantes comerciales panameños se reunieron con sus homólogos chinos en Beijing [sic] para lo que se anunció como la quinta y última ronda de negociaciones hacia un tratado de libre comercio (TLC) entre ambos países” (*Diálogo Chino*, 2022). Si bien se denotan avances a nivel técnico, no se evidencia la adopción de decisiones definitivas. Por el contrario, las negociaciones muestran avances mínimos.

En cuanto al comercio de bienes, si bien se logra un acuerdo de desgravación arancelaria de hasta 15 años y se presenta y evalúa la lista de bienes de las partes, la negociación es muy lenta en el acceso a los mercados. De manera similar, el capítulo sobre servicios financieros (esencial para Panamá) presentó avances mínimos en torno a determinadas restricciones de China durante la negociación de este capítulo. En cuanto a reglas de origen, desde la primera ronda de negociaciones, Panamá propuso la implementación del certificado de reexportación, no obstante, esta iniciativa no avanzó y quedó bajo análisis de la RPC. Particularmente, en la segunda ronda la RPC propuso implementar una regla general para ser negociada, sin embargo, hasta la quinta ronda, Panamá insiste en su propuesta. Uno de los ámbitos que mayor avance presenta es el relacionado con la propiedad intelectual, pues aunque no se señalan los temas, sí se especifican avances, inclusive el cierre de la negociación para la cuarta ronda.

Después de un largo periodo de negociaciones en suspenso (desde el 2019), surge una de las recientes iniciativas panameñas a través de la declaración del presidente Cortizo, durante su participación en la IX Cumbre de las Américas efectuada en el año 2022, espacio en el cual afirmó que su gobierno reanudaría los diálogos con la RPC en torno al TLC (*TVN noticias*, 2022).

Al respecto, señala:

Este proceso tiene que reorientarse más hacia el sector agrícola desde el punto de vista de Panamá... Aunque somos un país pequeño hemos podido negociar [de tú a tú] con grandes potencias como Estados Unidos, y haremos lo mismo con China (*Diálogo Chino*, 2022).

A diferencia del expresidente Varela, quien afianzó al máximo nivel las relaciones con China, llegando a suscribir 47 acuerdos bilaterales en diversos ámbitos tales como diplomacia, la Franja y la Ruta de la Seda, marina mercante,

transporte aéreo, cooperación para el desarrollo humano, cooperación para el desarrollo, infraestructura, energía eléctrica, economía, sector agrícola, sector fitosanitario, bancario, aduanas, turismo, cooperación en zonas económicas y comerciales, ciencia, tecnología e innovación (Herrera *et al.*, 2021), el presidente Cortizo reorientó los esfuerzos de su política exterior hacia los Estados Unidos, un aliado tradicional, político y económico.

Como muestra de lo anterior, varios proyectos chinos en Panamá se detuvieron, por ejemplo la construcción de un ferrocarril por un monto de USD 4000 millones; la construcción de una embajada china en el puerto de Panamá y licitaciones en el sector portuario (Diálogo Chino, 2022). No obstante, es importante señalar que también se inició el proceso para extender el plazo de operaciones de la compañía china PANAMA PORTS COMPANY en Panamá, lo cual fue autorizado por la Autoridad Marítima de Panamá mediante Resolución J. D. N.º 043-2021 (previo criterio emitido por la Contraloría General), para operar los puertos de Balboa y Cristóbal hasta el 31 de enero de 2047, decisión duramente criticada por diversos sectores políticos en dicho país (Herrera-Vinelli, 2023).

Las relaciones políticas y comerciales entre China y Ecuador

Las relaciones político-diplomáticas entre la RPC y la República de Ecuador se formalizaron en el año 1980, mediante la ejecución del Comunicado Conjunto de Establecimiento de Relaciones Diplomáticas, el cual fue firmado en diciembre de 1979 en la ciudad de Nueva York. No obstante, fue hasta el inicio del nuevo milenio cuando las interacciones entre estos dos Estados comenzaron a experimentar un notable incremento (Guzmán y Sánchez, 2020). A partir del año 2008, China modificó su enfoque de política exterior en relación con América Latina, al impulsar una serie de proyectos en diversos ámbitos de colaboración regional.

De manera relevante, Carranco Paredes (2018) y Jepson (2019) han identificado una correlación significativa entre el surgimiento de modelos de desarrollo endógenos en la región sudamericana y las alternativas de financiamiento que China ha ofrecido en contraposición a las opciones tradicionales. Además, es importante destacar que el comercio entre la RPC y la región se ha intensificado considerablemente, posicionándose como el primer o segundo socio comercial de la mayoría de los países de América Latina (León-Manriquez y Hearn, 2011).

En este contexto, Ecuador no ha sido una excepción, pues ha diversificado su comercio al ampliar su cartera financiera y fortalecer sus relaciones de

cooperación con la RPC. Al respecto, la presidencia de Rafael Correa (2007-2017) introdujo un cambio significativo en la política y la economía de Ecuador. Su administración adoptó políticas de planificación basadas en el concepto de “Buen Vivir” o Sumak Kawsay (SENPLADES, 2009), las cuales incluyeron la redacción de una nueva Constitución en el 2008, medidas como la repatriación de reservas monetarias internacionales y la declaración de recursos estratégicos subterráneos en el territorio nacional, lo que propició un incremento en la inversión pública y social (CEPAL, 2015). Durante dicho período, se hizo evidente el incremento de la influencia de la RPC en Ecuador, pues pasó a ocupar el tercer lugar como socio comercial, con un intercambio comercial bilateral que alcanzó los USD 3.826 millones en el 2015 (Gráfico 2).

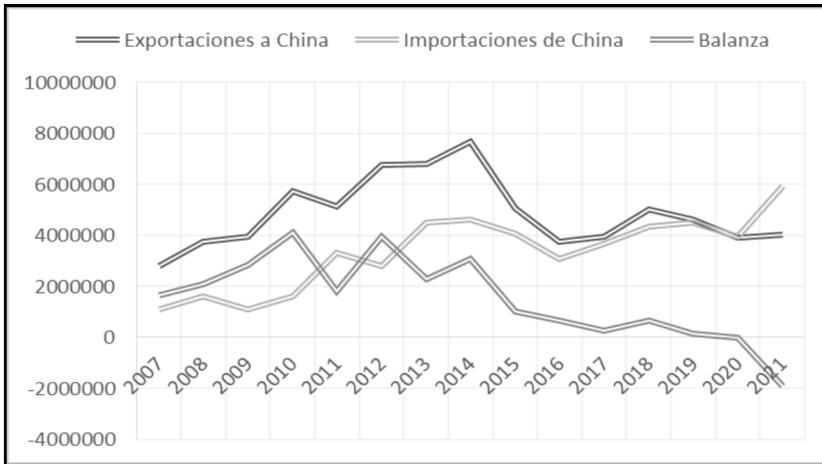
Ecuador, por su parte, se consolidó como un socio estratégico para China en términos de suministro de recursos energéticos en América Latina, transformándose en uno de los principales destinos para la inversión y financiamiento chino en la región. Más de 90 empresas chinas realizaron inversiones en Ecuador, participando activamente en proyectos de gran envergadura, como la construcción del sistema integrado de seguridad ECU911 y la central hidroeléctrica más grande del país, Coca Codo Sinclair. Este último proyecto fue inaugurado durante la visita oficial del presidente Xi Jinping en el 2015 (Herrera-Vinelli, 2021). Además, la entrada en vigor del acuerdo de exención de visados para la ciudadanía china y ecuatoriana con pasaporte ordinario en agosto de 2015 facilitó los intercambios culturales entre ambas naciones. En el mandato de Lenín Moreno (2017-2021) se llevó a cabo una visita oficial a Pekín en el 2018, durante la cual se firmó el Memorando de Entendimiento (MoU) que oficializó la adhesión de Ecuador a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda (BRI). Este acuerdo implicó a proyectos de gran envergadura, tales como la reconstrucción del aeropuerto ‘Eloy Alfaro’ en Manta, el desarrollo de carreteras en las provincias de Esmeraldas e Imbabura al norte de Ecuador y la construcción de puentes en la provincia de Manabí. En noviembre de 2019, Ecuador se convirtió en el primer país latinoamericano en obtener la condición de miembro pleno del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) y, posteriormente, se convirtió en el primer receptor de un préstamo del AIIB en la región (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2018).

Durante la administración de Guillermo Lasso (2021-2023) se promovió una mayor apertura comercial e internacionalización del país, lo cual se materializó en la estrategia de suscribir un significativo número de TLC. La propuesta concreta buscaba alcanzar hasta 20 acuerdos comerciales en un período de cinco años, lo cual refleja la firme determinación del gobierno de Lasso en promover

la apertura y la integración económica de Ecuador en el ámbito internacional (Secretaría de Planificación del Ecuador, 2021).

En coherencia con esta perspectiva, su gobierno firmó en el año 2020 el Memorando de Entendimiento entre Ecuador y China, sentando las bases para un futuro TLC entre ambas naciones. El objetivo de dicho acuerdo consiste en suprimir obstáculos arancelarios, desvincular la deuda relacionada con el sector petrolero y fomentar la colaboración en diversos sectores, con el propósito de estimular la recuperación económica tras la pandemia. Resulta pertinente destacar que, mientras las relaciones diplomáticas entre Ecuador y China experimentaron convergencias en diversos temas, el análisis del comercio exterior ecuatoriano con la RPC en el contexto de la pandemia revela una disminución nominal en los valores netos de exportaciones e importaciones (Gráfico 2). Sin embargo, es evidente un repunte en las importaciones ecuatorianas en el año 2021, lo cual resultó en un cambio de una balanza comercial de positiva a negativa a partir de dicho año. Este fenómeno puede explicarse como una variable explicativa del efecto pospandemia y la reactivación del comercio.

Gráfico 2. Comercio bilateral Ecuador y China. Periodo 2007-2021 (millones de USD)

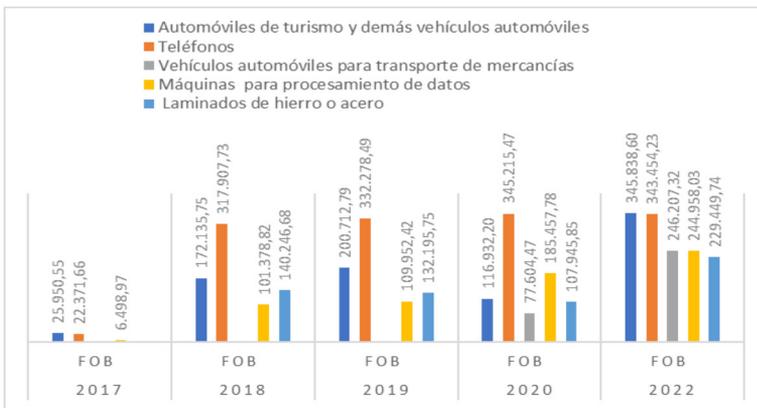


Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central del Ecuador.

Por su parte, el comportamiento del mercado ecuatoriano y chino puede visualizarse en los gráficos 3 y 4, en donde se identifica un incremento nominal en los flujos de comercio de todas las partidas a excepción de los años de la pandemia. No obstante, se rescata un incremento significativo en el intercambio comercial

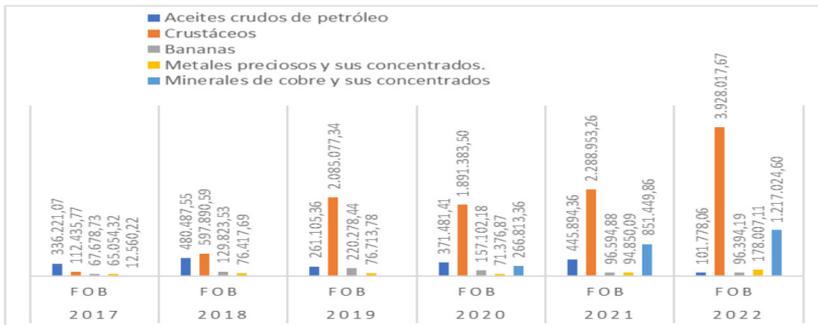
en los años 2021 y 2022. Además, cabe señalar que, el camarón ecuatoriano comienza a tener un repunte en la proporción de exportaciones hacia la RPC, seguido por el crudo de petróleo, minerales de cobre y metales preciosos, así como el banano. La RPC presenta un repunte en la exportación de automóviles y partes, infraestructura tecnológica y telefonía celular hacia Ecuador. Esto es importante mencionar en tanto que en el periodo pospandemia la balanza comercial entre Ecuador con la RPC comienza a ser deficitaria (Gráfico 2).

Gráfico 3. Principales partidas de productos exportados de Ecuador hacia la RPC (2017-2022)



Fuente: elaboración propia con base los datos del Banco Central del Ecuador.

Gráfico 4. Principales partidas de productos importados desde la RPC hacia Ecuador (2017-2022)



Fuente: elaboración propia con base en los datos del Banco Central del Ecuador.

En el ámbito analizado, es imperativo destacar que el incremento del flujo comercial entre Ecuador y China ha experimentado un notable crecimiento tras el desafío global suscitado por la pandemia. Este fenómeno, además de ser un indicador del resurgimiento económico tras la crisis sanitaria, reviste una relevancia estratégica que sirve como factor catalizador para considerar y promocionar un TLC entre ambas naciones.

El proceso de negociación del TLC entre Ecuador y la RPC

El proceso de negociación del TLC entre China y Ecuador se desplegó durante aproximadamente un año y medio, con un período de seis meses dedicados a las discusiones en las mesas técnicas de negociación. La XIV Reunión de la Comisión Conjunta de Comercio y Economía entre China y Ecuador, que tuvo lugar el 25 de febrero de 2022, constituyó un punto de partida relevante en este proceso. Durante esta reunión, se abordaron asuntos relacionados con la promoción de la cooperación en el ámbito del libre comercio y la inversión (Tabla 2). El inicio de las negociaciones tuvo lugar el 8 de febrero de 2022, cuando se firmó un Memorando de Entendimiento entre los ministros de Comercio de ambos países ([Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2018](#)). En julio de 2022, se llevaron a cabo múltiples rondas de negociaciones que abordaron diversos aspectos, incluyendo el acceso a los mercados, disposiciones legales, cooperación en materia de inversión, procedimientos aduaneros, entre otros.

Finalmente, el 10 de mayo de 2023, se materializó la firma del TLC, marcando el cierre exitoso de las negociaciones y abriendo nuevas perspectivas para las relaciones comerciales y económicas bilaterales entre China y Ecuador ([Ministerio de Producción, Ganadería y Pesca del Ecuador, 2023](#)).

En este punto, resulta pertinente destacar que las decisiones políticas enmarcadas en la estrategia global de la RPC para la celebración del TLC desempeñaron un papel de suma relevancia en la agilidad de la firma del tratado con Ecuador. En particular, estas decisiones se reflejaron en el ritmo de las negociaciones y en la dirección de la agenda temática, la cual fue liderada por los negociadores chinos y se sustentó en áreas en las que el país asiático había acumulado experiencia en tratados comerciales. Es así como el tratado está marcado por la ausencia de ciertos temas en el acuerdo final, por ejemplo, los servicios y ciertos aspectos de propiedad intelectual, lo cual puede explicarse en función de la experiencia y prioridades de la PRC en estas áreas y su impacto en el tratado bilateral con Ecuador.

El TLC entre Ecuador y la RPC, que comprende una amplia gama de más de 8,500 partidas de productos engloba un total de 17 disciplinas, entre las cuales se incluye un capítulo dedicado al comercio electrónico. Para Ecuador, la relevancia de este acuerdo radicó en el acceso brindado a un vasto mercado de 1,400 millones de consumidores con un creciente poder adquisitivo. El TLC regula la desgravación arancelaria que se efectuará de manera inmediata o en un plazo inferior a 10 años, abarcando el 99.6 % de la oferta exportable ecuatoriana con destino a la RPC, con la finalidad de equilibrar las condiciones de competencia respecto a otras naciones vecinas y asiáticas con acuerdos comerciales con la RPC.

En este contexto, es relevante subrayar que la RPC obtuvo exenciones para productos más industrializados, como automóviles, piezas y tecnología de infraestructura, los cuales conforman la oferta exportable hacia Ecuador ([República del Ecuador y el Gobierno de la República Popular China, 2023](#)). Es importante señalar que, a partir del año 2023, la balanza comercial de Ecuador se ha visto afectada con un incremento del déficit comercial, dado que China ha ido ampliando su presencia en diversos sectores del mercado ecuatoriano, aumentando su proporción en los segmentos mencionados.

Tabla 2. Rondas de negociaciones del TLC China y Ecuador

Fecha	Tema	Documento	Cantidad de sesiones	Sesiones
25/2/2022	XIV Reunión de la Comisión Conjunta de Comercio y Economía de China y Ecuador	Memorando de Entendimiento entre China y Ecuador sobre el Establecimiento de un Grupo de Trabajo sobre Inversión y Cooperación Económica	1	Reunión inaugural virtual de alto nivel Intercambio de puntos de vista sobre la promoción de la cooperación de libre comercio, el comercio y la inversión, y el fortalecimiento de la construcción de mecanismos económicos y comerciales.
8/2/2022	Lanzamiento de negociaciones del Tratado de Libre Comercio	Memorándum de Entendimiento del Ministerio de Comercio de la República Popular China y el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca de la República del Ecuador sobre el lanzamiento de las negociaciones de acuerdos de libre comercio China-Ecuador	1	Firma del Memorándum Wang Wentao, Ministro de Comercio de China Julio José Prado, Ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca

Fecha	Tema	Documento	Canti- dad de sesiones	Sesiones
18/7/2022	Primera Ronda de Negociaciones del Acuerdo Comercial entre Ecuador y China - Virtual		2	Mesas de Acceso a Mercados y Disposiciones Legales
19/7/2022			1	Mesa de Cooperación para la Inversión
20/7/2022			1	Mesa de Procedimientos Aduaneros y Facilitación del Comercio y Reglas de Origen
25- 27/07/2022			3	Mesas de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Cooperación Económica; de Obstáculos Técnicos al Comercio y Defensa Comercial; y, de Comercio Electrónico y Solución de Diferencias
28/7/2022			1	Negociación del Capítulo de Competencia
8 al 12/2022	Segunda, Tercera y Cuarta Ronda de Negociaciones del Acuerdo Comercial entre Ecuador y China		No reportado	No reportado
3/1/2023	Anuncio de cierre técnico de negociaciones del Acuerdo Comercial entre Ecuador y China		No reportado	Luego de 4 rondas de negociación y decenas de reuniones técnicas, los equipos de China y Ecuador cerraron, a nivel técnico, el proceso de negociación.
10/5/2023	Firma del Tratado de Libre Comercio con la República Popular China		1	Firma por parte de Guillermo Lasso, Presidente de la República del Ecuador Wang Wentao, Ministro de Comercio de China Julio José Prado, Ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca

Fuente: elaboración propia a partir de la información de [Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador](#) y [Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2018](#); [Ministerio de Producción, Ganadería y Pesca del Ecuador, 2023](#) y [República del Ecuador y el Gobierno de la República Popular China, 2023](#).

Conclusiones

América Latina y el Caribe han sufrido impactos profundos a consecuencia de los crecientes desafíos; en particular la notable crisis en la economía internacional que supone una condición de permanente incertidumbre para los países pequeños debido a la compleja gestión del comercio exterior que depende en gran medida de condicionantes internas y externa; por ejemplo, como la volatilidad de precios de los *commodities* en el mercado global, la reprimarización de la matriz productiva-exportadora de los países y condiciones apremiantes para lograr una eficiente diversificación comercial como la falta de tecnología, la dotación de recursos económicos y el debilitamiento de la cooperación en sectores estratégicos de la economía.

El estudio demuestra que Panamá y Ecuador se han articulado con la RPC, orientándose al formato único y exclusivo de negociación propuesto por la segunda economía global como los TLC. Esta perspectiva, vale la pena reflexionar, se plantea como un mecanismo de articulación y contención en el escenario de creciente vulnerabilidad internacional. A partir de los resultados de investigación, se encuentra que además de sus limitantes en a escala doméstica, la creciente vulnerabilidad se prevé además en el ámbito de las negociaciones con la RPC. Si bien ambos países sugieren una agenda inicial de negociaciones, se evidencia que conforme las rondas avanzan tanto Panamá como Ecuador no logran articular temas estratégicos para sus intereses nacionales.

En concreto, en el caso de Panamá se esperaba que, como país pequeño con una posición tradicional hacia la apertura y liberalización comercial, suscribiera rápidamente el TLC con la RPC. No obstante, la complejidad de avanzar en posiciones comunes en torno a los ámbitos de las negociaciones con la RPC, las limitaciones para posicionar sus iniciativas estratégicas en las cinco rondas, el cambio de gobierno en Panamá y el decrecimiento de las interacciones comerciales, se trasladan como principales elementos explicativos, que, en parte, moldean el retroceso de las negociaciones comerciales para establecer el TLC.

En el caso de Ecuador, las agendas de negociación del TLC demuestran cómo las potencias influyentes pueden moldear acuerdos comerciales para proteger sus intereses, pero condonando una serie de beneficios para los países pequeños. En este sentido, se le ha permitido a Ecuador salvaguardar sus industrias estratégicas por 20 años, a la vez que concede exenciones para productos primarios que son la mayor oferta exportable para China.

En el contexto pospandémico, se constata un notable incremento en los flujos comerciales con la RPC, lo cual señala una recuperación económica vigorosa en comparación con otras potencias comerciales, cimentando su posición predominante en el escenario internacional. Este acuerdo se ajusta a una estrategia a largo plazo de China, en la cual la agenda de negociación del TLC fue en gran medida propuesta por la contraparte china, permitiéndole imponer sus intereses y prioridades en la agenda global de comercio.

Bajo esta dinámica, Ecuador ha convergido sus intereses momentáneos con esta estrategia a largo plazo de la RPC, permitiendo la protección de sectores económicos por parte de China a expensas de ceder exenciones para productos primarios exportables a esta nación.

El artículo subraya la importancia de generar una estrategia diplomática y económica equilibrada en un entorno internacional donde las potencias comerciales emergentes ejercen una influencia significativa sobre los países pequeños y buscan modelar acuerdos en consonancia con sus intereses.

Referencias

- Baher, H (2021, July 4). State capacity and economic performance in China: A match made in heaven. Research Exercise.
- Bértola, L. y Ocampo, J. A. (2010). Desarrollo, vaivenes y desigualdad: Una historia económica de América Latina desde la independencia. Madrid: ReDeSoc.
- Banco Central del Ecuador. (2023). *Estadística de Comercio Exterior*. <https://www.bce.fin.ec/comercio-externior>
- Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá. (2021). *Informes de Negociación Ronda TLC República Popular China y Panamá*. <https://www.panacamara.com/negociosinternacionales/>
- Carranco Paredes, S. (2018). The post-neoliberal South American development. Chakiñan, Revista De Ciencias Sociales y Humanidades, (5), 18-39. <https://doi.org/10.37135/chk.002.05.02>
- CEPAL. (2015). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015: desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento. Editorial: CEPAL.
- Commonwealth Secretariat. (1997). A Future for Small States: Overcoming Vulnerability. *Commonwealth Secretariat*. <http://dx.doi.org/10.14217/9781848596078-en>

- Diálogo Chino. (2022). *Panamá enfrenta a EE. UU. con China en las negociaciones del TLC*. <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/59663-panama-enfrenta-a-ee-uu-con-china-en-las-negociaciones-del-tlc-pero-esta-limitada/>
- Guzmán, F. y Sánchez, S. (2020). *Ecuador-China 40 años de relaciones diplomáticas*. Quito: Editorial de la Cancillería del Ecuador. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/sites/78/2021/04/Libro-Guzman-Gomez-Sanchez-Estrada-Relaci%C3%B3n-Ecuador-China.pdf>
- Hernández Rodríguez, C. (2019). *La experiencia china con las Zonas Económicas Especiales y sus enseñanzas para el desarrollo regional del sureste mexicano*. 8(24). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-53082019000300019
- Herrera, C., Montenegro, M. y Torres-Lista, V. (2021). Las ‘Dos Chinas’ y Panamá: Una revisión histórica de las relaciones panameñas con la República Popular China y Taiwán, 1903-2017. En *Nuevas relaciones diplomáticas entre Panamá y China: Implicaciones geopolíticas y socioeconómicas*. SENACYT, USMA, LSE. http://eprints.lse.ac.uk/113629/3/Mendez_nuevas_relaciones_diplomaticas_published.pdf
- Herrera-Vinelli, L. (2021). *A la sombra del dragón. Interdependencia asimétrica de China con Ecuador y Costa Rica* (Flacso Ecuador y Universidad Nacional de Costa Rica). <https://www.flacso.edu.ec/node/111?id=7553>
- Herrera-Vinelli, L. (2023). China’s Seaports in Central America and the Caribbean: The Cases of Panama and Jamaica. En *Chinese Overseas Ports in Europe and the Americas Understanding Smooth and Turbulent Waters* (Routledge). <https://www.routledge.com/Chinese-Overseas-Ports-in-Europe-and-the-Americas-Understanding-Smooth/Blanchard/p/book/9781032511061>
- Jepson, Nicholas. In *China’s Wake: How the Commodity Boom Transformed Development Strategies in the Global South*, New York Chichester, West Sussex: Columbia University Press, 2019. <https://doi.org/10.7312/jeps18796>
- León-Manriquez, J. y Hearn, A. (2011). *China Engages Latin America: Tracing the Trajectory*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. (2017a). *Memo-rando de Entendimiento entre el Ministerio de Comercio e Industrias de la República de Panamá y el Ministerio de Comercio de la República Popular China para el inicio del Estudio Conjunto de Factibilidad para un Acuerdo de Libre Comercio entre Panamá y China*. <https://mire.gob.pa/images/PDF/documentos%20y%20formularios/Acuerdoschina/MOU%20TLC.pdf>

- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. (2017b). *Memo-rándum de Entendimiento para la Cooperación en Zonas Económicas y Comerciales entre el Ministerio de Comercio e Industrias de la República de Panamá y el Ministerio de Comercio de la República Popular China*. <https://mire.gob.pa/images/PDF/documentos%20y%20formularios/Acuerdoschina/MOU%20ZONAS%20ECONOMICAS.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. (2018a). *Memo-rando de Entendimiento entre el Ministerio de Comercio e Industrias de la República de Panamá y el Ministerio de Comercio de la República Popular China sobre Cooperación en el Comercio de Servicios*. [https://mire.gob.pa/images/PDF/documentos%20y%20formularios/Acuerdoschina/Nuevos/14\)%20comercio%20de%20servicio%20espanol.pdf](https://mire.gob.pa/images/PDF/documentos%20y%20formularios/Acuerdoschina/Nuevos/14)%20comercio%20de%20servicio%20espanol.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. (2018b). *Memo-rándum de Entendimiento entre el Ministerio de Comercio e Industrias de la República de Panamá y el Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional (CCPIT) sobre la Co-organización de la XIII Cumbre Empresarial China-LAC*. [https://mire.gob.pa/images/PDF/documentos%20y%20formularios/Acuerdoschina/Nuevos/15\)%20CHINA%20LAC%20\(ESPA-NOL\).pdf](https://mire.gob.pa/images/PDF/documentos%20y%20formularios/Acuerdoschina/Nuevos/15)%20CHINA%20LAC%20(ESPA-NOL).pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. (2021a). *Acuerdos Panamá-China*. <https://mire.gob.pa/acuerdos-panama-china/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. (2021b). *Panamá y China conmemoran el 4° aniversario del establecimiento de sus relaciones diplomáticas*. <https://mire.gob.pa/panama-y-china-conmemoran-4-aniversario-del-establecimiento-de-sus-relaciones-diplomaticas/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (2018). MOU de cooperación en el marco de la franja económica de la “Ruta de la Seda” y la iniciativa marítima de la ruta de la seda del siglo XXI. https://www.cancilleria.gob.ec/china/wp-content/uploads/sites/78/2021/03/TRA_10814.pdf
- Ministerio de Producción, Ganadería y Pesca del Ecuador. (2023). Tratado de Libre Comercio Ecuador-China. Página Web del Tratado de Libre Comercio entre Ecuador y China 2023. <https://www.produccion.gob.ec/tratado-de-libre-comercio-ecuador-china/>
- Organización de Estados Americanos. (2023). *Sistema de información de comercio exterior*. <http://www.sice.oas.org/>

- República del Ecuador y el Gobierno de la República Popular China (2023). Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Popular China. Quito y Pekín. <https://www.produccion.gob.ec/tratado-de-libre-comercio-ecuador-china/>
- Salgado, R. (2015). *The role of Small States in the Construction of the Union of South American Nations (UNASUR): The cases of Ecuador and Uruguay* [Tesis doctoral]. Universidad de Birmingham.
- Secretaría de Planificación del Ecuador. (2021). Plan de Gobierno del Ecuador 2021-2025 - Plan Creando Oportunidades. <https://creostorage.blob.core.windows.net/uploads/2020/11/Plan-de-Gobierno-Lasso-Borrero-2021-2025.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES. (2009). República del Ecuador. Plan Nacional de Desarrollo Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural Versión Resumida (2.da edición). Quito, Ecuador: SENPLADES. <https://www.ecuadoren cifras.gob.ec/wp-content/descargas/%20Informacion-Legal/Normas-de-Regulacion/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir/Plan+Nacional+del+Buen+Vivir+2009-2013.pdf>
- Smith, L. (2010, August 17). On the strong horse. National Security Policy Proceedings, 2(Summer), Center for Security Policy.
- Sutton, P. (2011). “The Concept of Small States in the International Political Economy”. *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs* 100 (413): 141-153. <https://doi:10.1080/00358533.2011.565625>
- TVN noticias. (2022). *Cortizo anuncia reinicio de negociaciones con China y espera respuesta de EE. UU. sobre revisión de TPC*. https://www.tvn-2.com/nacionales/cortizo-renegociara-china-eeuu-tpc-video_1_1003579.html
- UN Comtrade Database. (2022). *Organización de Naciones Unidas*. <https://comtrade.un.or>
- Waltz, K. (1999). Globalization and Governance. *PS: Political Science & Politics*, 32(4), 693-700. doi: [10.2307/420158](https://doi.org/10.2307/420158)



II. RESEÑAS

DESAFÍOS DEL DERECHO PENAL INTERNACIONAL: PERSPECTIVAS DE GÉNERO Y JUSTICIA GLOBAL

RESEÑA DEL LIBRO: *GENDER AND
INTERNATIONAL CRIMINAL LAW
DE INDIRA ROSENTHAL ET AL. (2022)*

Valeria Madrigal Vargas¹

ORCID: 0009-0006-5894-2684



El Derecho Penal Internacional (DPI) ha llegado a ser una herramienta significativa en el sistema internacional, no solo para contribuir al mantenimiento del orden, sino como medio para la asignación de responsabilidades a los Estados que infringen las normas internacionales. Como rama del derecho, se ve fundamentada por larga trascendencia, en construcción, que busca adecuarse a las realidades globales. Más recientemente, se discute la relevancia de la perspectiva de género dentro del DPI y cómo esta puede llegar a dar un cambio radical en la manera en la que los Estados han percibido el DPI hasta la actualidad.

En esta misma línea, el libro *Gender and International Criminal Law*, editado por Indira Rosenthal, Valerie Oosterveld y Susana SáCouto (2022) viene a cuestionar las dinámicas establecidas dentro del Derecho Penal Internacional que, de acuerdo con las autoras, excluyen y vulneran a poblaciones, durante la puesta en práctica de los marcos legales. Las editoras del libro, tres académicas especializadas en la aplicación del derecho para crímenes de guerra, género y

¹ Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional. Costa Rica. Estudiante de Bachillerato en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: valeria.madrigal.vargas@est.una.ac.cr

Valeria Madrigal Vargas



derechos humanos, buscan, principalmente, realizar una crítica a un Derecho Penal Internacional desactualizado, buscando enfocar la perspectiva de género y denotar la necesidad de una visión interseccional para que el Derecho Penal Internacional llegue al grado de influencia al que aspira. Con este fin, el libro utiliza una metodología de tipo cualitativa, complementada con el estudio de casos para ejemplificar sus postulados.

El texto se compone de quince capítulos en total y para guiar la comprensión de lo que se expone, el libro divide sus contenidos en tres secciones principales. En la primera sección, denominada “Misconceptions and Misunderstandings about Gender in International Criminal Law” busca establecer un marco teórico unificado de conceptos necesarios para la lectura, así como, también, explora los antecedentes del Derecho Penal Internacional. La sección se compone de tres capítulos que se encargan de realizar una revisión a los conceptos actuales en torno a la materia, en la cuál se hace alusión a la persistente falta de comprensión de las implicaciones del género en el Derecho Penal Internacional. Se hace mención a la errónea, pero común referencia de que género equivale a mujer y no el conjunto de normas y comportamientos socialmente construidos. Se analiza, también, la manera en la que el género opera dentro del Derecho Penal Internacional.

Se elabora una importante crítica con respecto a la falta de progresos en la integración de la perspectiva de género en la interpretación de los principios del Derecho Internacional Humanitario, así como también constantes omisiones y subestimaciones en el procesamiento de ataques desproporcionados. Se reitera la necesidad de hacer valer la ley de La Haya, respecto al principio de proporcionalidad, como herramienta para integrar las perspectivas de género en el DPI y DIH. Asimismo, se habla sobre la resistencia de los establecimientos militares de los Estados en relación con la receptividad de conceptos vinculados con el género.

A través del estudio de caso de los procesos enjuiciados en el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, cuestiona la naturaleza patriarcal del sistema legal internacional. Se insiste en lo problemático de la descalificación de la violencia sexual como un crimen basado en género, el cuál se arraiga en las relaciones de poder desiguales entre géneros. Dentro de esta temática, analizan la idea de “responsabilidad individual”, resaltando la existencia de una vinculación con estructuras amplias que permiten y habilitan este tipo de violencia. Con esto, se señala la necesidad de entender la raíz sistemática de estos crímenes a razón de género.

Dentro de esta primera sección, el libro también analiza el nivel de influencia de las ideologías neoliberales de la década de los noventa en el derecho internacional, con lo que refiere al enfoque de identidad individual como uno que ha eclipsado las estructuras de opresión. Consideran la necesidad de un análisis feminista basado en género, que se centre en las estructuras sociales, al contrario del individualismo. Esto, aplicado al enjuiciamiento, reseña un proceso que reconoce desigualdades de género como causas y factores que generan vulnerabilidad en la comisión de crímenes.

En la segunda sección del libro, titulada “*Expanding approaches to Gender in International Criminal Law Beyond*”, se pretende examinar, desde una perspectiva de género, distintas aristas del Derecho Penal Internacional, esto con el objetivo de presentar diferentes visiones sobre cómo la ausencia de perspectiva de género afecta la concepción y aplicación del DPI. Dentro de la sección se visualizan capítulos dedicados a la discusión de los delitos sexuales hacia hombres, delitos sexuales a niños en conflictos armados, entre otras.

Se presentan variados crímenes relevantes al DPI y DIH, estableciendo sus principales limitaciones de interpretación y recurriendo a la perspectiva de género como vital para garantizar justicia real. En primer lugar, se crea la percepción sobre la violencia sexual contra hombres en contextos de guerra, introduciendo las limitaciones que conceptos tales como la heteronormatividad y la construcción de la masculinidad pueden presentar en la tipificación de este delito. Como ejemplo, se envió a la anulación del veredicto en el caso de Bemba de la Corte Penal Internacional. Se rescata la necesidad del reconocimiento legal y social para ayudar a las víctimas masculinas de violencia sexual.

Procedente a esto, se presenta un análisis con respecto a crímenes basados en género contra niños en conflictos armados. El libro rescata los avances de la Corte Penal Internacional (CPI) y del Tribunal Especial para Sierra Leona (SCSL) en el desarrollo de consideraciones de género en los crímenes contra la niñez. Una perspectiva de género permitiría comprender las necesidades y experiencias particulares de la niñez, así como abordar las causas de su victimización y responder a los daños producidos. El libro enfatiza que, a pesar de los intentos de algunos tribunales, esta materia requiere una estandarización de prácticas para dar respuesta asertiva al grupo vulnerado.

Realiza también un análisis a los crímenes de esclavitud y trata de esclavos, criticando la falta de fuerza normativa en la aplicación jurídica de estos crímenes. Menciona que la falta de comprensión y atención ante estos ha generado un debilitamiento de su aplicación jurídica y, en adición, una deficiente capacidad de reparación a las personas víctimas. Se considera necesario el análisis desde

la óptica feminista, a fin de entender el contenido sexual y de género que se encuentra implícito en la conceptualización de la esclavitud y la trata de esclavos. Recurren a ejemplos como el Tribunal de Nuremberg, casos específicos como el de Carl Krauch y la condena de Fritz Sauckel, relevantes a la esclavitud, explotación laboral y crímenes de lesa humanidad. Como refuerzo, se hace alusión a la permanencia de estos delitos en la actualidad, refiriendo a casos actuales como la venta de migrantes, a modo de esclavos, en Libia y la violencia sexual en la ruta central del Mediterráneo hacia Italia.

El libro realiza consideraciones sobre otros temas de interés. En primer lugar, analiza los matrimonios forzados en contextos de conflicto, manifestándose la existencia de disparidad en el trato diferenciado entre hombres y mujeres en estos escenarios. Hacen referencia al abordaje del tema en tribunales internacionales, como lo fue en Sierra Leona, Camboya, Uganda y Malí. El libro enfatiza en comprender el matrimonio forzado como un crimen a razón de género, arraigado en ideas de servidumbre femenina y ligado a la reproducción humana. Explica que estos crímenes suelen generar una estigmatización y marginación socioeconómica de las mujeres y niños nacidos a raíz del matrimonio forzado en la sociedad. Con esto en mente, se rescata la necesidad de generar una mayor sensibilidad de género en la aplicación de la ley en esta materia.

En segundo lugar, analiza la temática de los crímenes reproductivos y cómo son percibidos por el derecho penal internacional. Como recurso, hace análisis del caso de Dominic Ongwen y la condena, a razón del embarazo forzado, impuesta por la Corte Penal Internacional. Con esto, se hace alusión a la defensa e importancia de la autonomía reproductiva, un campo que ha sido históricamente ignorado en el campo del DPI. Se menciona también la presencia de resistencia (incluso desde la sociedad civil) por asignar la responsabilidad de la violación a la autonomía reproductiva a los Estados o individuos. Como aporte complementario, argumenta sobre casos de genocidio que han impuesto medidas para prevenir nacimientos como una estrategia de destrucción de un grupo.

Adicionalmente, analiza el DPI como herramienta para abordar prácticas discriminatorias contra las mujeres, como en el caso de la mutilación genital femenina. El libro enfatiza en la utilidad del DPI como herramienta para combatir estas prácticas, considerándolos crímenes de lesa humanidad, específicamente como tortura. Para probar esto, se recurre al análisis de las definiciones legales sobre la tortura, desde los parámetros de leyes internacionales, acordando en la intencionalidad de infligir sufrimiento físico o mental hacia la persona. De acuerdo con el texto, clasificar la mutilación genital femenina como tortura implicaría la obligación estatal de criminalizarla, habilitando la posibilidad de responsabilizar a los actores estatales.

Por último, la sección titulada “*Engendering Justice the Future of International Criminal Law*”, presenta un análisis de la integración de la perspectiva de género y el derecho penal internacional en relación con diferentes procesos, iniciando por una evaluación al DPI en América Latina y, luego, profundizando las relaciones existentes entre el DPI, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. En esta sección, se recurre al análisis de estudio de casos a través de sentencias y reparaciones históricas, así como al papel de las denominadas “reparaciones transformadoras”, principalmente, en los casos de violencia sexual en conflictos.

En la última sección del libro, se analiza, de manera amplia, la aplicabilidad e integración de la perspectiva de género en tribunales internacionales. En estos capítulos, se genera una discusión sobre cómo la CPI puede ofrecer reparaciones inclusivas de género. Se hace la crítica a la falta del análisis de género en crímenes que no, necesariamente, atañen a la violencia sexual.

El texto presenta una visión a los sistemas penales internacionales aplicados en América Latina, donde se realiza la introducción del concepto de “reparaciones transformadoras”. Por medio de este, el texto comprende aquellas reparaciones que buscan abordar las estructuras de desigualdad de género a través de reformas, por lo cual se puede comprender el cambio de leyes. Asimismo, analiza casos significativos de violencia sexual y esclavitud doméstica durante los conflictos armados y las dictaduras en América Latina, específicamente casos como el de Argentina, Chile, Guatemala y Colombia.

Se profundiza en el vínculo existente entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDDHH) y el Derecho Penal Internacional, centrándose en la jurisprudencia de género de la Corte Penal Internacional. Se critica la falta de atención a la protección de los derechos humanos de las mujeres y la niñez en el DPI, utilizando, como ejemplo, el caso de Ntaganda. Adicionalmente, se argumenta que existe interacción importante entre el DIDDHH y el DPI, principalmente enfocado en la protección de las víctimas. Menciona que el uso del término “género” en el Estatuto de Roma debe reflejar su uso en el DIDDHH y que, por tanto, puede permitir interpretaciones de índole más progresistas en el Estatuto.

De la misma forma, analiza la intersección entre el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el DPI, en el contexto de conflictos armados contemporáneos. Critica que, hasta la actualidad, el DIH ha demostrado “ceguera” ante las complejidades de género, que permiten comprender las experiencias vividas en conflictos armados, brecha que se replica en el DPI, en la persecución de crímenes de guerra. Asimismo, se hace referencia a la proporcionalidad al mencionar

la necesidad de comprender quién causa el sufrimiento, quién lo experimenta y cómo se experimenta, como pilar fundamental para el análisis y para desenmascarar suposiciones sobre género.

El libro analiza las resistencias y desafíos para la aplicación del enfoque feminista y de género en el ámbito del DPI. Enfatiza que los métodos legales existentes pueden representar limitaciones a los esfuerzos de reformas feministas. Se examina también conceptos como “activismo judicial” y cómo esto afecta la interpretación de los marcos legales en materia. Presenta testimonios de personas sobrevivientes de violencia sexual en conflictos armados de la región Asia-Pacífico, a fin de reconocer las injusticias y abordar la culpabilidad no solo en términos de responsabilidad individual o estatal, sino desde lo más amplio, que puede llegar a incluir historias coloniales, racismo sistémico, nacionalismos divisivos, misoginia, institucionalidad y estructuras socioeconómicas desiguales.

Dentro de los principales aportes del libro se puede denotar la presentación de conceptos basados en valoraciones actuales sobre la percepción de género y relacionado con el estudio de la jurisprudencia internacional, generando definiciones que atañen a la temática en cuestión y simplificando la comprensión del panorama jurídico de estas legislaciones. Adicionalmente, el libro genera un aporte individualizado al análisis de distintos crímenes percibidos a causa de género, lo cuál permite ampliar el conocimiento de la materia y entender la especificidad de los casos, en lugar de generalizaciones que pueden debilitar el análisis teórico. Fiel a la anotación en la primera sección del libro, realiza un análisis integral, desde la perspectiva de género, no centrándose únicamente en las mujeres, sino expandiendo su análisis a barreras que encuentran y vulneran a los hombres y a la niñez.

La obra hace referencia y deconstruye conceptos que, a su parecer, han sido erróneamente caracterizados y que limitan la profundidad del análisis y la comprensión total de tendencias discriminatorias debido a género, dentro del derecho penal internacional. Un ejemplo de esto es el concepto de “género”, cuya interpretación simplista lo reduce vinculándolo a lo relevante al género femenino y lo obvia, como una estructura social de la que se pueden derivar perspectivas y análisis más interseccionales y atinentes a las realidades de diferentes poblaciones.

Otro aporte significativo del texto es la referencia a casos reales, en donde se puede ejemplificar un análisis consciente del género o el faltante de este, en casos reales de distintos tribunales internacionales, y cómo un análisis con

perspectiva de género pudo resultar en resoluciones disidentes a las que marcaron la historia. Referencias a los tribunales para la antigua Yugoslavia, Sierra Leona, el caso Bemba en la Corte Penal Internacional. A través de estos recursos, se simplifica, para quien lee, la comprensión teórica del análisis presentado en el texto, así como, también, permite evidenciar y verificar la aplicabilidad e importancia de la argumentación propuesta. Sobre todo, la referencia a casos reales hace comprender la temática como de mayor complejidad, cuando el objetivo es realizar un análisis completo e interseccional, además, deja en evidencia los errores de subestimar la perspectiva de género.

A pesar de su sólida argumentación, se considera vital la inclusión de una visión más integral de la perspectiva de género, una que expanda, más allá de la conceptualización de “hombre y mujer”, hacia una que contemple realidades variadas, considerando la diversidad de género, la orientación sexual y las inequidades que sufren, a través del DPI, en la actualidad. Adicionalmente, se considera necesario la inclusión de perspectiva fuera de Occidente, especialmente en consideración de los diferenciados contextos económicos, sociales, políticos y culturales.

En discusiones como la mutilación femenina, es esencial considerar las perspectivas de las personas que viven en estos contextos y evitar limitarse a la visión extraterritorial. Asimismo, la importancia de incluir perspectivas de personas con identidades y expresiones de género, así, como, orientaciones sexuales, sería positivo para enriquecer el análisis que realiza la obra.

En su generalidad, el texto hace un aporte esencial a las relaciones internacionales, a través de su análisis, de lo cuál hay limitada materia al respecto, a los sistemas penales internacionales y la necesidad de una revisión acerca de la manera en la que, hasta la fecha, se han llevado a cabo los procedimientos en los tribunales respectivos. La obra provee una revisión histórica de las diferentes maneras en las que varios casos pudieron hallar resolución, de haberse aplicado un análisis más interseccional y aunado a contextos diferenciados.

Establece una crítica firme a la formulación de los sistemas penales y sus marcos jurídicos, así como a la revisión de los autores detrás de estos marcos jurídicamente vinculantes para los Estados. En particular, llama a la revisión del Derecho Internacional Humanitario y la visión occidentalizada y patriarcal de sus Convenciones, apelando a la urgencia de velar por una actualización inclusiva y diversa de sus contenidos.

La riqueza del libro se encuentra en su análisis de carácter evaluativo sobre los marcos jurídicos internacionales y su aplicabilidad, lo cual queda claro gracias a que complementa con la recapitulación de casos concretos para sostener su argumento. De forma adicional, la visión del texto, comprendido desde la perspectiva de género, permite identificar limitaciones y retos del DIDDHH y del DIH que no son sencillamente identificados a través de otros textos de su clase, que se centran más en la eficacia de estos marcos legales.

El marco de aplicación de esta visión, centrada en perspectivas de género, llega, incluso, a trascender el derecho penal internacional para colocarse como una temática de interés nacional y como parámetro de análisis en otras temáticas de índole internacional. Desde su postura, es un llamado a que la inclusión de la perspectiva de género puede establecer una crítica profunda a las estructuras sociales previamente establecidas, además de motivar un replanteamiento de la manera en la que se entienden los conceptos.

La perspectiva de género, tal y como evidencian las editoras del libro, nos obliga a retroceder a los conceptos más básicos y cuestionarnos motivaciones y sesgos preexistentes, pero, del mismo modo, nos motiva a expandir nuestro análisis para abordar temáticas de mayor complejidad desde una visión interseccional. Con este resultado y su evaluación al DPI las autoras nos demuestran que el análisis actual de las teorías previas de la disciplina son insuficientes y que, por el contrario, la inclusión de la perspectiva de género es esencial para entender las visiones divergentes de un mundo complejo, en constante cambio.

Referencia

Rosenthal, I., Oosterveld, V. & SáCouto, S. (2022). *Gender and International Criminal Law*. Oxford University Press, United Kingdom. ISBN: 9780191914461.

MÁS ALLÁ DE LOS LÍMITES DE GÉNERO:
RESEÑA DEL LIBROWOMEN'S INTERNATIONAL THOUGHT: A NEW
HISTORY (2021)Faith Cordero Barrantes¹

ORCID: 0009-0000-7642-9725



En el vasto y complejo contexto global, las contribuciones y perspectivas desarrolladas por mujeres han sido constantemente subestimadas, pasadas por alto o incluso borradas. A pesar de ello, en las últimas décadas un renovado interés en la exploración de estas experiencias silenciadas ha dado lugar a una reevaluación fundamental del entendimiento sobre la política y las relaciones internacionales. En este contexto, surgió *Women's International Thought: A New History* (2021), una obra que desafía las narrativas tradicionales al exponer la interesante y variada historia del pensamiento internacional de las mujeres.

En manos de la edición de Patricia Owens y Katharina Rietzler, este libro presenta una síntesis de investigaciones innovadoras, funcionando como un punto de inflexión crucial de los estudios de género y la historia internacional. Mediante una meticulosa reconstrucción de narrativas y testimonios marginalizados, el texto invita a explorar caminos de pensamiento sobrepasando las barreras en contextos globales, desde el siglo XX hasta su impacto en el presente. De esta forma, hay un interés y un objetivo de recuperar el pensamiento y los aportes realizados por las mujeres mediante diversas intervenciones interseccionales, a fin de desafiar el canon y establecer una nueva ruta a seguir.

¹ Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, Costa Rica. Estudiante de Bachillerato en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: faith.cordero.barrantes@est.una.ac.cr

Faith Cordero Barrantes



Cabe destacar que las autoras del libro lo desarrollaron como parte de un proyecto basado en la idea de brindar de vuelta a las mujeres en la historia global y la disciplina de las Relaciones Internacionales, exponiendo la manera en la que estas figuras cambiaron y determinaron la práctica y esencia de las relaciones internacionales (Owens, 2022). Por lo tanto, hay una consideración de diferentes archivos y panoramas que contribuyen a la interseccionalidad en los análisis y a la diversificación del canon que se conoce dentro del campo.

Con esto en mente, en esta reseña se expone la diversidad de ideas y contribuciones del libro, analizando sus principales elementos, posturas e implicaciones para el pensamiento internacional. Dividido en tres partes y 15 capítulos, este texto contempla desde los primeros intentos de las mujeres por influir en la diplomacia, hasta su participación crucial en movimientos transnacionales contemporáneos.

Para esto, se sigue un enfoque de los inicios y mediados del siglo XX, explorando tendencias de marginalización e innovación afrontadas por las mujeres, considerando como parte de ello los límites experimentados debido a la raza, el género, el imperialismo y el colonialismo.

La primera sección se titula “Canonical Thinkers”, donde se proporciona una inmersión a voces y pensamientos de figuras destacables, motivando a reflexionar sobre el legado y la relevancia de las perspectivas femeninas en el mundo actual. La segunda parte llamada “*Outsiders*”, presenta una visión sobre las contribuciones de mujeres marginadas en el ámbito del pensamiento internacional con un enfoque en el aporte de sus ideas y experiencias a la comprensión de la política global y la paz. Mientras que el tercer apartado “Thinking in or around the Academy”, refleja el mundo del pensamiento internacional a través del lente de mujeres que han desafiado fronteras académicas y teóricas, mostrando los aportes a la historia y desafiando los límites del pensamiento mundial.

En la sección “Canonical Thinkers” se proporciona un enfoque crucial presentando las voces e ideas de figuras destacadas en términos del pensamiento internacional. Destacando los aportes de personas como Ana Julia Cooper, Rosa Luxemburg, Eslanda Roberson y Simone Weil, se desafía una narrativa tradicional de marginalización y segregación de las contribuciones realizadas por las mujeres y personas de color dentro del campo global. Así, a través de los capítulos incorporados se produce un análisis único respecto a la inequidad, la injusticia social y las relaciones internacionales, partiendo del legado de dichas pensadoras y su importancia en el contexto contemporáneo.

Mujeres como Ana Julia Cooper destacan por su análisis interseccional y transatlántico respecto a la inequidad, oponiéndose a las ideologías y prácticas hegemónicas de la época. Sus aportes anticiparon muchas de las ideas que en la actualidad son esenciales para el estudio de la justicia social y la igualdad de género.

En el mismo sentido, se exponen figuras como Rosa Luxemburg, reconocida por su propuesta de una teoría internacional socialista y su activismo político, que contribuyeron a la formulación del pensamiento crítico en la disciplina. Sus intervenciones abogaron por una transformación revolucionaria dentro de un contexto mundial marcado por la desigualdad económica y la opresión, dejando una herencia de importancia vigente en las luchas contemporáneas y la justicia social.

Dentro de estas representaciones de lucha y oposición a la marginalización, se destacan otras figuras como Simone Weil, quien ofreció agudas críticas al colonialismo y el uso de la fuerza como mecanismo de opresión. La autora expone su percepción sobre las estructuras de discriminación colonial y sus implicaciones éticas dentro de las relaciones internacionales. Realizando un llamado a la responsabilidad ética en la comprensión y el desafío de las injusticias globales, su mensaje hace un contraste con el contexto actual, donde la dominación aún persiste y se manifiesta a través de diversas formas.

En esta línea narrativa de inclusión desde diversos escenarios, se destacan las valoraciones de Eslanda Roberson desde un contexto de la posguerra. A partir de esta realidad, esta pensadora desarrolló un enfoque antropológico y activismo político como una forma de subrayar la importancia de la participación de las mujeres dentro de la diplomacia y la política internacional.

Dichos aportes complementan los diversos desafíos a las narrativas hegemónicas presentadas hasta el momento, ejemplificando la presencia de legados fundamentales de recuperar, para así incorporar estas contribuciones en el referente académico.

De esta manera, la primera parte del libro se centra en reconocer y analizar las contribuciones de mujeres influyentes que, a su vez, han sido históricamente subestimadas en las redes de pensamiento. Desde la capacidad de anticipar conceptos interseccionales, hasta aportes teóricos innovadores y críticas a sistemas de pensamiento, las perspectivas proporcionadas abren una ventana de conocimiento que insta a reconsiderar la marginalización de las voces.

Hay una reivindicación respecto al lugar de estas mujeres en el canon del pensamiento, resaltando la profundidad y relevancia de sus ideas, evidenciando así, la capacidad de enriquecer la comprensión de la realidad que radica en sus perspectivas.

Esta primera parte del libro hace referencia a figuras femeninas cuyas ideas y percepciones del contexto global han dejado una marca profunda en el pensamiento internacional. “Canonical Thinkers” desarrolla una recuperación de estos conocimientos a razón de reestructurar los modelos de pensamiento e incluirlos dentro del análisis contemporáneo, a pesar de la subrepresentación y marginalización histórica afrontada por estas mujeres.

Hay un esfuerzo conjunto por reconocer y reevaluar diversas contribuciones en el marco de la discriminación, situándolas en el canon del pensamiento internacional como una forma de asegurar que sus legados tengan la debida apreciación y estudio.

La segunda parte del libro: “Outsiders”, expone un abordaje centrado en las contribuciones de mujeres que, desde circunstancias marginadas o fuera de los círculos de poder tradicionales, efectuaron contribuciones significativas al pensamiento internacional. Como parte de esta aproximación, se discute sobre pensadoras que, aunque no siempre reconocidas por las principales corrientes, generaron un aporte en términos de ideas y manifestaciones vitales para el cuestionamiento de las concepciones predominantes sobre la política global y la paz.

Un ejemplo notable de esta premisa es Elizabeth Lippincott McQueen que, como fundadora de la *Women’s International Aeronautic Association* (WIAA), trabajó por la inclusión de género en un campo como la aviación. Integrado dentro de esta discusión, surge el cuestionamiento respecto a si esta figura era o no una pensadora internacional, planteando la falta de afinidad al campo percibida por algunos. Sin embargo, es importante entender que sus aportes en tema de avances sobre la inclusión y equidad de género la vuelven una figura relevante para el análisis de las mujeres en la historia y, de no considerarse, sólo que se continuaría perpetuando la tendencia de borrar estos aportes.

A través de su narrativa, el libro cuestiona la seriedad con la que se consideran las contribuciones de las mujeres en campos tradicionalmente masculinos, además de la importancia que radica en valorar debidamente su impacto. En este sentido, se resaltan, a su vez, figuras como Mittie Maude Lena Gordon, quien abogó por una esencia y carácter de solidaridad afroasiática en un contexto de violencia y persecución.

Su impacto se ve reflejado a través de su enfoque de unidad entre las poblaciones de color como parte fundamental de la lucha contra la opresión y la injusticia. A través de una visión transnacional -particularmente relevante en la actualidad-, señaló cómo las luchas contra el racismo y la discriminación persisten como problemas globales, que deben acatarse con el mismo carácter. Así, se destaca que la acción colectiva debe ir más allá de las comunidades afectadas, es decir que, no puede limitarse a ser una lucha de las víctimas.

Los capítulos incorporados como parte de esta sección reflejan la oferta de análisis innovadores y perspectivas críticas sobre problemas globales que residen en las posiciones marginalizadas. La inclusión de estas contribuciones al discurso académico y político son un paso fundamental para ampliar la comprensión del contexto internacional, contribuyendo con ello a la transformación de una realidad donde persisten las narrativas tradicionales de exclusión.

Ahora, la tercera parte del libro, “Thinking in or around the Academy”, explora el trabajo de diversas mujeres que han sobrepasado fronteras académicas y teóricas en el ámbito del pensamiento internacional. Incorporando a autoras que han operado tanto en el nivel interno, como externo de las estructuras académicas tradicionales, se exponen una variedad de perspectivas críticas y se amplía el alcance del conocimiento en torno a cuestiones globales apremiantes.

Así, en un contraste de las contribuciones por parte de dos autoras, F. Melian Stawell y E. Greene Balch, se plantea la lucha por la inclusión del género en el pensamiento internacional. Desde ambas perspectivas, se abordaron problemáticas cruciales relativas a la paz, la seguridad y las políticas internacionales desde un enfoque en las cuestiones de género.

Así, estas autoras, a pesar de ser menos reconocidas en relatividad con otras figuras, desempeñaron un rol fundamental en la expansión de las fronteras de conocimiento en su época, desafiando concepciones convencionales sobre el papel de las mujeres y generando aportes que más tarde influirían en el desarrollo de la Teoría Feminista en Relaciones Internacionales.

Desde un ámbito académico, hay una incorporación de aportes respecto al género y las dinámicas de poder en las relaciones internacionales. Esto se presenta como un recordatorio de la importancia que radica en la inclusión y valoración de las contribuciones de las mujeres dentro de los discursos y formaciones de conocimiento, además de la necesidad de reconocer las diversas formas o enfoques en los que estos se manifiestan en el campo.

En esta línea, Barbara Wootton es otra figura clave en términos de la justicia global y el orden político y económico, ofreciendo una visión de un contexto mundial más justo y equitativo. Con esto, está incorporado un enfoque crítico respecto a cuestiones como el imperialismo, la raza y la tecnología, destacando la relevancia de análisis interdisciplinarios como parte de la formulación de razonamiento.

Otras mujeres como Vera Michaels Deans y Krystyna Marek proporcionaron acercamientos respecto a la seguridad y la soberanía, abogando por un mayor carácter de inclusión dentro de las decisiones tomadas en estos ámbitos. Micheles, con un enfoque en la seguridad colectiva y las relaciones exteriores de Estados Unidos, expone cómo las políticas de seguridad con frecuencia se diseñan excluyendo a grupos o comunidades marginalizadas, que ya de por sí cuentan con complicaciones históricas y contemporáneas que dificultan su posicionamiento.

Por su parte, Marek discute respecto a la soberanía del derecho internacional, relacionando esta con el imperialismo y la colonización. Al respecto, hay un aporte significativo sobre la forma en la que las identidades estatales y las leyes orientadas al plano mundial están moldeadas por este profundo legado de opresión y subordinación, proporcionando un marco para comprender las continuidades y rupturas en las relaciones globales contemporáneas.

En conjunto, esta sección expone la ampliación de las fronteras del conocimiento producido, demostrando las perspectivas críticas que diversifican y favorecen el ámbito del conocimiento internacional. A través del reconocimiento y valoración de las contribuciones, se destaca la necesidad por un carácter de inclusión más amplio y equitativo en el discurso académico, donde se consideren las múltiples dimensiones de la opresión y la justicia.

Ahora, al realizar una revisión crítica sobre el libro, hay un carácter de importancia en identificar y mencionar algunos de los principales vacíos que podrían limitar su alcance o impacto. Uno de ellos siendo la escasez de ciertos casos o ejemplos de narrativas que podrían haber favorecido el análisis y las perspectivas incluidas como parte de la interseccionalidad.

A pesar de que se ofrece una amplia gama de figuras históricas y contextos culturales, hay oportunidades perdidas para explorar experiencias o regiones del mundo subrepresentadas que, justamente debido a la marginalización, tienen un menor reconocimiento.

Tal es el caso, por ejemplo, de narrativas latinoamericanas, áfrico-subsaharianas y asiático-centrales que, aun siendo escenario de movimientos y personajes clave en la lucha por la justicia social y la igualdad en la escala internacional,

reflejan un vacío que puede funcionar como punto de partida para futuras investigaciones y esfuerzos por ampliar y diversificar el conocimiento en el campo.

Como adición final a esto, hay una falta de análisis respecto a los mecanismos de exclusión, que justamente son la raíz de las problemáticas abordadas. El libro se centra en destacar contribuciones del pensamiento internacional de las mujeres, pero hay una carencia de inclusión sobre los medios o manifestaciones de discriminación que han llevado a la marginalización de estas voces dentro del canon de las relaciones internacionales.

Un abordaje de esto, por ejemplo, incluiría cómo y quiénes han aplicado conceptos como “legitimidad”, “relevancia” y “rigor” para justificar la exclusión de ciertas perspectivas en el ámbito académico y discursivo de las relaciones internacionales.

El enfoque innovador e interseccional en *“Women’s International Thought: A New History”* se traduce en aportes significativos para el desarrollo del contexto global. Comenzando por el hecho de que desafía y enriquece las narrativas tradicionales de la disciplina al darle relieve a las voces y perspectivas de las mujeres a lo largo de la historia, ampliando el entendimiento respecto a los actores y procesos que participan en la configuración del sistema internacional. Con esto también, destacando la importancia de incluir experiencias y puntos de vista variados dentro del análisis de las relaciones internacionales.

En la misma línea, al explorar las ideas y contribuciones de mujeres históricamente marginadas en el ámbito del pensamiento internacional, la narrativa presentada en el libro proporciona nuevas líneas para la investigación y debate. Se brinda un marco teórico y metodológico para el estudio y comprensión de las interacciones entre elementos como el género, la raza, la clase y otras dimensiones de la identidad dentro del contexto de las relaciones internacionales, enriqueciendo con esto la investigación académica en entornos de gran complejidad y diversidad social e incrementando el potencial de generar un impacto sobre las agendas globales.

Ahora, cuando se trata de llevar la teoría a la práctica, referente a la formulación de políticas públicas, el libro ofrece una base para el desarrollo de medidas más equitativas e inclusivas. Con un enfoque interseccional donde se destaca lo esencial de considerar las experiencias y realidades de los diversos grupos marginalizados en la toma de decisiones políticas y la elaboración de estrategias para abordar los desafíos globales, abarcando desde la seguridad y el conflicto hasta el desarrollo y la gobernanza global.

Al final, la narrativa proyectada ofrece una nueva lente a través de la cual contemplar la historia, una que enfatiza en la agencia, diversidad y complejidad del pensamiento femenino en el escenario mundial.

Los constantes elementos en las ideas y perspectivas presentadas a lo largo del libro desafían los cánones hegemónicos y recuerdan la importancia de continuar trabajando hacia la construcción de nuevas líneas de pensamiento de carácter transformador.

Referencias

- Owens, P. (2022). *Women and the History of International Thought*. DPIR. <https://www.politics.ox.ac.uk/project/women-and-history-international-thought#:~:text=The%2520Women%2520and%2520the%2520History,between%2520peoples%252C%2520empires%2520and%2520states>.
- Owens, P., & Rietzler, K. (2021). *Women's International Thought: A New History* (1.^a ed.) [Cambridge University Press]. Cambridge University Press.

