

RI  
REVISTA

ISSN: 1018-0583  
E-ISSN: 2215-4582

N.º 96.2

RELACIONES  
INTERNACIONALES  
JULIO-DICIEMBRE 2023

ESCUELA DE  
RELACIONES  
INTERNACIONALES  
Universidad Nacional, Heredia







96.2



# Revista Relaciones Internacionales

Julio-Diciembre de 2023

# Relaciones Internacionales

Julio - Diciembre 2023 / N. 96.2

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**  
Sergio Moya Mena  
María Elena Lorenzini  
Francisco Javier Flores Zúñiga  
Ariana López Peña  
Francisco Verdes-Montenegro

**Asistentes de la Revista**  
Celestina Brenes Porras  
Raquel Arce Mora  
Sophia Roldán Soto

**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](http://www.ri.una.ac.cr)

Publicación semestral indexada en la base de datos SCIELO

## Tabla de Contenido

### EDITORIAL

EL AMBIENTE EN LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES .....7

### ARTÍCULOS

PROYECTOS CHINOS EN INFRAESTRUCTURA EN ARGENTINA Y  
MECANISMOS DE ACAPARAMIENTO DE TIERRAS: UN ANÁLISIS DESDE LA  
GOBERNANZA DE LA TIERRA

*Chinese infrastructure projects in Argentina and land  
grabbing mechanisms: an analysis from land governance*

**Sol Yamila Mora** .....15

COULD ECONOMIC GROWTH PROPEL COSTA RICA TO LESSEN ITS  
ENVIRONMENTAL DEBASEMENT? ENVIRONMENTAL KUZNETS CURVE  
(1990-2021)

*¿Podría el crecimiento económico impulsar a Costa Rica  
a reducir su degradación ambiental?: Curva de Kuznets  
Ambiental (1990-2021)*

**Oscar Ugalde Hernández** .....39

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA PRIVADA DESDE LA ACCIÓN DE  
LAS ONG EN COSTA RICA: EL CASO DE LA ASOCIACIÓN COSTA RICA  
POR SIEMPRE

*Private decentralized cooperation from the action of NGOs  
in Costa Rica: The case of Costa Rica por Siempre Association*

**Floriciel Burgos Rodríguez**  
**Rebeca García Rivera** .....61

**ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AND INTERNATIONAL RELATIONS: A SYSTEMATIC REVIEW OF THEORIES, METHODS, AND ISSUES IN LATIN AMERICAN PUBLICATIONS**

*Gobernanza ambiental y Relaciones Internacionales: Una revisión sistemática de teorías, métodos y problemáticas en publicaciones latinoamericanas*

**Elia Elisa Cia Alves**

**Andrea Quirino Steiner**

**Agnes María Freitas Amaral**.....87

**UNA VISIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS AMBIENTALES Y EMPRESARIALES Y LA SUSTENTABILIDAD ENERGÉTICA DESDE EL DERECHO DE COMPETENCIA**

*AN INTERNATIONAL APPROACH TO ENVIRONMENTAL AND BUSINESS RIGHTS AND ENERGY SUSTAINABILITY THROUGH THE LENSES OF COMPETITION LAW*

**Juan Manuel Gómez Rodríguez** .....123

**EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS EN SALUD Y MEDIOAMBIENTE (2007-2021)**

*Evolution of South-South and Triangular Cooperation in Latin America: An analysis of health and environment (2007-2021)*

**María Belén Herrero**

**Juliana Peixoto Batista**

**Sol Lanzieri**.....149

**RESEÑAS**

**RESEÑA DEL LIBRO CYBERHATE IN THE CONTEXT OF MIGRATIONS: DESHUMANIZACIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN EL ENTORNO VIRTUAL**

**Alejandro Monge Ruiz**.....183

**RESEÑA DEL LIBRO: GLOBAL CLIMATE JUSTICE THEORY AND PRACTICE**

**Isabella Agudelo Herrera** .....191

## EDITORIAL 96.2

## EL AMBIENTE EN LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES



El medio ambiente no es un tema nuevo en los Estudios Internacionales, aunque su protagonismo ha tomado fuerza en los últimos 30 años. En un área que históricamente se había enfocado en el estudio de la guerra y la paz, el medio ambiente se había abordado como un elemento accesorio o contextual, donde se podía ligar a temas que se consideraban propios de la agenda internacional, como la seguridad nacional. No obstante, a partir de la década de los noventa (Dyer, 2017) este tópico empieza a posicionarse como una preocupación central del análisis de lo internacional, en la medida que el mundo toma mayor conciencia sobre la naturaleza transnacional de fenómenos como el cambio climático o la contaminación. De esta forma, surgen posturas que reflexionan, con mayor profundidad, sus alcances sociales y políticos, desde la dimensión internacional.

En los Estudios Internacionales, el Estado ha ocupado un lugar preponderante en términos analíticos, y la concepción de soberanía, en función de territorios y capacidades sobre estos ha incidido, de forma importante, en la definición de la gobernanza internacional. Así, desde enfoques clásicos, las principales preocupaciones de los Estados son sus homólogos y lo que puedan hacer para restarles poder. Sin embargo, las consecuencias globales del cambio climático, tales como fenómenos meteorológicos con mayor intensidad y frecuencia, o bien, en su momento, los riesgos de la ampliación del agujero en la capa de ozono, evidenciaron cómo estos sucesos de naturaleza global, en alcance, impactaban localmente con diferente fuerza y consecuencias, según la realidad de cada país, a partir de sus capacidades de preparación y respuesta.

Así, al representar un peligro a las posibilidades de supervivencia estatal, es que lo ambiental se empezó a analizar desde lo negativo, como amenaza. Se debe reconocer que esta preocupación trae a la agenda internacional este tópico,

María Fernanda Morales Camacho.



con las limitaciones que la securitización implica, en términos de entender el origen de los fenómenos (la relación entre seres humanos y la Naturaleza) y sus consecuencias asimétricas (no todas las personas y ecosistemas enfrentan los mismos efectos) (Gordeeva, 2022).

La reflexión sobre las relaciones entre humanidad-Naturaleza, desde propuestas como la teoría verde en Relaciones Internacionales (Dyer, 2017), hacen un llamado crítico a considerar los peligros de separar al ser humano del entorno natural en el que está inmerso, así como las lógicas de poder en estas interacciones y las estructuras (sociales, económicas, políticas) que se crean.

Una de las principales críticas desde esta teoría es la problemática de considerar al ser humano como centro (antropocentrismo), donde se establecen relaciones de poder con la naturaleza, en función de la dominación y de las lógicas extractivas. A partir de estas interacciones de dominio es que la humanidad se ha convertido en un tipo de fuerza geológica que transforma, sustancialmente, los ecosistemas, definiendo así una nueva etapa conocida en la literatura como el Antropoceno (Chandler; Rothe y Müller, 2022).

De esta forma, ya el ambiente no es un tema al margen o una variable que agregar al análisis, sino que se convierte en parte de las reflexiones ontológicas y epistemológicas de los Estudios Internacionales. Llega a formar parte entonces del objeto de análisis de la disciplina. Con esto se incluyen más actores en el estudio y se reconoce la complejidad y la naturaleza transnacional del ambiente. Mientras los Estados tienen límites físicos, los ecosistemas naturales se mantienen interconectados. Con ello, también toma fuerza la necesidad de la cooperación internacional en el establecimiento de instituciones y normas orientadas a regular, mitigar o revertir los efectos de la actividad humana en el Planeta (Carattini *et al.*, 2023).

En el contexto del Antropoceno es aún más evidente que la división entre lo humano y la Naturaleza es problemática, en términos teóricos y empíricos, al limitar posibilidades de análisis holísticos y que permitan comprender las multidimensionales relaciones entre los aspectos sociales y los ecológicos; por ejemplo, los efectos de la sobrepesca en la seguridad alimentaria y marítima dentro y entre países (Pomeroy *et al.*, 2016).

La naturaleza transnacional de los fenómenos vinculados con el medio ambiente (de causas naturales y antropogénicas) ha mostrado que no solo los países más pobres económicamente son los más afectados, sino también aquellos considerados como “desarrollados”. Prueba de ello es que fenómenos como intensas olas de calor o frío, poderosos huracanes, lluvias torrenciales o prolongadas



sequías, han afectado a diversos países, sin distinción de su nivel de desarrollo, pero, con efectos asimétricos notables entre los países y personas que cuentan con más o menos recursos y capacidades para hacerle frente a estos fenómenos. Evidenciando con ello las preocupaciones desde la justicia, un tema cada vez más frecuente y controversial en las negociaciones en materia de cambio climático (Penz, 1997; Corvino & Andina, 2023).

Así, el escenario internacional actual, caracterizado por recursos limitados como el aire de calidad, el agua potable o los *stocks* pesqueros, junto con la ocurrencia frecuente de fenómenos meteorológicos más poderosos presenta un reto analítico para los Estudios Internacionales. Lo anterior, debido a que muestra la necesidad de insertar múltiples niveles de análisis, actores y fenómenos de acción complejo, así como la urgencia de recurrir a otras áreas de conocimiento para una comprensión mayor de los hechos (Sosa-Nunez & Atkins, 2016).

En este contexto, es importante reflexionar sobre nuestra región, América Latina, como una zona privilegiada en términos ambientales. Tiene una amplia cobertura boscosa, misma que contribuye con la captura de dióxido de carbono y la liberación de oxígeno para el mundo, un potencial hídrico sobresaliente y es rica en biodiversidad. No obstante, enfrenta las paradojas de la abundancia natural, en la medida que sus ecosistemas se ven amenazados por la deforestación, la contaminación de las aguas y el aire debido al crecimiento urbano no planificado y modelos productivos predominantemente extractivos.

En términos ambientales, desde una perspectiva geopolítica, la región latinoamericana es una potencia dadas sus capacidades naturales; elemento que incide en el juego político de las grandes potencias mundiales y su acercamiento con los países latinoamericanos (Estenssoro, 2019). Así, la región tiene un gran potencial para incidir en los esfuerzos globales por el cuidado del medio ambiente, pero, también retos en la configuración de sus intereses políticos y económicos y las decisiones que se tomen para lograr crecimiento económico.

En el caso concreto de Costa Rica, país donde se edita esta revista, la conservación ambiental se ha convertido en un tema crítico para la política pública, incluyendo su política exterior. Prueba de ello han sido las iniciativas novedosas como el pago por servicios ambientales, contar con una matriz energética que aprovecha la abundancia hídrica, la extensión y diversificación de áreas protegidas, así como su compromiso con la descarbonización. Todo esto lo ha convertido en un referente ambiental en el nivel mundial.

Para este país es claro que los esfuerzos no se logran individualmente y la cooperación internacional es fundamental, tanto en el nivel técnico como de los

recursos económicos, de allí, la importancia del multilateralismo y los mecanismos de integración. No obstante, a pesar de sus grandes logros, aún existen múltiples tareas pendientes en materia ambiental, como el tratamiento de las aguas, una transición energética inclusiva o el cuidado de sus mares. Retos que no son ajenos a otros países de la región y de otras latitudes y que abren espacio para la reflexión, en términos de lo que implica una transformación socioeconómica justa y equitativa en convivencia con la Naturaleza.

De esta forma, el presente número temático 96.2 se propone analizar la dimensión internacional de los temas ambientales, de tal manera que se contribuya con un análisis teórico y empírico sobre cómo fenómenos, como el cambio climático, la expansión productiva o las vulnerabilidades socioambientales de las comunidades humanas, van más allá de lo local o lo nacional y se convierten en temas de preocupación y accionar global. Lo anterior, con el objetivo de aportar a la discusión académica y científica, donde el medio ambiente viene a ocupar las agendas de la “alta política”, al convertirse en un tópico crítico no solo para la supervivencia estatal, sino de todas las especies, incluyendo la nuestra.

**María Fernanda Morales Camacho**  
**Editora en Jefe**  
**Revista de Relaciones Internacionales**

## Referencias bibliográficas

- Carattini, S., Fankhauser, S., Gao, J., Gennaioli, C., & Panzarasa, P. (2023). What does network analysis teach us about international environmental cooperation? *Ecological Economics*, 205, 107670. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107670>
- Chandler, D.; Rothe, D. y Müller, F. (2022). Relaciones Internacionales en el Antropoceno, *Relaciones Internacionales*, n.º 50, pp. 107-126.
- Corvino, F. & Andina, T. (2023). *Global Climate Justice: Theory and Practice*. E-International Relations.
- Dyer, H. (2017). Green Theory. In Mcglinchey, Walters, R & Scheinpflug, C. (Eds.), *International Relations Theory* (pp. 84-91). E-International Relations. <https://www.e-ir.info/publication/international-relations-theory/>
- Estenssoro, F. (2020). Challenges of Latin America in the Global Environmental Geopolitics of the Twenty-First Century. In C. Lorenzo (Ed.), *Latin America in Times of Global Environmental Change* (pp. 15-29). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-24254-1\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-030-24254-1_2)

- Gordeeva, E. (2022). The Securitization of Global Environmental Policy: An Argument Against. *Eur J Secur Res* 7, 5-20. <https://doi.org/10.1007/s41125-022-00083-x>
- Penz, P. (1997). Environmental Justice, Power and International Relations. In: Schrecker, T. (Eds.), *Surviving Globalism*. International Political Economy Series. Palgrave Macmillan, London. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-25648-8\\_7](https://doi.org/10.1007/978-1-349-25648-8_7)
- Pomeroy, R., Parks, J., Mrakovicich, K. L., & LaMonica, C. (2016). Drivers and impacts of fisheries scarcity, competition, and conflict on maritime security. *Marine Policy*, 67, 94-104. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.01.005>
- Sosa-Nunez, G. & Atkins, E. (Eds). (2016). *Environment, Climate Change and International Relations. E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/publication/environment-climate-change-and-international-relations/>



I.  
ARTÍCULOS



## PROYECTOS CHINOS EN INFRAESTRUCTURA EN ARGENTINA Y MECANISMOS DE ACAPARAMIENTO DE TIERRAS: UN ANÁLISIS DESDE LA GOBERNANZA DE LA TIERRA<sup>1</sup>

### *CHINESE INFRASTRUCTURE PROJECTS IN ARGENTINA AND LAND GRABBING MECHANISMS: AN ANALYSIS FROM LAND GOVERNANCE*

Sol Yamila Mora<sup>2</sup>

ORCID: 0000-0002-8237-6938



#### RESUMEN

Este artículo se interroga por la influencia de la gobernanza de la tierra en los mecanismos de control presentes en proyectos chinos en infraestructura en Argentina. A partir de un diálogo del enfoque neogramsciano de la economía política internacional con la ecología política y los estudios agrarios críticos se argumenta que los mecanismos de acaparamiento de tierras están condicionados por las relaciones de poder a múltiples escalas que constituyen la gobernanza de la tierra. Como resultado, esas modalidades no dependen solo del ente inversor, sino que son configuradas por acciones y discursos de diversos actores implicados en esta gobernanza en el Estado receptor. Los múltiples mecanismos involucrados en dos proyectos chinos son organizados en una tipología que demuestra que la gobernanza de la tierra facilitó el predominio de los mecanismos consensuales de control de la tierra, aunque la coerción fue central para respaldar esas modalidades.

**Palabras clave:** Argentina; acaparamiento de tierras; China; gobernanza de la tierra; mecanismos; proyectos de infraestructura.



#### ABSTRACT

This article inquires into the influence of land governance on land control mechanisms involved in Chinese infrastructure projects in Argentina. Based on a

- 1 El presente artículo profundiza los resultados de la investigación realizada para la tesis doctoral de la autora, titulada “Acaparamiento de tierras en Argentina: proyectos de cooperación e inversiones de China en infraestructura asociada a recursos naturales y conflictos por la gobernanza de la tierra (2010-2017)”.
- 2 Universidad de San Martín, Escuela de Política y Gobierno, (Argentina) (IPP-EPyG/UNSAM). Becaria posdoctoral. Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Correo electrónico: [smora@unsam.edu.ar](mailto:smora@unsam.edu.ar)

Sol Yamila Mora



dialogue between the neo-Gramscian approach to International Political Economy and Political Ecology and critical agrarian studies, it is argued that land-grabbing mechanisms are conditioned by the power relations at multiple scales that configure land governance. Therefore, these modalities do not only depend on the investor but are shaped by the actions and discourses of various actors involved in land governance in the host state. The multiple mechanisms involved in two Chinese projects are organized into a typology that shows that land governance facilitated the predominance of consensual land control mechanisms, although coercion was central to supporting these modalities.

**Keywords:** Argentina; China; infrastructure projects; land governance; land grabbing; mechanisms.

## Introducción

Una de las facetas más controvertidas de la creciente presencia inversora de China en el Sur Global estuvo vinculada a su participación en el acaparamiento de tierras. Este consiste en un proceso global de toma de control de tierras agrícolas en otros Estados (Borras et al., 2012), precipitado tras la convergencia de crisis internacionales —alimentaria, energética, financiera y ecológica— del año 2008. Si bien las primeras publicaciones sobre el fenómeno colocaron su foco en China, representado como el arquetipo de Estado acaparador de tierras por su escasez de tierra cultivable y su abundancia de capitales (Lu, 2021), esa imagen fue matizada por investigaciones posteriores que demostraron no solo las similitudes entre las inversiones en tierras chinas y occidentales, sino también que una significativa proporción de esas transacciones ha sido suspendida (Brautigam & Zhang, 2013; Hofman & Ho, 2012).

No obstante, la relevancia de China en estas dinámicas persiste, ya que actualmente se posiciona en tercer lugar en términos del número de acuerdos por tierras concluidos, detrás de Estados Unidos y Gran Bretaña (Lay et al., 2021). El interés de China por las inversiones en tierras reside en que estas son una vía para garantizar el suministro directo de alimentos, necesario para afrontar la creciente demanda de alimentos de su población en un contexto de escasez de tierras agrícolas, mediante un *outsourcing* de la producción agrícola apoyado por la estrategia de *Going Out* (Hofman & Ho, 2012; Mc Michael, 2020).

En América Latina, la intensificación del comercio de *commodities* con China y la relevancia adquirida por los sectores primario-extractivos como destino de inversión, fue complementada con intentos de inversores chinos de controlar tierras en diversos países de la región. La bibliografía señaló que diversos obstáculos alrededor de esos proyectos dificultaron su ejecución, lo que evidenció el reducido alcance del acaparamiento de tierras de China en la región (Jie & Myers, 2016; Oliveira, 2017; Søndergaard, 2020). Asimismo, estudios destacaron que China reemplazó su interés por la tierra hacia nuevos sectores que le

permitan incrementar su control sobre los flujos de recursos naturales latinoamericanos, tales como la cadena de valor agrícola (Mc Kay et al., 2016).

De todos modos, en esas investigaciones ha predominado una lectura lineal del accionar de China en la que se dirigió escasa atención a la comprensión de cómo se producía el acaparamiento de tierras en los proyectos suspendidos y su interacción con el conjunto de relaciones de poder que configuran las decisiones sobre el acceso, uso y control de la tierra en el Estado receptor.

En Argentina, la construcción de infraestructura ha sido un destino privilegiado de los capitales chinos. Los estudios han demostrado que ese patrón de financiamiento replica los esquemas de dependencia propios del intercambio comercial, dominado por la soja, que conducen a la *reprimarización* productiva y a la ampliación de las asimetrías económicas y políticas (Giraudó 2020; Laufer 2019; Oviedo 2015). No obstante, se ha dirigido limitada atención a las implicancias de las inversiones en infraestructura en el control de la tierra.

Este artículo se pregunta por la influencia de la gobernanza de la tierra en Argentina en los mecanismos de control de la tierra presentes en los proyectos de inversión chinos en infraestructura. Este interrogante es abordado mediante el estudio de dos proyectos de empresas chinas que estuvieron envueltos en polémicas y disputas asociadas a sus implicancias en el control de la tierra: el proyecto agroalimentario de Beidahuang Group en la provincia de Río Negro y el acueducto La Paz-Estacas en la provincia de Entre Ríos.

Aunque ambos fueron suspendidos tras un fuerte rechazo social, ello no impide investigar cómo habían sido formulados. De ahí que el foco en los proyectos, entendidos como un conjunto de actividades planificadas que utilizan recursos para generar resultados concretos (Valencia et al., 2020), posibilita comprender los procesos por los que se configuran relaciones de poder alrededor de esas iniciativas antes de su ejecución, e incluso independientemente de ella.

Mediante un diálogo entre el enfoque neogramsciano de la economía política internacional y categorías de estudios agrarios críticos y ecología política, se argumenta que los mecanismos por los que los proyectos de infraestructura chinos pueden conducir al control de la tierra están condicionados por las relaciones de poder que constituyen la gobernanza de la tierra. Este trabajo demuestra que esos mecanismos no dependen solo del inversor, sino que son resultado de las acciones y discursos de diversos actores a múltiples escalas implicados en la gobernanza de la tierra en el Estado receptor. El desarrollo de una tipología de mecanismos de acaparamiento de tierras expone que la gobernanza de la tierra facilitó que los mecanismos consensuales hayan sido



privilegiados en los proyectos, si bien estos fueron respaldados por modalidades basadas en la fuerza.

Para el estudio de los proyectos se emplean datos obtenidos mediante el análisis de los acuerdos de inversión; documentos gubernamentales; legislación nacional y provincial en recursos naturales y tierra; comunicados de asambleas de autoconvocados<sup>3</sup> y ONG e información de prensa. Adicionalmente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a integrantes de asambleas de autoconvocados, ONG, funcionarios políticos, académicos y productores agropecuarios. El estudio se extiende desde 2010, con la suscripción del proyecto agroalimentario, hasta 2016, con la suspensión del acueducto La Paz-Estacas.

De esta forma, el primer apartado desarrolla una interpretación crítica de la gobernanza de la tierra. A continuación, se presentan los proyectos de infraestructura seleccionados y se analizan sus nexos con las relaciones de poder material, discursivo e institucional que configuran la gobernanza de la tierra. Por último, se desarrolla una tipología para explicar los mecanismos implicados en cada caso.

## **Gobernanza de la tierra y mecanismos de acaparamiento de tierras: Hacia una visión crítica**

El acaparamiento de tierras se define como la captura del control de vastas extensiones de tierras y otros recursos naturales por capitales a gran escala mediante diferentes mecanismos (Borras et al, 2012). Por lo tanto, este proceso involucra relaciones de poder por las que diversos actores obtienen el dominio del acceso, uso y posesión de la tierra, para modificar su utilización hacia un carácter extractivo. Una de las formas que pueden tomar esos cambios es el reemplazo de tierras dedicadas a la producción doméstica de alimentos o tierras no destinadas a la producción alimentaria hacia la producción de alimentos o biocombustibles para los mercados domésticos o para la exportación (Borras & Franco, 2012). Otro rasgo distintivo del acaparamiento de tierras es que es impulsado por las dinámicas de acumulación de capital desatadas por la convergencia de crisis de 2008 y la necesidad de recursos de los nuevos polos de crecimiento regional y global (Borras et al., 2012).

3 Las asambleas de autoconvocados constituyen una forma de movilización social que surge en respuesta al avance de las actividades primario-extractivas en América Latina. Las asambleas articulan diversos sectores urbanos y rurales en estructuras flexibles, ligadas a la democracia directa, que facilitan la emergencia de acciones y marcos de interpretación alternativos sobre las problemáticas socioambientales (Svampa, 2008).

Este trabajo asume que para comprender cómo se produce el acaparamiento de tierras es indispensable atender a la gobernanza de la tierra, definida como un proceso inherentemente conflictivo de decisión sobre el acceso, uso y control de la tierra como resultado de relaciones de poder. Esa conceptualización es resultado de una interpretación crítica de la definición de gobernanza de la tierra de Palmer, Fricska & Wehrmann (2009)<sup>4</sup> desde el enfoque de las estructuras históricas de Cox. Desde esta óptica, la gobernanza de la tierra es entendida como una estructura histórica, consistente en “una imagen de una configuración particular de fuerzas” que enmarca las acciones (Cox, 2013, p. 141). Las fuerzas que componen la estructura histórica consisten en capacidades materiales, ideas e instituciones que interactúan a los niveles de fuerzas sociales, formas de Estado y el orden mundial.

Complementariamente, se adopta el supuesto fundamental de la ecología política latinoamericana que sostiene que los problemas ecológicos son resultado del establecimiento de relaciones de poder que permiten a algunos actores acceder y decidir sobre los recursos naturales, así como excluir a otros (Alimonda, 2011, p. 44). Sobre esta base, se considera que la gobernanza de la tierra es configurada por relaciones de poder multiescalares en la esfera material, discursiva e institucional, en las que interactúan el Estado, la sociedad y los capitales de China (Mora, 2019).

Inspirado en el enfoque de Cox (2013), la esfera material del poder incluye los recursos naturales y tierras acumulados y la disponibilidad de tecnologías y recursos financieros. El poder discursivo comprende los procesos de significación e ideas por los que se construye la relación sociedad-naturaleza (Escobar, 1999). Por último, el poder institucional refiere a la participación en las decisiones sobre la tierra. Esta puede ocurrir por medios formales, establecidos en el marco legal y las políticas estatales, o bien informales, a través decisiones y prácticas que ocurren fuera de la esfera estatal o efectuadas por actores no gubernamentales (Harsh, 2005).

Esta interpretación de la gobernanza de la tierra no solo exige atender a las relaciones de poder intervinientes, sino además develar quiénes son los actores con poder para decidir sobre la tierra. En el caso de Argentina, para responder esas cuestiones es imprescindible subrayar su condición de régimen extractivista. Esta categoría designa a las formaciones socio-geo-económicas en las que la explotación intensiva de la naturaleza y la exportación de materias primas es el principal patrón organizador de sus estructuras económicas, socioterritoriales

4 Esos autores definen a la gobernanza de la tierra como las reglas, procesos y estructuras a través de las que se toman decisiones respecto al uso y control sobre la tierra.

y de poder (Machado Araóz, 2013, p. 130). De esa forma, la gobernanza de la tierra debe ser estudiada en influencia recíproca con el régimen extractivista en que se desarrolla, lo que convierte no solo al Estado a nivel nacional y subnacional, sino también a los actores privados ligados a la explotación y extracción de la naturaleza en actores clave en las relaciones de poder que configuran la gobernanza (Mora, 2022).

Por otra parte, siguiendo el pensamiento de Cox (2013), el acople de las relaciones de poder en la gobernanza de la tierra conduce a la emergencia de la hegemonía, consistente en un conjunto de significados, altamente aceptados por la mayoría de los actores, que aseguran la aquiescencia a las prácticas e ideas de las fuerzas dominantes (Cox, 1993). Esos significados expresan y fortalecen la visión neoliberal que reduce la naturaleza a una fuente de lucro en términos de su uso y reparación (Fairhead, Leach & Scoones, 2012), lo que asentó la primacía de los intereses empresariales en la organización del sistema alimentario mundial (McMichael, 2009). Esas ideas permiten que la gobernanza de la tierra sea presentada como universal, ocultando que responde a intereses específicos.

Esas relaciones de poder consustanciales a la gobernanza de la tierra inciden en los mecanismos de acaparamiento de tierras. Para organizar esos mecanismos, este trabajo construye una tipología inspirada en el trabajo de Adnan (2016). Este autor, apoyado en las nociones de acumulación primitiva (Marx, 2014) y acumulación por desposesión (Harvey, 2005), elabora una tipología de modalidades de alienación de la tierra que combina, por un lado, mecanismos directos e indirectos; y, por el otro, mecanismos basados en la fuerza y no basados en la fuerza. En su propuesta, los mecanismos directos, en línea con los procesos de acumulación primitiva, son aquellos que transfieren el control de la tierra directamente desde unidades no capitalistas hacia unidades capitalistas. También incluyen la transferencia de tierras entre unidades capitalistas. En cambio, en los mecanismos indirectos, la alienación es una consecuencia inesperada de procesos que están orientados a otros objetivos o no relacionados con la acumulación capitalista.

A pesar de la utilidad analítica de esa propuesta, las relaciones de poder que rodean a la gobernanza de la tierra en Argentina tornan problemático considerar *a priori* al acaparamiento de tierras como una consecuencia imprevista. Como resultado, este artículo propone una versión modificada de la tipología de Adnan (2016) que considera que el objetivo de acaparar tierras juega un papel clave tanto en los mecanismos directos como en los indirectos. La diferencia es que los primeros transfieren explícitamente el control de la tierra, mientras que los mecanismos indirectos confieren ese control de modo solapado, como resultado colateral de otro proceso o actividad.

Tabla 1  
*Tipología de mecanismos de acaparamiento de tierras*

<b>Mecanismos</b>	<b>Directos</b>	<b>Indirectos</b>
<b>Consensuales</b>	Directo-consensual	Indirecto-consensual
<b>Coercitivos</b>	Directo-coercitivo	Indirecto-coercitivo

Fuente: Elaboración propia con base en [Adnan \(2016\)](#).

Por otra parte, en línea con la centralidad que la dialéctica coerción-consenso en el pensamiento neo-gramsciano, se realiza una segunda distinción entre mecanismos consensuales y coercitivos. Los primeros involucran negociaciones, persuasión o compromisos que generan aceptación. Los segundos implican una imposición mediante violencia física; o bien mediante leyes o regulaciones informales.

## Los proyectos chinos en infraestructura y la gobernanza de la tierra

El proyecto agroalimentario de Beidahuang Group en Río Negro y el Acueducto La Paz-Estacas en Entre Ríos se enmarcan en una dinamización de las inversiones y los préstamos de China para la construcción de obras de infraestructura en Argentina que tuvo lugar desde la segunda década de los 2000. No obstante, la intensidad que adquirió el rechazo de diversos sectores de la sociedad por sus implicancias en el control de la tierra los torna relevantes para explorar los mecanismos de acaparamiento de tierras y la incidencia de la gobernanza de la tierra sobre ellos.

El proyecto en Río Negro es resultado de dos acuerdos suscriptos entre el gobernador provincial con las autoridades de Beidahuang Group, una empresa estatal de la provincia china de Heilongjiang ([Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro 2010a, 2010b](#)). El objetivo de esos convenios fue el financiamiento y la construcción, por parte de Beidahuang Group, de sistemas de irrigación a partir del río Negro para incrementar la producción de granos. Además, se contemplaba la construcción de una terminal portuaria. La obra se emplazaría sobre las tierras privadas ubicadas en dos valles a lo largo de ese río: el Valle Medio y el Valle Inferior ([Mora, 2019](#)).

Por su parte, el acueducto en Entre Ríos, una de las provincias con los suelos más fértiles y próxima a importantes cursos de agua, fue uno de los proyectos suscritos durante la visita del presidente Xi Jinping a Argentina en 2014.<sup>5</sup> Su meta fue la construcción, por parte de la Corporación Estatal China de Construcción e Ingeniería (CSCEC), de un acueducto a cielo abierto con el aporte de aguas del río Paraná para dotar de riego al departamento La Paz. El acueducto funcionaría a partir de un canal principal de 26 km desde donde sería tomada el agua, estaciones de bombeo y 240 km de canales secundarios de distribución (Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos, 2015). Esta obra contó con el financiamiento del Banco Industrial y Comercial de China (ICBC). Los próximos apartados exponen las relaciones de poder de la estructura de gobernanza de la tierra en que se desarrollaron y que a su vez facilitaron estos proyectos.

## Relaciones de poder material

Un rasgo distintivo de la esfera material de la gobernanza de la tierra en Río Negro y Entre Ríos ha sido la capacidad de decisión sobre las tierras de mayor productividad que detentan los actores estatales y privados ligados a las actividades primario-extractivas que definían el perfil productivo en cada territorio. En Río Negro, la base material de esa situación fue el dominio ejercido por empresas nacionales y transnacionales sobre la producción y comercialización frutícola del Alto Valle, la principal región productora y exportadora de manzanas y peras del país (Bendini y Steimbregger, 2007). Con apoyo estatal mediante políticas de estímulo al sector, se configuró una cadena productiva altamente concentrada (Alvaréz Mullaly y Alvaro, 2017), en la que la mayor proporción de las exportaciones recae en un número reducido de empresas. Esto fue acompañado por la concentración de la tierra. Datos del año 2005, antes de la formulación del proyecto de Beidahuang, indican que en el Alto Valle se localizaban el 56 % de las unidades económicas (UE) de la provincia<sup>6</sup>, mayormente de tipo empresarial. A su vez, el 6 % de esas UE controlaban el 32 % de la tierra (Bolsthauser y Villareal, 2007). Esto contrasta significativamente con otras dos áreas agrícolas de la provincia, el Valle Medio y Valle Inferior, que no solo cuentan con actividades más diversificadas, dedicadas al mercado local, sino también con una significativa presencia de medianos y pequeños grupos productores dedicados

5 El acuerdo por la ejecución del Acueducto La Paz-Estacas también incluyó la ejecución de una obra de riego en Mandisoví Chico, que consistía en el sistema colectivo de riego, a partir del río Uruguay, en el departamento Federación y fracciones de los departamentos Feliciano y Federal. En este proyecto la conflictividad en torno a la tierra tuvo menor intensidad, razón por la que no es abordado por este artículo.

6 Las unidades económicas consisten en unidades de organización de la producción en las que un mismo productor asume las principales decisiones, utilidades y riesgos (Bolsthauser y Villareal, 2007).

a la agricultura familiar. Mientras que el 78 % de los establecimientos del primero poseía menos de 50 hectáreas ([Agencia de Extensión Rural Valle Medio, 2010](#)), más del 70 % de las parcelas del segundo poseía entre 20 a 25 hectáreas ([Municipalidad de Viedma, 2005](#)).

Respecto a Entre Ríos, la posición de esa provincia como cuarta productora de soja de Argentina ([Ministerio de Agroindustria, 2016](#)), asentó la capacidad de decisión sobre la tierra de los grandes productores y comercializadores de la oleaginosa. Desde 2002, el crecimiento sostenido de la producción de soja en la provincia ([Nussbaumer, 2014](#)), convertida en la principal actividad en términos de valor de la producción (Provincia de Entre Ríos, 2015), estimuló una expansión de la frontera agropecuaria que promovió la concentración de la tierra. En La Paz, donde la soja se tornó el principal cultivo, desplazando a la ganadería, los datos de una encuesta realizada en 2009 muestran que el 55 % de los entes productores participantes disponía menos de 100 hectáreas, mientras que el 32 % poseía entre 100 y 500 hectáreas ([PROSAP, 2010](#)).

En ambos casos, el financiamiento de China para proyectos de infraestructura generaba un alto interés entre los sectores dominantes. En Río Negro esto se vinculaba a la ausencia en la provincia de la actividad más dinámica de la economía argentina, la producción de soja, que junto al aceite de soja, representó en 2010 el 89,6 % de las ventas argentinas a China ([Odarda y Santa Cruz, 2011](#)). Más aún, China poseía baja relevancia en el comercio exterior provincial debido a las restricciones sanitarias al ingreso de manzanas y peras argentinas. Por ende, la aproximación a Beidahuang Group, uno de los mayores grupos del agronegocio de China ([Schneider, 2017](#)), alentaba las expectativas gubernamentales en la posibilidad de incorporar a la provincia al intercambio de soja con la potencia mediante un avance de la producción de la oleaginosa sobre las tierras no dedicadas a la fruticultura. Ello contaba con el consenso de las empresas frutícolas, interesadas en la potencialidad del mercado chino.

De modo similar, la posición de China como el primer destino de las exportaciones de Entre Ríos, dominadas por la soja ([Cámara Argentina de Comercio, 2014](#)) y el dinamismo del comercio sino-argentino, estimuló la aspiración del gobierno provincial y de los productores sojeros por elevar las exportaciones hacia ese mercado. Para estos actores, la disponibilidad de suelos de La Paz lo convertía en territorio propicio para incrementar la producción mediante una expansión de la producción sobre nuevas tierras, aunque para ello demandaban la construcción del acueducto.

En consecuencia, los proyectos de China profundizaban la concentración de las decisiones sobre las tierras en actores políticos y económicos interesados en los beneficios que podían obtener de esas obras. Dos factores adicionales que favorecieron las iniciativas fueron la superioridad tecnológica y financiera de las constructoras chinas, percibidos a nivel local como una garantía de la ejecución efectiva de las obras. En relación con el primer aspecto, mientras que Beidahuang Group se especializa en la apertura de áreas para el cultivo intensivo a gran escala (Brautigam, 2015), CSCEC es el mayor conglomerado de la construcción y bienes raíces de China, con una amplia experiencia en infraestructuras de manejo y suministro de agua (CSCEC, s. f.). Además, la dificultad de acceso a capitales de las provincias en un contexto de *default* de país contrastaba con la capacidad financiera de las partes chinas, evidente en el acueducto La Paz, financiado en un 85 % del total por el ICBC (M'Biguá y otros, 2015), el mayor banco comercial de propiedad estatal china y el mayor banco del mundo.

## Relaciones de poder discursivo

Las relaciones de poder en la gobernanza de la tierra en Río Negro y Entre Ríos fueron respaldadas por un discurso sustentado en una visión economicista y productivista que reduce a la naturaleza a un mero recurso a ser explotado y cuyo valor depende de su transformación en bienes en productivos y eficientes (Svampa y Viale, 2014). En esta línea, la narrativa respecto a las oportunidades económicas que representaban los desafíos alimentarios mundiales fue clave para generar consensos en torno al papel de las provincias como exportadoras de bienes primarios. En Río Negro, según expresó el gobernador en su discurso frente al Legislativo en 2011, ello era facilitado por la disponibilidad de “extensas superficies de valles irrigables, sólo en forma incipiente destinados a la producción intensiva con aptitud de suelos, en climas templados, y suficiente disponibilidad de agua y energía para impulsar su transformación hacia la producción de alimentos” (Legislatura de Río Negro, 2011, 3, 1). En similitud, el gobernador de Entre Ríos resaltaba que la provincia disponía el mayor potencial del país para desarrollar la producción de agroalimentos de alta eficiencia (Cámara de Senadores de Entre Ríos, 2007). Esas ideas eran plenamente compatibles con los discursos del gobierno nacional respecto al imperativo de reposicionar a Argentina como un gran productor de alimentos en el mundo mediante la expansión de la producción (Casa Rosada, 2016).

Esos argumentos justificaban el avance de la producción agropecuaria sobre nuevos espacios, representados como territorios vacíos que debían ser aprovechados, mientras que invisibilizaban a los grupos productores que se asientan y desarrollan las actividades en el de ellos. Por esa razón, estos discursos

permitieron que los proyectos de China fueran presentados como un escenario histórico para el desarrollo de los últimos valles de clima templado en Latinoamérica sin producción, ubicados en Río Negro (Roca Digital, 2010) y la ampliación de las hectáreas productivas en Entre Ríos (Gobierno de Entre Ríos, 2014).

Esa percepción se vio fortalecida por el discurso de China hacia América Latina que, a partir de su autodefinición como país en desarrollo, tiene como pilar la noción de Cooperación Sur-Sur y los principios de equidad, beneficio mutuo y desarrollo conjunto (Government of the People's Republic of China, 2008). Esas nociones han logrado una alta aceptación entre las autoridades y sectores económicos locales e incluso apuntalan el Consenso de Beijing, esto es, la idea de que el único camino al desarrollo de Argentina es la profundización de los vínculos con China (Slipak, 2014). Como resultado, estas narrativas minimizaron tanto los intereses que orientan los proyectos como los cuestionamientos asociados a las implicancias ambientales y en el control de la tierra (FUNAM, 2010; M'Bigua, 2015). Por el contrario, para robustecer legitimidad de las obras, los gobernadores se esforzaron por subrayar su relevancia dentro de las relaciones sino-argentinas y como una oportunidad única para las provincias (La nota digital, 2014).

## Relaciones de poder institucional

En consonancia con las relaciones de poder material y discursivo, la dimensión institucional de la gobernanza de la tierra en las provincias se particularizó por el peso de los intereses ligados a los sectores económicos dominantes en las decisiones sobre el uso y control de la tierra. Esta característica fue facilitada desde que la Constitución Nacional reformada en 1994 atribuyó a las provincias el dominio originario sobre los recursos naturales presentes en su territorio. Esto implica que recayó en los gobiernos provinciales la competencia para regular el uso y transferencia de sus tierras fiscales (Sili & Soumoulou 2011). No obstante, la posibilidad de las provincias de asociarse con otros actores para explotar los recursos naturales y gestionar los conflictos por la tierra a través de sus fuerzas judiciales y represivas (GER-GEMSAL, 2013) las tornó altamente susceptibles a los intereses del capital (Brent, 2015).

Reflejo de ello es que Río Negro posee un marco jurídico para la toma de decisiones sobre la tierra fundamentado en la Constitución provincial (1988), en el que se reconoce la función social de la tierra (art. 90), que es un instrumento de producción que debe estar en manos de quien la trabaja (art. 75) y debe ser ocupada de acuerdo con estrategias de planificación democrática (art. 74) que atiendan la dimensión ambiental (art. 84). Esos principios se repiten en la Ley



provincial 279 (1961), que regula la gestión y transferencia de las tierras fiscales a fin de evitar su concentración y uso especulativo. Con todo, en consonancia con las dimensiones materiales y discursivas de la gobernanza, ese marco legal se vio limitado por la ausencia de políticas públicas en materia de ordenamiento territorial, tenencia de la tierra y apoyo a la actividad de pequeños y medianos grupos productores (Giancola et al., 2016; Miguel y Wallace, 2015).

La primacía de los intereses económicos en la gobernanza de la tierra ha sido evidente asimismo en el desconocimiento, por parte del funcionariado provincial, de normas relativas a la transferencia de tierras y los derechos de las poblaciones a fin de promover la venta de tierras a empresas, organizaciones y particulares a precios irrisorios (Miguel, 2015).

En similitud, la Constitución de Entre Ríos (2008) contiene disposiciones que establecen el deber de Estado en garantizar el acceso a la tierra para la población rural (art. 68), la sustentabilidad (art. 83) y desalentar “la especulación y la existencia de latifundios (art. 83). Ahora bien, ese marco ha sido desconocido por las autoridades para favorecer a los sectores económicos provinciales. Una forma en que esto tuvo lugar fue mediante la aprobación de leyes que promovían el avance del agronegocio. Ejemplo emblemático de esto es la Ley provincial N.º 10.092, denominada *Ley del Arroz*, sancionada en 2011. Con el objetivo de transformar las tierras fiscales improductivas de la provincia hacia la producción de arroz, esa ley creó una sociedad anónima que sería integrada en un 80 % por el sector privado, a la que se le transfirió el manejo y la explotación de 200 000 hectáreas de humedales por 99 años. El rechazo que encontró esa norma por parte de organizaciones sociales y ambientales y partidos políticos provocó que finalmente fuera derogada (Viale, 2012). Esta dinámica contrasta con la ausencia de políticas frente a la concentración de la tierra, las condiciones de trabajo rural y el acceso de grupos productores rurales a créditos (Nussbaumer, 2014).

Vale destacar que la gravitación de las lógicas vinculadas al agronegocio en las decisiones institucionales sobre la tierra también se proyectaba a nivel nacional. Ilustrativo de esto es que en 2011, el gobierno nacional sancionó la Ley N.º 26.737, (2011) que restringió la propiedad de tierras por parte de extranjeros a un 15 % del total del territorio argentino. Sin embargo, al mismo tiempo el gobierno favorecía la presencia del capital extranjero en el agro mediante la entrega de permisos de desmonte y el apoyo a las empresas en sus conflictos con las comunidades (Costantino, 2017).

Estas relaciones de poder institucional en torno a la gobernanza de la tierra fueron moldeadas por la centralidad que adquirió China en la política exterior argentina orientada a diversificar las relaciones exteriores para desarrollar la producción primaria y disminuir el endeudamiento (Laufer, 2019).

El aumento de los vínculos comerciales y diplomáticos facilitó la aproximación de los gobiernos provinciales a las empresas de ese país y la resultante firma de los convenios por los proyectos, cuya ejecución se tornó una prioridad en las instituciones de gobernanza de la tierra. Para facilitar ese objetivo, en los acuerdos, Río Negro concedió una serie de facilidades a Beidahuang. Estos consistían en que la provincia asumía los costos de los estudios de factibilidad, otorgaba exenciones fiscales y se comprometió a brindar sin cargo espacios para oficina y vivienda en el edificio del gobierno provincial, medios de transporte y equipamientos para la oficina (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro, 2010b, art. 2). En contraste, esos acuerdos guardaban un silencio absoluto sobre los aspectos técnicos y las actividades que comprendería el proyecto.

Conviene destacar que los compromisos de las provincias con Beidahuang Group y CSCEC no fueron publicados tras su firma. Aunque el primero fue difundido por la prensa luego de que la población tuvo acceso a una copia, la única fuente pública disponible sobre el segundo es la [Ley Provincial N.º 10.352 \(2015\)](#). Esa norma, aprobada por el Legislativo provincial en una sesión extraordinaria durante el receso legislativo sin análisis ni dictámenes previos (M'Biguá, 2015), se refiere exclusivamente al financiamiento de la obra, en particular las obligaciones de la provincia para el repago, mientras que no proporciona información sobre los componentes técnicos del proyecto.

Cabe añadir que ambas iniciativas fueron acordadas omitiendo las consultas con la población y los estudios de impacto ambiental (EIA) previos, lo que motivó que la presentación de recursos de amparo por parte del poblado y ONG para detener los proyectos.<sup>7</sup> Finalmente, en año 2011, el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro ordenó suspender el proyecto. Por su parte, en 2016, asumió un nuevo gobierno en Entre Ríos que decidió suspender el acueducto La Paz a causa de los cuestionamientos sociales.

7 En respuesta al proyecto agroalimentario, una legisladora provincial y un grupo vecinal presentaron dos recursos de amparo frente al Superior Tribunal de Justicia de Río Negro que solicitaban la suspensión de los convenios. Las ONG de Entre Ríos también solicitaron a la Justicia provincial que declare la inconstitucionalidad de la Ley 10.352 (M'Biguá, 2015).

## Los mecanismos de acaparamiento de tierras

Las relaciones de poder material, discursivo e institucional que componen la gobernanza de la tierra no solo facilitaron los proyectos chinos en infraestructura, sino que incidieron en los mecanismos de acaparamiento de tierras a través de ellos. La tipología que se presenta a continuación, basada en la distinción entre modalidades directas-indirectas y consensuales-coercitivas, ilustra la multiplicidad de mecanismos presentes en cada iniciativa.

Los **mecanismos directos-consensuales** son visibles en el proyecto agroalimentario en Río Negro. En este caso, el acaparamiento de tierras hubiera tenido lugar mediante una transferencia explícita de tierras estipulada en los convenios. En estos documentos, la provincia ofrecía a Beidahuang 20 000 hectáreas en el Valle Inferior en arrendamiento por 20 años. Además, ponía a su disposición la información para una inversión futura en la explotación de 234 500 hectáreas en el Valle Medio. Asimismo, brindaría sin cargo 3 000 hectáreas para que la empresa realizara un campo experimental de cultivos de alto rendimiento ([Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro, 2010b, art. 4](#)). Sumado a ello, la provincia cedía 5 hectáreas por un período de 50 años con renovación automática para la construcción de una terminal portuaria ([Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro, 2010b, art.5](#)).

En cambio, la construcción de infraestructura fue la modalidad **indirecta-consensual** de control de la tierra predominante en el acueducto La Paz-Estacas. Si bien los documentos públicos de este proyecto no transfieren explícitamente el control de la tierra, este hubiera sido un resultado colateral del dominio de 24 000 hectáreas en la Paz reservado a CSCEC para la construcción del acueducto ([Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos, 2015](#)).

Otro **mecanismo indirecto-consensual** que intervino en los dos casos fue la reparación o construcción de puertos. Aunque la infraestructura portuaria no supone una alteración del control de tierra a gran escala por sí sola, es clave para concretar el acaparamiento de las tierras, ya que posibilita la exportación de lo producido en esas tierras. De hecho, durante la negociación del proyecto en Río Negro, las partes acordaron la construcción de la anteriormente mencionada terminal en el puerto de ultramar de San Antonio Este y una fábrica de aceite. Esas instalaciones podrían permitir el procesamiento y exportación de la soja producida en las tierras bajo dominio de Beidahuang. En similitud, Entre Ríos acordó con CSCEC en 2015 la reactivación y transformación en multipropósito y multimodal de Puerto Ibicuy, el puerto provincial de mayor calado natural, inactivo desde su derrumbe en 2011. Además, acordó inversiones para consolidar

un polo agroindustrial en 200 hectáreas (Asseff, 2015). Estas obras podrían facilitar la exportación de soja producida en La Paz.

Respecto a los mecanismos **directos coercitivos**, su forma predominante fue la sanción de leyes de expropiación, que modificaron explícitamente el control de la tierra. En el acueducto La Paz-Estacas esta modalidad surge del compromiso del gobernador, en la Ley 10.352, a declarar de utilidad pública y sujeta a expropiación las tierras afectadas por las obras. Esta medida, por lo tanto, servía como un respaldo al control de la tierra adquirido indirectamente mediante la construcción de la infraestructura.

Finalmente, en las inversiones estudiadas operaron asimismo mecanismos **indirecto-coercitivos** por los que, sin recurrir a la violencia física, se imponían condiciones que en última instancia obligarían a los entes productores a transferir el control de sus tierras. Al respecto, el proyecto de Beidahuang Group incluyó dos condiciones no contempladas en los acuerdos, que conducirían a ese resultado. Una de ellas, de acuerdo con el consultor externo del proyecto (comunicación personal, 18 junio 2018), consistía en que los productores debían poner las tierras en producción tras la instalación del riego, pero en caso de que ello no fuera posible, deberían arrendar sus tierras. La otra condición estuvo presente en declaraciones del gobernador a la prensa, en las que señaló que los productores debían devolver entre el 20 % y el 30 % de la inversión en un período de 20 años, lo que podría ser pagado en efectivo o por la venta de las tierras (Premici, 2011). La debilidad material de los pequeños grupos productores los exponía a la venta de las tierras dada su dificultad para afrontar el costo del proyecto. Esa probabilidad era acentuada por la imposibilidad de rechazar el riego debido a que el gobernador declaró su utilidad pública (Mora, 2019).

Análogamente, el acaparamiento de tierras era indirectamente promovido mediante el pago del canon por el riego en el proyecto La Paz-Estacas. Ese monto era imposible de afrontar por los pequeños y medianos grupos productores, debido a la caída de la rentabilidad de la actividad agrícola, lo que podría conducir a su quiebra y, seguidamente, a la venta de las tierras (M'Biguá, 2015). Ese resultado se torna más factible al considerar que solo 28 grandes empresas productoras fueron identificadas como beneficiarias del acueducto, mientras que no se contempló ningún financiamiento para facilitar el acceso al riego de los 230 medianos y pequeños grupos productores en la zona de influencia del proyecto (Concordia 7, 2014).

Por último, un mecanismo indirecto y coercitivo adicional que respaldó el control de la tierra mediante el proyecto agroalimentario fue la monopolización del comercio de granos. El objetivo detrás de la estrategia de Beidahuang era

transformar las tierras hacia la producción a gran escala de los cultivos de su interés (Beidahuang Group & Gobierno de Río Negro 2010a, art. 9). Para ello, el gobernador declaró que cada sujeto productor firmaría un contrato con la empresa por las obras de riego y la comercialización de la producción agrícola a China por 20 años (Premici, 2011), lo que es una forma encubierta de control de la tierra y la producción.

## Conclusión

El proyecto agroalimentario en Río Negro y el acueducto La Paz-Estacas exponen que las relaciones de poder que configuran la gobernanza de la tierra en Argentina moldearon los mecanismos de control de la tierra presentes en esas iniciativas. La relevancia comercial, así como la capacidad tecnológica y financiera de las partes chinas bastó por sí sola para que la alianza de actores estatales y privados que sostienen la actividad agrícola en cada provincia alentase la ejecución y financiamiento de proyectos que profundizaban la concentración de las decisiones sobre vastas extensiones de tierras. No obstante, ello fue invisibilizado por la conjunción del discurso de China focalizado en la Cooperación Sur-Sur con el énfasis de las provincias en el avance de la producción agrícola sobre nuevos espacios, lo que fortaleció el consenso en torno a la oportunidad para el desarrollo que representaban esas iniciativas, al tiempo que se desestimaron los argumentos de los grupos movilizados. Esas relaciones de poder quedaron cristalizadas formalmente en los convenios por los proyectos.

Mientras que existen patrones comunes en la gobernanza de la tierra en las provincias que facilitaron las inversiones en infraestructura, las relaciones de poder que emergieron alrededor de cada una de ellas determinaron diferentes mecanismos de acaparamiento de tierras. La tipología construida evidencia la complejidad de las prácticas ligadas al acaparamiento de tierras en proyectos de infraestructura, puesto que dentro de cada proyecto intervinieron una pluralidad de mecanismos simultáneamente. A través de la coerción o el consenso, estos privilegiaron ciertas formas de obtener el control de la tierra directa o indirectamente, aunque contaron con el respaldo complementario de otros mecanismos.

Un primer elemento que arroja la tipología es que los mecanismos directos-consensuales solo estuvieron presentes en el proyecto agroalimentario en Río Negro, en donde la provincia se comprometió a transferir tierras a Baidahuang Group. En Entre Ríos, un mecanismo consensual pero indirecto, la construcción de la infraestructura era crucial para el acaparamiento de tierras. Es posible que el empleo de un mecanismo explícito, anunciado en los convenios, haya

contribuido a la suspensión del proyecto agroalimentario debido a que dejó en evidencia la inconsistencia entre los discursos en torno a la obra y las acciones y los intereses que la guiaban. Esto podría explicar también el esfuerzo por mantener los acuerdos en secreto. Al contrario, los proyectos de infraestructura generan una mayor aceptación social y aunque alteran el control de la tierra a gran escala, puede ocurrir de modo menos perceptible.

En segundo lugar, al demostrar la centralidad de la infraestructura como mecanismo de acaparamiento de tierras, la tipología pone de relieve el rol clave que para ese fin posee el consenso entre los diversos actores. Pero las negociaciones y el consentimiento entre las partes no solo fueron fundamentales para iniciar el proceso de toma de control de tierra, sino también su broche de oro, como lo ilustran los acuerdos por la construcción o la rehabilitación de infraestructura portuaria presentes en los dos casos.

Pese a esa fachada consensual, los mecanismos coercitivos fueron un respaldo crucial al control de la tierra. Estos se caracterizaron por su originalidad y variedad, puesto que abarcaron formas indirectas para concretar el acaparamiento, como la imposición de arrendamientos a largo plazo, la monopolización del comercio de *commodities* y la venta de la tierra ante la imposibilidad de afrontar los costos de la obra. En otras oportunidades, la coerción operó directamente mediante la expropiación de las tierras.

En consecuencia, la tipología expone la interacción de los mecanismos de acaparamiento de tierras con la gobernanza de la tierra. Ello se debe a que los diversos mecanismos actuaron como cartas que cada actor podría emplear en cada jugada en función en las relaciones de poder que configuran las estructuras de gobernanza. Asimismo, esos mecanismos no fueron una mera decisión de las empresas de China, sino que dependieron del apoyo y la intervención activa de los gobiernos locales, dispuestos a defender discursivamente los proyectos, suscribir los contratos, ceder o arrendar las tierras y aprobar las leyes que directa o indirectamente colocaron las tierras a disposición de las empresas. Esto ocurre ignorando a los grupos productores agrícolas, las organizaciones sociales y ambientales y las asambleas vecinales que se movilizaron contra los proyectos. Más aún, es notorio el alto grado de institucionalización de los mecanismos, que requieren de leyes para funcionar, aunque para ello los gobiernos deban recurrir a procedimientos irregulares y poco transparentes. Justamente, son esas características de la gobernanza de la tierra las que explican que, aunque la coerción fue un mecanismo fundamental, la violencia física no haya sido necesaria en los proyectos chinos vinculados al acaparamiento de tierras.

## Referencias bibliográficas

- Adnan, S. (2016). Alienation in Neoliberal India and Bangladesh: Diversity of Mechanisms and Theoretical Implications. *South Asia Multidisciplinary Academic Journal* 13. [10.4000/samaj.4130](https://doi.org/10.4000/samaj.4130)
- Agencia de Extensión Rural Valle Medio. (2010). *Planificación Estratégica 2010*. Documentos de trabajo. Publicaciones regionales.
- Alimonda, H. (2011). La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana. En Héctor Alimonda (coord.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina* (pp. 21-58). CLACSO
- Alvaréz Mullally, M. & Alvaro, M. B. (2017). La fruticultura en la Norpatagonia: Concentración, sujetos sociales y transformaciones capitalistas. *La Izquierda Diario*. 26 de octubre. <https://www.izquierdadiario.es/La-fruticultura-en-la-Norpatagonia-concentracion-sujetos-sociales-y-transformaciones-capitalistas>
- Asseff, E. (2015). *Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre diversas cuestiones asociadas al Puerto multipropósito de Ibicuy-Entre Ríos-y diversas cuestiones conexas*. Cámara de Diputados de la Nación Argentina.
- Beidahuang Group & Gobierno de Río Negro. (2010a). *Acuerdo de Cooperación para el Proyecto de Inversión Agro Alimenticio entre Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group CO., LTD y el Gobierno de la Provincia de Río Negro*. Harbin, Heilongjiang, 15 de octubre.
- Beidahuang Group & Gobierno de Río Negro. (2010b). *Anexo del convenio N.º 101016*. Harbin, Heilongjiang, 16 de octubre.
- Bendini, M. & N. Steimbregger. (2007). Nuevos espacios productivos en la Patagonia: Reestructuración social de una cadena tradicional agrícola. *Pampa* 3, 145–164. <https://doi.org/10.14409/pampa.v1i3.3145>
- Boltshauser, V. & Villareal, P. (2007). Área irrigada de la provincia de Río Negro. Caracterización socio- económica y técnico productiva. INTA Alto Valle. Secretaría de Fruticultura Provincia de Río Negro.
- Borras, S. M. Jr. & Franco, J. (2012). Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis. *Journal of Agrarian Change* 12 (1), 34-59.
- Borras, S.M. Jr., Franco, J., Gomez, S., Kay, C. & Spoor, M. (2012). Land grabbing in Latin America and the Caribbean. *The Journal of Peasant Studies* 39(3-4), 845-872. doi: [10.1080/03066150.2012.679931](https://doi.org/10.1080/03066150.2012.679931)

- Brautigam, D. & Zhang, H. (2013). Green Dreams: Myth and Reality in China's Agricultural Investment in Africa. *Third World Quarterly*, 34(9), 1676-1696.
- Brautigam, D. (2015). *Will Africa feed China?* New York: Oxford University Press
- Brent, Z. (2015). Territorial restructuring and resistance in Argentina. *The Journal of Peasant Studies* 42(3-4), 671-694. [10.1080/03066150.2015.1013100](https://doi.org/10.1080/03066150.2015.1013100)
- Cámara Argentina de Comercio. (2014). *Perfiles exportadores provinciales*. Buenos Aires.
- Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos. (2015). *Versión taquigráfica*. 2° sesión de prórroga. 20 de enero.
- Cámara de Senadores de Entre Ríos. (2007). *Diario de sesiones*. Tomo II. 128° período legislativo.
- Casa Rosada. (2016). La presidenta encabezó el lanzamiento del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2016. 14 de mayo. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/22188-blank-9674169>
- Concordia 7 (2014). Acueductos, de 92 a 300 millones. 24 de julio. <http://concordia7.com/acueductos-de-92-a-300-millones/>
- Costantino, A. (2017). La extranjerización de la tierra en Argentina. Continuidades y cambios entre el macrismo y el kirchnerismo. *Estudios Internacionales* 5(2), 103-120. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/77373/CONICET\\_Digital\\_Nro.fcd094f6-475c-4f51-b1c1-dc57dc078b32\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/77373/CONICET_Digital_Nro.fcd094f6-475c-4f51-b1c1-dc57dc078b32_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Cox, R. (1993). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. En Stephen Gill (Ed.), *Gramsci Historical Materialism and International Relations* (pp. 49-66). Cambridge University Press.
- Cox, R. (2013). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la teoría de las relaciones internacionales. *Relaciones Internacionales* (24), 129-162.
- CSCEC (s. f.). Company profile. <https://inco.cscec.com/en/AboutUs/Companyprofile/>
- Escobar, A. (1999). *El final del salvaje: Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. ICAN-CEREC.
- Fairhead, J., Leach, M., & Scoones, I. (2012). Green Grabbing: a new appropriation of nature? *The Journal of Peasant Studies*, 39(2), 237-261.
- FUNAM. (2010). *Soja. China y Rio Negro hacen acuerdo ilegal*. Gacetilla de Prensa.



- GER-GEMSAL. (2013). Bienes Comunes en la hegemonía extractivista. Disputas y resistencias. En N. Giarraca & M. Teubal (Eds.). *Actividades extractivas en expansión: ¿Reprimarización de la economía argentina?* (pp.173-190). Antropofagia.
- Giancola, S. I.; Di Masi, S. N.; Aguilar, N. L.; Kiessling, J. R.; Calvo, S. C. (2016). Problemáticas que dificultan innovaciones en riego en la pequeña y mediana producción de pera y manzana en el alto valle de Río Negro y Neuquén. *XVIII Jornadas Nacionales de Extensión Rural Y X Del MERCOSUR*. [https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta\\_aader\\_2016\\_problematicas\\_innovacion\\_riego\\_pera\\_manzana\\_alto\\_valle.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_aader_2016_problematicas_innovacion_riego_pera_manzana_alto_valle.pdf)
- Giraudó, M. E. (2020). Dependent development in South America: China and the soybean nexus. *Journal of Agrarian Change* 20(1), 60-78. <https://doi.org/10.1111/joac.12333>
- Gobierno de Entre Ríos. (2014). Chinos vuelven a la Argentina por la obra del acueducto entrerriano. Secretaría de Prensa y Comunicación. 10 de Junio.
- Government of the People's Republic of China. (2008). *China's Policy Paper on Latin América and the Caribbean*. Beijing.
- Harsh, M. (2005). Formal and informal governance of agricultural biotechnology in Kenya: participation and accountability in controversy surrounding the draft biosafety bill. *Journal of International Development* 17, 661–677.
- Harvey, D. (2005). *El "nuevo" imperialismo: Acumulación por desposesión*. CLACSO.
- Hofman, I. & Ho, P. (2012). China's "Developmental Outsourcing": A critical examination of Chinese global "land grabs" discourse. *Journal of Peasant Studies*, 39(1), 1–48.
- Jie & Myers. (2016). Chinese Agricultural Investment in Latin America ¿Less than meet the eye? In Myers, M. & Wise, C. (Eds.), *The political economy of China-Latin American relations in the new millennium: Brave new world* (pp. 143-196). Routledge.
- La nota digital. (2014). Acuerdan construir dos acueductos en Entre Ríos. 19 de junio. <https://lanotadigital.com.ar/2014/07/19/acuerdan-construir-dos-acueductos-en-entre-rios/>
- Laufer, R. (2019). La asociación estratégica Argentina-China y la política de Beijing hacia América Latina. *Cuadernos del CEL* 4(7), 74-108.
- Lay, J., Anseeuw, W., Eckert, S., Flachsbarth, I., Kubitzka, C., Nolte, K., Giger, M. (2021). Taking stock of the global land rush: Few development benefits, many human and environmental risks. Analytical Report III. Bern, Montpellier, Hamburg, Pretoria: Centre for Development and Environment, University of

- Bern; Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement; German Institute for Global and Area Studies; University of Pretoria; Bern Open Publishing.
- Legislatura de Río Negro. (2011). *Versión taquigráfica*. Reunión II. 1º sesión ordinaria. 40 período legislativo. 1 de marzo.
- Ley 10.352 de la provincia de Entre Ríos. B.O. No 25.625 -018/15, Paraná, 28 de enero de 2015.
- Lu, J. (2021). Grounding Chinese investment: encounters between Chinese capital and local land politics in Laos. *Globalizations*, 18(3), 422-440.
- M'Biguá. (2015). *Demanda presentada ante el Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos. Promueven acción de inconstitucionalidad de la Ley 10.352 y su Anexo I*. Paraná.
- Machado Aráoz, H. (2013). Crisis ecológica, conflictos socio-ambientales y orden neocolonial: Las paradojas de nuestra América en las fronteras del extractivismo. *Revista Brasileira de Estudos Latino-americanos*, 3(1), 118-155.
- Marx, K. (2014). El capital. En Marx, K. *Antología* (pp. 219-336). Siglo Veintiuno Editores.
- McKay, B., Alonso-Fradejas, A., Brent, Z., Sauer, S., & Xu, Y. (2016). China and Latin America: towards a new consensus of resource control? *Third World Thematics* 5: 592-611. [10.1080/23802014.2016.1344564](https://doi.org/10.1080/23802014.2016.1344564)
- McMichael P. (2009). A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, 36 (1), 139-169. <https://doi.org/10.1080/03066150902820354>
- McMichael, P. (2020). Does China's 'going out' strategy prefigure a new food regime? *The Journal of Peasant Studies* 47 (1), 116-154. [10.1080/03066150.2019.1693368](https://doi.org/10.1080/03066150.2019.1693368)
- Miguel, C. (2015). Prefacio. En Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro (Ley 4744) (Ed.), *Informe Final 2012-2015*. Universidad Nacional de Río Negro-Legislatura de Río Negro.
- Miguel, C. & Wallace, J. (2015). Diagnóstico y propuesta para el ordenamiento territorial en la Provincia de Río Negro. En Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro (Ley 4744) (Ed.), *Informe Final 2012-2015* (pp. 15-29). Universidad Nacional de Río Negro-Legislatura de Río Negro.

- Ministerio de Agroindustria. (2016). *Informe de coyuntura. Cadena del arroz* (No. 1)
- Mora, S. (2022). Land Grabbing and International Political Economy: Towards a Critical Neo-Gramscian Theoretical Model of Land Governance in Latin America. *Contexto Internacional*, 44(1),1-21
- Mora, S. (2019). *Acaparamiento de tierras en Argentina: proyectos de cooperación e inversiones de China en infraestructura asociada a recursos naturales y conflictos por la gobernanza de la tierra (2010-2017)* [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales]. FLACSO-Argentina.
- Municipalidad de Viedma. (2005). *Guía de Inversores*. Viedma.
- Nussbaumer, B. (2014). Estrategias de fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural. El caso de Entre Ríos. En M. Manzanal, M. Arzeno, & B. Nussbaumer (Eds.), *Territorios en construcción: Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto* (pp. 105–134). CICCUS.
- Odarda, O. y Santa Cruz, G. (2011). *Análisis del comercio agrícola chino en 2010*. Consejería Agrícola. Embajada Argentina en la República Popular China
- Oliveira, G. (2017). Chinese land grabs in Brazil? Sinophobia and foreign investments in Brazilian soybean agribusiness. *Globalizations*, 15(1), 114-133.
- Oviedo, E. (2015). El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. *Estudios Internacionales* 180, 67-90. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36432>
- Pagliettini, L., Filippini, S. y J. Domínguez. (2014). El rol del Estado en la gestión de los recursos hídricos, en el área de influencia del proyecto Mandisoví, Entre Ríos. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, (41), 35–57. [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/?a=d&c=riea&d=riea\\_v41\\_n1\\_02](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/?a=d&c=riea&d=riea_v41_n1_02)
- Palmer, D., Fricska, S. & Wehrmann, B. (2009). Towards improved land governance. *FAO Land Tenure Working Paper* 11. <http://www.fao.org/3/ak999e/ak999e.pdf>
- Premici, S. (2011). China desembarca en Río Negro. *Página 12*, 25 de agosto.
- PROSAP (2010). *Acueducto La Paz – Estacas, Provincia de Entre Ríos*. Componente Ambiental. Informe de Avance.
- Provincia de Entre Ríos (2015). *Informe Ejecutivo 2015 Institucional, Económico y Fiscal*. Paraná.
- Roca Digital. (2010). *Saiz anunció el proyecto de inversiones chinas*. 3 de noviembre.

- Svampa, M. (2008). *Cambio de época: Movimientos sociales y poder político*. CLACSO-Siglo XXI.
- Schneider, M. (2017). Dragon Head Enterprises and the State of Agribusiness in China. *Journal of Agrarian Change*, 17(1), 3–21. <https://doi.org/10.1111/joac.12151>
- Sili, M. & Soumoulou, L (2011). *La problemática de la tierra en Argentina*. IFAD.
- Slipak, A. (2014). América Latina y China : ¿Cooperación Sur-Sur o « Consenso de Beijing »? *Nueva Sociedad* 250, 102-113. <https://nuso.org/articulo/america-latina-y-china-cooperacion-sur-sur-o-consenso-de-beijing/>
- Søndergaard, N. (2020). Repercussions of Chinese land deals in South America: vectors of mobilization and domestic institutions. *Revista de Sociología e Política*, 28(74).
- Sousa, M. E e Leite, A. C (2017). O dinamismo das aquisições transnacionais de terra: aproximando o fenômeno das relações internacionais e da economia política internacional. *Estudos Internacionais*. Belo Horizonte, 5(2),13-33.
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz Editores.
- Valencia, W., Marín Chávez, O., & Lara Carhuancho, M. (2020). Investment projects: definition from the process perspective. *Cuadernos de Administración (Universidad del Valle)*, 36(66), 161-171.
- Viale, L. (2012). Expediente 18906. Derogación de ley del arroz S. A. Proyecto de Ley. Cámara de Diputados de Entre Ríos.



## COULD ECONOMIC GROWTH PROPEL COSTA RICA TO LESSEN ITS ENVIRONMENTAL DEBASEMENT? ENVIRONMENTAL KUZNETS CURVE (1990-2021)

### *¿PODRÍA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO IMPULSAR A COSTA RICA A REDUCIR SU DEGRADACIÓN AMBIENTAL?: CURVA DE KUZNETS AMBIENTAL (1990-2021)*

Oscar Ugalde Hernández<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0001-8566-7821



#### ABSTRACT

According to the goals proposed and ratified by the Paris Agreement on 2015 and by the United Nations Conference on Climate Change in 2021, the world should attempt to maintain the global average temperature well below 2° above pre-industrial levels in the long run and to restrain the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels. One country undertaking bold and charismatic environmental action is Costa Rica. Since the late 1960s, this country has implemented both avant-garde policymaking and practices in the environmental field.

As a means of contributing with the analysis and understanding of how to determine this country's effectiveness and efficiency in its environmental efforts, this research aims to analyze the relationship between Costa Rica's CO2 emissions per capita with economic growth, expressed via Gross Domestic Product (GDP) per capita (constant 2015 dollars). Thus, the Environmental Kuznets Curve (EKC) hypothesis will be tested to determine if Costa Rica is a good example.

Using the database from the World Bank's (2023) World Development Indicators and from Global Change Data Lab (2023) as a basis of analysis and through the application of quantitative correlational analysis with a type of longitudinal non-experimental design with time-series data from the year 1990 to the year 2021, it is argued that increases in CO2 emissions per capita are influenced positively with a statistical significance at a 5% error margin by GDP per capita (constant 2015 US dollars), and by energy consumption per capita. Alternatively, CO2 emissions per capita are influenced negatively with statistical significance at 5% error margin respectively by GDP per capita squared (constant 2015 US dollars) and land use change per capita. However, these results cannot be confirmed with reliability and robustness because of the ambivalence and ambiguity present in the proposed model as a consequence of the likelihood of the presence of multicollinearity among the variables and the lack of normality of the dependent variable.

<sup>1</sup> Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales (Costa Rica). Profesor. Doctor en Economía y Negocios. Correo electrónico: [oscar.ugalde.hernandez@una.ac.cr](mailto:oscar.ugalde.hernandez@una.ac.cr)

Oscar Ugalde Hernández



Despite the initial promising results of a high goodness-of fit test, an acceptable F-statistic, the lack of heteroscedasticity, and an acceptable result showing no autocorrelation presence, the hypothesis of this study cannot be answered affirmatively. Despite these results, there is room for more research to confirm if the EKC hypothesis continues to be applicable in this country. This study could serve as a reference point for decision-makers regionally and internationally to guide their local environmental efforts towards concrete achievements for obtaining a clean planet in the future.

**Keywords:** Climate change, development countries, econometrics, environmental conservation, Environmental Kuznets Curve, greenhouse gases.



## RESUMEN

De acuerdo con el Acuerdo de París en 2015 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 2021, el mundo debería mantener la temperatura media mundial muy por debajo de los 2 grados Celsius, considerando los niveles preindustriales a largo plazo, y contener el aumento de temperatura en 1.50 grados Celsius por encima de los niveles preindustriales. Costa Rica es un país con una acción climática atrevida y con mucho carisma. Desde finales de la década de 1960, este país ha implementado políticas y prácticas de vanguardia en el campo ambiental.

Esta investigación explica la relación entre las emisiones de CO<sub>2</sub> per cápita de Costa Rica, con el crecimiento económico expresado a través del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita (dólares constantes de 2015). Así, se probará la hipótesis de si la teoría de la Curva Ambiental de Kuznets (CAK) se aplica en Costa Rica.

Basados en Banco Mundial (2023), *World Development Indicators*, y de *Global Change Data Lab* (2023), y mediante un análisis correlacional cuantitativo con un tipo de diseño no experimental longitudinal con datos de series de tiempo desde el año 1990 hasta el año 2021, se argumenta que las emisiones de CO<sub>2</sub> per cápita se ven influenciados positivamente con significación estadística al 5 % de margen de error, por el PIB per cápita (dólares constantes de 2015), y por el consumo de energía per cápita. Alternativamente, las emisiones de CO<sub>2</sub> per cápita son influenciadas negativamente por el PIB per cápita al cuadrado (dólares estadounidenses constantes de 2015), y por el cambio de uso del suelo per cápita. Sin embargo, estos resultados no pueden ser confirmados con confiabilidad y robustez debido a la ambivalencia y ambigüedad del modelo propuesto. Esto se da como consecuencia de la probabilidad de presencia de multicolinealidad entre las variables, y la falta de normalidad de la variable dependiente. A pesar de los prometedores resultados iniciales de una prueba de bondad de ajuste alta, un estadístico F aceptable, la falta de heterocedasticidad y la no presencia de autocorrelación, la hipótesis de este estudio no puede responderse afirmativamente. A pesar de estos resultados, hay espacio para más investigaciones para confirmar si la hipótesis de EKC se aplica en Costa Rica. Este estudio podría servir como punto de referencia para que los tomadores de decisiones a nivel regional e internacional orienten sus esfuerzos ambientales locales hacia la sostenibilidad planetaria.

**Palabras clave:** Cambio climático, conservación ambiental, Curva Ambiental de Kuznets, econometría, gases efecto invernadero, países en desarrollo.

## Introduction

Global warming has been caused and accelerated by harmful pollutants. Therefore, the planet's temperature is expected to be 1.1 °C higher by 2011-2020 when compared to the 1850-1900 period (IPPC, p. 4). The leading drivers propelling this perceptible outcome are energy use, good manufacturing, cutting down

forests, transportation, food production, strengthening energy supply, and society's lifestyles and consumption patterns.

Amid this disquieting context, humanity's prospects seem dismal. Nonetheless, there appears to be a light at the end of the road. Nowadays, Costa Rica is considered an environmental success due to its recent history of reforestation and its environmental regulations and incentives. Does this mean this country can be considered one of a kind in the environmental realm? It is ambitious to see this small nation in such a way, but it would be interesting to analyze its environmental reality to determine why it has gained such a reputation. What has Costa Rica done differently in terms of its environmental future?

In the 1940s, 75% of Costa Rica's territory was rainforest. With the arrival of loggers in the 1950s and 1960s, the country shifted parts of its forest cover to grow crops and livestock. Such production trend continued during the 1970s and 1980s. By then, Costa Rica was experiencing one of the highest deforestation rates in Latin America ([Earth.org, 2023, para. 4](#)), which led to around half of its rainforest cover to be destroyed by 1987. As a reaction to such an unsustainable economic development model, the country was able to shift its course by implementing conservation-oriented forests and ecosystem policies.

Costa Rica protected its national parks system in 1969 and implemented a tree plantation subsidy policy since 1979 ([Watson et al., 1998](#)). These policies motivated the country's decision-makers to extend conservation efforts by establishing the 1996 Forest Law and banning the cutting down of forests throughout the entire country ([Earth.org, 2023, para. 4](#)). The following year, 1997, saw the creation of a very strategic policy, which established Payments for the Environmental Services program, which created an economic incentive per hectare for basic forest protection ([Steed, 2003, p. 174](#)). Application of such policies helped Costa Rica reverse deforestation through painstaking work, achieving a forest cover of up to approximately 53% of its total land area by 2023 ([Garg, 2023](#)). Have these achievements been transformed into lower emissions of greenhouse gas emissions despite the pressure of economic growth?

In the last two decades, Costa Rica has also demonstrated a very good proactive global leadership in biodiversity and natural resource conservation and protection, confronting climate change, and promoting sustainable development. The country's leadership has been striving to become carbon neutral by 2050 in alignment with the Paris Climate Agreement and the United Nations (UN) Development Goals. In 2019, the country also received the UN's Champion of the Earth award for its efforts to combat climate change ([UN Environmental Programme, 2019](#)). It is also worth noting that Costa Rica recently, in 2021, led



“the High Ambition Coalition for Climate Change to achieve the protection and conservation of 30% of marine and coastal spaces by 2030” (Garg, 2023).

Such accomplishments by this small country are worth noting. But at the same time, it raises interesting questions as to how realistic it is for Costa Rica to be an environmentally friendly country in practice. For instance, in 1990, Costa Rica’s ecological footprint per person reached an equilibrium regarding its biocapacity per person. Since then, the country has experienced an ecological deficit per person, expected to be -1.0 global hectares in 2022 (Global footprint network, 2023, Costa Rica). An ecological deficit happens when “the footprint of population exceeds the capacity of the area available to that population” (Global footprint network, 2023, Glossary). Does it mean that Costa Rica is losing ground to mainstream economic development? Is Costa Rica’s economic growth causing more emissions of carbon dioxide emissions and more environmental damage?

These contrasting facts give rise to this essay’s research thesis: Could mainstream economic growth, expressed as GDP per capita, lead Costa Rica to lessen its environmental degradation? As the inverted U-shaped EKC seems to provide an interesting theoretical framework to address this research question, then this research paper’s main objective is to test whether the EKC is suitable for challenging its principal premise that when economic growth (expressed in GDP per capita) reaches a certain threshold, the economy’s impact on environmental degradation decreases. This paper is organized in the following sections: a. literature review where the environmental curves’ most important versions and interpretations are presented and discussed; b. a methodology section is explained by which a mixed method is undertaken, with both a qualitative component (the theory’s contrasting epistemological interpretations as well descriptive statistics) and a quantitative one (a time series econometric analysis with emissions of CO<sub>2</sub> per capita as its dependent variable, is contrasted against economic growth expressed in GDP per capita and other relevant variables); c. interpretation and analysis of results with their robustness and logic explained in detail; and finally d. a conclusions and recommendations section.

## Literature review

The dilemma created by the relationship between economic growth and environmental degradation seems to be a relatively recent line of research, especially when considering the hypothesized inverted U-shaped EKC. The number of studies generated to address this relationship is still alive today and is a debate

that has gained intensity in the last two decades. Nonetheless, the studies which focus on demonstrating such a relationship in Costa Rica are very limited.

In 1955, Simon Kuznets wrote his influential essay called *Economic growth and income inequality*. He hypothesized that the inverted U-shaped EKC determines that as per capita income of a country increases in the initial development phases, so does income inequality. This trend continues until it reaches a threshold, after which income inequality declines. Later, it started to be used to analyze economic growth's influence on environmental deterioration.

The first time the inverted U-shaped EKC was applied with environmental application was in the 1992 World Development Report ([The World Bank, 1992](#)). In this pioneering publication, the EKC undertook an analysis of 47 cities in 31 countries, raising the question of whether economic growth increases sulfur dioxide emissions. The obtained result was like the one hypothesized with the original version of the inverted U-shaped EKC. Thus, as economic growth increases, sulfur dioxide emissions increase to a certain tipping point in which the trend begins to change, and an opposite relationship takes place thereafter. Almost simultaneously, other seminal authors, such as [Grossman and Krueger \(1991\)](#), wrote an analysis of the environmental damage that the North American Free Trade Agreement could cause.

As noted by the author [Dinda \(2004\)](#), the logic supporting the EKC, is the transition from an agricultural society to industrial production in urban areas. As incomes increase and as time is allowed to pass by, economic growth pushed by industrial production would eventually make pollution decline. Ultimately, industrial production is phased out, with a high technology and service-oriented economy. As this transition happens, society shifts its demands towards achieving a clean climate, and thus a reduction of environmental degradation is expected.

Such transformations contemplated in a country's EKC also have theoretically "proximate causes" ([Stern, 2004](#)) based on scale, technological, and composition effects. Firstly, the scale effect considers that more economic growth causes more pollution because more output requires more inputs, which is also dependent on more natural resources ([Grossman, 1991](#)). As noted in Graph N. 1, the scale effect takes place in the initial stage in which agricultural production begins to be transformed into a more industrial one, but also a more service-oriented society. As higher economic growth is experienced, an offsetting of the scale effect begins as competitive advantage and efficiency is required in the production processes. It also goes hand in hand with a demand from society for more services. The phasing out of the scale effect begins to occur.

The composition effect begins to catalyze the transformation of the output mix, which means that the market starts demanding not only consumer goods, but also services. When the market, in general, both the private and the public sectors, shifts to a more services-intensive consumption pattern, there is a shift in the composition of goods and services demanded. This change works alongside a market with a higher income level, which requires more research and development and a greater availability of professional services for a society with a greater level of needs and development. Consequently, dependence on industrial production is minimized, as the composition of goods and services that society requires changes. Society may experience an increase in economic growth without increasing environmental deterioration (Vukina, *et al.* 1999). The EKC reaches a tipping point and then begins to decline.

How is it possible that the EKC begins to change its trend? Along with the composition effect, the technical/technological one begins to propel a very influential transformation to more efficient production processes with increasing returns to scale, which also lead firms to produce more cheaply, and societies to invest more in research and development. New technology leads to greater efficiency, to less dependence on natural resources and creates a diminishing effect on pollution levels.

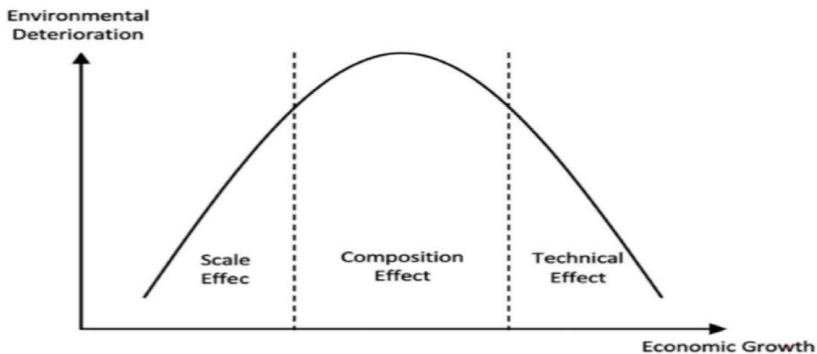


Figure N. 1: Environmental Kuznets Curve: Phases of environmental deterioration

Source: Kuznets (1955) and AIKhras (2022)

As societies become wealthier due to greater economic growth and as their advancement transforms their economies from agricultural to intensive ones in services, they start demanding a cleaner environment. Their willingness to pay for less environmentally damaging products and services increases as their

income per capita increases. Stringent environmental regulation becomes popular not only with the general population but also with the political movements representing them in Congress and in civil society as well (Hettige, *et al.* 2000). This raises an interesting dilemma of whether a society already needs to be rich to be able to reach such a level of environmental awareness. Beckerman (1992) made the controversial argument that the only possible path for countries to achieve a clean environment “is to become rich” (p. 491).

Several studies have been published trying to demonstrate the EKC hypothesis. Several of them, the most notable ones, are discussed briefly. The first one to note is the study by Cederborg and Snobohn (2016) by which they apply a database of 69 industrial and 45 poor countries using a cross-sectional framework. Their findings are very concrete and concluded that there is a correlation between economic growth and environmental degradation. As per capita income goes up, this leads to increasing greenhouse emissions, with no turning point in this relationship. The market mechanism is not enough to reverse this prediction according to the authors. Another notable study by Selden and Song (1994) used a sample of 30 countries based on a time series analysis. They concluded that in countries with low population densities, there will be lax stringent environmental regulations and more greenhouse gas emissions related to transportation. They discovered that environmental pollution could decline at sufficiently high levels of income. Additionally, Panayotou (1993) wrote a very influential paper by which he undertook an analysis of several relevant dependent variables influenced by income per capita. He concluded that at higher levels of development, the pressure that information-based industries and other service industries linked with more environmental regulation and awareness as well as better technology and more green investments could level off gradually environmental degradation. As noted, the conclusions on the EKC vary from author to author, but the database and econometric approach is hardly the same every time.

As part of the critique sustained by academia towards the EKC hypothesis, two other very influential schools of thought have been proposed to understand the relationship between economic growth and environmental degradation: the Brundtland environmental Curve hypothesis and the Environmental Daly Curve hypothesis.

The World Commission on Environment and Development (WCED) proposed the Brundtland curve hypothesis in 1978 in their recognized report “Our Common Future.” This report is also commonly known as the Brundtland report.

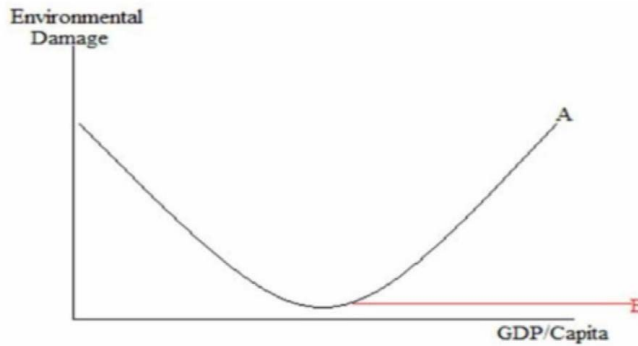


Figure N. 2: Brundtland environmental curve

Source: U.N. Secretary General (1987)

As noted in Figure N. 2, countries with low levels of GDP per capita can generate high levels of environmental deterioration in the initial development stages. As economic growth evolves, environmental degradation levels decrease. A turning point is reached, and afterward, as economic growth happens, environmental damage relentlessly increases.

Opposite to classical EKC, the Brundtland curve is U-shaped. As countries remain poor, their dependence on natural resources is firm. Their needs satisfaction does not prioritize environmental awareness or well-being, which leads to high deforestation levels and overuse of productive lands. This happens for the poor to sustain their livelihoods in the short term. Despite the subsequent reduction of environmental degradation that occurs as incomes grow, it reaches a minimum from which environmental damage continues reaching the original levels of pollution and resource devastation.

This increasing trend in environmental damage after crossing the minimum point of the Brundtland curve is pushed further up by increasing reliance on consumption and production based on the mainstream economic models dependent on natural resources. Nonetheless, there is some room for hope according to this hypothesis. The level of environmental damage may reach a steady state, at point B noted in figure N. 2, by which the development of green technologies and sustainable development efforts happen. This can also lead to sustainable and innovative production, which, in turn, can counteract the environmental damage (Bratt, 2012).

The proposal made by [Herman Daly \(1973\)](#), also known as Daly's Environmental curve, has a difference in particular from Kuznets and Brundtland.

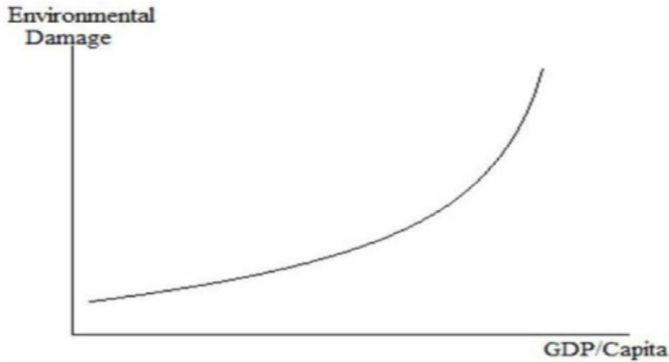


Figure N.3: Daly Environmental curve

Source: [Daly \(1973\)](#)

As noted in Figure N. 3, the Daly Environmental curve does not experience a turning point. His position is pessimistic as he argues that a steady state economy is not an option. The effect of our current economy's heavy dependence on natural resources and the increased demand for production is an irreversible phenomenon despite efforts made to counteract it based on green technology and innovation.

Daly argued that the damage done by humankind to the environment is so severe that despite the incentives applied to obtain a cleaner planet, the future of society is doomed. The impact of innovation is not enough to reverse the damaging trend caused by excessive and unsustainable economic growth.

Both positions taken from the U.N. Secretary-General [[The Brundtland report \(1987\)](#)] and [Daly \(1973\)](#) are antagonistic positions that dare to contradict the EKC as proposed by the World Development Report ([The World Bank, 1992](#)) and [Grossman and Krueger \(1991\)](#). The EKC has an inverted U-shape showing that the environmental deterioration increases in the initial stages as incomes increase, but then it decreases after a certain threshold of GDP per capita. The opposite findings are discovered for the Brundtland curve, where pollution and contamination go down in the initial stages but then increase or may stagnate as a possibility at a certain level of income. Both curves have a tipping point and an increase in environmental deterioration from the influence of the scale effect.

A noticeable difference between these two theories is the explanation of why environmental damage decreases. On the side of the EKC hypothesis, the production processes effectiveness and societal pressure to have a cleaner planet drive environmental deterioration down at later income stages. On the other hand, the Brundtland Environmental curve follows the argument that alleviating poverty leaves space for the environmental conditions to improve at an early stage of income growth.

From a contrasting perspective, the Daly Environmental curve does not present any tipping point, as the pressure of more natural resources generated by more production causes environmental damage. From a comparison perspective, in three of these theories, the scale effect is the common driver that causes the increase in environmental degradation.

## Methodology

Time series data have been collected from the year 1990 up to the year 2021 to develop the econometric model. The main objective of using time series data in an econometric model is to discover patterns and trends. Since some inconsistencies were found in the historic trend, the decision was made to start running the analysis from the first year in which all variables accounted for information. Therefore, the year 1990 is the starting point of reference.

What are the main characteristics present in time-series econometrics? It deals with the analysis and modeling of data that varies over time. The most important features of a time-series model are presented in the following table (table 1):

Table 1: Characteristics of a time series econometric model

Temporal Dependency	The value of a variable at a particular point in time is influenced by its past values. The observation at one time point is dependent on the observations at previous time points.
Time Trend	Time series data often exhibit a trend, which refers to a long-term increase or decrease in the variable of interest over time.
Seasonality	Many time series datasets display seasonal patterns, where the variable of interest shows regular and predictable fluctuations over specific time periods.
Stationarity	Statistical properties, such as mean and variance, remain constant over time.

**Autocorrelation** Refers to the correlation between the values of a time series at different lags. Positive autocorrelation indicates that high values are followed by high values and vice versa, while negative autocorrelation indicates an alternating pattern.

Source: Adkins & Hill (2007), Fernández (2005) and Gujarati, D. (1997).

The time series model to be built uses the ordinary least squares method considering robust standard errors as it faces the possibility of heteroscedasticity presence in the data. This provides a more reliable inference on the coefficients when the assumption of homoscedasticity is violated, especially with concerns about potential outliers or influential observations in the dataset.

The description of the variables used in the model is presented as follows (table 2):

Table 2: Description of variables, measurement, and source used in the model.

Variables	Abbreviation used in regression	Definition and unit of measurement	Source of data
CO2 emissions per capita	ln_co2pc	“Annual total production-based emissions of carbon dioxide (CO <sub>2</sub> ), excluding land-use change, measured in tons per person. This is based on territorial emissions, which do not account for emissions embedded in traded goods”. (Global Change Data Lab, 2023). A logarithm is applied.	Global Change Data Lab (2023)
GDP per capita (constant 2015 US dollars)	ln_GDPpc_cons	“GDP per capita is gross domestic product divided by midyear population. GDP is the sum of gross value added by all resident producers in the economy plus any product taxes and minus any subsidies not included in the value of the products. It is calculated without making deductions for depreciation of fabricated assets or for depletion and degradation of natural resources. Data are in constant 2015 U.S. dollars” (World Bank, 2023). A natural logarithm is applied.	World Bank (2023). <i>World Development Indicators</i>



Variables	Abbreviation used in regression	Definition and unit of measurement	Source of data
GDP per capita (constant 2015 US dollars) squared	GDPpc_cons_sq	Same as the previous definition of GDP per capita (constant 2015 US dollars) but squared.	<a href="#">World Bank (2023)</a> . <i>World Development Indicators, and author's estimation.</i>
Energy per capita	energy_pc	“Primary energy consumption per capita, measured in kilowatt-hours per person per year” ( <a href="#">Global Change Data Lab, 2023</a> ).	<a href="#">Global Change Data Lab (2023)</a>
Land use change per person	landuse_co2_pc	“Annual production-based emissions of carbon dioxide (CO2) from land-use change, measured in tons per person. This is based on territorial emissions, which do not account for emissions embedded in traded goods” ( <a href="#">Global Change Data Lab, 2023</a> ).	<a href="#">Global Change Data Lab (2023)</a>

Thus, the equation of the time series econometric model with robust standard errors is the following:

$$\ln\_co2pc = \beta_0 + \beta_1 \ln\_GDPpc\_cons + \beta_2 GDPpc\_cons\_sq + \beta_3 energy\_pc + \beta_4 landuse\_co2\_ + \epsilon$$

In this equation,  $\beta_0$  is the y-intercept, and  $\beta_1$  a  $\beta_5$  are the corresponding slopes of the regression line associated with each associated variable. The  $\epsilon$  term corresponds to the term of disturbance or errors. With the model built, the analysis of results is presented in the following section of this essay.

## Analysis and Discussion of Results

### Descriptive analysis

From a descriptive point of view, which environmental curve hypothesis best suits Costa Rica's relationship between GDP per capita and carbon dioxide emissions (representing environmental damage)? Figure 4 gives a general idea of how Costa Rica approaches any of the three hypotheses.

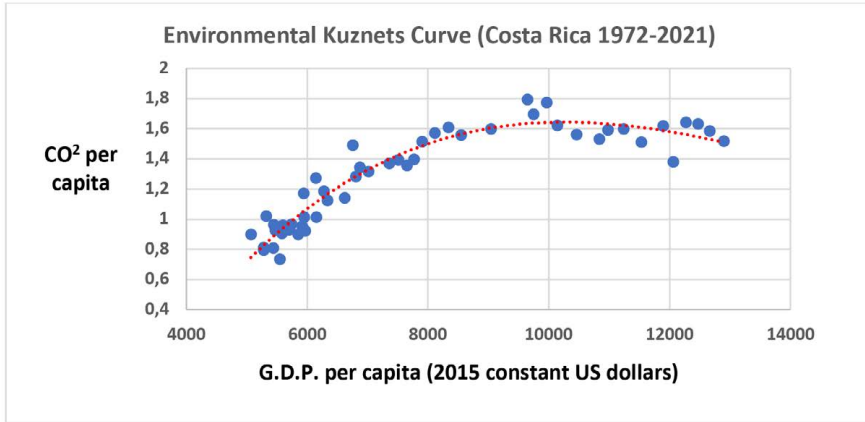


Figure 4: Environmental Kuznets Curve (Costa Rica 1972-2021)

Sources: GDP per capita data was obtained from the World Bank (2023), and CO<sup>2</sup> per capita data was obtained from [Global Change Data Lab \(2023\)](#).

This dispersion graph presents interesting descriptive evidence through the polynomial level 3, red trend line. Through an objective observation criterion, this curve more closely resembles the classical EKC hypothesis. Apparently, its turning point is around 10,000 constant 2015 US dollars, as later the environmental damage level begins to decline. Nonetheless, it cannot be considered a definite conclusion, as the country's income level still lags to that of the wealthiest nations on the planet. The shift in the trend is very promising and may confirm the country's environmental leadership described earlier in this paper. In order to have a more robust analysis and conclusion about answering the main research question of whether economic in Costa Rica lead this country to lessen its environmental degradation, it is necessary to undertake an econometric analysis of the relevant variables along with the pertinent econometric testing to determine the proposed model's robustness.

## Econometric analysis

Using the time-series econometric model with proposed robust standard errors, robust regression results are presented in the following table:

Table N. 3: Results of the regression model proposed.

R-squared	0.9984	
Dependent variable	ln_co2pc	
Independent variables	t-values calculated	Coefficient signs
ln_GDPpc_cons	6.38 (p value: 0.00***)	Positive as expected
GDPpc_cons_sq	-8.35 (p value: 0.00***)	Negative as expected
energy_pc	17.11 (p value: 0.00***)	Positive as expected
β4 landuse_co2_pc	-2.07 (p value: 0.048***)	Positive/negative

Note: \*: significance at 10% level; \*\*: significance at 5% level ; \*\*\*: significance at 1% level ; n. a.: Not applicable.

Is this model a good and reliable? Before analyzing the results, an interpretation of the main statistical tests is made to determine if it is a strong model or not. Residuals have been analyzed and it is determined that the observed errors are consistent with the stochastic errors. The model is correct on average to all the adjusted values.

From the results obtained in the t-values calculated, all p values are below 5%. This implies that all independent variables are statistically significant in relation to the dependent variable ln\_GDPpc\_cons. In this case, the null hypothesis for each estimator calculated is rejected. This reinforces the idea that the independent variables selected are good explanatory variables with a 95% level of confidence.

The Goodness-of-fit test is presented in the R-squared. The 0.9984 result obtained is very strong as it implies that the data adjusts very well with the regression line of 99.84%. However, other tests are necessary to determine its robustness and reliability.

The Snedecor-F test was applied with the Cochrane-Orcutt Arima (1) regression with a result of 2180.17. With 4 degrees of freedom in the denominator and 26 in the denominator, the table indicates that dependent variables with values above 4.14 included in the model have explanatory power in relation to the independent variable.

Two relevant concerns that time-series models encounter are the issues of heteroscedasticity and autocorrelation. To establish the presence of both statistical patterns, testing was undertaken in the proposed model. White's test was run for heteroscedasticity and obtained the probability value of the chi-square statistic of 0.0306, which is less than the benchmark of 0.05. The null hypothesis of constant variance is accepted at a 5% level of significance. Thus, there is no presence of heteroscedasticity in the residuals.

Additionally, the Durbin-Watson test was applied to determine the presence or absence of autocorrelation. An acceptable range in the result of this statistic is between 1.5 and 2.5. If the statistical result is within this range, then this demonstrates there is no autocorrelation in the respective model. A Cochrane-Orcutt Arima (1) regression with iterated estimates was run. The Durbin-Watson test result obtained is 1.5685, which is within the acceptable range. Thus, there is no autocorrelation according to this estimation.

Despite these initial results, there is a possibility that the model presents certain weaknesses such as a high correlation between the independent and the dependent variables selected, reflected in the very high goodness-of-fit test obtained. As a consequence, this can also imply that the model presents multicollinearity among the variables. Such a possibility was initially confronted by applying a robust regression instead of a classical ordinary-least-squares regression. Keeping this possibility in mind and also considering the fact that the independent variable does not fulfill, strictly speaking, the criteria of normality (Skewness chi squared test of 0,0215 which accepts the null hypothesis), then the interpretation of the t-values calculated can fall in ambiguity. Overall, it can be considered that the model may not be the most appropriate proposal as a means of assuring with reliability and robustness that economic growth is lessening Costa Rica's environmental degradation. The model proposed in this study of the Environmental Inverted-U-Curve as originally stipulated by Kuznets, cannot be demonstrated for the case of Costa Rica.

There are several ways in which the problems of multicollinearity can be solved such as increasing the sample size or the elimination of independent variables with high correlation with the dependent variable, or even with the transformation of the data. Nonetheless, it is considered not prudent to apply any further changes to the model as both a robust regression and a Cochrane-Orcutt Arima (1) regression methods have been applied to the analysis. Despite the initial promising results obtained with these 2 regressions, the likelihood of presence of multicollinearity in the model and lack of normality of the dependent variables leads to ambiguity in its results.

## Interpretation of partial regressions results

Based on the research question and keeping in mind the previous discussion about the ambiguity that has been demonstrated in the EKC for the case of Costa Rica, interpretation of the partial regressions' results of each of the independent variables in relation to the dependent variable of CO2 emissions per capita, can be used as a quick but not a concluding statement about these linear relationships.

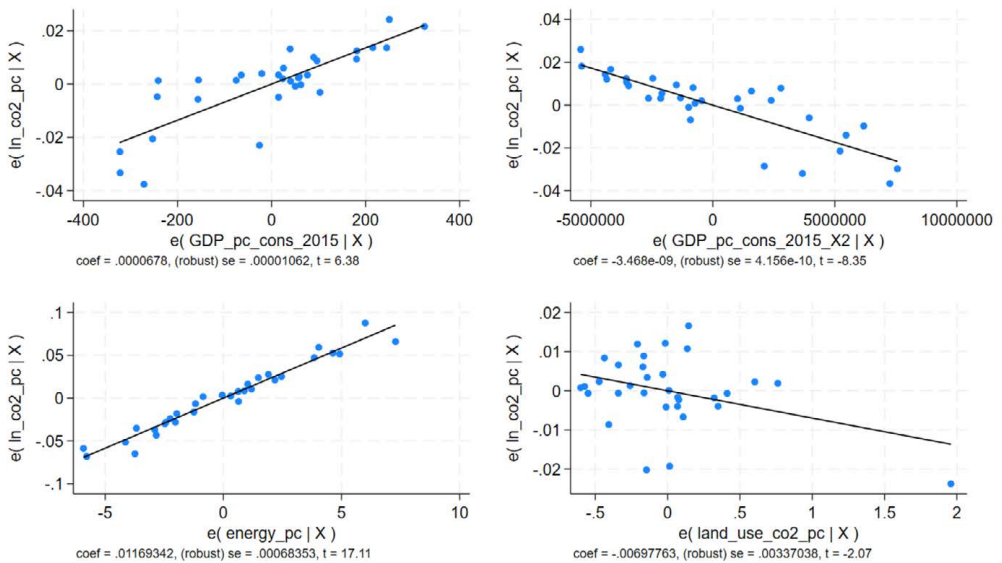


Figure 5: Partial regressions

Source: Author's creation with data from [Global Change Data Lab \(2023\)](#) and the [World Bank \(2023\)](#)

As observed, the independent variables showing a steeper slope, with a positive sign at a 5 % margin of error, are both GDP per capita (constant 2015 US dollars) and energy per capita. For GDP per capita, the expectation *a priori* is that as CO2 emissions per capita increase, income will increase as well. For every ton of CO2 emissions issued in Costa Rica, income per capita will grow by 6.39 dollars. Despite the ambiguity of the model exposed earlier, this result sheds light on the expectation *a priori* since this is expected in the initial stages of economic growth. However, Costa Rica's EKC presented in Fig. 4 shows a tipping point, which also seems to change its trend into a declining one. The declining trend cannot be confirmed yet, as a few more years will go by to

confirm it as its income continues to increase. However, Costa Rica's international leadership and recent developments in sustainability are very promising.

Regarding energy per capita, the expectation *a priori* is that as CO<sub>2</sub> emissions emitted in Costa Rica increase, energy consumption level per person will also increase. For every ton of CO<sub>2</sub> emissions issued in Costa Rica, energy consumption measured in kilowatt-hours per person will increase 17.22 kilowatt-hours per person. Despite the fact that the econometric model present ambiguity in its finding, this partial regression follows the expectation *a priori*. This relationship is explained by countries' reliance on fossil fuels for their energy needs. The means of reversing such relationship is to rely more on renewable energy or low carbon sources. The future is promising for Costa Rica in regard to this relationship as the country has made very important efforts to substitute fossil fuels-based energy with renewable energy.

In Figure 5, the independent variable that shows a steeper slope with a negative sign at a 5% margin of error is GDP per capita (constant 2015 US dollars) squared. In terms of this independent variable, the expectation *a priori* is based on the classical EKC, which means it is expected that the relationship between increases in CO<sub>2</sub> emissions and GDP per capita (constant 2015 US dollars) squared will have a polynomial form with an inverted U-shaped curve, as its sign is negative. In Figure N. 4, this has already been achieved. This partial regression's slope expresses that as CO<sub>2</sub> emissions increase one ton, GDP per capita (constant 2015) squared decreases by 7.87 2015 constant dollars. This result could confirm that Costa Rica's EKC resembles the classical EKC proposed by Kuznets (1955) and the World Development Report (1992). However, the lack of robustness and reliability experienced in the econometric model of this study leads to a degree of ambiguity in this interpretation.

Also, the only independent variable that shows a negative slope associated with a negative sign of a 5 % significance level is land use change. The expectation *a priori* is that as emissions of CO<sub>2</sub> increase (excluding land use), land use change will increase. Such affirmation cannot be confirmed due to the ambivalence present in the econometric model exposed. Nonetheless, its general interpretation is useful as a means of analyzing its possible impact. Deforestation increases CO<sub>2</sub>, as forests are often cleared for agriculture, logging, or urbanization, exacerbating the greenhouse effect. Agricultural expansion also leads to changes in land use. As the population grows and demands for food increase, there may be a need to convert more land for agriculture. Urbanization can cause land use patterns that convert agricultural or natural land into built-up areas. All these anthropocentric activities would generally trigger greater CO<sub>2</sub> emissions directly related to land use change. However, the result

is astonishing, as the expectation *a priori* is not met. Despite the expectations, increases in CO<sub>2</sub> emissions are leading to a 1.7-ton reduction per person of land use-related emissions of CO<sub>2</sub>, which could reflect Costa Rica's shift towards better land use management practices and preservation and protection of its current forest covers.

## Conclusions

As humankind is more pressured to take effective action against global warming, it becomes imperative to study and understand the relationship between greenhouse gas emissions (represented by carbon dioxide emissions in this study) and economic growth expressed in income per capita. As discussed in this study, there are three hypothesis versions of such a relationship. [Daly's \(1973\)](#) and [Brundtland's \(U.N. Secretary General, 1987\)](#) curves hypotheses have a rather pessimistic forecast as they predict that the world will experience an increase in CO<sub>2</sub> emissions as economic growth happens. Only [Kuznets \(1955\)](#) Environmental curve hypothesizes that in later stages of economic growth, CO<sub>2</sub> emissions will start to decline.

This study concludes that the EKC hypothesis application in Costa Rica has obtained very interesting results, but they cannot be confirmed with reliability and robustness because of the ambivalence and ambiguity present in the proposed model. Despite the initial promising results of a high goodness-of fit test, an acceptable F-statistic, the lack of heteroscedasticity, and an acceptable result showing no autocorrelation presence. Such results are put to the test with likelihood of presence of multicollinearity among the variables and the lack of normality of the dependent variable. In the absence of a robust and reliable model to analyze the EKC hypothesis in Costa Rica, the hypothesis of this study cannot be answered affirmatively. It cannot be concluded that economic growth may propelled reductions in carbon dioxide emissions for this country. Future studies can take advantage of these findings by attempting to use a more adaptable regression model that considers the factors causing the ambivalence in this model's results: the possibility of high correlation among the dependent and dependent variables and lack of normality of the dependent variable. More observations in a time-series format and the inclusion of statistically significant independent variables could be of much benefit.

Despite the challenge of the ambiguity that the model may experience in the results of the t-statistics calculations, it has been discussed how policymakers in Costa Rica can use these interpretations to enhance their effectiveness in their

decision-making. There is still a long road ahead and the leadership role that Costa Rica has exercised in the relevant international fora is very promising.

The recently implemented initiatives related to Carbon Neutrality for the year 2050, as well as the establishment of *Nationally Appropriate Mitigation Actions* in the different industries in the country, need to be applied more aggressively in the National Development Plans. Moreover, there is a need to boost investment in renewable energy implementation in the transportation sector. Costa Rica needs to continue being a leader in environmental matters and demonstrate such leadership with effective actions to achieve sustainability at levels in the foreseeable future.

## References

- Adkins, L. & Hill, R. (2007). *Using Stata for Principles of Econometrics*. Wiley.
- AlKhars, M. Alwahaishi, S., Fallatah, M., Kayal, A. (2022, June). A Literature Review of the Environmental Kuznets Curve in GCC for 2010–2020. *Environmental and Sustainability Indicators 14*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2665972722000137?via%3Dihub>
- Beckerman, W. (1992). Economic Growth and the Environment: Whose Growth? Whose Environment? *World Development*, 20, 481-496.
- Bratt, L. (2012). Three Totally Different Environmental/GDP Curves. In: C. Ghennai, (Ed.), *Sustainable Development – Education, Business and Management - Architecture and Building Construction - Agriculture and Food Security* (283-312). InTechOpen. <https://www.intechopen.com/chapters/29283>
- Cederborg, J. and Snobohn, S. (2016). Is there a relationship between economic growth and carbon dioxide emissions?. Södertörns University. <http://sh.diva-portal.org/smash/get/diva2:1076315/FULLTEXT01.pdf>
- Daly, H. (1973). *Toward a Steady State Economy*. W.H. Freeman.
- Dinda, S. (2004). Environmental Kuznets Curve Hypothesis: A Survey. *Ecological Economics*, 49(4), 431-455.
- Earth.org (2021, October 21<sup>st</sup>). How Costa Rica Reversed Deforestation and Became an Environmental Model. <https://earth.org/how-costa-rica-reversed-deforestation/#>
- Fernández, A. (2005). *Econometría*. Pearson.



- Garg, A. (2023, June 5th). Celebrating World Environment Day: Costa Rica's Commitment to a Cleaner and Greener Environment. *The Tico Times*. <https://ticotimes.net/2023/06/05/celebrating-world-environment-day-costa-ricas-commitment-to-a-cleaner-and-greener-environment>
- Global Change Data Lab (2023). *Our World in Data*. <https://github.com/owid/co2-data>.
- Global Footprint Network (2023). Glossary. <https://www.footprintnetwork.org/resources/glossary/#Ecologicalfootprint>
- Global Footprint Network (2023). Costa Rica. [https://data.footprintnetwork.org/?\\_ga=2.24633274.1018889602.1685676246-24363986.1685676246#/](https://data.footprintnetwork.org/?_ga=2.24633274.1018889602.1685676246-24363986.1685676246#/)
- Global Forest Watch (2021). *Costa Rica*, para. 1. <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/CRI>.
- Grossman, G. and Krueger, A. B., (1991). Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement. *National Bureau of Economic Research Working Paper 3914*. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w3914/w3914.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w3914/w3914.pdf)
- Gujarati, D. (1997). *Econometría*. McGraw Hill.
- Hettige, H., Dasgupta, S. & Wheeler, D., 2000. What Improves Environmental Compliance? Evidence from Mexican Industry. *Journal of Environmental Economics and Management*, 91(1), 39–66.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), (2023). Climate Change 2023: Synthesis Report. A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf)
- Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 49, 1-28. <https://assets.aeaweb.org/asset-server/files/9438.pdf>
- Panayotou, T. (1993). *Empirical tests and policy analysis of environmental degradation at different stages of economic Development*, Working Paper WP238, Technology and Employment Programme, International Labor Office. [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1993/93B09\\_31\\_engl.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1993/93B09_31_engl.pdf)
- Selden, T., and Song, D. (1994). Environmental quality and popudevelopment: Is there a Kuznets curve for air pollution?, *Journal of Environmental Economics and Environmental Management*, Vol. 27, 147-162. <https://www.science-direct.com/science/article/pii/S009506968471031X>
- Steed, B. (2003). Completing the Mosaic: The Conservation of Private Lands in Costa Rica *J. Land Use Environmental Law* 23, 173–218.

- Stern, D. (2004). The Rise and Fall of the Environmental Kuznets Curve. *World Development* 32 (8), 1419-1439.
- United Nations Environment Programme (2019, September 19th). Costa Rica Named 'UN Champion of the Earth' for Pioneering Role in Fighting Climate Change. <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/costa-rica-named-un-champion-earth-pioneering-role-fighting-climate>
- United Nations Secretary General (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future [The Brundtland Report] <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>
- Vukina, T., Solakoglu, E. G. & Beghin, J. C. (1999). Transition to Markets and the Environment: Effects of the Change in the Composition of Manufacturing Output. *Environment and Development Economics*, 4(4), 582-598.
- Watson V, et al. (1998). *Making Space for Better Forestry: Policy that Works for Forests and People*. Centro Científico Tropical and the International Institute for Environment and Development.
- World Bank (1992). World Development Report 1992: Development and the Environment, Oxford University Press.
- World Bank (2023). *World Development Indicators*. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.
- United Nations Secretary General (1987). Report of the World Commission on Environment and Development Our Common Future. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>
- World Resources Institute (2023). *Indicators of Forest Extent: Forest loss*. <https://research.wri.org/gfr/forest-extent-indicators/forest-loss>



## LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA PRIVADA DESDE LA ACCIÓN DE LAS ONG EN COSTA RICA: EL CASO DE LA ASOCIACIÓN COSTA RICA POR SIEMPRE

### *PRIVATE DECENTRALIZED COOPERATION FROM THE ACTION OF NGOS IN COSTA RICA: THE CASE OF COSTA RICA POR SIEMPRE ASSOCIATION*

Florichel Burgos Rodríguez<sup>1</sup>

ORCID: 0009-0005-7673-6764

Rebeca García Rivera<sup>2</sup>

ORCID: 0009-0005-0411-822X



#### RESUMEN

El siguiente artículo científico busca abordar la gestión de la cooperación descentralizada pública y privada de la Asociación Costa Rica por Siempre para apoyar la agenda ambiental de Costa Rica. Con la teoría de la gobernanza y el enfoque de desarrollo sostenible se interpreta cómo otros actores realizan la toma de decisiones, se les asignan recursos, toman el control y coordinan proyectos, dando mayor interacción entre el Gobierno central y los nuevos actores, lo que genera más redes públicas y privadas de cooperación. Este estudio se basa en una investigación cualitativa que utiliza las entrevistas a los actores clave, como fuente principal de investigación y la consulta de material bibliográfico relacionado con temas de cooperación descentralizada y las ONG. Como estudio de caso se utiliza la Asociación Costa Rica por Siempre, que es una organización no gubernamental instalada en Costa Rica desde el 2010, y se ha destacado por ser una de las pocas organizaciones que administra un fideicomiso de Canje de Deuda por Naturaleza entre los gobiernos de los Estados Unidos y Costa Rica. El estudio de caso permite identificar que la ejecución del Estado costarricense, en ocasiones, resulta limitada en acciones medioambientales y traslada la responsabilidad de las funciones a asociaciones de carácter privado, que respondan de manera ágil a los planes de ejecución.

**Palabras clave:** cooperación descentralizada, cooperación internacional, cooperación privada, gobernanza, medio ambiente, organizaciones no gubernamentales.

- 1 Investigadora independiente (Costa Rica). Bachillerato en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional, Costa Rica). Correo electrónico: [floribr@hotmail.com](mailto:floribr@hotmail.com)
- 2 Investigadora independiente (Costa Rica). Bachillerato en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional, Costa Rica). Correo electrónico: [rebecagarcia0901@gmail.com](mailto:rebecagarcia0901@gmail.com)

Florichel Burgos Rodríguez, Rebeca García Rivera



## ABSTRACT

The following paper seeks to address the management of decentralized public and private cooperation of the Costa Rica Por Siempre Association to support Costa Rica's environmental agenda. With the theory of governance and the sustainable development approach, it is interpreted how other actors carry out decision-making, are assigned resources, take control and coordinate projects, giving greater interaction between the central government and the new actors, generating more networks of public and private cooperation. This study is based on qualitative research that uses interviews with key actors as the main source of research and the review of bibliographic material regarding to decentralized cooperation and NGO issues. The Costa Rica por Siempre Association is analyzed as case study, which is a non-governmental organization established in Costa Rica in 2010 and is recognized for being one of the few organizations managing a Debt-for-Nature Exchange trust with the USA. The case study allows us to identify that the execution of the Costa Rican state is sometimes limited in environmental actions and transfers the responsibility of functions to private associations that respond in an effective way to the execution of plans.



**Keywords:** decentralized cooperation, environment, international cooperation, governance, non-governmental organization, private cooperation.

## Introducción

El presente artículo científico hace hincapié en el rol que han tenido los actores de la cooperación descentralizada privada en el desarrollo de la agenda nacional, y se enfocará en responder la interrogante: ¿Cómo la ONG “Costa Rica por Siempre” ha sido un actor de la cooperación descentralizada privada en lineamiento con la Agenda Nacional 2019-2022 de Desarrollo Sostenible de Costa Rica?

La importancia del abordaje y análisis de esta asociación es debido a que su estudio de caso ayudará a entender mejor el planteamiento de las alternativas de la cooperación descentralizada y, específicamente, la privada, desde una ONG. Desde la atracción, administración y gestión de fondos que realiza Asociación Costa Rica por Siempre, además de su enlace con entidades gubernamentales, se logrará comprender un modelo de cooperación que se ha desarrollado en la última década en este país.

La Asociación Costa Rica por Siempre<sup>3</sup> es una organización no gubernamental de carácter privado enfocada a la conservación de los ecosistemas marinos y terrestres y su biodiversidad a perpetuidad, mediante la gestión de fondos y alianzas con los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Esta ONG fue escogida como estudio de caso por su modelo de financiamiento y su gestión de fondos de cooperación descentralizada privada, con el cual, durante años,

3 De aquí en adelante, ACRXS; esto debido a que es el acrónimo utilizado oficialmente por la Asociación Costa Rica por Siempre.

han trabajado en conjunto con el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Además de movilizar recursos de donantes para canalizarlos hacia programas de conservación, también trabajan enfocados en la administración de fondos, seguimientos técnicos y asesoría a proyectos para apoyar al país en el cumplimiento de las metas nacionales de conservación de la biodiversidad<sup>4</sup>.

La reciente proliferación de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en el tema medioambiental es en gran parte debido a la marca país que Costa Rica ha creado alrededor de la protección medioambiental, desarrollo sostenible y creación de energías limpias. Este modelo dentro del país ha creado un nuevo nicho de atracción de cooperación y recursos dentro del área medioambiental, generando un nuevo paradigma de cooperación descentralizada.

Para el año de 1992, según datos de la Biblioteca Nacional de Salud y Seguridad Social de Costa Rica (BINASSS) existían 17 ONG de medio ambiente en Costa Rica, y para el año 2017 en el informe anual del Proyecto MAPCOBIO<sup>5</sup> se confirman 83 inscritas en el país; lo cual representa un crecimiento de 5 veces más en un periodo de 25 años. Estas múltiples ONG comparten un nicho en común que es el medio ambiente; sin embargo, entre ellas mismas se diferencian.

Algunas de las características más distintivas es su enfoque y área de trabajo, desde impactos internacionales como Widedcast, Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), The Nature Conservancy (TNC); impacto en el nivel regional centroamericano, algunas de las cuales son la Asociación Regional Centroamericana para el Agua y el Ambiente (ARCA), Fundación para la Gestión Ambiental Participativa (FUNGAP); impacto en el nivel nacional como la Fundación para la Restauración de la Naturaleza (ZooAve), Fundación Madre Selva Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre (APREFLOFAS); e impacto en el nivel provincial o de área geográfica específica, como Fundación Animales Libres que trabaja únicamente en Talamanca, CODEFORSA en el área de Huetar Norte, Asociación para la Conservación del Mono Tití en el Área del Pacífico Central. Todas estas ONG, antes mencionadas, están activas y tienen proyectos en ejecución. Las áreas de enfoque varían entre temas de turismo rural sostenible, asesoramiento legislativo, ecoturismo, conservación, recurso hídrico, educación ambiental, entre muchas otras.

A finales del siglo XX, en la década de los 90, la Comisión Europea es la primera institución en reconocer a las autoridades locales como actores de cooperación.

4 Estipulado en la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025, específicamente metas nacionales 1-4, enfocadas en la protección de áreas de conservación.

5 Proyecto para la Promoción del Manejo Participativo en la Conservación de la Biodiversidad, 2013-2018.

“El primer precedente de la Ayuda Oficial al Desarrollo, lo encontramos en el IV Convenio de Lomé de 1989 firmado entre la UE y países de África, Caribe y Pacífico. Por primera vez se introducía un enfoque innovador, la cooperación descentralizada” (Cors, 2014). Desde ese momento la Comisión Europea asume la cooperación descentralizada como una modalidad relevante de su política de cooperación internacional, y le otorga la siguiente definición en 1992:

Nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo. (Cooperación Descentralizada. Objetivos y Métodos, Comisión Europea 1992)

En el documento *Crisis y debate en la cooperación descentralizada* de Aitor Pérez (2011) se concluye que la cooperación descentralizada da un valor añadido a la Ayuda Oficial al Desarrollo, brindando un marco que pueden seguir diversos actores. Así pues, los objetivos a los que han contribuido tangencialmente, como la sensibilización del público, la transferencia de conocimientos profesionales y técnicos, y la creación de nuevas capacidades de desarrollo y la gobernanza local se convierten en los objetivos principales de la cooperación descentralizada.

Aunque la cooperación descentralizada en su inicio tuvo un enfoque centrado en los gobiernos locales<sup>6</sup>, las acciones organizativas de la sociedad civil y la necesidad de dinamizar la burocracia, dentro de la cooperación oficial, llevaron a que se desarrollara también la cooperación descentralizada privada, la cual puede incluir a cualquier actor representante de la sociedad civil o actores privados sin fines de lucro, aún cuando no participe ningún ente subnacional.

Este nuevo modelo de cooperación descentralizada no se define únicamente por la acción de los gobiernos locales, sino que, posee un enfoque para establecer relaciones directas de los actores locales y poniendo los intereses de la población en el centro de la cooperación. Algunos de los actores que se han considerado parte de la cooperación descentralizada privada o no oficial son las universidades, los bancos privados, las ONG o las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD).

6 La cooperación descentralizada pública u oficial es realizada por entidades públicas subnacionales y puede ser directa o indirecta.

Estos últimos 2 actores se volvieron, para la ciudadanía, una manera muy importante de canalizar la participación en el ámbito internacional, ya que actúan como receptores y generadores de cooperación con distintos entes públicos o privados. El estudio de [Cors \(2014\)](#), señala que cada vez es más común la práctica en la que los gobiernos locales delegan en las ONG el liderazgo e implementación de proyectos dentro de su territorio, y, en la actualidad, se ve mayor movimiento por parte de las ONG al estar familiarizadas y especializadas en ciertas temáticas, y tener una cercanía con la población las hace ser más dinámicas y eficientes para conseguir alianzas de cooperación. Esto también puede determinar un método confiable, tanto por el actor receptor de cooperación, como para los beneficiarios de dicha esta.

Adentrándonos en el papel de las ONG, a través de la cooperación descentralizada, se establece que estas son fundamentales en el nuevo modelo de gobernanza del siglo XXI. Como señala la [Red de Coordinadoras Autónomas de Organizaciones para el Desarrollo \(2020\)](#), desde la gobernanza y, desde la cooperación, que se establece en las ONG, se permite hacer frente a los desafíos y complejidades actuales, con el objetivo de contribuir a perfilar una visión sobre un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo.

En la misma línea de opinión de la Red de Coordinadoras Autónomas de Organizaciones para el Desarrollo, es posible afirmar que ahora existe una forma de gobernanza mucho más horizontal, que genera, frente a la verticalidad de la cooperación estatal, una serie de ventajas comparativas que están inextricablemente relacionadas con una serie de objetivos estratégicos que van más allá del compromiso y deber internacional y moral asumido.

En el Esquema 1 se ejemplifica el papel que tienen las organizaciones no gubernamentales en la cooperación descentralizada, mostrando los factores sociales positivos que se generan al incluir a las ONG dentro de los procesos de este tipo de cooperación.



Esquema 1: ONG y cooperación descentralizada



Elaboración propia con datos de [Red de Coordinadoras Autónomas de Organizaciones para el Desarrollo 2020](#)

En el Esquema 1 se puede apreciar, de manera sencilla, temas mencionados con anterioridad, como lo son la proximidad a la ciudadanía, que muchas veces, de parte de las entidades como bancos o las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo, no se logra establecer ese eje de confianza; sin embargo, las ONG suelen resaltar y ejemplificar mucho más su trabajo para la sociedad, por lo cual brinda un claro ejemplo de sanidad y educación. Otro tema por destacar es la gobernanza y fortalecimiento institucional que brindan estas alianzas de cooperación descentralizada. Al ser entidades sin fines de lucro, a muchos gobiernos o diferentes fondos les agrada más trabajar con las ONG, por lo cual, como se menciona en el Esquema 1, son excelentes catalizadores de fondos.

El análisis del estudio de caso de la ACRXS se abordará desde un marco teórico-conceptual de la teoría de la gobernanza, desarrollada por autores como Rosenau y Czempiel, puesto que aportará una base comprensiva del cambio en el desplazamiento de centralización de poder del Estado hacia otros actores, al resultar insuficientes para dirigir la sociedad. Esta teoría solidifica la base sobre la cual, la gestión de una ONG como la ACRXS resulta pertinente para cumplir con la agenda costarricense, además del apoyo que le es brindado.

Se hará un desarrollo de ideas de fuerza teóricamente sustentadas con el argumento que aporta evidencias empíricas y el desarrollo de la argumentación, a la raíz de los autores mencionados a lo largo de la investigación de la ACRXS como actor de cooperación descentralizada privada, visto desde la teoría de la gobernanza y el desarrollo sostenible.

Por último, se darán conclusiones que aporten sentido a la investigación en torno al tema de la cooperación descentralizada privada en Costa Rica y el papel que la ACRXS han llegado a jugar en esta.

## Antecedentes de la gestión de las ONG en Costa Rica

“El fenómeno de las ONG se institucionaliza en Centroamérica en la primera mitad del siglo XX con apoyo nacional y extranjero y dentro de movimientos tales como: desarrollo comunal, feminista, ecológico, movimientos políticos, defensa de derechos laborales, etc.” (Calvo, *et al.*, 1993).

A partir de la década de los 80, el papel de las ONG, como lo explica Guevara (2015), se concibe con un nuevo valor, debido a la importancia que se le asigna a la gestión privada en el desarrollo, la cual se desplaza más hacia una sociedad de bienestar. Esto provocó una rápida proliferación de las ONG, y es cuando se genera una necesidad de regulación legal. Razón por lo cual, hoy en día, las asociaciones en Costa Rica se encuentran reguladas por la Ley de Asociaciones, en el Decreto Ejecutivo 29496, del 2001 [Ministerio de Justicia y Gracia] Número 218 del año 1939. Además, existen leyes especiales que regulan actividades específicas de estas organizaciones.

Guevara (2015), nuevamente, confirma que, cuando abundan los discursos de cuestionamiento a la eficiencia del Estado y la tendencia a la focalización, privatización y descentralización de la política social y asistencial, se generan las condiciones para que las ONG resurjan y se fortalezcan en sus diversas áreas.

En temas de cooperación internacional relacionados con cambio climático y medio ambiente, motivo de este artículo científico, Costa Rica ha ratificado dos de los tratados más importantes en el nivel ambiental como lo son el Protocolo de Kioto (2005) y el Acuerdo de París (2015). Otro pacto de gran importancia en el nivel mundial y que Costa Rica, en el 2016 resaltó, al ser el primer país en firmar, fueron los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

En esta misma línea, Costa Rica posee 2 mecanismos por canjes de deudas por naturaleza, estos son acuerdos mediante los cuales “el gobierno de Estados Unidos condona parte de la deuda externa a Costa Rica, a cambio de que se comprometa a invertir el monto condonado en un fondo para financiar proyectos de conservación, específicamente, para facilitar la protección, restauración y uso sostenible de los bosques tropicales del país” (Madriz, 2022). El primer

Canje de Deuda por Naturaleza se llevó a cabo el 13 de septiembre de 2007, este fue instaurado entre Los Estados Unidos de América y Costa Rica mediante la firma de 4 acuerdos.<sup>7</sup>

## Asociación Costa Rica por Siempre, un modelo descentralizado de gestión de recursos para la agenda ambiental nacional

En el año 2010, la ACRXS es fundada y se establece como el administrador oficial del segundo Canje de Deuda por Naturaleza de Estados Unidos - Costa Rica. Además, se firma el convenio de cooperación de la alianza público-privada ACRXS-SINAC. Desde sus inicios, la ACRXS ya representaba un fuerte liderazgo en temas como el Programa de Monitoreo Ecológico de las Áreas Protegidas y Corredores Biológicos de Costa Rica (PROMEC-CR), que fue una herramienta para alcanzar las metas de conservación del país hacia 2010. La iniciativa Costa Rica por Siempre centró su objetivo en contribuir, junto con el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), a la sostenibilidad financiera de las Áreas Silvestres Protegidas, a largo plazo.

La ACRXS se compone de 3 partes, como lo aclaró [Hernández \(2021\)](#)<sup>8</sup>, donde menciona que Costa Rica por Siempre en sí no es nada, esto debido a que la misma se divide en 3 partes: el Programa Costa Rica por Siempre, que es la alianza público-privada con el Gobierno, la Asociación Costa Rica, que es la ONG *per se* y, luego, está el Fideicomiso Asociación Costa Rica, que es el mecanismo financiero. Esto ejemplifica la complejidad de la ONG *per se* y por qué es un caso de estudio sumamente interesante, aparte de ser un eje vital para el Gobierno de Costa Rica. Por lo cual podemos entender las 3 aristas de este ente no gubernamental de la siguiente manera:

7 1- El “Acuerdo de Canje de Deuda” entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Banco Central de Costa Rica; 2- El “Acuerdo del Programa de Canje de Deuda” entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Costa Rica; 3- El “Acuerdo Contractual de Comisión por Canje” entre el Gobierno de los Estados Unidos de América, The Nature Conservancy y Conservación Internacional; y 4- El Acuerdo de Conservación de Bosques, entre el Gobierno de la República de Costa Rica, el Banco Central de Costa Rica y las ONG (en este caso, Costa Rica por Siempre).

8 Máster María Luisa Hernández Badilla, Coordinadora de Desarrollo de la Asociación Costa Rica por Siempre. Fuente oral en entrevista brindada.

## Esquema 2: Estructura organización Costa Rica por Siempre



Elaboración propia con datos de la Entrevista a Hernández (2021).

A continuación, se hará una descripción de cada una de las aristas de la ACRXS, para una comprensión más detallada de esta compleja organización.

### ***A. Asociación Costa Rica por Siempre (ONG)***

La ACRXS provee servicios de asesoría, administración de fondos y seguimiento técnico para apoyar al Gobierno de Costa Rica a lograr sus metas en materia de conservación de la biodiversidad. La asociación trabaja en alianza público-privada con el Gobierno de Costa Rica, bajo el objetivo de la agenda de desarrollo; sin embargo, las metas van más allá, estos mismos están ligados a los Objetivos de Costa Rica ante la Convención de Diversidad Biológica de las Naciones Unidas, con las metas existentes llamadas Metas Aichi<sup>9</sup>.

Es importante resaltar que la ACRXS ha coordinado acciones interinstitucionales, con actores como el SINAC, fundaciones de conservación, el MINAE, e interdisciplinarias para la implementación de inversiones responsables en Costa Rica, tomando en consideración principios de economía verde y azul, por ejemplo:

9 La Décima Conferencia de las Partes (COP10) adoptó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, conocido también como las metas Aichi, el cual tiene el propósito de detener la pérdida de la naturaleza, así como el soporte vital de todas las formas de vida en el planeta.

- El programa Costa Rica por Siempre
- La estrategia nacional de control y vigilancia marítima
- La iniciativa “Salvemos Palo Verde”
- La campaña “Todos a Bordo”

Durante su década de gestión, la ACRXS ha realizado acciones que tienen una incidencia directa o indirecta en un tipo de interés ambiental del país, y a partir de ahí, se ha empezado a generar una estructuración de herramientas financieras necesarias para impulsar las inversiones responsables en Costa Rica. Estos actores incluyen a Fundación CRUSA<sup>10</sup>, Procomer<sup>11</sup>, Fundación Banco Ambiental<sup>12</sup>, Fundecooperación<sup>13</sup>, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fundación CEGESTI<sup>14</sup>, entre otras.

## ***B. Programa Costa Rica por Siempre***

Costa Rica asumió el reto de cumplir con las metas del del Programa de Trabajo en Áreas Protegidas de la Convención sobre Diversidad Biológica de las Naciones Unidas<sup>15</sup>; para ello, en el 2010 el Gobierno, con el apoyo de fundaciones y organizaciones aliadas,<sup>16</sup> desarrolló el Programa Costa Rica por Siempre, una iniciativa público-privada sin precedentes, cuyo objetivo es consolidar un sistema de áreas protegidas ecológicamente representativo, manejado de forma eficaz y adaptado a los efectos del cambio climático.

La ACRXS construyó, en conjunto con el Gobierno de Costa Rica, un Plan Quinquenal del Programa Costa Rica por Siempre, esto, para determinar el cumplimiento e impacto de las metas país en el tema de la conservación del Programa de Trabajo en Áreas Protegidas.

---

10 Fundación privada costarricense, orientada al apoyo a proyectos de mejora en calidad de vida y desarrollo sostenible.

11 Agencia de promoción del comercio exterior de Costa Rica.

12 Gestor de iniciativas para coadyuvar al Estado costarricense en su potestad de garantizar el desarrollo sostenible.

13 Gestor de financiamiento orientado al desarrollo sostenible para PYMES.

14 Fundación especializada en generar capacidades para el desarrollo sostenible, por medio de la prestación de servicios de consultoría y capacitación.

15 Conocidas también como metas Aichi.

16 Gordon and Betty Moore Foundation, The Walton Family Foundation, (TNC) y Linden Trust for Conservation (Costa Rica por Siempre, 2016).

Los planes quinquenales los financia, en parte, la ACRXS, con su fideicomiso y sistema de Canje de Deuda por Naturaleza con el Gobierno de los Estados Unidos, es entonces, que el Gobierno de turno participa activamente por medios de sus oficiales gubernamentales e influencias diplomáticas para beneficio del medio ambiente costarricense. Actualmente se han ejecutado 2 planes quinquenales y está en proceso el tercero.

Con el planteamiento del III Plan Quinquenal propuesto, se demuestra que las alianzas público-privadas son un mecanismo eficiente y efectivo que pueden evolucionar en su fortalecimiento con el pasar del tiempo y que el Estado costarricense debe seguir consolidando, para lograr alcanzar el fin último de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad según se desprende de la visión y misión institucionales definidas por el SINAC. (Gutiérrez, 2021)<sup>17</sup>

Dentro de esta alianza público-privada el Estado costarricense define las metas, planifica las acciones y dicta las políticas, mientras que la ACRXS es la encargada de velar por la administración de los recursos y monitorear el avance en el cumplimiento del programa. Esta alianza facilita la implementación de proyectos que mejoren la gestión de los recursos naturales en los diversos ecosistemas en Costa Rica.

### ***C. Fideicomiso Costa Rica por Siempre y Canje de Deuda por Naturaleza***

El programa Costa Rica por Siempre cuenta con dos áreas de operación principales: Un fideicomiso irrevocable y el Canje de Deuda por Naturaleza Estados Unidos - Costa Rica. Las unidades de análisis pueden dividirse en la participación pública, gobernanza y resultados de los programas implementados.

Comenzando por el Canje de Deuda por Naturaleza, se debe aclarar que “este tipo de acuerdos son posibles bajo las disposiciones de la Ley de Conservación de Bosques Tropicales, promulgada en Estados Unidos en 1998. Esa norma regula la utilización por parte del gobierno estadounidense de fondos presupuestales para financiar proyectos de conservación en diversas partes del mundo” (Elosegui, 2006).

La dimensión financiera de la ACRXS se rige por la estrategia de gestión del fondo patrimonial, de manera que las inversiones sean maximizadas, y de la

<sup>17</sup> Rafael Gutiérrez Rojas, Director Ejecutivo SINAC-MINAE.

obtención de fondos de fuentes diversas. Para la conservación de la diversidad, desde el 2010, el Gobierno costarricense, en conjunto con las fundaciones y organizaciones altruistas, mencionadas previamente,<sup>18</sup> recaudó recursos para crear 2 fideicomisos: El fideicomiso irrevocable *Costa Rica por Siempre* y los fondos para el segundo Canje de Deuda por Naturaleza, este último, con el apoyo del Gobierno de los Estados Unidos.

Los Canjes de Deuda por Naturaleza son un mecanismo que se estableció en el año 2007, en Costa Rica, bajo la segunda Administración de Oscar Arias y es administrado desde 2017 por la ACRXS. En la página web de [ACRXS \(2018\)](#) se estipula que “Su objetivo principal es facilitar la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los bosques tropicales de Costa Rica en seis áreas geográficas priorizadas: Osa, La Amistad, Tortuguero, Maquenque, Área Noreste del Rincón de la Vieja y Nicoya”.

Sólo catorce países en todo el mundo tienen acuerdos de canje de deuda por naturaleza con Estados Unidos. Sólo cinco de ellos, incluyendo Costa Rica, tienen más de un programa. Con un valor de 52 millones de dólares, Costa Rica tiene el segundo programa de canje de deuda por naturaleza más grande del mundo, justo detrás de Indonesia. ([Embajada de Estados Unidos en Costa Rica, 2017](#))

El principal mecanismo de financiamiento de la ACRXS se basa en los Canjes de Deuda por Naturaleza. Las áreas financiadas por este programa incluyen representatividad ecológica, efectividad de manejo, y adaptación al cambio climático.

El canje de deuda tiene un mecanismo de gobernanza previamente establecido, que es el fideicomiso que estableció el Banco Central de Costa Rica, quien es el órgano máximo de toma de decisiones del Canje de Deuda por Naturaleza y un administrador que, en este caso, es ACRXS.

Esto se hace a través de un sistema cooperativo y administrativo donde los 3 ejes son: El gobierno de Costa Rica, el Gobierno de los Estados Unidos y la Asociación Costa Rica por Siempre. La metodología se basa en que Costa Rica por Siempre recibe los desembolsos del Banco Central de Costa Rica y esos desembolsos son administrados no por Costa Rica por Siempre, no por el Gobierno de los Estados Unidos, no por el Gobierno de Costa Rica, sino por los 3 actores. ([Hernández, 2021](#))

---

18 Ver nota al pie de página número 15.

Se debe resaltar que también hay otros organismos y entes independientes involucrados, [Hernández \(2021\)](#) menciona la Universidad EARTH, de la Organización de Estudios Tropicales, de la organización de Conservación Internacional de The Nature Conservancy, entre muchas otras. Todas estas son organizaciones externas e internacionales que tienen la función de fiscalizar que los fondos se utilicen de la mejor manera, tanto por el Gobierno, como por Costa Rica por Siempre.

Por lo antes mencionado, sería fácil interpretar que la ACRXS ejecuta múltiples proyectos en pro del bienestar del medioambiente; sin embargo, la ACRXS se considera más un fondo ambiental que una ONG, debido a que ellos, como entidad se dedican a administrar fondos, no se dedican a ejecutar proyectos. Eso hace una gran diferencia en el acceso a los fondos, cómo se utilizan y cómo se invierten.

## **Perspectiva teórica del papel de las ONG en la cooperación descentralizada en Costa Rica**

### ***Teoría de la gobernanza***

Desde la perspectiva centrada del Estado, podemos decir que la gobernanza implica un mecanismo que dirige y guía, a la vez, a la sociedad, adjudicando protagonismo, de manera directa, en el papel del Estado ([Whittingham, 2010, p. 221](#)), afirma que el Gobierno, bajo esta teoría, provee una dirección alineada en la sociedad, y esta, a la vez, no puede ser alterada independiente de los cambios que surjan en la estructura de los gobiernos, en el ejercicio de la descentralización y la democratización.

El concepto de gobernanza ha pasado a entenderse como la toma de decisiones, algunos autores inclusive, de manera mucho más general, afirman que, cuando se habla de gobernanza se hace referencia al término de manejar a las sociedades y a las organizaciones. Aunque esta definición está en cierta parte en lo correcto, se le atribuye que la forma de pensar es un tanto jerárquica y, por lo tanto, de control. Por lo que, si pensamos en esta nueva estructura de la gobernanza, en la que se encuentra dirigiendo el mundo y las relaciones internacionales, así como los nuevos patrones que han emergido, este término no es adecuado a lo que podríamos catalogar como los esfuerzos de democratización y de descentralización de las relaciones de organización y poder.



A pesar de que el término de gobernanza aún se encuentra en una construcción importante, se puede afirmar “La gobernanza es la realización de las relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar las decisiones sobre asuntos de interés público” (Whittingham, 2010, p. 222).

Tomando en cuenta a Leonardi (2015, p. 27) la gobernanza conlleva una perspectiva policéntrica, donde se plantean variables principales, como la participación, que permite comprender que cada persona tiene la posibilidad de ser considerado en las tomas de decisiones, ya sea, mediante forma directa, o a través de instituciones de intermediación legítimas, que representen sus intereses. De tal manera, esta variable de participación plantea un nuevo rol y representación de nuevos grupos de interés en la planificación, decisión, la prestación de servicios de carácter público, programas ambientales, así como, también, aquellos de carácter de la sociedad civil, tomando fuerza, de esta manera, las ONG, en la realización de programas mixtos de carácter público/privado.

De esto se deriva otra variable que tiene que ver con la interacción del Estado-ciudadanos-ONG, que plantea que ahora la comunicación gubernamental también ha abierto un canal entre organizaciones no gubernamentales y la comunidad, permitiendo así la cooperación entre gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o fuera de las fronteras. Bajo esta lupa se da una valiosa existencia y alcance de proyectos, que son el fruto de la cooperación entre los gobiernos con organizaciones aliadas (Grandas 2010, p. 51).

La alianza entre organizaciones y gobiernos ha permitido, en los últimos años, poder hablar de una gobernanza policéntrica (Stockholm Resilience Centre, 2020) diversa, donde se interpreta que existe un proceso mucho más descentralizado y del cuál las organizaciones, a través de la alianza y la cooperación, han empezado a dinamizar y a tener un papel importante en el contexto global y de las relaciones de actores en el escenario internacional.

Dentro del estudio de caso de la ACRXS, la teoría de la gobernanza funciona como una teoría interpretativa de la toma de decisiones y la complejidad de las ONG, y de la misma que se desarrolla en este estudio de caso. Debido a la gran cantidad de actores involucrados, de diferentes ámbitos e intereses, la toma de decisiones se vuelve de suma importancia en la correcta ejecución de la cooperación, y la gobernanza comienza a descentralizarse, gracias a la acción organizativa civil, tanto pública como privada.

La ACRXS tiene como principal misión potenciar alianzas, en este caso puede ser con actores públicos, como lo es el Gobierno Central de Costa Rica y

con actores privados, como lo es La Fundación Pacífico, conformada por cuatro fondos ambientales de diversos países latinoamericanos<sup>19</sup>, la cual “tiene el objetivo de movilizar recursos financieros para la gestión integral de los ecosistemas marino-costeros y oceánicos del PET y la gestión de recursos para la conservación de la biodiversidad y el bienestar humano” (*Asociación Costa Rica por Siempre*, 2023).

El manejo de gobernanza que posee la ACRXS queda en evidencia. Por más de 10 años ha demostrado ser capaz de manejar fondos internacionales y nacionales de carácter altruista, tiempo durante el cual siempre ha brindado ajuste de cuentas claras y concisas. Ergo, es un actor que ha mostrado capacidades para seguir siendo el puente entre el Gobierno de los Estados Unidos, los fideicomisos y los Canjes de Deuda por Naturaleza.

### *Enfoque de desarrollo sostenible*

Dentro de este artículo científico, el enfoque del desarrollo sostenible resulta pertinente. *Sandra Madroñero Palacios y Tomás Guzmán-Hernández (2018)* lo entienden por la interacción de componentes políticos, sociales, económicos y ecológicos que establecen una interrelación, por tanto, su interacción se da de manera desequilibrada; donde el proceso sea capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.

“La creciente necesidad que surge de proteger la naturaleza y sus recursos ha generado diversas propuestas encaminadas a lograr el desarrollo sostenible. Desde hace décadas tienen lugar complejas relaciones entre las ideas de desarrollo y las alertas ambientales” (*Gracia-Rojas J, 2015*) y, desde esta perspectiva, es que se diseñan los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030, por ejemplo, en los que Costa Rica fue el primer país firmante en tomar la decisión de acoplarse a ellos.

El desarrollo sostenible no nace solo de la necesidad de evitar el colapso ambiental que se ha venido previendo desde el siglo pasado, también se entiende como un enfoque que debe ser aportado a todos los ámbitos sociales; esto significa repensar una economía y urbanización verde, con involucramiento de las comunidades dentro de los proyectos de sostenibilidad, y donde la presión no

<sup>19</sup> Patrimonio Natural (Colombia), Fondo Acción (Colombia), Fundación Natura (Panamá) y Costa Rica por Siempre.

recaiga, solamente, desde el ámbito gubernamental, sino que haya una responsabilidad desde el eje público, privado y civil para realmente ver los resultados.

El enfoque de desarrollo sostenible ayuda a entender el contexto en el cual se generan las motivaciones para el cambio de paradigma que busca el desarrollo de la sociedad, en balance sostenible con la naturaleza, es por esto por lo que un país como Costa Rica<sup>20</sup> resalta tanto en este aspecto. El desarrollo sostenible se establece como el mejor medio para lograr una economía verde y azul en tiempos de crisis medioambiental, e incluye una participación multiactor; es decir, comunidades organizadas, las ONG, los gobiernos locales, los países cooperantes, etc. La ACRXS funda su visión dentro de la búsqueda de la protección de la biodiversidad, mostrando su compromiso con el desarrollo sostenible y su importancia en el nivel nacional e internacional.

## **Asociación Costa Rica por Siempre como actor de cooperación descentralizada privada visto desde la teoría de la gobernanza y el enfoque de desarrollo sostenible**

Según se ha venido desarrollando, la ACRXS destaca, en el nivel organizativo, por sus múltiples alianzas y acciones a través de los últimos 12 años, los cuales han sido posibles a partir del convenio público-privado, que ha implementado desde un inicio y por su sistema de financiamiento a través de fideicomisos y canjes de deuda.

El trabajo que ha realizado la ACRXS se puede analizar como un tipo de cooperación descentralizada privada por su trabajo directo con donantes internacionales privados y públicos, como anteriormente fue expuesto. Sin embargo, también resulta pertinente añadir que los canjes de deuda y los fideicomisos obtenidos para el financiamiento de esta asociación han sido gracias a las alianzas público-privadas, en las cuales el Gobierno ha jugado un rol importante, por lo que, dentro de esta caracterización, también existe cooperación gubernamental directa, y esta amalgama de tipos de cooperación logran establecer los recursos que la ACRXS se garantiza.

El hecho de que en el año 2010 se fundara la ACRXS y se creará la alianza pública con el SINAC para manejar el segundo canje de deuda levanta la reflexión

20 Que ha sido galardonado internacionalmente por su acción medioambiental con premios como Earthshot de The Royal Foundation en 2021 y Champions of the Earth de Naciones Unidas en 2020.

de que, si bien el SINAC ha sido una institución fuerte dentro del país durante los últimos 25 años, la añadidura de la ACRXS fortalece la gestión de conservación de la naturaleza que se busca alcanzar en el país, y genera este desplazamiento de poder de la centralización del Estado a la función de la ONG como actor descentralizado, aspecto del que habla la teoría de la gobernanza, aunque exista una alianza con el mismo.

Según lo indica Rojas<sup>21</sup> (2021), gran parte de la gestión de la ACRXS, en conjunto con el SINAC, ha sido enfocada en dotar de planes de manejo a las áreas de conservación, puesto que gran parte de estas no los tenían o se encontraban desactualizados. Además, han logrado gestionar bien el trabajo, en conjunto con las comunidades, dentro de las áreas de conservación, ya que es un proceso en el cual debe existir una inclusión y entendimiento de causa. Esto responde al enfoque del desarrollo sostenible, donde la función ambiental no se puede ver limitada en sus casillas, sino que debe emerger y ser parte de las características sociales, políticas y económicas de las zonas.

Un trabajo en conjunto de estas 2 entidades ha permitido el progreso ambiental del país y todos sus reconocimientos en el nivel internacional. Se rompe así el esquema estatista, donde se espera que el Gobierno debe brindar todas las mejoras posibles; sin embargo, este es un claro ejemplo de los beneficios que pueden traer las alianzas público-privadas.

Rojas (2021) también trae otro tema a la mesa, el cual resulta una crítica a la gestión gubernamental en específico, puesto que él, desde su experiencia dentro del SINAC, también visualizó las faltas que este mismo posee. El exdirector señala que la existencia del apoyo internacional y el financiamiento hacia las ONG genera una presión sobre la función gubernamental, puesto que, si bien se consiguen los fondos y se generan las alianzas público-privadas, el personal gubernamental se queda corto a la hora de poder dar abasto con las funciones necesarias, esto debido, en parte, a la falta de personal que posea la capacitación técnica necesaria para poder llevar a cabo los proyectos, contrario al personal de ACRXS.

Este desbalance existente entre la gestión pública y la gestión de las ONG que llegan a colaborar, crea un escenario de trabajo que no se complementa a la hora de desarrollar los proyectos, y aunque se cuente con los fondos y el financiamiento otorgado, la diligencia y desarrollo no cumplen las expectativas deseadas.

21 Exdirector del SINAC, Luis Alberto Rojas. Entrevista.

Una segunda crítica que realiza [Rojas \(2021\)](#) va más en relación con la función interna de las ONG y una gran problemática existente en torno a la gestión a largo plazo, puesto que, si bien se pueden obtener los fondos de capital externo para los proyectos deseados, cuando un proyecto finaliza la posibilidad de continuar financiando cuestiones administrativas, de personal o de contrapartida se complica, por lo que no hay un seguimiento adecuado de estos.

Sin embargo, es también necesario considerar el hecho de que, si una ONG no puede contar con el apoyo financiero estatal, civil o de empresas privadas, se debe recurrir al financiamiento externo, el cual genera un nuevo paradigma.

La mayoría de las ONGs locales no usan el aditamento en desarrollo en su denominación y no se presentan así públicamente. Este dinero es traído mediante proyectos que deben ser aprobados por las ONGDs financiadoras, conforme las prioridades que estas vayan fijando, estableciéndose el modelo privatizador de dependencia norte-sur (relación de dependencia ONGD y ONG a nivel micro) [...] La inmensa mayoría de las ONGs locales no existen sin la dependencia del financiamiento externo y el reconocimiento del estado ([Fontenla y Belotti, 1999](#)).

En este tema [Chaves22 \(2021\)](#) confirma que muchas veces por adaptarse a los cooperantes o los diferentes fondos a los cuales se concursan, se limitan a las organizaciones a trabajar únicamente bajo los valores y metas de los cooperantes en específico, por lo cual puede desviar la misión y visión de la ONG *per se*.

En características de gobernanza la ACRXS debe lidiar con diversas triangulaciones de decisiones, donde se incluye a la ONG, por sí misma, al Gobierno de los Estados Unidos, a los donantes y los filántropos, al Banco Central de Costa Rica y, por último, al SINAC y al Gobierno Central de la República, por lo cual su administración, en muchas ocasiones, se puede ver limitada por los intereses de todos los actores involucrados.

Si bien la ACRXS posee un esquema laboral sumamente transparente y con una planificación muy estratégica ([Hernández, 2021](#)), y maneja este fideicomiso norteamericano en pro del medio ambiente de Costa Rica, a la vez debe seguir los lineamientos del donante, por lo cual, a menudo, se ve limitada en el uso de estos fondos para proyectos sociales o de desarrollo que no apruebe el Gobierno de los Estados Unidos. Confirmando la crítica que brinda [Chaves, J. \(2021\)](#).

---

22 Coordinadora de cooperación internacional de la ONG costarricense ONESEA, Julissa Chaves. Entrevista.

Por lo cual, se puede concluir, que muchas veces, a pesar de los lineamientos de las ONG, estas deben adaptarse a las necesidades del ente donante, esto, debido a la necesidad del dinero para la ejecución de sus proyectos. Lo anterior, desvía la visión y misión original del ente que recibe la cooperación descentralizada.

Es importante recalcar que, en teorías de desarrollo sostenible, Estados Unidos es uno de los mayores cooperantes del mundo; no obstante, han existido múltiples críticas al modelo. El país deudor o el país beneficiario del canje pierde liderazgo de decidir sobre el manejo de sus propios recursos, esto debido a que se faculta al Gobierno estadounidense a tener voz y voto en la toma de decisiones.

El ambientalista [Hildebrando Vélez \(2004\)](#) realiza una crítica de los diversos proyectos de conservación locales que se implementan bajo la normativa del cumplimiento de los programas de canjes de deuda por naturaleza. El autor explica que esos proyectos e iniciativas estarían planteados con actores particulares, por ejemplo las ONG, para que realicen diferentes tareas y objetivos que son responsabilidad del Estado. En este caso, la ACRXS, lo que denota un debilitamiento del Gobierno Central al transferir sus funciones a actores de carácter privado.

No obstante, no todo se debe ver de manera negativa. En el 10.º Aniversario de la ACRXS se hace mención de todo lo logrado por esta ONG: más de 450 proyectos impulsados; alcanzando compartir con 90 organizaciones beneficiarias y 400 aliados de 37 países diferentes, mediante la elaboración de 57 planes de manejo y 170 planes específicos, con los cuales se han fortalecido las áreas silvestres protegidas, cambios en el mapa de Costa Rica, al impulsar la creación de áreas marinas de manejo de montes submarinos: Cabo Blanco, Bahía Santa Elena y Barra del Colorado, aumentando en más de 11 000 km<sup>2</sup> el territorio marino protegido del país; también se ha compartido este mensaje de perpetuidad con 4 000 personas que han asistido a eventos y actividades de fortalecimiento de capacidades, impactando a 400 comunidades en conjunto con 50 consejos locales y 400 funcionarios del SINAC ([Costa Rica por Siempre, 2020](#)).

## Conclusiones

El Programa Costa Rica por Siempre es un ejemplo de gobernanza ambiental que existe en el país y destaca también en la región latinoamericana. Ha creado y gestionado, a través de esfuerzos de cooperación descentralizada privada, la sostenibilidad financiera, ha brindado oportunidades de mejora en materias de economía verde y azul y todo esto, mediante figuras como los fideicomisos, inversiones y fondos de cooperación que permiten la capitalización de los proyectos.

El avance en los 2 principales ejes del Programa Costa Rica por Siempre aporta información valiosa para la conservación ambiental del país y las perspectivas de recuperación a futuros ecosistemas. También señala y brinda guías, de manera anual, sobre qué acciones deben seguir siendo consistentes, como Gobierno, con el objetivo de mantener estándares que permitan mejorar la calidad de vida de las personas que se relacionan con el ambiente, esto es, buscar la forma en la que Costa Rica ejecute, de manera correcta, un desarrollo sostenible. Esto se logra mediante decisiones de política pública, donde al ser los ejecutores del Canje de Deuda por Naturaleza, les permite tener influencia sobre estas decisiones, permitiendo así, el desempeño económico del país a futuro, su sostenibilidad, y los retos que aún quedan por superar.

Estas políticas permiten que Costa Rica se coloque en un lugar favorable frente a la gestión ambiental de otros gobiernos alrededor del mundo, y se ha demostrado en los premios que ha ganado con anterioridad. Desde las primeras etapas de diagnóstico del programa, la ACRXS se ha encargado de establecer alianzas estratégicas para que cada iniciativa ayude a consolidar los avances de la organización. Estas asociaciones público-privadas fortalecen la participación ciudadana, la confianza gubernamental en la gestión del cambio climático e incentivan a otros países de la región a seguir modelos similares.

El programa Costa Rica por Siempre representa una contribución de valor no solo por lo antes descrito, sino también por sus implicaciones en la gobernanza local, la cooperación descentralizada y el marco legal internacional que, si bien puede usarse como ejemplo a seguir, requiere de la contextualización de cada país para que sea exitoso. Cada estructura institucional es distinta, cada ecosistema es único, y las poblaciones son diversas en cada región; por lo tanto, deben ser tratadas con el mismo rigor, con respeto por la diversidad, transmitiendo estrategias de gobernanza transparentes, que generen efectos ambientales favorables, duraderos en el largo plazo.

Dentro del análisis de este documento, se visualiza que la ejecución del Estado costarricense se ve restringida a la hora de ejecutar este tipo de proyectos ambientales, financiados por terceros, ya que la estructura de dónde provienen los fondos no permite ejecutar más allá de los objetivos que se establecen por los actores cooperantes. En esta misma línea, existe una importante visualización, en particular de las tareas, que son fundamentalmente responsabilidad del Estado costarricense, en la medida en que se limita su participación y se traslada la responsabilidad de funciones a actores de carácter privado. Se cuestiona si el Gobierno de turno realmente puede manejar este tipo de estrategias, o si existen otros ámbitos de la política en donde también se apliquen estrategias afines.

La ejecución que ha desarrollado el programa Costa Rica por Siempre ha sido ejemplo, pero dentro de las teorías estatocentrismo y de gobernanza, no deberían ser estas entidades los pilares de la legislación, deberían ser complementos de ella.

A pesar de los desafíos encontrados dentro de la institucionalidad, la Asociación Costa Rica Por Siempre ha demostrado, por más de diez años, que el correcto compromiso y el manejo adecuado de fondos puede hacer que se establezca un ente de respeto y admiración en el nivel nacional e internacional, dejando de lado los modelos ordinarios de cooperación y gobernanza, y siendo una institución administradora de un canje de cambio hacia una deuda externa y asentando un ente regulador del mecanismo de canje de cambio por deuda.

## Referencias

- Antezana, P. (s. f.). Marco jurídico que regula a las organizaciones sin fines de lucro en Centroamérica. <http://www.vrijmetselaarsgilde.eu/Maconnieke%20Encyclopedie/FMAP~1/REFORM/reform3/index-10.htm>
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Asociación Costa Rica por Siempre. (s. f.). *Fideicomiso Irrevocable Costa Rica por Siempre*. Asociación Costa Rica Por Siempre. <https://costaricaporsiempre.org/programas/fideicomiso-irrevocable-costa-rica-por-siempre/>
- Asociación Costa Rica por Siempre. (2017). *¿Qué es el II Canje de Deuda por Naturaleza EE. UU.-C. R. Asociación Costa Rica Por Siempre?* <https://canje-porbosques.org>
- Asociación Costa Rica por siempre. (2018). *Informe anual 2018-2019*. <https://costaricaporsiempre.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Anual-ACR-XS-2018-2019.pdf>
- Asociación Costa Rica por siempre. (2023). *Informe anual 2022*. <https://costaricaporsiempre.org/wp-content/uploads/2023/03/Memoria-anual-2022.pdf>
- Asociación Costa Rica por Siempre. (2016). *Programa Costa Rica por Siempre. (Subtitulado)* <https://www.youtube.com/watch?v=bs7vUkl7HO8&t=4s>
- Asociación Costa Rica por Siempre. (2017). *Asociación Costa Rica por Siempre (Subtitulado)*. [https://www.youtube.com/watch?v=XTeLFbNin\\_U&t=18s](https://www.youtube.com/watch?v=XTeLFbNin_U&t=18s)  
[https://www.youtube.com/watch?v=XTeLFbNin\\_U&t=18s](https://www.youtube.com/watch?v=XTeLFbNin_U&t=18s)
- Asociación Costa Rica por Siempre. (2017). *¿Qué es el primer canje de deuda EE. UU.- C. R.?* <https://www.youtube.com/watch?v=6mkLKSqZVvI>



- Asociación Costa Rica por Siempre (2018). *¿Qué es el primer canje de deuda?* <https://www.youtube.com/watch?v=iJtErAadIGA>
- Asociación Costa Rica por Siempre. (2020). *10.º Aniversario Asociación Costa Rica por Siempre*. <https://www.youtube.com/watch?v=-DFhkQSJYjA>
- Asociación Costa Rica por Siempre. (2020). *Informe anual 2019-2020*. [https://costaricaporsiempre.org/wp-content/uploads/2021/02/ASCXS\\_Informe-anual-2020.pdf](https://costaricaporsiempre.org/wp-content/uploads/2021/02/ASCXS_Informe-anual-2020.pdf)
- BancoMundial. (2021). *Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica*. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SJRBjnQHBRgJ:documents1.worldbank.org/curated/en/982731468201587870/pdf/242810SPANISH01ates0del0CS01PUBLIC1.pdf+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=cr>
- BID. (2017). *Gobernanza y medio ambiente. Conexión INTAL*. <https://conexion-intal.iadb.org/2017/04/27/gobernanza-y-medio-ambiente/>
- Botero A. M. & Arango A. I. (2017). *Guía de cooperación internacional para ONG y organizaciones de la sociedad civil*.
- Branner Luggger. (2010). *Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las áreas naturales protegidas mexicanas*. *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (2), 283-310
- Calvo, M.; Chinchilla, M.; Coto, G.; Pachecho, E. (1993). *Las organizaciones no gubernamentales y su participación en la gestión de la política social costarricense*. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-1-1993-01.pdf>
- Centro de Investigación Jurídica en Línea. (s. f.). *Las Organizaciones No Gubernamentales. Informe de Investigación CIJUL*. Convenio de Colegio de Abogados. Universidad de Costa Rica.
- Chaves, J. (15 de octubre, 2021). *Comunicación personal*. Costa Rica.
- Chiani A., et all. (2009). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=c920df51-f9ec-b210-e38d-2bbe7024dd3c&groupId=287460](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=c920df51-f9ec-b210-e38d-2bbe7024dd3c&groupId=287460)
- Colombia Acción Social. (2011). *Introducción al manual de acceso a la cooperación internacional de fuentes no oficiales*. <http://media.utp.edu.co/planeacion/archivos/documentos-de-interes-de-g-p-i/992manualdeaccesoalacooperacio769nong.pdf>
- Comisión Europea (1992). *Decentralized cooperation*. Objectives and methods. Bruselas: Comisión Europea.

- Cordero, J., Dixon, E. & Molina, N. (2019). *Actores no tradicionales de la cooperación internacional en Costa Rica durante el periodo 2006-2010*. <https://repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/17543/5.%20Actores%20no%20tradicionales%20de%20la%20cooperacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cors, C. (2014). La cooperación descentralizada pública. <https://www.diba.cat/documents/228621/146921844/Documento+Base+Tema+3.pdf/124bbce5-adc5-4736-915c-5c5794c5a8a5>
- Elosegui, J. (2006). Canjes de deuda por naturaleza. *Revista Biodiversidad*, 49, 21-23. <https://grain.org/es/article/entries/1120-canjjes-de-deuda-por-naturaleza>
- Estrategia Nacional de la Biodiversidad y su plan de acción 2016-2025*. Costa Rica
- Fallas, M. & Barrios, K. (2016). *Fortalecimiento de la Dirección Ejecutiva de la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica en Gestión de Cooperación Descentralizada*. Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia, Costa Rica.
- Fontenla, M. y Belotti, M. (1999). ONGs, financiamiento y feminismo; Anuarios de Hojas de Warmi. No. 10. <https://revistas.um.es/hojasdewarmi/article/view/171271>.
- Garzón, L. (2008). *Los Gobiernos Locales en la Esfera Global. Consecuencias de la entrada de los gobiernos locales en el ámbito internacional*. Ponencia para la III Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UEAL, 2008, p. 12.
- Gómez Gil, C. (2005). Nuevas vías para el codesarrollo de la cooperación descentralizada. *Cuadernos Bakeaz*, n.º 72. España.
- Gracia-Rojas, J. P. (2015). *Desarrollo sostenible: origen, evolución y enfoques. (Documento de docencia N.º 3)*. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. doi: <http://dx.doi.org/10.16925/greylit.1074>
- Grandas, A. (2010). *La cooperación descentralizada para el desarrollo como un nuevo modelo de cooperación para el desarrollo*. [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Izk\\_Wmb7IkkJ:https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/4+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=cr](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Izk_Wmb7IkkJ:https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/4+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=cr)
- Guendell, L. & Rivera, R. (1991). *Concepciones y propuestas actuales de política social en América Latina. Proyecto crisis y política social en Centroamérica: Tendencias y perspectivas*. San José: CSUCA
- Guendell, L. & Rivera, R. (1991). *La reestructuración de la política social en Centroamérica: modalidades de reconfiguración del Estado y la sociedad*. Avance de investigación. San José: CSUCA, PROASA-ICAP

- Guevara Meza, A. (2015). *Revisitando las ONG como objeto de estudio: consideraciones para una aproximación crítica inicial*. Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo. Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica.
- Gutiérrez, R. (29 de 09 de 2021). *Comunicación personal*. Costa Rica.
- Hernández, M. (17 de 09 de 2021). *Comunicación personal*. Costa Rica.
- Hourcade, O. (2012). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. Trabajos de Investigación en Paradiplomacia: Una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales. *Revista TIP N.º 1*. Buenos Aires, Argentina.
- I Canje de Deuda por Naturaleza. (s. f.). Proceso de participación. <https://primercanjedeuda.org/proceso-de-participacion/>
- IDB. (2020). Indicadores de Gobernanza Ambiental 2020. Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe. BID-World Justice Project. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Indicadores-de-gobernanza-ambiental-para-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Institute on Governance. (2019). What is the governance. <https://iog.ca/what-is-governance/>
- Leonardi R. (2015). *Making Democracy Work*. [https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/408189/mod\\_resource/content/1/Uvod%20Robert%20D%20Putnam\\_%20-Making%20democracy%20work%20\\_%20civic%20traditions%20in%20modern%20Italy.pdf](https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/408189/mod_resource/content/1/Uvod%20Robert%20D%20Putnam_%20-Making%20democracy%20work%20_%20civic%20traditions%20in%20modern%20Italy.pdf)
- Ley de Asociaciones N.º 218*, de 8 de Agosto de 1939, pp. 1-17. [http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=32764&nValor3=83259&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=32764&nValor3=83259&strTipM=TC)
- Liberti, A. (2006). Actores indispensables: Las ONG y la cooperación para el desarrollo. *Portal de Revistas Universidad Rosario*. 255-277. Ciudad de México.
- Madriz, A. (2022). Dueños de bosques podrían recibir hasta €60 millones por conservación de naturaleza. *La República*. <https://www.larepublica.net/noticia/duenos-de-bosques-podrian-recibir-hasta-60-millones-por-conservacion-de-naturaleza>
- Madroñero-Palacios, S. & Hernández, T. (2018). Desarrollo sostenible. Aplicabilidad y sus tendencias. *Revista Tecnología en Marcha*. 31. [https://revistas.tec.ac.cr/index.php/tec\\_marcha/article/view/3907](https://revistas.tec.ac.cr/index.php/tec_marcha/article/view/3907).
- Malé, J. (2006). *Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos*. Conferencia presentada en Montevideo. Marzo, 2006. [https://dhls.hegoa.ehu.es/uploads/resources/4723/resource\\_files/Malé\\_Especificidades\\_de\\_la\\_cooperación\\_descentralizada\\_pública\\_2007.pdf?v=63735507977](https://dhls.hegoa.ehu.es/uploads/resources/4723/resource_files/Malé_Especificidades_de_la_cooperación_descentralizada_pública_2007.pdf?v=63735507977)

- Morales, H. (2010). *La Cooperación Internacional en Centroamérica. Una mirada crítica de los sujetos políticos de la región*. MUGARIK GABE. Guatemala.
- Moreno Mesa, A. (2019). *La cooperación internacional descentralizada para el desarrollo: el papel de AIESEC en América Latina*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Oddone, N. (2016). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en américa latina. *Revista de Relaciones Internacionales*. N.º 89.2 • Julio-diciembre.
- Pérez Aitor. (2011). *Crisis y debate en la cooperación descentralizada (ARI)*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/crisis-y-debate-en-la-cooperacion-descentralizada-ari/>
- Red de Coordinadoras Autonómicas de Organizaciones para el Desarrollo. (2020). *Cooperación descentralizada en un nuevo sistema de cooperación española*.
- República de Costa Rica. (2009). *IV Informe de País al Convenio sobre la Diversidad Biológica*. <https://costaricaporsiempre.org/wp-content/uploads/2020/11/informe-pais-cbd.pdf>
- Rojas, L. (29 de 09 de 2021). Comunicación personal. Costa Rica.
- Sampieri, R. H. (2014). *Metodología de la investigación*. México D. F.: McGraw Hill Education. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Sistema Costarricense de Información Jurídica. (2023). *Reglamento a la Ley de Asociaciones*. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46358&nValor3=69968&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46358&nValor3=69968&strTipM=TC)
- Stockholm Resilience Centre. (2020). *Promover una gobernanza policéntrica*. <https://applyingresilience.org/es/promover-una-gobernanza-policentrica/>.
- Teegen, H., Doh, J. P., & Vachani, S. (2004). The importance of nongovernmental organizations (NGOs) in global governance and value creation: An international business research agenda. *Journal of International Business Studies*, 35(6), 463-483.
- US Embassy San José. (2017). *Décimo aniversario de los Canjes de Deuda por Naturaleza entre los Estados Unidos y Costa Rica*.
- Vélez, H. (2004). “Canjes de deuda por naturaleza”. *Revista Biodiversidad*, número 42. Octubre de 2004.
- Whittingham. M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24/26>



## ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AND INTERNATIONAL RELATIONS: A SYSTEMATIC REVIEW OF THEORIES, METHODS, AND ISSUES IN LATIN AMERICAN PUBLICATIONS<sup>1</sup>

### GOBERNANZA AMBIENTAL Y RELACIONES INTERNACIONALES: UNA REVISIÓN SISTEMÁTICA DE TEORÍAS, MÉTODOS Y PROBLEMÁTICAS EN PUBLICACIONES LATINOAMERICANAS

Elia Elisa Cia Alves<sup>2</sup>

ORCID: 0000-0002-0434-7656

Andrea Quirino Steiner<sup>3</sup>

ORCID: 0000-0002-1767-0188

Agnes María Freitas Amaral<sup>4</sup>

ORCID: 0000-0003-0673-6222



#### ABSTRACT

Home to the Amazon and other important biomes and to countries with long coastlines, most of Latin America faces a variety of enduring environmental challenges. Nonetheless, the region's academic production on international environmental policy is fragmented and dispersed. This study aims to systematically analyze the literature on environmental governance in Latin America (2004–2023), with a special focus on theoretical approaches, methods, and issues. Our sample includes papers published in indexed academic journals written in English, Portuguese, or Spanish to answer the following question: How can Latin American literature on environmental policy help us understand environmental governance in the region and globally? Complementarily, we ask the following: What topics have been prioritized? What theories and methods have been used? What gaps remain? We suggest a future research agenda and hope to help strengthen the international relations (IR) environmental governance literature by providing subsidies to improve research in the region.

1 Our database is available at: [https://osf.io/mvabx/?view\\_only=a8e30a6c1a424268813e2cc02e64f945](https://osf.io/mvabx/?view_only=a8e30a6c1a424268813e2cc02e64f945)

2 Federal University of Paraíba, International Relations Department, (Brazil). Associate Professor. PhD in Political Science. Email: [eliacia@gmail.com](mailto:eliacia@gmail.com)

3 Federal University of Pernambuco, Political Science Department (Brazil). Associate Professor. PhD in Political Science. Email: [ecodea@gmail.com](mailto:ecodea@gmail.com)

4 Federal University of Pernambuco, Study Group on Environment, Politics and International Relations, (Brazil). Research Assistant, Bachelor in International Relations. Email: [agnesmfamaral@gmail.com](mailto:agnesmfamaral@gmail.com)

Elia Elisa Cia Alves, Andrea Quirino Steiner y  
Agnes María Freitas Amaral



**Keywords:** environmental policy, international environmental policy, Latin American environmental policy, systematic literature review, global environmental politics, environmental crises.

## RESUMEN



Hogar del Amazonas y de países con largas costas, la mayor parte de América Latina enfrenta una variedad de desafíos ambientales duraderos. Sin embargo, la producción académica de la región sobre política ambiental internacional está fragmentada y dispersa. El propósito de este estudio es analizar sistemáticamente la literatura sobre gobernanza ambiental en América Latina (2004-2023), con especial enfoque en teorías, métodos y problemáticas. Nuestra muestra incluye artículos publicados en revistas académicas indexadas, escritos en inglés, portugués o español, con el fin de responder a las siguientes preguntas. ¿Cómo puede la política ambiental latinoamericana contribuir a la comprensión de la gobernanza ambiental en la región y a nivel global? ¿Qué temas se han priorizado? ¿Qué teorías y métodos se han utilizado? ¿Qué vacíos quedan? Sugerimos una futura agenda de investigación y esperamos ayudar a fortalecer la literatura sobre gobernanza ambiental de las RI proporcionando insumos para mejorar la investigación en la región.

**Palabras clave:** política ambiental, política ambiental internacional, política ambiental latinoamericana, revisión sistemática de literatura, política ambiental global, crisis ambientales.

## 1. Introduction

Latin America is home to approximately 40% of the world's species, more than a quarter of the Earth's forests, a quarter of its mangroves, and the second-largest coral reef on the planet (Blackman, 2021; TNC, 2021). Despite the importance of the environment for those countries, most of them are not well positioned in terms of their social-environmental performance. For instance, considering the 21 largest Latin American countries between 2012 and 2022, eight countries had decreasing scores in the Environmental Performance Index. If Latin America were a country, its position would be 94 (out of 180 countries, considering the country's averages), and its score would be 41.09 out of 100 (EPI, 2022). Socially, 18 of the 20 most unequal<sup>5</sup> countries in the world are located in Latin America (World Bank, 2022). Politically, the region has staged frequent corruption scandals and recurrent coup attempts<sup>6</sup>, and major government actors have been absent or have not actively participated in leading global environmental negotiations and accords (Gallagher, 2012; Kopra, 2020). Nevertheless, some countries, like Brazil, have enormous potential in terms of

5 The average Gini Index for Latin America was 45.47 (the lower, the better), and 18 of those countries topped among the 20 most unequal countries of the world (World Bank, 2022).

6 We support our claim based on Peyton *et al.* (2023), who show there were about nine attempted and four successful *coups d'Etat* in Latin American countries between 2000 and 2023.

environmental leadership (Hochstetler, 2022), and in specific topics countries have promoted remarkable initiatives (Castro *et al.*, 2011).

Although it cannot do this on its own, academia is crucial to finding solutions to mitigate the global environmental crisis (Castro *et al.*, 2011). Yet, regardless of the importance of understanding environmental governance dynamics in the region, Latin American countries' academic production concerning environmental policy and governance seems to be fragmented and dispersed. This is especially true when considering the international level of analysis.

Therefore, we seek to answer the following question: How can Latin American environmental policy literature help us understand environmental governance in the region and globally? Complementarily, we seek to map what theories and methods have been used, what topics have been prioritized, and what gaps remain. In short, this study aims to systematically analyze the environmental governance literature published in Latin American journals registered by the SciELO Index. We focus on theories, methods, and issues used to analyze the international dimension of governance. Our sample includes 69 peer-reviewed papers written in English, Portuguese, and Spanish. We hope to help strengthen the IR (International Relations) environmental governance literature by providing subsidies to improve research in the region.

This paper is organized in the following manner. Section 2 discusses how international relations (IR) perspectives deal with the environment in terms of theories, methods, and issues framing the main categories used in our empirical analysis. Section 3 presents the main types of literature review and the protocols adopted here. Section 4 presents some bibliometric results and applies the categories we identified previously in a self-compiled database of 69 Latin American articles published between 2004 and 2023. Section 5 presents our final considerations, highlighting the main gaps and challenges identified and suggesting a future research agenda.



## 2. International Relations and the Environment: Theories, Methods, and Issues Towards the Idea of Environmental Governance

### *Theories*

Global environmental politics is complex and challenging and has been the subject of much research. The debate around this topic has become increasingly interdisciplinary, with contributions from scholars of a variety of fields—including international relations, political science, geography, environmental science, and economics. Before attaining a broader perspective, such as environmental governance, several different theoretical approaches coexisting to this day were developed.

Stevis (2014) draws a trajectory of studies in international environmental politics (IEP) since World War II and points out how the area has broadened over time in terms of scope and approaches. According to the author, the early literature was dominated by Anglo-American scholars applying geopolitical frameworks, which focused on global environmental problems such as overpopulation and the exploitation of natural resources. By the mid-1960s, ecopolitical thinking had begun to emerge, which emphasized the interconnectedness of the global ecosphere. In the following decade, there was a shift towards more specific issues, such as ocean pollution and the law of the sea.

Two major ideas stood out in the 1980s: sustainable development and global environmental change. By the end of the 1990s, the growing awareness of the interconnectedness of environmental problems, the increasing number of international environmental agreements, and the rise and strengthening of non-state actors in politics favored a broader theoretical umbrella that brought forth a distinct subfield within international relations: *global environmental politics*. The consolidation of the idea as a discipline resulted in the creation of a journal with the same name. *Global Environmental Politics* (GEP) was created in 2000, with Peter Dauvergne as founding editor.

Nevertheless, organizing theoretical contributions within such complex research agendas is difficult. Considering the international relations field is generally divided between positivist and postpositivist or critical approaches, most authors agree on the predominance of the traditional paradigms from IR

theories: realism, liberalism, constructivism<sup>7</sup> (as positivist approaches), structuralism, Marxism, post-structuralism, and feminism (as critical approaches), among others. Yet most analysts recognize that this theoretical picture looks like a mosaic when dealing with IR concepts such as sovereignty, anarchy, territory, power, interest, competition, cooperation, and inequality within environmental politics' research topics.

Although it is still not a mainstream topic within the three most traditional IR theories—realism, liberalism, and constructivism—the environment has become a prominent issue within the field. Even within state-centered theories, nature can be studied in regard to its capabilities, raw materials, and, ultimately, the disputes it can cause in terms of power and interests (O'Neill, 2015).

The international regime literature, for example, has received many contributions from studies on the formation, development, implementation, and effectiveness of environmental regimes (Mitchell *et al.*, 2020), especially within a neoliberal IR theoretical framework. Dialoguing with institutionalists such as Ostrom (1990) and Young (1997), theoretical advances have been made regarding international cooperation based on communication and trust, even in cases of conflicting interests. This literature has also contradicted the traditional anecdote of the *Tragedy of the Commons*, popularized by Hardin (1968), arguing that common resources would inevitably be overused without a central authority to regulate their use. Here, constructivists have pointed out that self-interest is not necessarily the only driver of the international system since countries' interests and behaviors cannot be fixed but might be shaped by shared understandings of ideas and norms (Robertson, 1992).

Structuralists work from a different perspective, highlighting the predominance of fundamental constraints over relationships. Therefore, Marxists, feminists, and most green theorists work on structural inequalities (of class, gender, race, underdevelopment, etc.) and analyze both as the causes or the consequences of political relationships regarding the environment (Stevis, 2014). Despite not necessarily departing from the same perspective of the world, the idea of providing normative solutions is also on the rise among the works of authors discussing global environmental ethics and justice (Sachs *et al.*, 2022).

Parallel to those advances, a wave that started in the late 1980s (Hempel, 1996) and became consolidated in the 2000s diffused the idea of governance from an environmental perspective. This literature began to notice flexible multilevel

7 Nonetheless, constructivists are also divided between positivist and postpositivist approaches (Finne-more & Sikkink, 2001).

(Vogler, 2003) and polycentric (McGinnis, 1999) arrangements to build cooperation strategies and networks among social actors that were previously underrated in policy process analyses: corporate interests, social movements, scientists, and non-governmental organizations (Harris, 2014). According to Biermann (2014), this phenomenon was promoted by a series of elements in world politics, such as the increased participation of non-state actors cooperating at various levels, such as transnational networks with relevant effects in politics.

This theoretical umbrella became a response to the growing awareness of the interconnectedness of environmental problems and the need for conceptual elements to address the complexity of new actors in international environmental politics. After all, in practice, societal actors were becoming increasingly political by interacting within flexible patterns of authority in global politics, moving to regional and global levels and, at the same time, to subnational and local levels (Roger *et al.*, 2023).

Over the years, IR literature has developed ways to organize empirical research on environmental governance from an international perspective. O'Neill (2015), for instance, has conceptualized three main modes of environmental governance studies in IR: international environmental cooperation, non-state global environmental governance, and global economic governance. According to her, international environmental cooperation, which encompasses research based on analyzing environmental agreements negotiated and signed by states, is the dominant mode of studies on global environmental governance. Non-state global environmental governance, in her perspective, focuses on non-state actors such as scientists, non-governmental organizations (NGOs), and businesses. Finally, global economic governance regards decisions about trade, foreign investment, short-term capital flows and development flows, and arrangements with environmental consequences. More recently, Alger & Dauvergne (2018) have proposed a classification that adds two other groups. Thus, their five categories include 1) global political economy, 2) international institutions and non-state governance, 3) ecological crisis, 4) climate politics, and 5) scholar activism and engaged research.

The first group, similar to O'Neill's (2015) category, includes studies focusing on the relationship between the global economy and environmental change. Although this group covers studies on trade, finance and supply chains, and different implications of environmental degradation for the global North and South, there are also contributions regarding corporate self-governance schemes and critical approaches regarding capitalism and consumerism. Scholars within this group may be skeptical regarding the conciliation of economic growth and environmental sustainability. They may argue that the current global economic

system is based on unsustainable consumption and production levels and is leading to environmental degradation and climate change. They may also be agnostic due to the complex linkages between the global economy and the environment. Nevertheless, most researchers agree that the global political economy needs to be fundamentally transformed if we are to achieve environmental sustainability with substantial reductions in consumption and production of goods and services and with increases in sustainable business and technologies (Alger & Dauvergne, 2018).

The second category concerns studies on the complex array of agreements and institutions to coordinate state action. As governance is fragmented and overlapping—with different treaties and governing bodies for climate change, biodiversity, ozone, and ocean conservation, for instance—the causes and consequences of these initiatives vary. This group of research comes from different streams of IR scholarship, from liberal institutionalism to the skepticism of realists. Some of the key questions within this category are related to agenda formation, non-state actors' influence in governance processes, and how emerging economies and the global South have asserted themselves in global environmental governance. There is also a space for research questions on the effectiveness of voluntary corporate sustainability commitments, activist networks, and subnational actors (Alger & Dauvergne, 2018).

The category that Alger & Dauvergne (2018) call “ecological crises” regards issue-specific studies, excluding climate. Climate has its own category because a review by Dauvergne & Clapp (2016) found it encompassed roughly one-third of the publications on global environmental politics. According to the authors, studies that have investigated causes, impacts, and challenges to prevent environmental problems related to food and agriculture, water, and energy have received more attention than others, such as topics like fracking, geoengineering, marine biodiversity conservation, pesticides, plastic pollution, and space pollution (Alger & Dauvergne, 2018).

As mentioned, due to the greater number of publications on climate politics, Alger & Dauvergne (2018) have placed this topic into a separate category of governance. The main point here is to show the complexity of the issue and the need to focus on the specifics of climate governance. The purpose is to reveal the political contentiousness of climate change and how power relations shape the climate change debate.

The last category, scholar activism and engaged research, includes a growing body of literature that deals with the approximation of scientists and activists in an effort to find adequate and just solutions to address environmental problems.

This category may include studies addressing normative positioning to tackle transparency issues (Alger & Dauvergne, 2018).

This paper used Alger & Dauvergne's (2018) categories to classify the literature reviewed. Despite some limitations, we believe their five categories are the most comprehensive compared to the other existing classifications.

One type of work that is not covered directly by Alger & Dauvergne's (2018) classification is that of the interdisciplinary and multi-thematic approaches that aim to understand complex interactions between economic systems, the environment, and society. Some examples are the triple planetary crisis or boundaries, the water-food-energy nexus, and so on. This literature has grown remarkably over the past few years. For our analysis, we have included this kind of work in the "ecological crisis" category, especially in cases when the text does not use a PS/IR theoretical framework.

## *Methods*

The field of global environmental governance studies is recognized by its methodological eclecticism (Young, 2020). Mainstream methodology in this subfield has consisted mainly of theoretically grounded qualitative case studies (Andersen *et al.*, 2012).

From the 1990s to the beginning of the 21st century, many important, methodologically rigorous contributions were published discussing how to study international environmental regimes, such as the work of Carsten Helm, Jon Hovi, Edward Miles, Detlef Sprinz, Arild Underdal, Oran Young, and colleagues (see, for instance, Helm & Sprinz, 2000; Young, 2001; Miles *et al.*, 2002; Hovi *et al.*, 2003; Underdal, 2004). Around the same time, we can also cite discussions on the use of case studies (Mitchell & Bernauer, 1998, 2004; Breitmeier *et al.*, 2006; Steiner, 2011), game theory (Kilgour & Wolinsky-Nahmias, 2004), and quantitative methods in general (Sprinz, 2004) to study international environmental politics and policy. Nevertheless, Hochstetler & Laituri (2014) have argued that empirical researchers in international environmental politics have devoted little attention to methodology.

Since then, there have been several advances in IR methods for environmental studies, both in international regimes literature and within broader perspectives encompassing socio-ecological systems analyses (de Vos *et al.*, 2019; Biggs *et al.*, 2021). There have also been relevant methodological discussions in environmental governance (Hochstetler & Laituri, 2014; Stokke & Underdal, 2015; Lim

& Prakash, 2015). Other topics include, for example, comparative methods to study climate governance (Purdon, 2015) and novel methodological approaches to study environmental negotiations post-COVID (Hughes *et al.*, 2021). However, important gaps remain, probably related to IR methodological deficits in general (Medeiros *et al.*, 2016; Carvalho *et al.*, 2021).

Hochstetler & Laituri (2014) point to an important difference regarding methods and approaches in environmental politics studies compared to other IR studies: the link to the natural world and physical and biological studies brings different disciplines' standards and approaches in addition to straightforward dialogue opportunities. Choucri (1993) has named this the linkage challenge. This author also lists two other challenges when studying the environment-policy interface: the political challenge (i.e., developing appropriate common concepts and approaches) and the institutional challenge (identifying adequate institutional responses). Lastly, a difficulty that is only recently being uncovered by the literature is that of the different time frames and temporal discourses of policy and conservation (Hom & Steele, 2016).

The social sciences have long advanced on the strengths and weaknesses of specific research designs and methodologies. On the one hand, while qualitative methods are useful for generating hypotheses and understanding complex causal relationships, their findings can be difficult to generalize. On the other hand, quantitative methods are more effective for hypothesis testing and for evaluating policies but can be less effective for understanding complex causal relationships (Young, 2020).

One of the challenges of working with socio-ecological research in general is related to data. First, as mentioned, it is difficult to operationalize and model key concepts, variables, and relationships, especially for political variables. A second challenge is data governance, which involves difficulties around data collection, storage, curating, processing, and analysis challenges. Such processes can be expensive and time-consuming, reflecting global inequalities in scientific knowledge production (Adamson & Lalli, 2021). The type of observation analyzed can vary, including agreements, conventions, discourses, documents, indexes, interviews, surveys, laws, meeting minutes, projects, protocols, records, reports, and scores, but also emissions, particle density, hectares of forests, nautical miles, fertility rates, and other kinds of technical data which might not always be palatable to social scientists.

Specifically for global environmental governance studies, O'Neill *et al.* (2013) list four methodological challenges: 1) complexity and uncertainty, 2) vertical and horizontal linkages across 3) different scales and issue areas and 4) evolving

problems and institutions. In a review of 298 articles published in the journal *Global Environmental Politics* (2001–2012), these authors found that only 11% of commentary articles and 41% of research articles included a discussion of the methods used. Also, only three articles were focused solely on methods. To face these challenges, the authors suggest employing mixed methods and collaborative, multidisciplinary studies as a more effective way to understand complex environmental problems.

To classify the methods used by the studies reviewed here, we created four broad categories: theoretical work, qualitative work, quantitative work, and mixed methods.

## *Issues*

The growing concern for the global political aspects of the environment cannot be explained merely as a function of scientific and technological insights into the causes, scale, and scope of environmental degradation. Nevertheless, environmental historians have demonstrated clear links between industrialization, globalization, and environmental degradation, all of which are processes that increased exponentially during the twentieth century (O'Neill, 2015).

The post World War II era caused concern with resource depletion due to the predominant economic development models diffused globally (Cia Alves & Fernandes, 2020). Nevertheless, the United Nations has also played a key role in catalyzing international cooperation on environmental issues. The UN Conference on the Human Environment in Stockholm and the establishment of the UN Environment Programme (UNEP), both in 1972, were key events to global environmental cooperation. Since then, academic literature has advanced in different streams of empirical research. This research encompasses not only transboundary commons, such as forestries and global climate but also addresses local resources and issues, like desertification and water governance. These studies consider cumulative and systemic approaches from socio-ecological perspectives. In fact, under O'Neill's (2015) perspective, all environmental problems end up becoming international: if they do not cross over national borders, they are likely to occur in many, if not all, countries.

In the previously cited review of the literature about *Global Environmental Governance*, Dauvergne & Clapp (2016) divided the articles published in the first decade and a half of the journal (2000–2015) into three broad thematic categories: 1) formal global environmental governance initiatives, 2) market-based governance initiatives, and 3) climate change. Within these categories, they



found that almost half of the articles dealt with international environmental regimes and governance institutions. The authors also report that articles have focused on multilevel governance. About one third dealt with climate change. In terms of specific topics, about 60% of the papers analyzed one or more. Major themes were, of course, climate change, followed by forests and biodiversity, waste, ozone depletion, fisheries, chemicals and pesticides, mining, nuclear energy, and whaling. The authors also highlight that this departs from themes analyzed more frequently in previous decades, such as air pollution and ozone depletion.

One major trend regarding issue-specific works in the field are multi-thematic studies employing frameworks such as the triple planetary crisis ([Passarelli et al., 2021](#)), the energy-water-food nexus ([Dias et al., 2023](#)), or planetary boundaries ([Viola & Franchini, 2012a; 2012b](#)).

Unfortunately, despite the growing studies on the environment within IR in terms of theories, methods, and themes—as highlighted throughout this section—[Pereira \(2017\)](#) found that only 2–3% of IR articles published every year in 20 top IR journals (2008–2014) focused on environmental issues. When excluding climate change, this percentage dropped to less than 1% of a total of 9,680 articles analyzed. Conversely, this body of work seems to be better represented among the most cited articles. [Pereira \(2017\)](#) found that these papers showed up consistently among the top 100 most cited political science/IR (PS/IR) articles (between 4 and 23 of the articles published every year, 2004–2013). This number was even higher when considering citations outside of the field, which is probably due to the multidisciplinary nature of environmental issues.

[Pereira \(2017\)](#) also points out that only one of the 20 most influential<sup>8</sup> IR authors has published about environmental issues: Robert Keohane. In a review of this author's environmental publications, [Barbosa \(2023\)](#) found that most of Keohane's work focuses primarily on cooperation and institutional aspects. Climate change is the environmental theme the author has discussed the most, followed by energy policy.

Similarly, in 2004 and 2006, the TRIP Faculty Survey<sup>9</sup> offered the option of “International Environment” when asking scholars about their areas of research within IR. Unfortunately, this option was discontinued in subsequent editions

8 Based on faculty perceptions extracted from the 2011 edition of the TRIP survey (see footnote no. 4).

9 TRIP— Teaching, Research and International Policy, is a United States-based research lab in William and Mary University, which carries out periodical faculty surveys. The 2004 edition included 1084 respondents from the United States only. The 2006 edition included 1112 respondents from the United States and Canada.



of the survey (a choice which is interesting in itself). However, for the two editions cited, 2.06% and 2.83% of scholars listed the topic as their main area of research, respectively. When considering the environment as a secondary topic of research, the numbers were higher: 5.51% and 5.15% (Maliniak *et al.*, 2011).

We classified the literature reviewed here into nine categories, considering the main environmental topic studied in each article: air pollution, biodiversity conservation, climate change, energy transition, forests, mining and land use, ocean and Antarctic governance, waste, and water governance. Two more categories were employed: one for papers that did not focus on specific environmental issues, named “theoretical work,” and another analyzing “issues” from a multi-thematic approach. In the next section we present our methods and procedures, including details on how we classified the papers reviewed.

### 3. The Systematic Literature Review: Methods and Procedures

According to Borenstein *et al.* (2021), narrative reviews were common up to the 1990s, but they were limited by the reviewers’ subjectivity and were difficult to update. Thus, systematic literature reviews (SLR) and meta-analysis became more common. Since then, several types and typologies of literature reviews have proliferated. Sutton *et al.* (2019) identified 48 types of literature review and categorized them into seven “families”: 1) traditional review, 2) systematic review, 3) review of the review, 4) rapid review, 5) qualitative systematic review, 6) mixed-method reviews, and 7) purpose-specific review.

Systematic literature reviews map a body of literature based on the adoption of predefined, explicit protocols, and choice criteria<sup>10</sup>. The purpose is to organize the literature on a given topic logically and transparently, which other researchers can easily replicate. According to Borenstein *et al.* (2021), SLR involves determining clear rules to seek out the studies to be reviewed and for inclusion and exclusion criteria. These authors admit that there is still some degree of subjectivity, but “because all of the decisions are specified clearly, the mechanisms are transparent” (p. XXIX).

Despite different approaches, many types have a similar step-by-step process. Here, we followed the recommendations by Cia Alves *et al.* (2022) on the Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses (PRISMA)

<sup>10</sup> For a detailed step-by-step section on adopting the protocols, see Cia Alves *et al.* (2022, pp. 126–129).

framework. The specific protocol adopted here was PRISMA-ScR (PRISMA for Scoping Reviews)<sup>11</sup>. The PRISMA-ScR guidelines describe a minimum set of items that must be included in a research report. These guidelines increase transparency, help understand results, and act as a roadmap for writing results (Tricco *et al.*, 2018).

Each review begins with a question. This determines what will be sought out, which repositories will be accessed, what sources and content will be selected, and what will ultimately be extracted and analyzed. With our research question—*How can Latin American environmental policy literature contribute to the understanding of environmental governance in the region and globally?*—we sought to focus on Latin American literature in Latin American journals. Among several possible repositories, we chose to access the SciELO Index through the Web of Science. This repository includes the most important indexed journals in the region, with articles in Portuguese, English, and Spanish.

SciELO's bibliographic indexes are fed by digital records, which allows for the analysis of specific areas and topics. One of the main advantages of the SciELO Network is that it provides Open Access (OA) to the journals' content. Journals are organized in national and thematic collections managed by nationally recognized research organizations and maintained by scientific advisory committees.

After selecting the repository, we established article exclusion criteria. This step is essential both to guarantee the representativeness of the sample and to make the study logistically viable. In our case, we did not impose any time restrictions, but we only considered peer-reviewed papers related to the International Relations field published in English, Spanish, or Portuguese in Latin America.

The fourth step was to determine the descriptors. We opted to search for documents with the terms "Environmental" AND "Governance" within the topic (title, abstract, or keywords)<sup>12</sup>.

11 The protocol of the present analysis is available at: [https://osf.io/mvabx/?view\\_only=a8e30a6c1a424268813e2cc02e64f945](https://osf.io/mvabx/?view_only=a8e30a6c1a424268813e2cc02e64f945).

12 We recognize the limitation of using only "environmental" AND "governance" as descriptors. Nevertheless, when trying other terms such as "climate" AND "governance" and "marine" AND "governance" OR "politics," for example, the number of papers found did not increase significantly. Also, we believe that employing such thematic descriptors could generate bias, since we would not be able to seek out all kinds of specific environmental governance types individually (water governance, waste governance, etc.). Thus, we chose to limit our search to the descriptors "environmental" AND "governance".

We performed the search *per se* on April 28, 2023. This first search returned a total of 147 articles. After reading the titles and abstracts, we excluded publications that were not peer-reviewed, as well as publications other than journal articles (e.g.: editorials, book reviews, communications). We also excluded anonymous work and articles that were not from Latin American journals (some were from South African journals, for instance). As mentioned, one of the most important exclusion criteria was eliminating papers not dealing with environmental governance from an international relations perspective, such as analyses linked exclusively to discussions from anthropology, pedagogy, public policy, sociology, or tourism viewpoints.

After the search, the fifth step was to list the articles in a spreadsheet with columns informing metadata using Google Sheets.<sup>13</sup> During the sixth step, we built the sample when two of the authors selected the papers that were to be included in our final database, considering our predefined criteria. Although the selection was blindly reviewed, the concordance index, such as Kappa, was not calculated in the present study.

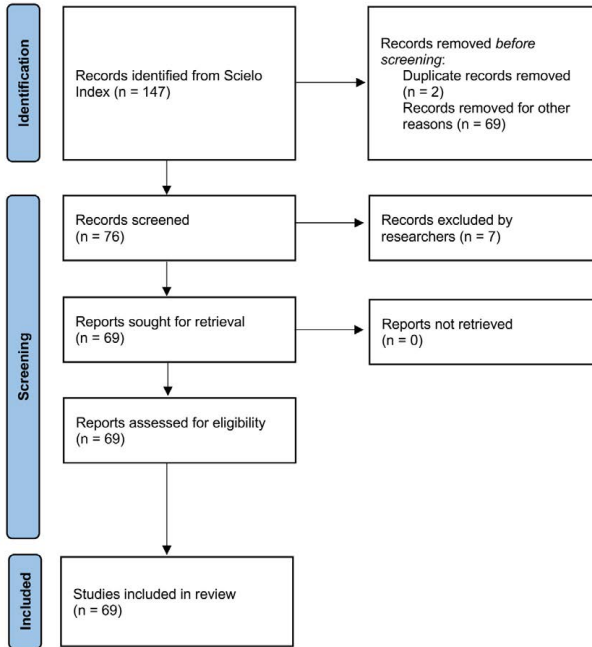
The articles were selected by title, then by abstract, and finally, by reading the full text. After reading the title and abstracts, our database included 76 articles. Yet after we read the full papers<sup>14</sup>, our final number was 69. The selection diagram is presented in Figure 1.

The seventh step consisted of defining the variables to classify the articles. The categories applied were based on the discussion presented in Section 2 and are reported in Table 1. Lastly, after classifying the articles, we discussed the results, providing 1) an overview of the concepts, topics, and types of evidence available and 2) the limitations of the review.

13 Our database is available at: [https://osf.io/mvabx/?view\\_only=a8e30a6c1a424268813e2cc02e64f945](https://osf.io/mvabx/?view_only=a8e30a6c1a424268813e2cc02e64f945).

14 In some cases, it was hard to decide if a specific article would be included in the sample. Many papers adopting the concept of “environmental governance” focused on local aspects and employed literature linked to the public policy field rather than IR or comparative studies between countries. Ultimately, the decision was based on how authors framed the issue and the kind of literature and/or theoretical framework used. Thus, eight papers in which we found no link to international aspects of environmental governance were excluded from our sample.

**Figure 1. The PRISMA 2020 flow diagram used in this study.**



From: Page MJ, McKenzie JE, Bossuyt PM, Boutron I, Hoffmann TC, Mulrow CD, et al. The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ* 2021;372:n71. doi: [10.1136/bmj.n71](https://doi.org/10.1136/bmj.n71).

**Table 1. Categorization and Codebook**

Variable	Category	Code
Main IR Theory employed	None	0
	Realism	1
	Liberalism	2
	Constructivism	3
	Critical studies (structuralism, Marxism, post-structuralism, feminism, green)	4
	Environmental Justice	5

<b>Variable</b>	<b>Category</b>	<b>Code</b>
Main GEG approach used	Global political economy	1
	International institutions and non-state governance	2
	Ecological crisis	3
	Climate politics	4
	Scholar activism and engaged research	5
Research design	Theoretical work	0
	Case studies	1
	Comparative studies	2
	Large-n	3
Methodological Approach	Theoretical work	0
	Qualitative	1
	Quantitative	2
	Mix methods	3
Central issue studied	Theoretical	0
	Air pollution	1
	Biodiversity conservation	2
	Climate change	3
	Energy transition	4
	Forests, mining, and land use	5
	Ocean, marine, and Antarctic governance	6
	Waste	7
	Water governance	8
Multi-thematic	9	

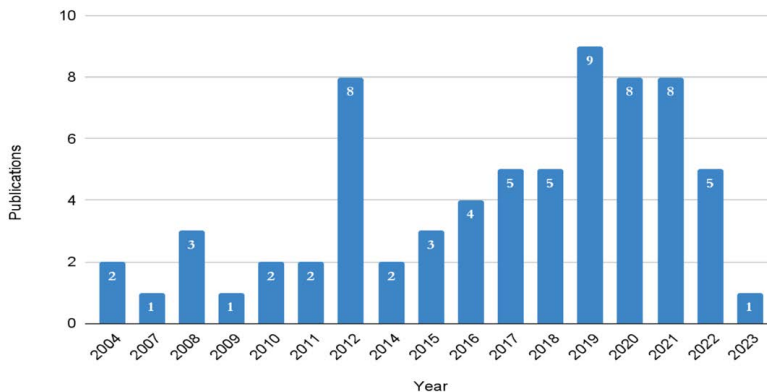
Source: Authors.

## 4. Latin American Perspectives on International Environmental Governance

Here, we present the main results of our analysis. The time series of the number of publications, shown in Figure 2, indicates that this number increased over time. The first papers to employ the term “environmental governance” from an international perspective in Latin America are from 2004. [Barros-Platiau et al. \(2004\)](#) presented a theoretical review on international relations and the environment, while [Santés Álvarez \(2004\)](#) discussed the idea of “good environmental governance” from a local approach—he discussed the case of hazardous waste in Mexico and its transboundary effects and framed the issue from a non-state governance perspective.

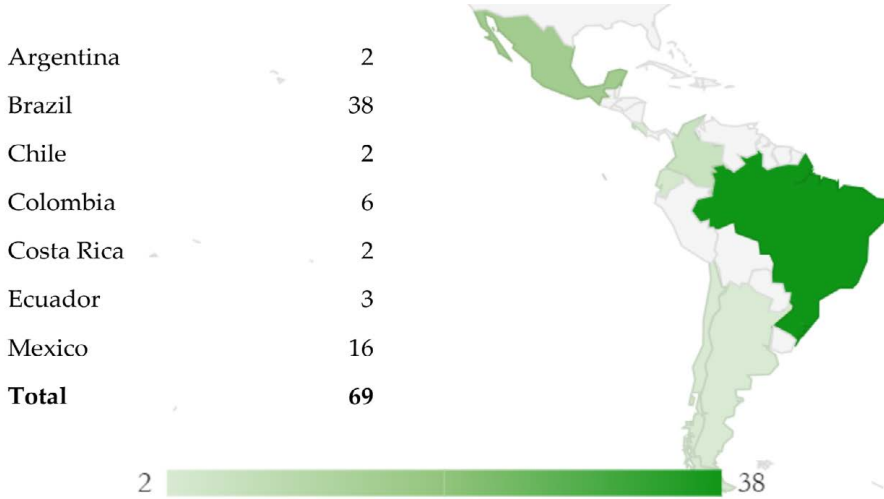
From then on, there has been a steady increase in the number of yearly publications. The peak was eight publications in 2012. This might be related to the Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development, as five of the eight articles mention this event.

**Figure 2.** Number of Latin American international environmental governance publications per year



Source: Data collected for this article. 2023 considers articles published until April 28th.

Together, Brazilian and Mexican journals were the source of 78.2% of the international environmental governance publications reviewed (Figure 3).

**Figure 3.** Geographical distribution of publications

Source: Data collected for this article (01/2004–04/2023).

Regarding the main author's affiliation, the University of Brasilia, Brazil (UnB, in Portuguese) had the most publications: eight articles were from its International Relations Institute. Among the 38 publications from Brazilian journals, only six were not authored by researchers affiliated to Brazilian institutions, and none of those institutions were from Latin American countries (Table 2). This possible bias, which might be due to language, was not found in Mexican journals: in this case, in addition to contributions from Mexican institutions, we also found articles from authors affiliated to institutions in Argentina, Colombia, Costa Rica, Uruguay, and the United States.

**Table 2.** Author affiliation from papers published in Brazilian journals without the contribution of authors from Brazilian institutions.

Title	Author, Year, and Institution Affiliation
Community protocols as tools for resisting exclusion in Global Environmental Governance	(Delgado, 2016), McGill University, Canada
Diplomatic culture and institutional design: Analyzing sixty years of Antarctic Treaty governance	(Sampaio, 2022), University of London, United Kingdom; Universität Bielefeld, Germany
The changing face of environmental governance in the Brazilian Amazon: indigenous and traditional peoples promoting norm diffusion	(Chase, 2019), University of Massachusetts Boston, United States
The problem of expertise and the question of environmental governance	(Létourneau, 2014) Université de Sherbrooke, Canada
Women and the environment: a crucial relation for the sustainability transition.	(Schmidt & Gomes, 2020) Universidade de Lisboa, Portugal
The Brazilian Federal Government's Role in the Prioritization of EU Foreign Direct Investment and its Environmental Agenda	(Walsh-Führung, 2018) University of Bremen, Germany

Source: Authors.

Figure 4 shows the distribution of the 69 publications among 45 different journals indexed by SciELO. On one hand, it seems clear that no Latin American journal is directly focused on international environmental governance, such as the United States journal *Global Environmental Politics*. On the other, the two journals that seem to devote the most space to this issue are *Región y Sociedades*, from the *El Colegio de Sonora* (Mexico), and *Ambiente & Sociedade*, from the National Association of Graduate Programs and Research in Environment and Society (ANPPAS, in Portuguese), Brazil<sup>15</sup>. Neither of these mentions international environmental governance in its “aims and scope” section.

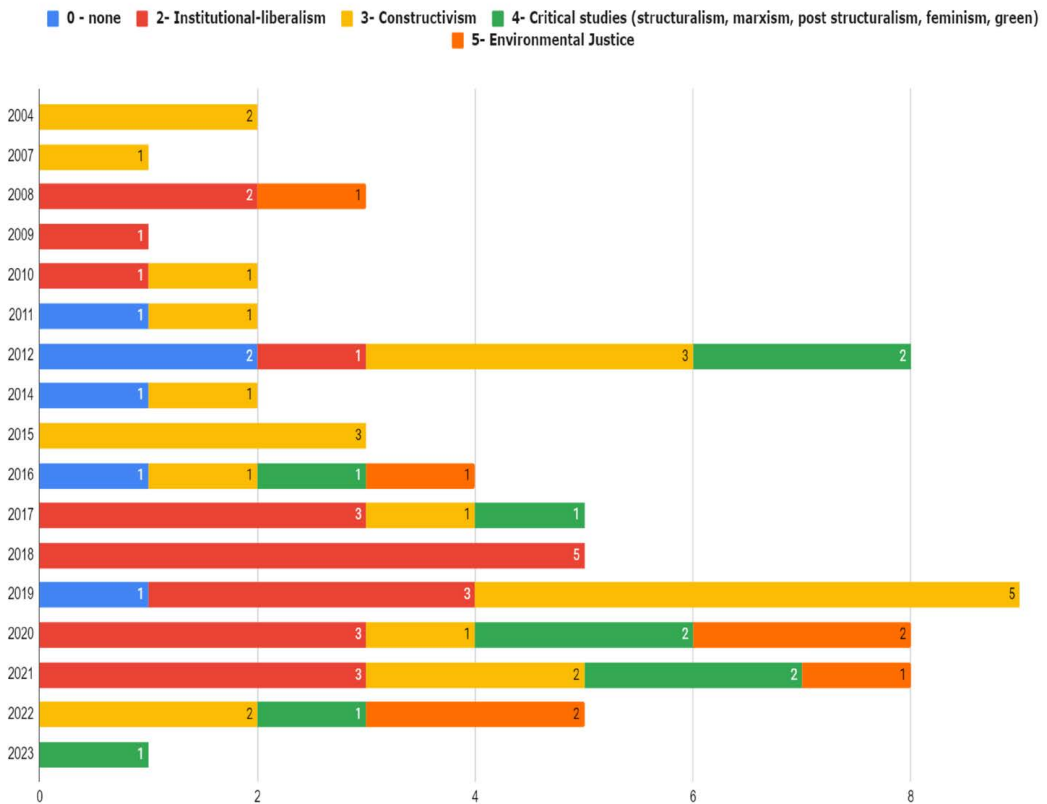
15 Although both journals have open access policies, the second charges a R\$150 submission fee (about USD\$30 in the current exchange rate).





Figure 5 illustrates how the different theoretical streams evolved over time. Regarding the broad theoretical frameworks within IR, most articles employed constructivism (34.78%). These papers discussed topics such as the role of science in environmental conservation or in the changing perception of specific concepts over time. Another common framework was liberal institutionalism (31.88%), although a considerable number of studies also employed critical (14.49%) and environmental justice approaches (10.14%). We did not find any papers employing realism as a theoretical framework.

**Figure 5.** Number of publications by IR Theory by time



Source: Data collected for this article (01/2004–04/2023).

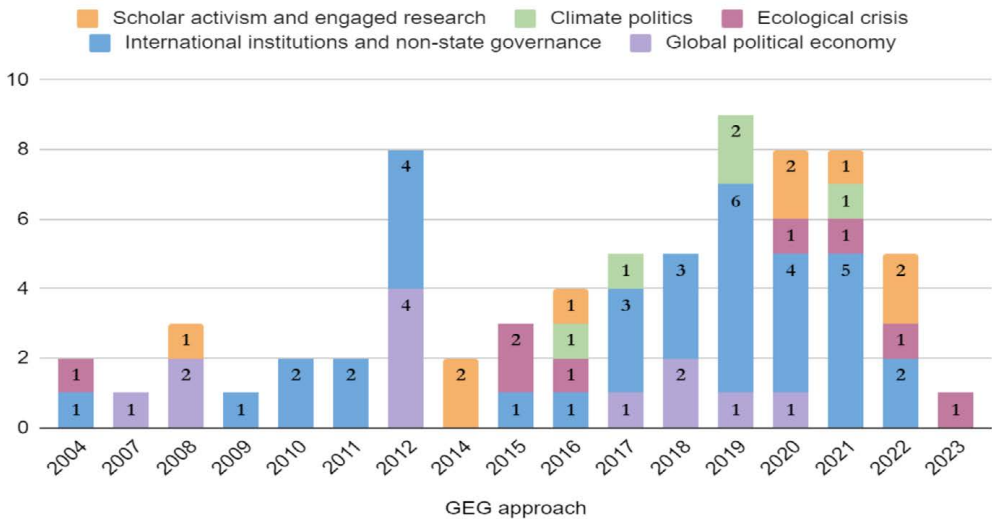
According to [Alger & Dauvergne’s \(2018\)](#) work, the effort to classify global environmental governance approaches resulted in an impressive body of publications within the *international institutions and non-state governance* category (50.72%). This category encompassed a combination of vastly different types of

work, such as that by [Andrade \(2009\)](#), who analyzed the participation of private groups in environmental governance. Differently, [Pastrana et al. \(2010\)](#) analyzed the relationship between globalization and local environmental problems.

The second-largest category was the *global political economy* (growth, trade, finance, supply chains, technology)—17.39% of the contributions fit into this topic. It was possible to map contributions regarding environmental links to trade, finance, international cooperation, and land ownership. However, we did not find contributions on supply chains and technology—a possible gap within the region’s literature.

Also, 13.04% of the papers reviewed were classified into the *scholar activism and engaged research* category. This seems to be a recent trend since half of the articles published between 2020 and 2022 fit into this category. A total of 11.59% of papers fit into the *ecological crisis* category. Finally, different from what was found by [Alger & Dauvergne \(2018\)](#), only 7.25% of articles fit into the *climate politics* category (Figure 6). In Table 3, we highlight some of the themes dealt with within [Alger & Dauvergne’s \(2018\)](#) categories.

**Figure 6.** Number of publications according to Global Environmental Governance approaches by year (01/2004–04/2023)



Source: Authors.

**Table 3. Global environmental governance research in Latin America, according to categories created by Alger & Dauvergne (2018)**

Category	Main aspects	Examples from Latin America
Global political economy	Connections between the global economic arena (growth, trade, finance, supply chains, technology) and the environment	<a href="#">Sarfati (2008)</a> : multinational companies within the Cartagena Protocol  <a href="#">Gómez &amp; Ferrero (2012)</a> : forest governance  <a href="#">Hochstetler &amp; Inoue (2019)</a> : South-South relations and international development cooperation
International institutions and non-state governance	Agenda formation, non-state actors in governance, global South	<a href="#">Andrade (2009)</a> : private sector in GEG  <a href="#">Aguilar Cavallo (2020)</a> : Escazu Convention
Ecological crisis	Issue-specific research, excluding climate	<a href="#">Martins (2015)</a> : water governance  <a href="#">Liscovsky et al. (2015)</a> : fishing
Climate politics	Work related to climate change	<a href="#">Santos (2017)</a> : global justice under the Paris Agreement  <a href="#">Pérez Melchor, S. Y. (2019)</a> : climate politics in Latin America
Scholar activism and engaged research	Work promoting approximation of scientists and activists in order to provide just and adequate solutions to address environmental problems	<a href="#">Schmidt &amp; Gomes (2020)</a> : women and the environment  <a href="#">Lindao et al. (2022)</a> : ethnic issues in environmental governance

Source: Data collected for this article (01/2004–04/2023).

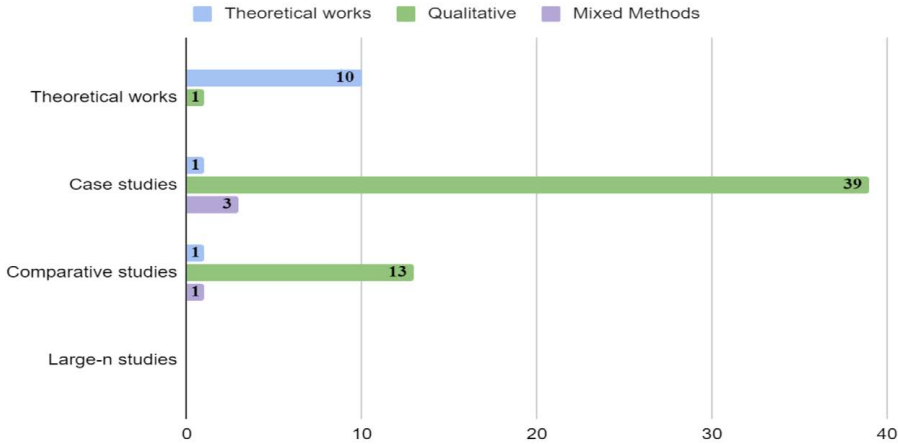
Our database included a single literature review (Castro *et al.*, 2011) published in *Ambiente & Sociedade*. It discusses environmental governance in Latin America and reinforces the importance of the region's historical and cultural context. The authors emphasize the need to analyze the process of environmental governance in this region from an integrated and transversal perspective, including dialogue with research communities. In their work, the authors mention a few initiatives to analyze environmental problems from this general Latin American perspective. More than ten years after this revision, we still found that most studies have a localized perspective on environmental problems without a cross-cutting dialogue from a Latin American perspective.

Also, as expected, some empirical papers published in the region's journals do not deal with Latin America. In fact, only 4.35% of the articles dealt with broad questions of global environmental politics (Andrade & Costa, 2008; Andrade, 2009; Sampaio, 2022), while one (1.45%) discussed European environmental politics (Domínguez, 2007). Yet they are the exception, since most empirical work seems concerned with problems linked to local resource exploitation, and many are related to land use and forests within the region.

From a methodological standpoint, most of the literature reviewed fits into the case study category (Figure 7). Although some studies employed descriptive statistics among their methods, combined with other qualitative methodologies (i.e., they were classified as mixed methods), we did not find any paper based solely on quantitative methods. There was also a large number of theoretical papers discussing frameworks and concepts from different time frames or under different contexts.

Similarly to Castro *et al.* (2011), who advocated a more integrated research agenda for the region, we understand the importance of case studies but believe in the importance of research designs with greater external validity (i.e., with a larger N). As mentioned before, many countries in the region present similar biomes and socioeconomic issues. Therefore, we think that the field could gain in terms of experience sharing with more comparative studies, although we also understand the challenges.

**Figure 7 .** Number of publications, by research design and methodology



Source: Data collected for this article (01/2004–04/2023).

Table 4 shows examples of some of the articles reviewed, according to research design and methodological approach.

**Table 4.** Methodological approaches in global environmental governance studies from Latin American journals

Variable	Dimension	Examples from Latin American publications
Research Design	Theoretical work	<a href="#">Jacobi &amp; Sinisgalli (2012)</a> : theoretical discussion on environmental governance and green growth
	Case studies	<a href="#">Vergés et al. (2021)</a> : case study on the transversality of the Mexican biodiversity conservation policies <i>Coinbio</i> and <i>Corredor Biológico Mesoamericano</i>
	Comparative studies	<a href="#">Delgado (2016)</a> : community protocols on Access Benefit Sharing
	Large-n approaches	none

Variable	Dimension	Examples from Latin American publications
Methodological Approach	Theoretical work	<a href="#">Veiga (2017)</a> : theoretical discussion on sustainable development
	Qualitative	<b>1. Process tracing</b> <a href="#">Chase (2019)</a> : norm diffusion in the Amazon <b>2. IAD and SES methods</b> a. <a href="#">Bredariol &amp; d'Avignon (2018)</a> : Brazilian Offshore Oil and Gas Sector Governance b. <a href="#">Lindao et al. (2022)</a> : ethnic approach, protected areas in the Colombian Caribbean
	Quantitative	none
	Mixed methods	<a href="#">Galdino et al. (2022)</a> : environmental conflicts along the Uruguayan coast employing surveys, workshops, documental analysis, and descriptive statistics

Source: Data collected for this article (01/2004–04/2023).

Regarding the most recurrent issues, [Dauvergne & Clapp \(2016\)](#) found that about one-third of the articles published in the journal *Global Environmental Politics* (2001–2015) were focused on climate, as mentioned previously. Here, we found that *climate change* is only the third most investigated topic in Latin America, while *forests, mining and land use*, and *biodiversity conservation* respond to the most single-issue research in the region. These topics are followed by *theoretical* and *multi-thematic* studies, which together represent 38% of publications. As shown in Table 5, both the climate as well as the coast are less common topics in Latin American journals from the international environmental governance standpoint. We did not find any work regarding air pollution issues.

**Table 5.** Number of publications by issue

Issue	Number of Publications	Percentage
<b>Theoretical</b>	14	20,29%
<b>Biodiversity conservation</b>	10	14,49%
<b>Climate change</b>	9	13,04%
<b>Energy transition</b>	1	1,45%
<b>Forests, mining, and land use</b>	11	15,94%
<b>Ocean, marine and Antarctic governance</b>	5	7,25%

Issue	Number of Publications	Percentage
<b>Waste</b>	1	1,45%
<b>Water governance</b>	6	8,70%
<b>Multi-thematic</b>	12	17,39%

Source: Data collected for this article (01/2004–04/2023).

## 5. Concluding Remarks

We started our study with these questions: *How can Latin American environmental policy literature contribute to the understanding of environmental governance in the region and globally? What theories and methods have been used? What topics have been prioritized? What gaps remain?* Considering our analysis using Latin American journals, we found that constructivism was the most employed theoretical framework in our database during the whole period. Critical works started to be more frequent from 2012 on, and environmental justice approaches became more common from 2020 on. Case studies were the most recurrent research design in environmental governance studies, with an international approach reinforcing previous reviews on environmental politics mentioned here.

In terms of issues, we found a considerable amount of work investigating biodiversity conservation and forests, mining, and land use, different to similar reviews encompassing other regions. This is probably because those issues represent important Latin American ecosystems and resources that are subject to disputes and conflicts to which political research can contribute to mediate. Despite that, we did not tackle the kinds of actors that current analyses have focused on (although we could observe that some attention has been given to gender and ethnic issues, for instance). Interdisciplinarity within the area is positive, although it also imposes some challenges.

Although we found that case studies were the most recurrent research design, reinforcing previous reviews on environmental politics mentioned here, we also found relevant contributions from *small-n* comparative studies. Flexible theoretical and methodological research designs within environmental governance studies allow scholars to adjust their approach to different contexts, subjects, and methods, which may result in the lack of uniformity to support cross-case comparison and empirical synthesis. It seems that the term “environmental governance” within an international level of analysis still lacks consistency and has failed to provide standards for core concepts and interest variables, which



might result in a patchwork of empirical and theoretical findings that are difficult to compare. Therefore, we think that Latin America would benefit from more comparative studies. Otherwise, academic efforts to solve environmental dilemmas will continue to fall back on a one-dimensional perspective, and the questions will remain the same.

Despite some advances, new questions arise. An important gap that remains in our analysis is to track the Latin American authors publishing in the field's mainstream journals. Given the difficulties Latin American researchers encounter when showcasing their research internationally (i.e., challenges related to language, financial resources, etc.), identifying the researchers publishing in mainstream environmental politics journals might help get a better snapshot of the region's contribution to international environmental governance literature. From which countries and institutions do the authors come? Do they have any formal training in PS/IR? What is the kind of literature they employ in their work? We hope to answer these questions in future studies.

## References

- Adamson, M., & Lalli, R. (2021). Global perspectives on science diplomacy: Exploring the diplomacy-knowledge nexus in contemporary histories of science. *Centaurus*, 63(1), 1–16.
- Aguilar Cavallo, G.. (2020). El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental. *Ius et Praxis*, 26(2), 78–103. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122020000200078>
- Alger, J., & Dauvergne, P. (2018). Researching global environmental politics: trends, gaps, and emerging issues. In *A Research Agenda for Global Environmental Politics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Andrade, J. C. S. (2009). Participação do setor privado na governança ambiental global: Evolução, contribuições e obstáculos. *Contexto Internacional*, 31, 215–250.
- Andrade, J. C. S., & Costa, P. (2008). Mudança climática, Protocolo de Kyoto e mercado de créditos de carbono: desafios à governança ambiental global. *Organizações & Sociedade*, 15, 29–45.
- Andresen, S. et al. (Eds.). (2012). *International Environmental Agreements*. New York, Routledge.
- Barbosa, F. B. B. (2023). *O meio ambiente nas Relações Internacionais: uma análise a partir da obra de Robert Keohane*. Recife, Universidade Federal de Pernambuco (Bacharelado em Ciência Política).

- Barros-Platiau, A. F. *et al.* (2004). Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. *Revista brasileira de Política internacional*, 47, 100–130.
- Biermann, F. (2014). Global Governance and the Environment. In: Betsill *et al.* (eds.) *Palgrave Advances in International Environmental Politics*. Palgrave Advances. Palgrave Macmillan, London.
- Biggs, R. *et al.* (2021). *The Routledge handbook of research methods for social-ecological systems*. Taylor & Francis.
- Blackman, A. (ed.) (2021). Latin American and Caribbean forests in the 2020s: trends, challenges, and opportunities, *IDB Monograph* Inter-American Development Bank.
- Borenstein, M. *et al.* (2021). *Introduction to Meta-Analysis* (2nd ed). Oxford, John Wiley & Sons, Inc.
- Bredariol, T. D. O., & D'avignon, A. L. D. A.. (2018). Institutions And Environmental Governance: The Case of Environmental Permitting for Offshore Oil And Gas Projects. *Ambiente & Sociedade*, 21, e00901. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0090r1vu18L1AO>
- Breitmeier, H. *et al.* (2006). *Analyzing international environmental regimes. From Case Study to Database*. Cambridge, MA.
- Carvalho, T. *et al.* (2021). “Mind the Gap”: Assessing Differences between Brazilian and Mainstream IR Journals in Methodological Approaches. *Contexto Internacional*, 43, 461–488.
- Castro, F. D. *et al.* (2011). Governança ambiental na América Latina: para uma agenda de pesquisa mais integrada. *Ambiente & Sociedade*, 14, 1–13.
- Chase, V. M. (2019). The Changing Face of Environmental Governance in the Brazilian Amazon: Indigenous and Traditional Peoples Promoting Norm Diffusion. *Revista Brasileira De Política Internacional*, 62(2), e008. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900208>
- Choucri, N. (1993). *Global Accord: Environmental Challenges and International Responses*. The MIT Press, Cambridge.
- Cia Alves, E. E. C., & Fernandes, I. F. D. A. L. (2020). Sustainable Development Goals: a change in scientific debate on development? *Meridiano* 47, 21.
- Cia Alves, E. E. C *et al.* (2022). Como Fazer uma Revisão Sistemática da Literatura? Um Guia Prático em Governança Marinha In: I.F. Fernandes (org) *Desafios metodológicos das políticas públicas baseadas em evidências*. Boa Vista: Editora IOLE, pp. 67–117.

- Dauvergne, P., & Clapp, J. (2016). Researching Global Environmental Politics in the 21st Century. *Global Environmental Politics*, 16(1), 1–12.
- Delgado, N. A. (2016). Community protocols as tools for resisting exclusion in global environmental governance. *Revista de Administração de Empresas*, 56, 395–410.
- Dias, I. Y. P. *et al.* (2023). Water–Energy–Food Security Nexus—Estimating Future Water Demand Scenarios Based on Nexus Thinking: The Watershed as a Territory. *Sustainability*, 15(9), 7050.
- Domínguez, J. (2007). El funcionamiento del sistema de protección ambiental de la Unión Europea: principios, instituciones, instrumentos. *Estudios demográficos y urbanos*, 22(3), 689–715.
- EPI. *Environmental Performance Index*. (2022). Yale Center for International Earth Science Information Network Earth Institute, Columbia University. Available at: <<https://epi.yale.edu/epi-results/2022/component/epi>>.
- Finnemore, M. & Sikkink, K. (2001). Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annual review of political science*, 4(1), 391–416.
- Fonseca Lindao, G., Arroyo De La Ossa, M., & Castellanos Suarez, J. A. (2022). Gobernanza ambiental con enfoque étnico: una apuesta de gestión en áreas protegidas del Caribe Colombiano. *Revista mexicana de ciencias agrícolas*, 13(5), 905-915.
- Gadino, I., Sciandro, J.L., & Goldberg, N. (2022). Conflictos ambientales y participación social en torno al turismo residencial en Latinoamérica. Experiencias en Región Este, Uruguay. *Investigaciones geográficas*, (107), e60520. Epub 20 de junio de 2022. <https://doi.org/10.14350/rig.60520>
- Gallagher, D. R. (Ed.). (2012). *Environmental leadership: A reference handbook*. SAGE publications.
- Gómez, R., & Ferrero, B.. (2012). Gobernabilidad y ambientalismo en la selva Paranaense. *Avá*, (20), 00. Recuperado en 04 de noviembre de 2023, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-16942012000100004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16942012000100004&lng=es&tlng=es).
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243–1248.
- Harris, P.G. (Ed.). (2014). *Routledge Handbook of Global Environmental Politics*. Routledge.
- Helm, C. & Sprinz, D. (2000). Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes. *Journal of Conflict Resolution*, 44(5): 630–652.

- Hempel, L. C. (1996). *Environmental governance: the global challenge*. Island Press.
- Hochstetler, K., & Inoue, C. Y. A. (2019). South-South relations and global environmental governance: Brazilian international development cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62.
- Hochstetler, K. (2022). Brazil: A Boundary Case of Environmental Power. In: Falkner, R. & Buzan, B. (ed.) *Great Powers, Climate Change, and Global Environmental Responsibilities*, Oxford University Press, 116–138.
- Hochstetler, K., Laituri, M. (2014). Methods in International Environmental Politics. Betsill, M. et al. (eds) *Palgrave Advances in International Environmental Politics*. Palgrave Advances. Palgrave Macmillan, London.
- Hom, A. R. & Steele, B. J. (2016). Child's play: Temporal discourse, counterpower, and environmental politics. In Aganthelelou, A. M. & Killan, K. D. *Time, Temporality and Violence in International Relations*. Oxon: Routledge, pp. 189–204.
- Hovi, J. et al. (2003). The Oslo-Potsdam Solution to Measuring Regime Effectiveness: Critique, Response, and the Road Ahead. *Global Environmental Politics*, 3(3) 74–96.
- Hughes, H. et al. (2021). Global environmental agreement-making: Upping the methodological and ethical stakes of studying negotiations. *Earth System Governance*, 10: 100121.
- Jacobi, P. R., & Sinisgalli, P. A. de A.. (2012). Governança ambiental e economia verde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(6), 1469–1478. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000600011>
- Kilgour, M. & Wolinsky-Nahmias, Y. (2004). Game Theory and International Environmental Policy. In Sprinz, D. F. & Wolinsky-Nahmias, Y. *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 317–343.
- Kopra, S. (2020). *Leadership in global environmental politics*. Oxford Research Encyclopedia of International Studies.
- Létourneau, A. (2014). The Problem of Expertise and the Question of Environmental Governance. *Scientiae Studia* 12 (3):535-548.
- Lim, S. & Prakash, A. (2015). Quantitative Comparative Analysis, In Pattberg, P. & Zelli, F. (Ed.). *Encyclopedia of Global Environmental Governance and Politics*. Edward Elgar Publishing

- Liscovsky, I., & Parra Vázquez, M. (2015). El papel de la información en la configuración de la gobernanza ambiental. *Revista pueblos y fronteras digital*, 10(20), 147-170. <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2015.20.36>
- Maliniak, D. *et al.* (2011). International Relations in the US Academy. *International Studies Quarterly*, 55: 437–464.
- Martins, R. C.. (2015). Boundaries between inequality and difference in water governance. *Ambiente & Sociedade*, 18(1), 211–228. <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC952V1812015en>
- McGinnis, M. D. (1999). *Polycentric governance and development: Readings from the workshop in political theory and policy analysis*. University of Michigan Press.
- Medeiros, M. *et al.* (2016). What does the field of International Relations look like in South America? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59.
- Miles, E. L. *et al.* (2002). *Environmental regime effectiveness: confronting theory with evidence*. MIT Press.
- Mitchell, R. B. & Bernauer (1998). T. Empirical Research on International Environmental Policy: Designing Qualitative Case Studies. *Journal of Environment and Development*.
- \_\_\_\_\_ (2004). Beyond Story-Telling: Designing Case Study Research in International Environmental Policy. In Sprinz, D. F. & Wolinsky-Nahmias, Y. *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 81–106.
- Mitchell, R. B. *et al.* (2020). What we know (and could know) about international environmental agreements. *Global Environmental Politics*, 20(1), 103–121.
- Morin, J. F. & Orsini, A. (Eds.). (2020). *Essential concepts of global environmental governance*, 2nd edition, New York, Routledge.
- O'Neill, K. *et al.* (2013). Methods and Global Environment Governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 38: 441–471.
- O'Neill, K. (2015). *The environment and international relations*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Page *et al.* (2020). The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. *PRISMA*. Available at: <http://www.prisma-statement.org/>

- Passarelli, D. *et al.* (2021). *Beyond Opportunism: The UN Development System's Response to the Triple Planetary Crisis*. United Nations University.
- Pastrana B., E., & Pacheco R., Y. V. (2010). La Convención Ramsar a lo largo del eje local-global: protección de humedales en el Valle del Cauca. *Papel político*, 15(2), 571-616.
- Paterson, M. (2014). Theoretical perspectives on international environmental politics. In: *Advances in International Environmental Politics*, London: Palgrave Macmillan UK, 45–77.
- Pattberg, P. H. & Zelli, F. (Eds.). (2015). *Encyclopedia of global environmental governance and politics*. Edward Elgar Publishing.
- Pereira, J. C. (2017). The limitations of IR theory regarding the environment: lessons from the Anthropocene. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(1): e018.
- Pérez Melchor, S. Y. (2019). Cambio climático en América Latina: política pública y legislación para la adaptación. *Estado & Comunes*, 1(8). [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n8.2019.109](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n8.2019.109)
- Peyton *et al.* (2023). Cline Center Coup d'État Project Dataset. University of Illinois at Urbana-Champaign. [https://doi.org/10.13012/B2IDB-9651987\\_V6](https://doi.org/10.13012/B2IDB-9651987_V6)
- Purdon, M. (2015). Advancing Comparative Climate Change Politics: Theory and Method. *Global Environmental Politics*, 15(3): 1–26.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Social theory and global culture*. London, UK: Sage.
- Roger, C., Jordana, J., Holesch, A., & Schmitt, L. (2023). La investigación sobre gobernanza global. Explorando patrones de crecimiento, diversidad e inclusión. *Foro internacional*, 63(2), 213–249.
- Rosete Vergés, F. A., Escalera-Matamoros, C., Ayala-Orozco, B., García-Frapolli, E., & Galán-Guevara, C. (2021). Transversalidad en políticas mexicanas de conservación de la biodiversidad: Coinbio y Corredor Biológico Mesoamericano. *Economía, sociedad y territorio*, 21(67), 775-802.
- Sachs, J. D. *et al.* (Eds.). (2022). *Ethics in Action for Sustainable Development*. Columbia University Press.
- Sampaio, D. P. (2022). Diplomatic culture and institutional design: Analyzing sixty years of Antarctic Treaty governance. *Anais da Academia Brasileira de Ciências*, 94, e20210539.
- Santés Álvarez, R. (2004). Gobernación ambiental en México en el marco del TLCAN (1993–2003): el desafío de los residuos industriales peligrosos. *Región y sociedad*, 16(31), 03–38.

- Santos, M., (2017). Global justice and environmental governance: an analysis of the Paris Agreement. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(1), 1-18.
- Sarfati, G.. (2008). Os limites do poder das empresas multinacionais: o caso do Protocolo de Cartagena. *Ambiente & Sociedade*, 11(1), 117–130. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2008000100009>
- Schmidt, L.; Gomes, C. (2020). Mulheres e ambiente: Uma relação decisiva na transição para a sustentabilidade. *Faces de Eva*, n. 44, p. 65-87. Lisboa, Portugal, 2020. <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/52528>
- Sprinz, D. F. (2004). Environment Meets Statistics: Quantitative Analysis of International Environmental Policy. In Sprinz, D. F. & Wolinsky-Nahmias, Y. *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 177–192.
- Steiner, A. Q. (2011). O uso de estudos de caso em pesquisas sobre política ambiental: vantagens e limitações. *Revista de Sociologia e Política*, 19(38): 141–158.
- Stevis, D. (2014). The trajectory of the study of international environmental politics. Betsill *et al.* (eds) *Palgrave Advances in International Environmental Politics*. Palgrave Advances. Palgrave Macmillan, London.
- Stokke, O. S. & Underdal, A. (2015). Qualitative comparative analysis. In Pattberg, P. & Zelli, F. (Ed.). *Encyclopedia of Global Environmental Governance and Politics*. Edward Elgar Publishing, 148–155.
- Sutton, A., Clowes, M., Preston, L. and Booth, A. (2019). Meeting the review family: exploring review types and associated information retrieval requirements. *Health Info Libr J*, 36: 202-222. <https://doi.org/10.1111/hir.12276>
- Tricco *et al.* (2018). PRISMA extension for scoping reviews (PRISMA-ScR): checklist and explanation. *Annals of internal medicine*, 169(7), 467–473.
- TNC Latin America Impact Report (2021). *The Nature Conservancy* (TNC). Available at: [https://www.nature.org/content/dam/tnc/nature/en/documents/latin-america/2021larannualreport\\_spreads\\_low.pdf](https://www.nature.org/content/dam/tnc/nature/en/documents/latin-america/2021larannualreport_spreads_low.pdf)
- Underdal, A. (2004). Methodological Challenges in the Study of Regime Effectiveness. In: *Regime consequences*. Springer, Dordrecht, 27–48.
- Veiga, J. E. D.. (2017). The First Antropocene Utopia. *Ambiente & Sociedade*, 20(2), 227–246. <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOCEx002V2022017>
- Viola, E. & Franchini, M. (2012a). Sistema internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio+ 20 na governança dos limites planetários. *Ambiente & Sociedade*, 15, 01–18.
- Viola, E. & Franchini, M. (2012b). Os limiares planetários, a Rio+ 20 e o papel do Brasil. *Cadernos Ebape. BR*, 10, 470–491.

- Vogler, J. (2003). "Taking Institutions Seriously: How Regime Analysis can be Relevant to Multilevel Environmental Governance," *Global Environmental Politics* 3, 2, pp. 25–39.
- Vos, A. de *et al.* (2019). Methods for understanding social-ecological systems: a review of place-based studies. *Ecology and Society*, 24(4).
- Walsh-Führing, M.. (2018). The Brazilian Federal Government's Role in the Prioritization of EU Foreign Direct Investment and its Environmental Agenda. *Brazilian Political Science Review*, 12(3), e0004. <https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030004>
- World Bank. (2022). *Finance for an equitable recovery*. Washington: The World Bank.
- Young, O. R. (Ed.). (1997). *Global governance: drawing insights from the environmental experience*. MIT Press.
- \_\_\_\_\_. (2001) The Behavioral Effects of Environmental Regimes: Collective Action vs. Social-Practice Models. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 1: 9–29.
- \_\_\_\_\_. (2020) Global environmental governance studies. In: MORIN, Jean-Frédéric; ORSINI, Amandine (Ed.). *Essential concepts of global environmental governance*, 2nd edition, New York, Routledge.





# UNA VISIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS AMBIENTALES Y EMPRESARIALES Y LA SUSTENTABILIDAD ENERGÉTICA DESDE EL DERECHO DE COMPETENCIA

## AN INTERNATIONAL APPROACH TO ENVIRONMENTAL AND BUSINESS RIGHTS AND ENERGY SUSTAINABILITY THROUGH THE LENSES OF COMPETITION LAW

Juan Manuel Gómez Rodríguez<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0002-1612-2542



### RESUMEN

El artículo examina los principios del derecho ambiental y su relación con los derechos empresariales, así como los principios de regulación del derecho energético, en particular, los relativos a la eficiencia económica y de sostenibilidad ambiental. Nuestra premisa es que ambos principios deben armonizarse a través del derecho de competencia en clave de sostenibilidad energética. Así mismo, que es necesaria la colaboración de gobiernos, empresas y organizaciones de ambientalistas y consumidores para el diseño de una regulación que articule un nuevo entendimiento de los derechos hacia una gestión energética sostenible.

**Palabras clave:** Derecho ambiental, derecho de la competencia, derecho energético, derechos empresariales, eficiencia económica, sustentabilidad energética.



### ABSTRACT

This article examines the principles of environmental law and its relationship with business rights, as well as the principles of regulation of energy law, particularly those related to economic efficiency and environmental sustainability. We consider both principles must be harmonized through competition law considering energy sustainability. Likewise, the collaboration among governments, companies, environmentalists, and consumer organizations is necessary to design a regulation articulating a new understanding of rights toward sustainable energy management.

**Key Words:** Business rights, competition law, energy law, economic efficiency, environmental law, energy sustainability.

<sup>1</sup> Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (México). Profesor Investigador de tiempo completo Titular A. Doctor en Derecho Comunitario. Correo electrónico: [jmgr7402@hotmail.com](mailto:jmgr7402@hotmail.com)

Juan Manuel Gómez Rodríguez



## Introducción

La protección de los derechos ha sido un constante requerimiento en la sociedad inmersa en la globalización. La necesidad de dar respuesta a la complejidad inherente a un crecimiento económico vertiginoso, gracias al desarrollo incesante de nuevas tecnologías, ha generado tensiones y retos relevantes para la protección de las personas, no solo en el caso de los seres humanos sino, en particular, en el caso de las personas jurídicas o morales.

Esta circunstancia se ha observado con una mayor intensidad en el derecho ambiental, donde la necesidad de protección ha ido *in crescendo*, de forma conjunta con la necesidad de conciliar el desarrollo económico y la gestión sustentable. Vinculada a esta tensión se tiene el reto de hacer sustentables las actividades productivas de las empresas, en aras de no comprometer el desarrollo y la calidad de vida de las generaciones futuras.

El ámbito del derecho energético es una de esas actividades en las que, para garantizar su sustentabilidad, se debe ponderar, por un lado, la protección del ambiente y, por otra parte, la protección de los derechos empresariales. La necesidad de innovar, adoptar nuevos instrumentos, así como mecanismos de protección para las empresas genera la necesidad de armonizar ambos derechos en clave de sostenibilidad energética.

Por esa razón, esta comunicación explora los principios del derecho ambiental y su relación con los derechos empresariales, así como los principios de regulación del derecho energético, en particular, los relativos a la eficiencia económica y de sostenibilidad ambiental. La premisa de este estudio es que ambos principios deben armonizarse a través del derecho de competencia, en clave de sostenibilidad energética. Desde otra perspectiva, que es indispensable considerar la colaboración de gobiernos, empresas y organizaciones de protección ambiental, que articulen un nuevo entendimiento de los derechos ambientales y empresariales como eje vertebrador hacia una gestión energética sostenible.

Algunas acciones y buenas prácticas en este ámbito implican a la libertad de empresa y la competencia; es decir, debe garantizarse un equilibrio, que permita eficiencia económica y productividad e inhiba la concentración económica, que afecte a los derechos de los usuarios en la fijación de precios y tarifas de bienes y servicios.

Por tanto, debe garantizarse la compatibilidad del derecho de la competencia con una intervención pública eficaz a través de la regulación, que corrija los fallos del mercado, por ejemplo: los monopolios, las externalidades ambientales y las asimetrías de información.

Para ello medidas como la seguridad del suministro y la generación de infraestructuras para la interconexión energética eficiente, la garantía del abastecimiento a la población más vulnerable, la garantía en el cumplimiento de los contratos, que implica cumplir con la protección del derecho de las empresas a obtener rentabilidad por la provisión de bienes y servicios, así como ofrecer al menos una opción pública de su prestación, son solo algunas de las medidas de política pública que pueden implementarse para modular la protección ambiental con los derechos empresariales y la sustentabilidad energética.

Del lado de las empresas, se impone incorporar medidas de sustentabilidad en sus procesos productivos que garanticen la reducción de emisiones contaminantes, la eficiencia energética y el ahorro en costes. La reducción de emisiones implica el uso de fuentes renovables que sustenten procesos productivos amigables con el medio ambiente, la eficiencia energética el uso de equipos, maquinaria e instrumentos que incorporen innovación tecnológica para la eficiencia energética y, como consecuencia, permitan la reducción de costos.

La metodología por utilizar, en su desarrollo, considera el uso de los métodos analítico y sistemático, que tienen por objeto determinar la forma de armonizar y ponderar las relaciones entre los diferentes derechos involucrados, con la finalidad de contribuir a una comprensión del desarrollo sostenible, desde el ámbito empresarial y ambiental.

## **1. El derecho a un medio ambiente sano desde el reconocimiento internacional de sus principios**

El derecho al medio ambiente ha tenido una evolución dinámica desde la Declaración de Estocolmo de 1972, en la que se establece, por primera vez, la obligación humana de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras (AGNU, 1972); con lo que se ha continuado haciendo grandes cambios, como el del 26 de julio de 2022, en el que la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró que “Reconoce el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano” (AGNU, 2022).

## Derecho a un nivel de vida adecuado

Este derecho también está relacionado con el derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar, establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH, artículo 25.1), derecho que también está reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, artículo 11.1), que lo relaciona con la mejora de las condiciones de vida.

## Medio ambiente sano

El derecho a un medio ambiente sano es fundamental para garantizar la calidad de vida de las personas y preservar nuestro planeta para las generaciones futuras, resalta la importancia de proteger nuestro entorno natural y el reconocimiento de este como un derecho humano y fundamental. Un medio ambiente sano proporciona los recursos necesarios para la subsistencia humana, incluyendo el aire limpio, el agua potable y la biodiversidad. Además, un entorno saludable contribuye al bienestar físico y mental de las personas, promoviendo una vida plena y satisfactoria.

El ministro Horacio Rosatti se ha pronunciado respecto al entendimiento del ambiente, considerando que se trata de “la interacción del conjunto de elementos naturales, artificiales y culturales que propician el desenvolvimiento equilibrado de la vida en todas sus formas” (Rosatti, 2009), implica reconocer que los seres humanos somos solo una parte de la comunidad biótica, y que debemos aprender a vivir en armonía con el resto de la naturaleza.

Por tanto, implica adoptar una perspectiva holística y entender que nuestras acciones pueden tener repercusiones en el equilibrio de los ecosistemas, pero para lograrlo se debe abandonar la mentalidad de dominio y explotación de la naturaleza y adoptar una postura de respeto y cuidado hacia todos los seres vivos para conseguir un buen vivir.

## El buen vivir

Coraggio (2011) destaca que el buen vivir representa una oportunidad para construir una sociedad diferente, basada en la coexistencia armoniosa entre las personas y la naturaleza, a través del reconocimiento y la integración de los diversos valores culturales presentes en cada país y en todo el mundo. Sin

embargo, persistir en las principales desviaciones del pasado reciente, como el neoliberalismo y la oligarquía, se considera un estado de constante inconstitucionalidad (p. 18). El buen vivir es una base fundamental para el cuidado del ser humano y la interacción con la biosfera, para los que la protección de la naturaleza y el respeto a los derechos humanos son fundamentales.

Ambos enfoques buscan superar la dicotomía entre el crecimiento económico y la conservación ambiental, promoviendo un equilibrio que permita la satisfacción de las necesidades presentes, sin comprometer las de las generaciones futuras.

En México, el derecho a un entorno saludable está respaldado por principios reconocidos constitucionalmente, tal como se establece en el Artículo 4 de la Constitución: “*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley*” (CDHCU, 2023).

Además, en la Tesis: XXVII.3o.15 CS (10a.) los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido principios para conservar y preservar los recursos naturales, mantener el equilibrio natural y mejorar la calidad de vida. Estos principios son: a) prevención, b) precaución, c) equidad intergeneracional, d) progresividad, e) responsabilidad, f) sustentabilidad y g) congruencia (Tribunales Colegiados de Circuito, 2018).

## Principio de prevención

El principio de prevención es fundamental en el derecho ambiental, consiste en que es preferible prevenir la degradación ambiental, que intentar remediarla más tarde, como lo menciona Ortega Álvarez (2013), “este principio es fundamental en la actuación ambiental, debido al alto potencial de irreparabilidad de los daños ambientales, es de atención a riesgos de forma previa y en el funcionamiento del mismo”. Este principio destaca la importancia de tomar medidas proactivas para evitar daños ambientales.

Esto implica la adopción de políticas y prácticas, que promuevan la conservación y la sostenibilidad, por ejemplo: la implementación de tecnologías limpias, la gestión adecuada de residuos y la protección de los ecosistemas frágiles.

## Principio de precaución

Por otra parte, el principio de precaución ambiental, es un enfoque utilizado en la toma de decisiones sobre el medio ambiente, cuando existe la posibilidad de daño grave o irreversible, este se aplica en circunstancias en las que la evidencia científica es insuficiente, contradictoria o incierta, pero hay indicios de posibles riesgos para el medio ambiente o la salud humana.

De acuerdo con [Cózar Escalante \(2005\)](#), el concepto del “principio de precaución” emerge, en este contexto, de la búsqueda de herramientas analíticas que puedan ser transformadas en instrumentos políticos, legales y de planificación más efectivos. En muchas ocasiones, no solo es innecesario aguardar, sino que resulta inevitable actuar antes de contar con evidencia científica “irrefutable” (que, en realidad, nunca se obtendrá de manera absoluta).

El principio de precaución se basa en la idea de que, ante la falta de certeza científica absoluta, es mejor prevenir o tomar medidas protectoras antes que, esperar a tener pruebas concluyentes de los efectos perjudiciales. Sugiere que se deben tomar medidas preventivas cuando haya indicios razonables de peligro.

Este principio se ha utilizado en situaciones como la regulación de productos químicos tóxicos, la introducción de organismos genéticamente modificados (OGM) y el cambio climático.

## Principio de equidad intergeneracional

La equidad intergeneracional es otro principio esencial, según el Poder Judicial de Costa Rica, “El principio de equidad intergeneracional supone que el ser humano forma parte del medioambiente y que, en tanto que ser pensante, tiene el deber de cuidar de él para las generaciones futuras” ([Poder Judicial de Costa Rica, 2020](#)).

La equidad intergeneracional es un principio esencial en el derecho a un medio ambiente sano, dado que, como seres humanos, tenemos la responsabilidad moral de asegurar que las generaciones futuras hereden un entorno saludable, esto implica tomar decisiones en el presente, que consideren los impactos a largo plazo, asegurando la preservación de los recursos naturales y la mitigación del cambio climático.

## Principio de progresividad

Ligado al de equidad, el principio de progresividad ambiental sostiene que, “los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas transitorias y finales, proyectadas en un cronograma temporal, que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos” (Santiago Ambrosio, 2022, p. 32).

Este enfoque reconoce que la protección del medio ambiente es un proceso continuo y que los problemas ambientales, a menudo, requieren un tiempo considerable para ser abordados de manera efectiva, por lo que se debe avanzar gradualmente.

## Principio de responsabilidad ambiental

Por su parte, el principio de responsabilidad incide tanto en los individuos como en los Estados, todos somos corresponsables de mantener un medio ambiente sano, y debemos adoptar conductas responsables en nuestras acciones cotidianas.

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental reconoce que el perjuicio causado al entorno natural no está relacionado con el daño económico experimentado por los dueños de los elementos y recursos naturales; enfatiza que el desarrollo sostenible del país debe tomar en cuenta tanto los aspectos económicos, como los sociales y medioambientales (CDHCU, 2023).

## El principio de sustentabilidad

El principio de sustentabilidad ambiental se basa en la idea de que debemos satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades, se trata de un Estado de equilibrio en constante cambio, en la interacción entre una población y sus actividades y la capacidad de su entorno para mantenerlas.

En este Estado, la población se desarrolla para alcanzar su máximo potencial, sin generar efectos perjudiciales e irreversibles en la capacidad del entorno para sostener las actividades productivas, ya que depende de este último, para su supervivencia (Ben-Eli, 2015, p. 3). Se trata de utilizar los recursos naturales de manera responsable y garantizar la conservación del medio ambiente a largo plazo, a partir de tareas específicas:



- a) Conservación de los recursos naturales, el agua, el aire, los suelos, los bosques y la biodiversidad.
- b) Mitigación del cambio climático, mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- c) Uso eficiente de los recursos, implica utilizar los recursos de manera eficiente y minimizar el desperdicio.

## **Principio de congruencia ambiental**

El principio de congruencia ambiental, se refiere a la necesidad de que las acciones humanas estén en armonía con los procesos y ciclos naturales del medio ambiente; es decir, las actividades humanas deben ser compatibles con la capacidad de carga de los ecosistemas y respetar sus límites, por ejemplo:

- a) Equilibrio ecológico: Los ecosistemas naturales funcionan con base en complejas interacciones entre los diferentes componentes bióticos (organismos vivos) y abióticos (factores no vivos). Cuando las acciones humanas alteran este equilibrio se producen impactos negativos en la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.
- b) Ciclos naturales: El ciclo del agua, el ciclo del carbono y el ciclo de los nutrientes. Estos ciclos son esenciales para el funcionamiento adecuado de los ecosistemas y la vida en la Tierra.
- c) Adaptación a las limitaciones del entorno: Cada ecosistema tiene sus propias características y limitaciones. La congruencia ambiental implica adaptar nuestras acciones y actividades a las condiciones y capacidades del entorno y a sus límites.

## **2. Los derechos empresariales y su enfoque en la sostenibilidad**

En la actualidad, existe un creciente reconocimiento de la interrelación entre los derechos empresariales y la protección del medio ambiente, se comprende, cada vez más, que las acciones de las empresas tienen un impacto directo en los derechos medioambientales y en la preservación de los recursos naturales.

## El papel de las empresas

Las empresas desempeñan un papel fundamental en la promoción y respeto de los derechos de la naturaleza, cada vez más nos encontramos con empresas que invierten en energías renovables, como la instalación de paneles solares en sus instalaciones, el uso de energía eólica en la industria, o la adquisición de vehículos eléctricos para el transporte de bienes y servicios, lo que contribuye a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y a disminuir la dependencia de los combustibles fósiles.

Según [Andrade Tacca & De la Cruz Huanca \(2022\)](#) es importante entender su relación en el marco del Estado Constitucional, tanto la economía como el medio ambiente desempeñan un papel fundamental en la promoción de las libertades y derechos. La economía contribuye al bienestar tanto individual como colectivo, satisfaciendo las necesidades básicas y mejorando las expectativas de vida.

El medio ambiente garantiza las condiciones materiales e inmateriales para la vida humana y proporciona el escenario en el que se ejercen los derechos. Las empresas, como una manifestación de la economía, tienen derechos y responsabilidades hacia su entorno y deben respetar los derechos fundamentales y la Constitución.

En consecuencia, el propósito principal del orden jurídico es establecer una armonía entre el bien común y el respeto del interés general, fijando límites para evitar que la democracia constitucional se convierta en un espacio en el que las posiciones de aquellos, con mayor poder económico, prevalezcan ([Andrade Tacca & De la Cruz Huanca, 2022](#)).

## El derecho empresarial

### *Principio del formulario*

El derecho empresarial, también conocido como derecho de los negocios o derecho mercantil, está basado en una empresa, la cual debemos entender como: “Una institución compleja de índole económica, integrada por distintos elementos, los personales, también denominados subjetivos, constituidos por el empresario, los empleados obreros o personal que desempeña alguna actividad física” ([Sanromán Aranda & Cruz Gregg, 2015, p. 4](#)).

El derecho empresarial tiene como función primordial, instituir leyes que determinen los vínculos entre las compañías, así como los deberes y facultades de los agentes empresariales y los sujetos involucrados en el ámbito de los negocios.

Desde otro enfoque, el derecho empresarial puede concebirse como un conjunto de reglas, bienes y principios que ordenan las actividades empresariales y los actos de las personas empresarias en los diversos ámbitos legales en que interaccionan, sean públicos, privados o sociales.

El derecho empresarial abarca una amplia gama de temas relacionados con el funcionamiento y la gestión de las empresas, incluyendo la creación y constitución de empresas, la organización y estructura empresarial, las transacciones comerciales, la responsabilidad de los empresarios, la propiedad intelectual, el derecho de la competencia, los contratos comerciales, la financiación empresarial, la insolvencia y la resolución de conflictos.

### *Prácticas sustentables*

Además, las empresas deben apoyar el cuidado del ambiente al adoptar prácticas sostenibles en sus operaciones, como implementar medidas de eficiencia energética, reducir el consumo de agua, minimizar la generación de residuos o utilizar materiales reciclados en sus productos.

Las empresas ya han gestionado la sostenibilidad, mediante iniciativas de Responsabilidad Social Empresarial, lo que ha fortalecido estos esfuerzos al enfocarse en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como lo estableció la Organización de las Naciones Unidas en 2015.

A través de informes, como la Iniciativa *Global Reporting Initiative* (GRI), es posible identificar los programas implementados por las empresas, que se alinean con cada uno de los ODS. Los beneficios que las empresas obtienen son perceptibles en términos de ahorro, eficiencia, productividad, credibilidad, reputación y otros aspectos (Vázquez Maguirre & García de la Torre, 2018, p. 27).

Las empresas no solo tienen la capacidad de afectar el medio ambiente, sino que también tienen la responsabilidad de promover y adoptar prácticas sostenibles para protegerlo, y al hacerlo, contribuyen activamente a la construcción de un futuro más equitativo y sostenible para todos.

### *La sustentabilidad como enfoque de los derechos empresariales*

La protección del medio ambiente y el respeto de los derechos empresariales son dos aspectos que están relacionados e influyen entre sí, en la actualidad, existe una creciente conciencia sobre la importancia de proteger el medio ambiente y reducir los impactos negativos que las actividades humanas tienen sobre él, por lo que las empresas se han vuelto actores clave en la economía global y tienen un papel fundamental en este proceso. La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) representa una característica intrínseca de la empresa que, en tiempos recientes, ha evolucionado hacia una nueva modalidad de gestión y conducción empresarial, la sustentabilidad.

En este enfoque, la empresa se dedica a garantizar que sus actividades comerciales sean sostenibles, tanto en términos económicos, como sociales y ambientales. Esto implica un reconocimiento y consideración de los intereses de los diversos grupos de interés con los que la empresa interactúa y se relaciona (Cajiga Calderón, s. f.).

Las empresas tienen la responsabilidad de adoptar prácticas sostenibles, lo que significa implementar estrategias y acciones que minimicen su impacto ambiental, al mismo tiempo, tienen derechos y necesitan un entorno empresarial favorable para operar y crecer, por lo que se requiere el respeto de sus derechos legales, como la propiedad intelectual, la libre competencia y la protección de sus inversiones.

Una regulación y un marco legal adecuados, que protejan tanto los derechos de las empresas como el medio ambiente, son necesarios para lograr un equilibrio entre el desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental.

La interdependencia entre la protección del medio ambiente y los derechos empresariales radica en que las empresas dependen de los recursos naturales y del medio ambiente para llevar a cabo sus actividades productivas. Si el medio ambiente se degrada, las empresas pueden enfrentar escasez de recursos, mayores costos y riesgos para su operación.

Derechos procesales como el derecho a la igualdad ante la Ley, el derecho al debido proceso legal, el derecho de acceso a la justicia, a la tutela judicial efectiva, así como las garantías para su protección, contenidos en la Constitución, también son otorgados a las empresas en sus relaciones no solo frente

a los particulares, sino frente a los poderes públicos (Cruz Parceró & Fajardo Morales, 2018).

### *El derecho de competencia y la sustentabilidad*

Uno de los derechos empresariales más relevantes, la competencia como derecho fundamental, fortalece el Estado de derecho mediante la protección de las libertades económicas, su naturaleza transversal y su capacidad para generar productividad y eficiencia. Desde otra perspectiva, al constituirse como un parámetro de legalidad para invalidar actos que otorguen ventajas indebidas o lesionen el interés general (González de Cossío, 2017).

El derecho de competencia debe ser considerado como un factor determinante para el desarrollo sustentable por los efectos que puede generar en los precios a productores y consumidores en una determinada industria, así como por su papel en la garantía de una protección efectiva del medio ambiente, al generar las condiciones necesarias de mercados competitivos y eficientes para el crecimiento sustentable e inclusivo (Prud'homme, 2021).

Desde otra óptica, la generación de energía y sus implicaciones están en la base de toda actividad empresarial. La necesidad de eficiencia económica en los procesos productivos ha dado paso a la necesidad de eficiencia energética para el logro de dos objetivos medulares de la actividad empresarial: la protección del ambiente y el ahorro en costes.

Por esa razón, la conjugación entre la protección del ambiente y los derechos empresariales encuentra una conexión clave en la conformación de un derecho energético, que va más allá de las reglas del derecho público, para encontrar, en el derecho de competencia, las relaciones de colaboración indispensables para el éxito de la sustentabilidad energética.

## **3. Una narrativa internacional del derecho energético y sus principios de regulación**

Según Del Guayo Castiella (2020), el derecho energético no ha sido ajeno a la evolución operada en el ámbito del derecho de protección ambiental y sus relaciones en el medio empresarial. Un primer aspecto importante por abordar fue el tema de la seguridad del suministro en los años 70 del siglo pasado, que

coincide con la crisis petrolera en los países desarrollados y con la liberalización de los mercados, como solución implementada en los años 80 (p. 316).

Sin perjuicio de ello, nos interesa examinar el umbral temporal de la regulación energética hasta el enfoque de la sostenibilidad actual. El proceso de liberalización y privatización en la generación energética en los 90 no fue suficiente para corregir las deficiencias provocadas por la gestión privada en su generación y su orientación hacia el monopolio y la concentración.

Por esa razón, el establecimiento de un marco regulatorio en el contexto internacional, para el sector energético, buscó crear condiciones de competencia entre las empresas privadas, así como generar la participación de nuevos proveedores de energía.

De esta forma, surge el derecho energético, que busca, por una parte, regular las relaciones que se establecen entre los proveedores y los usuarios y entre los proveedores entre sí.

Además, tiene por objeto establecer las condiciones para la generación y el suministro de energía de forma eficiente y competitiva, asegurando el acceso a la infraestructura y las redes de forma equitativa, lo que, a su vez, ha requerido la creación de órganos reguladores de carácter especializado para la ordenación de los mercados energéticos.

## **Regulación internacional y sustentabilidad**

Uno de los vínculos más relevantes de la regulación internacional en el ámbito energético es su enfoque hacia la sostenibilidad. La Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático de 1992, y su Protocolo de actuación, suscrito en Kioto en 1997, son los primeros instrumentos en los que se plantea como problema el calentamiento global.

El sector energético es uno de sus factores causales y, como consecuencia, el consenso internacional establece en su objetivo principal, la reducción en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) (AGNU, 1997). Otro hito importante, a partir de la primera década del siglo XXI, es el surgimiento de los denominados Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, donde se establece, entre otros, la necesidad de la sostenibilidad ambiental (AGNU, 2000).

En la Unión Europea (UE) desde 1991, se suscribe la primera Carta Europea de la Energía, que evoluciona al actual Tratado de la Carta de la Energía, cuya contribución más importante es concertar las exigencias del Estado de derecho en el ámbito energético.

La Unión Europea, de forma conjunta con la Agencia Internacional de Energía (AIE), han negociado el Tratado no solo con países europeos, sino con terceros países como Rusia, Japón y Australia, con dos objetivos: la estabilidad política y la seguridad del suministro.

Otros instrumentos importantes en el nivel regional han sido el *Libro Blanco* de la Comisión Europea “Una Política Energética para la Unión Europea”, en el que se definen los rasgos principales de una política energética común; la competitividad, la seguridad del suministro, y la protección del ambiente (*Comisión de las Comunidades Europeas, 1995*).

Por su parte, la Directiva europea (96/92/CE) estableció normas comunes para el mercado de la electricidad en diciembre de 1996. En el ámbito de la sostenibilidad es relevante la aprobación de la *Directiva 2003/87/CE*, del Parlamento europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se crea un régimen para el comercio de derechos de emisiones de gases de efecto invernadero, uno de los primeros esfuerzos de la Unión Europea para contribuir a la reducción del calentamiento global.

A partir del año 2010 se intensifica la preocupación por la necesidad de impulsar la sostenibilidad de las actividades productivas en la escala global. En el año 2015, la adopción de la Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, acentuó la necesidad de hacer frente a los efectos del cambio climático (*AGNU, 2015*).

Entre los objetivos establecidos en la Agenda se tiene el Objetivo 7, relativo a la necesidad de asegurar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna. Este objetivo se relaciona con otros, de la misma Agenda, entre los que se encuentran: la reducción de las emisiones contaminantes de GEI, así como la generación sostenible de energía a través de fuentes limpias.

En México, la reforma constitucional de 2013, estableció medidas para impulsar la competencia de las empresas particulares y su acceso en condiciones equitativas a la infraestructura energética pública; en particular, en el sector eléctrico, mientras que, en el sector de hidrocarburos, la participación privada fue limitada a la distribución y comercialización de combustibles.

La reforma energética dispuso acciones de política pública para promover la competencia y facilitar el acceso al mercado para las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización en el sector eléctrico. Para ello, la reforma impulsó la formación de un Mercado Eléctrico Mexicano (MEM) entre empresas privadas generadoras de energía y grandes compradores, a los que se les otorgó la libertad necesaria para establecer las tarifas, la cantidad de energía y las condiciones de suministro del servicio.

Un elemento relevante de la reforma de 2013, fue el diseño institucional para forjar competencia en el MEM. Para ello se estableció el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), cuya finalidad consiste en avalar un acceso abierto y no discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión (RNT) y a la Red General de Distribución (RGD), a todos los proveedores de servicios en el Sistema Eléctrico Nacional (SEN).

## El derecho energético

Como fruto de todos estos sucesos, el derecho energético ha evolucionado en el nivel global, para incorporar, como parte de sus objetivos, su orientación hacia la transición de un modelo basado en la producción de energías fósiles a un modelo de producción de energías limpias o renovables.

Velázquez Elizarrarás (2009) ha definido al derecho energético, desde una perspectiva internacional, como aquella rama del derecho internacional que tiene por objeto regular la actividad y el comercio internacional de la energía (p. 635).

Se ha considerado el derecho de la energía como una rama del derecho público que, consiste en un “conjunto de normas que regula lo concerniente a la electricidad, hidrocarburos, fuentes energéticas, eficiencia energética, y en la que se establecen derechos y obligaciones para cada una de las actividades que se realizan” (Escala, 2022).

Un concepto relevante, orientado hacia las relaciones que se establecen entre los sujetos que participan en su realización, lo define como “la asignación de derechos y deberes sobre la exploración de los recursos energéticos entre particulares, entre particulares y el gobierno, así como entre gobiernos y entre Estados” (Bradbrook, 1996).

Finalmente, y atendiendo a la necesidad de incluir la sostenibilidad como respuesta frente a la problemática del calentamiento global, se le considera “aquella parte del ordenamiento jurídico que, establece las reglas para que el suministro



final de energía a los usuarios sea seguro, económicamente eficiente y sostenible medioambientalmente” (Del Guayo Castiella, 2020).

## Principios de regulación

En el derecho energético intervienen diferentes tipos de principios de derecho público: principios constitucionales como los de legalidad, seguridad jurídica, y publicidad, así como principios del debido proceso y de la actuación legal de la administración, que son de cumplimiento obligatorio en el ejercicio de las atribuciones de las Administraciones Públicas en el ámbito energético.

Sin perjuicio de ello, el derecho energético tiene principios propios que rigen la actuación de quienes intervienen en el sistema. En el ámbito europeo y del derecho español se consideran principios del derecho energético: los de seguridad del suministro, el de eficiencia económica y el de sostenibilidad medioambiental (Sánchez Rodríguez, 2009).

Por cuanto, la seguridad del suministro tiene por objeto que cualquier usuario o consumidor pueda satisfacer sus necesidades de energía en el momento en que lo requiera. En el ámbito de la UE los Estados miembros tienen la capacidad de elegir la estructura general de su abastecimiento energético.

Un aspecto importante para considerar en relación con la seguridad del suministro, está vinculado con el acceso de los usuarios a unos servicios energéticos que sean asequibles, seguros y sostenibles.

La forma de garantizar este derecho de acceso en países que resisten la vulnerabilidad y pobreza energética se enfrenta al dilema de garantizar la seguridad y precios asequibles, pero renunciar a unos servicios energéticos sostenibles, pues basan su modelo energético en recursos fósiles, dada la inviabilidad económica de sustituir su modelo energético por un modelo sostenible de energías limpias.

Otro factor relevante es el de la confiabilidad del suministro que, en el caso de las fuentes de energía limpia, está relacionado con el reto que supone la intermitencia presente en la generación de energías limpias, ante la imposibilidad de garantizar su almacenamiento, así como las variaciones del suministro, causadas por desastres naturales o ataques informáticos a las redes energéticas digitales.

En el caso de la eficiencia económica, tiene por objeto la generación de la energía al menor costo posible. Este principio está ligado al derecho de competencia

y a la libertad de empresa, que debe ser protegido y garantizado por los poderes públicos. La competencia debe regir las actividades en la generación de energía, tanto eléctrica como de hidrocarburos (Parente & Chinchilla Marín, 2010).

Sin perjuicio de ello, cabe distinguir entre actividades liberadas y actividades reguladas. Entre las primeras se identifica a la generación de energía y su comercialización, que se sujetan a las reglas de eficiencia económica, mientras que las reguladas son aquellas en las que, por sus características, la competencia está limitada, es el caso de las relacionadas con el transporte o la distribución a través de redes o infraestructura pública.

La libertad de empresa en este ámbito implica que, la competencia entre diferentes proveedores energéticos, debe ser protegida en beneficio del interés general de los usuarios de energía, lo que justifica la intervención regulatoria en el sector energético.

Dadas las características de los servicios energéticos como servicios de primera necesidad, así como la necesidad de regulación en actividades determinadas, la eficiencia económica no se logra solo con la competencia en los mercados de energía, sino a través de la regulación.

La regulación busca corregir los fallos de mercado inherentes a una economía de mercado, como los monopolios, las posiciones dominantes, los costes de transacción o las asimetrías de información en los mercados energéticos.

Desde otra perspectiva, el reconocimiento de la propiedad privada de bienes y servicios energéticos busca delimitar los derechos y obligaciones de los propietarios, considerando el interés general y la función social que están llamados a realizar los bienes sujetos a un servicio energético.

En el caso de la sustentabilidad ambiental, su objetivo se traduce en que las actividades energéticas generen los menores riesgos o daños posibles sobre el medio ambiente.

En el sector energético, al ser responsable, en su gran mayoría, de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), tendría como objetivos: reducir el consumo de energías fósiles, generar energías limpias o renovables, así como mejorar la eficiencia energética.

Por tanto, la garantía de los derechos empresariales, en particular el de competencia, que busca eficiencia económica, debe también plantearse como un

objetivo esencial la sustentabilidad energética, ya que existe interdependencia entre la función social de este derecho, el interés general de los usuarios y la sustentabilidad energética.

#### **4. El Derecho de competencia en clave de sustentabilidad**

Un aspecto relevante que considerar es si la competencia económica, que tiene como uno de sus objetivos la eficiencia económica, puede ser compatible con la sostenibilidad ambiental. Existen dos enfoques en relación con este dilema: uno de ellos es el denominado *Green antitrust*, que considera válidas aquellas restricciones a la competencia, que tienen como base el fomento de la sostenibilidad (Holmes, 2020).

El otro enfoque, es el denominado *Green washing*, que está en desacuerdo, porque no habría estímulos, desde la competencia, para producir de una forma más sostenible, y se reduce la posibilidad de emitir normas que alienten la eficiencia, tanto económica como sostenible (Maarten P. & Treuren, 2021, p. 10).

Desde la perspectiva internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) refiere que el enfoque a considerar depende de como se definen las metas, así como del marco jurídico a considerar (OCDE, 2021).

#### **La sustentabilidad como un fin legítimo de la competencia**

En el ámbito europeo son considerados como fines legítimos de la competencia: la libertad para competir, la eficiencia económica y el bienestar del consumidor, sin que exista una prevalencia determinada respecto a algún fin, en detrimento de otro (Andriychuk, 2010).

Si bien existe consenso internacional en que es necesario hacer frente al cambio climático (IPCC, 2021), los objetivos de la sostenibilidad no han sido incluidos como un objetivo o elemento a examinar para la eficiencia de los mercados o para el bienestar del consumidor.

En el caso de la eficiencia, se ha considerado que su contribución, para el uso más eficaz de los recursos disponibles, consiste en que al incorporar criterios de sostenibilidad se garantiza que la gestión de los recursos naturales se realice

sin comprometer su acceso a las generaciones futuras, al incrementar la innovación para la creación de nuevos productos y servicios y el papel de la iniciativa privada para el desarrollo sustentable.

En cuanto al bienestar del consumidor, se ha ligado la inclusión de los objetivos de la sostenibilidad con la protección del derecho a la salud, o bien, con la calidad del producto, bien o servicio, o su oferta diversificada, que produce efectos concretos en su bienestar.

Desde otra perspectiva, se debe explorar, si es posible incorporar objetivos de la sostenibilidad como un fin autónomo y legítimo para el análisis de la competencia. El desarrollo sustentable plantea un modelo en que la competencia y el crecimiento económico deben considerar la protección del ambiente, y no que la eficiencia económica se realice en su perjuicio (Ortiz & Solano, 2016).

En ese sentido, las empresas, al invertir en las innovaciones relacionadas con el desarrollo sustentable, lo realizan si tienen como incentivo la reducción de costos y pueden generar una ventaja comparativa frente a sus competidores. Estos dos presupuestos pueden superarse si se tiene en cuenta una mayor aceptación de los consumidores a productos más sostenibles (Portafolio, 2021).

## Los fallos de mercado

Sin perjuicio de ello, también deben considerarse las fallas o externalidades de los mercados energéticos, que pueden constituirse en obstáculos para la inclusión de los objetivos de la sostenibilidad en el análisis de la competencia.

De vuelta a los consumidores, se deben tener en cuenta las diferencias que se presentan entre sus propósitos y las conductas que realizan, ya que, aunque declaran estar dispuestos a pagar un mayor precio por productos sustentables, no compran estos productos si se venden a un mayor precio (IPMARK, 2021).

Otro fallo importante lo constituyen las asimetrías de la información que, pueden tener dos variantes: conductas de engaño hacia los consumidores, en las que se ofrecen bienes y servicios como sustentables y que realmente no tienen estas características, así como acuerdos, cuyo objeto es reducir la competencia o vulnerar las normas que la regulan.

En este último supuesto puede ocurrir que los participantes en el mercado energético, como proveedores, realicen prácticas colusorias y acuerden las

condiciones de precio y venta de bienes y servicios, lo que podría generar un menor beneficio para la sustentabilidad, un incremento de precios o tarifas, así como una reducción de la competencia ante la coordinación de precios (Maarten & Treuren, 2021).

Un caso específico es el de *Procter & Gamble* en el que se determinó una práctica concertada entre dicha empresa y la compañía *Unilever* respecto a productos detergentes (Comisión de las Comunidades Europeas, 2011). La asociación entre dichas empresas tenía por objeto corregir las afectaciones al medio ambiente de sus productos. Sin embargo, tuvo como consecuencia su colusión para coordinar precios y llevar a cabo acciones anticompetitivas.

Una dificultad adicional es determinar la capacidad que tienen ciertos acuerdos empresariales, considerados sustentables, para generar impactos negativos en la competencia. Este es el caso de aquellas colaboraciones que permiten generar un producto acorde con el desarrollo sostenible, pero que prescinde de la alternativa más barata para los usuarios.

En ese sentido, la Unión Europea (UE) ha establecido normas respecto a los acuerdos entre competidores, que pueden generar beneficios para los consumidores. Aunque se establece una prohibición en el Tratado de Funcionamiento de la UE, en relación con los acuerdos entre competidores, también se establece una excepción que actualmente se encuentra establecida en el artículo 101.3 del Tratado de la UE, al determinar que, “la prohibición podrá ser inaplicable cuando se trate de prácticas concertadas que contribuyan a mejorar la producción o la distribución de productos o a fomentar el progreso técnico o económico, y reserven al mismo tiempo a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante...”.

## Conclusiones

El derecho a un medio ambiente sano se relaciona y comparte una visión integral de protección con los derechos empresariales y el derecho energético. Su inclusión en los derechos empresariales, a través del cumplimiento de sus principios, como es el caso de la equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad y sostenibilidad ambiental, deben orientar las actividades inherentes a una gestión empresarial sostenible de la producción energética.

Los derechos empresariales deben ser protegidos en procura de que las empresas tengan los incentivos adecuados para realizar inversiones, promover la innovación y generar bienes y servicios que contribuyan al desarrollo sostenible.

Principios como la confiabilidad del suministro, el bienestar del consumidor y la eficiencia económica han sido los que han guiado a la industria y a la regulación del sector, desde su creación. Sin embargo, la necesidad de considerar la sostenibilidad ambiental dentro del modelo energético se ha convertido en una exigencia en el contexto internacional, para hacer frente al grave deterioro del medio ambiente y, como consecuencia, al calentamiento global y al cambio climático.

Una clave para la inserción de la sostenibilidad ambiental como principio de actuación, en materia energética, es su interacción con el derecho de la competencia. Si bien este derecho tradicionalmente se ha orientado por fines como la libre competencia y la eficiencia económica, de manera gradual también ha tenido que considerar el bienestar del consumidor y la sostenibilidad ambiental del modelo energético.

No obstante, si bien las innovaciones tecnológicas pueden constituirse como incentivos para la reducción de los costos y como una ventaja comparativa en el ámbito de la competencia, este nuevo enfoque no ha estado exento de riesgos por los fallos inherentes a los modelos de regulación energética.

Los costos añadidos y las asimetrías de la información pueden constituirse en retos importantes para la inclusión de la variable de la sostenibilidad ambiental como un fin legítimo para la competencia y el sector energético.

Sin perjuicio de ello, la regulación debe considerar todos estos factores y, como ocurre en la UE, establecer reglas que fijen como objetivo legítimo la sostenibilidad ambiental y corrijan las asimetrías de la información, inhiban la colusión entre empresas, y, de esta forma, reduzcan costos.

Además, el enfoque de la competencia hacia la sustentabilidad debe promover innovaciones y mejoras que fomenten el progreso económico y la sustentabilidad ambiental, así como una mayor participación social en su realización, en aras de cumplir su función social y garantizar el interés general y la calidad de vida y bienestar de los consumidores.

## Referencias

- Andrade Tacca, C., & De la Cruz Huanca, O. (2022). Responsabilidad social empresarial: una estrategia para promover y garantizar la protección del derecho fundamental al medio ambiente sano y equilibrado. *Revista de Derecho Ambiental*, (18), 189-221. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-4633.2022.66370>
- Andriychuk, O. (2010). Can We Protect Competition Without Protecting Consumers? *Competition Law Review*, 6(1), 85-87. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1594697](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1594697)
- Asamblea General de las Naciones Unidas [AGNU]. (1972). *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>
- Asamblea General de las Naciones Unidas [AGNU]. (1997). Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas. Kioto, 11 de diciembre de 1997.
- Asamblea General de las Naciones Unidas [AGNU]. (2000). Declaración del Milenio de 13 de septiembre de 2000, Resolución aprobada por la Asamblea General, UN Doc. A/Res 55/2.
- Asamblea General de las Naciones Unidas [AGNU] (2022). *Resolución A/76/L.75 El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible*, Naciones Unidas. <https://digitallibrary.un.org/record/3982508?ln=es>
- Asamblea General de Naciones Unidas [AGNU] (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Resolución adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, UN Doc. A/Res/70/1).
- Ben-Eli, M. (2015). *Sustentabilidad: Definición y cinco principios fundamentales*. El Laboratorio de Sustentabilidad. New York, EE. UU.
- Bradbrook, A. (1996). Energy Law as an Academic Discipline. *Journal of Energy and Natural Resources Law*, N.º 14, 193-217
- Cajiga Calderón, J. F. (s. f.). El concepto de Responsabilidad Social Empresarial. Centro Mexicano para la Filantropía. [https://www.cemefi.org/esr/images/stories/pdf/esr/concepto\\_esr.pdf](https://www.cemefi.org/esr/images/stories/pdf/esr/concepto_esr.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión [CDHCH]. (2023). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión [CDHCH]. (2023). *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental*.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1995). *La gobernanza europea: Un libro blanco*. Oficina de Comunicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/bc335af2-4ed1-4690-8a0d-797613dbd5f0>
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2011). Caso COMP/39.579 - Consumer Detergents [Informe de la Comisión Europea].
- Coraggio, J. L. (2011). *Economía social y solidaria: El trabajo antes que el capital*. Ediciones Abya-Yala. Quito-Ecuador.
- Cózar Escalante, J. M. (2005). Principio de precaución y medio ambiente. *Revista Española de Salud Pública*, 79(2), 133-144. [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1135-57272005000200003&lng=es](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1135-57272005000200003&lng=es)
- Cruz Parcerro, J. A., & Fajardo Morales, Z. A. (2018). Derechos de Personas Jurídicas Sobre las Posturas del Sistema Interamericano y la Suprema Corte en México. UNAM IIJ CNDH. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/73221>
- Del Guayo Castiella, I. (2020). Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía. *Revista de Administración Pública*, número 212, 316.
- Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. 19 de diciembre de 1996.
- Escala, S. M. (2022). *Derecho de la energía: entre retos y oportunidades para los profesionales del derecho*. CATHEDRA, Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología.
- González de Cossío, F. (2017). *Competencia*. Porrúa.
- Holmes, S. (2020). Climate change, sustainability, and competition law. *Journal of Antitrust Enforcement*, 8(2), 401-402. <https://academic.oup.com/antitrust/article/8/2/354/5819564?guestAccessKey=5ae0d011-fc1d-4ee8-9c37-13a328fe6cd7>
- IPCC. (2021). Climate Change 2021. The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf)
- IPMARK. (2021, 30 de abril). Los consumidores quieren ser sostenibles, pero no siempre lo cumplen. <https://www.ipmark.com/>
- Maarten P. & Treuren, L. (2021, marzo). Can Collusion Promote Sustainable Consumption and Production? Not Beneficially Beyond Duopoly [Documento de trabajo de investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ámsterdam]. Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper N.º 2018-02. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3132323](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3132323)



- Maarten P. y L. Treuren. (2021). Green Antitrust: Friendly Fire in the Fight Against Climate Change. *Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper N.º 2020-72*, 10. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3749147](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3749147).
- Naciones Unidas Declaración Universal de los Derechos Humanos. Consultable en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Naciones Unidas Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consultable en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- OECD. (2021). Sustainability & Competition Law and Policy – Background Note. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP\(2020\)3&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP(2020)3&docLanguage=En)
- Ortega Álvarez, L. (2013). *Tratado de Derecho Ambiental*. Tirant lo Blanch. Consultado en Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=512729>
- Ortiz, I., & Solano, D. (2016). La libre competencia económica y la protección del medio ambiente: Una aproximación al estudio de los Acuerdos Voluntarios de Cumplimiento Ambiental. *Revista E-Mercatoria*, 15(1), 5. [Enlace a SSRN: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3047918](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3047918)]
- Parente A., & Chinchilla Marín C. (2010). *Principios de Derecho Europeo de la Energía*. Thomson Reuters.
- Parlamento Europeo (2003). Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo. Consultable en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003L0087-20180408&from=EN>
- Poder Judicial de Costa Rica. (2020). *Diccionario usual del Poder Judicial de Costa Rica*. <https://dictionariosusual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario/53226:principio-de-equidad-intergeneracional>
- Portafolio. (2021, 23 de abril). Consumidores se enfocan en la sostenibilidad. <https://www.portafolio.co/mas-contenido/consumidores-se-enfocan-en-la-sostenibilidad-551265>
- Prud'homme, E. (2021). *El desarrollo de la tarificación de los servicios de transmisión en México* [Informe]. CIEP Friedrich Ebert Stiftung. <https://ciep.mx/wp-content/uploads/2020/12/El-desarrollo-de-la-tarificacion-de-los-servicios-de-transmision-em-Mexico-1.pdf>

- Rosatti, H. (2009). La tutela del ambiente en la Constitución Nacional Argentina. *Revista de derecho de daños*, 7-37.
- Sánchez Rodríguez, A. J. (2009). *Manual de Derecho y Mercado de la Energía*. Tirant Lo Blanch.
- Sanromán Aranda, R., & Cruz Gregg, A. (2015). *Derecho corporativo y la empresa* (2ª edición). Cengage Learning.
- Santiago Ambrosio, J. M. (2022). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 9 de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental para el Estado de Oaxaca*. H. Congreso del Estado de Oaxaca, p. 32.
- Tribunales Colegiados de Circuito. (2018). *Tesis XXVII.3o.15 CS (10a.)*. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55*, junio de 2018, Tomo IV, Décima Época, pág. 3092. *Tesis Aislada (Constitucional)*.
- Vázquez Maguirre, M., & García de la Torre, C. (2018). Diagnóstico sobre las prácticas de sostenibilidad en las MiPymes de Nuevo León. *The Anáhuac Journal*, 18(1), 27-44. <https://doi.org/10.36105/theanahuacjour.2018v18n1.02>
- Velázquez Elizarrarás, J. C. (2009). El nuevo derecho internacional de la energía a través del estudio de sus fuentes y el ordenamiento del mercado mundial del petróleo en un contexto geopolítico-especulativo. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional, IIJ UNAM, Volumen 9*, 635.



## EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS EN SALUD Y MEDIOAMBIENTE (2007-2021)

### *EVOLUTION OF SOUTH-SOUTH AND TRIANGULAR COOPERATION IN LATIN AMERICA: AN ANALYSIS OF HEALTH AND ENVIRONMENT (2007-2021)*

**María Belén Herrero<sup>1</sup>**

ORCID: 0000-0002-6941-0580

**Juliana Peixoto Batista<sup>2</sup>**

ORCID: 0000-0003-0341-5909

**Sol Lanzieri<sup>3</sup>**

ORCID: 0009-0007-3336-7019



### RESUMEN

La Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT) ha adquirido, cada vez, mayor relevancia en el escenario de la cooperación internacional, facilitando la colaboración regional y global para abordar desafíos en los más diversos asuntos del quehacer internacional. En ese sentido, este artículo tiene un doble propósito. En primer lugar, describir y analizar la evolución, tendencias y resultados de la CSSyT en América Latina entre 2007 y 2021, con foco en salud y medioambiente. En segundo lugar, analizar su contribución en la transversalización de enfoques y agendas. Para el cumplimiento de los objetivos, se siguió una metodología cualitativa,

1 Área de Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina). Investigadora. Doctora en Ciencias Sociales. Correo electrónico: [bherrero@flacso.org.ar](mailto:bherrero@flacso.org.ar)

2 Área de Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina). Investigadora. Doctora en derecho con orientación en Derecho Internacional. Correo electrónico: [jpeixoto@flacso.org.ar](mailto:jpeixoto@flacso.org.ar)

3 Área de Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina) (Argentina). Licenciada en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: [lanzierisol@gmail.com](mailto:lanzierisol@gmail.com)

María Belén Herrero, Juliana Peixoto Batista y Sol Lanzieri

basada en datos secundarios. Para ello se estudiaron documentos e informes sobre CSSyT en América Latina y se realizó un análisis utilizando los datos disponibles para este período, publicados por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Se analizó la evolución de la CSSyT en América Latina durante el período 2007-2021, destacando su adaptación a desafíos como la pandemia de COVID-19 y el cambio climático. Se identificaron ciclos de crecimiento y declive en la CSSyT durante el período, en una evolución dinámica, relacionada con factores económicos y políticos, además de la pandemia del COVID-19. En el cumplimiento de ese objetivo, este estudio también resalta la importancia de la CSSyT en América Latina, que contribuye al logro de los ODS, promueve un desarrollo más equitativo y sostenible en salud y medioambiente y no solo beneficia a los países receptores, sino que, también, enriquece a los países colaboradores, alejándose de enfoques verticales y promoviendo un enfoque integral para enfrentar los desafíos regionales y globales.

**PALABRAS CLAVES:** América Latina; Cooperación Sur-Sur; Cooperación Triangular; medioambiente; Objetivos Desarrollo Sostenible; salud.



## ABSTRACT

South-South and Triangular Cooperation (SSCyT) has gained prominence in the international cooperation scenario, facilitating regional and global collaboration to address several challenges in the international arena. The article has a double purpose. First, it describes and analyzes the evolution, trends, and results of CSSyT in Latin America between 2007 and 2021, focusing on the health and the environment sectors. Secondly, it analyzes the contribution of CSSyT to the mainstreaming of approaches and agendas. To meet this objective, a qualitative methodology was applied, based on secondary sources. For this purpose, documents and reports on CSSyT in Latin America were studied, besides analyzing the data available for this period published by the Ibero-American General Secretariat (SEGIB). The evolution of CSSyT in Latin America was analyzed during the period 2007-2021, highlighting its adaptation to challenges such as the COVID-19 pandemic and climate change. Cycles of growth and decline were identified in the CSSyT during that time, in a dynamic evolution, related to economic and political factors, and the COVID-19 pandemic. This study also highlights the importance of CSSyT in Latin America, which contributes to the achievement of the Sustainable Development Goals and promotes more equitable and sustainable development in health and the environment. In this context, not only the recipient countries are benefited, but also cooperating countries, moving away from a vertical logic and promoting a comprehensive approach to deal with regional and global challenges.

**KEYWORDS:** Environment, health, Latin America; South-South Cooperation; Sustainable Development Goals; Triangular Cooperation.

## Introducción

La Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular (CSSyT) han ido adquiriendo cada vez mayor relevancia y dinamismo en el ámbito de la cooperación internacional (Abarca Amador, 2001). En América Latina, estas modalidades de cooperación han permitido la colaboración entre los países, tanto de manera bilateral, regional, y también con otras regiones y actores.

En este artículo sostenemos que la CSSyT en América Latina ha experimentado una transformación significativa adaptándose a desafíos emergentes como

la pandemia de COVID-19 y el cambio climático y, si bien su evolución no ha sido una constante, su perfil y dinámica permiten dar cuenta del potencial para transversalizar ciertas agendas y enfoques, tales como salud y medioambiente.

Para ello, se propone, en primer lugar, explorar y analizar la evolución, tendencias y resultados de la Cooperación Sur- Sur y la Cooperación Triangular en América Latina, con especial énfasis en los sectores de salud y medioambiente, en el período 2007-2021. En segundo lugar, reflexionar sobre cómo la CSSyT ha evolucionado hacia enfoques más transversales y horizontales en los sectores de salud y medioambiente.

El trabajo está estructurado en 4 secciones principales. La primera sección aborda el devenir de la CSSyT en el mundo y América Latina, los principales hitos que marcaron su desarrollo y características. La segunda sección analiza la evolución y tendencias en la CSSyT, durante el período 2007-2021. En la tercera sección se examinan, en detalle, los sectores de salud y medioambiente, identificando las tendencias y prioridades en las iniciativas de CSSyT. En la cuarta, se discute y reflexiona sobre la CSSyT en tanto herramienta y estrategia para transversalizar agendas, y la capacidad de adaptación de esta modalidad de cooperación, tanto a las necesidades de los países de la región como a los desafíos globales, proporcionando bienes públicos en sectores clave. Finalmente, a modo de conclusión, se presentan las reflexiones finales sobre el impacto de la CSSyT en América Latina, destacando su importancia para el desarrollo sostenible en la región.

## Consideraciones metodológicas

Para el análisis se llevó a cabo una metodología cualitativa basada en la revisión de bibliografía, documentos e informes, fundamentalmente los informes publicados por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) durante el período 2007-2021<sup>4</sup>, junto con el análisis de la base de datos proporcionada por el Informe Sur-Sur de la SEGIB<sup>5</sup>.

En relación con el período seleccionado, el mismo responde a la disponibilidad de los datos. La SEGIB comenzó a publicar sus informes de Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica, a partir del año 2007, y los últimos datos disponibles corresponden al año 2021. En cuanto a los sectores de actividad seleccionados, cabe mencionar que por su naturaleza (horizontal, solidaria y

4 Ver: [https://www.segib.org/?post\\_type=document](https://www.segib.org/?post_type=document)

5 Ver: <https://informesursur.org/es/los-numeros-de-la-cooperacion-de-iberoamerica/>

recíproca) y por su acción -tanto en ámbitos técnicos como de diálogo y definición de políticas públicas-, la CSSyT facilita la incorporación de estas agendas sociales y enfoques transversales. Al mirar las acciones en CSSyT en la región, el sector de mayor actividad es el social y, dentro de este, el de la salud es el que ha tenido el mayor dinamismo (OPS - SEGIB, 2018, 2022). A esto se suma que hacia el final del período de estudio (2019-2020) irrumpió la pandemia de COVID-19, la peor crisis sanitaria del siglo, durante la cual la salud ha estado en las agendas globales y regionales, a la vez, que la cooperación internacional al desarrollo ha mostrado las limitaciones para poder dar respuesta a esta (Herrero y Nascimento, 2022).

A su vez, ambiente es uno de los grandes temas de la agenda global, que ha ganado relevancia en las últimas décadas. En consecuencia, es posible notar un crecimiento en los actores que se movilizan en el sector de medioambiente y en el financiamiento para ese sector en la cooperación tradicional. No obstante, no se observa el dinamismo que ha desarrollado salud en CSSyT, por lo que resulta sugestivo analizar esa evolución. Finalmente, ambos sectores junto con género, son 3 enfoques que presentan un gran desafío en su transversalización (SEGIB, 2016), y en los cuales el perfil de actuación de la CSSyT puede contribuir a acciones específicas con medidas transversales, en este caso, en salud y medioambiente, en el conjunto de las intervenciones.

Hubo algunas limitaciones metodológicas, no solo con respecto a la metodología de la misma SEGIB, sino también al procesamiento y análisis de los datos, que son obtenidos a partir de la evolución que han ido desarrollando los países en su propia estrategia de recolección. Dentro de ellas, es posible identificar la refinación en cuanto a las definiciones de conceptos que, con el tiempo, definen la categorización de las iniciativas en ciertas modalidades, y afectan así al proceso de cuantificación de las mismas. Un claro ejemplo de este fenómeno se identifica con el análisis de las cooperaciones regionales en los informes como casos específicos, al menos, hasta el año 2012.

Por su parte, también la distinción de proyectos “bidireccionales” a partir del año 2011, en los que ambos actores actúan como oferentes y receptores de manera simultánea, con el tiempo ha generado que aumente el número de cooperaciones al contarse por ambos socios.

Además, la SEGIB ha encontrado limitaciones en su posibilidad de análisis completo, debido a que, en algunos años, no todos los países que conforman su unidad de análisis han reportado acerca de sus cooperaciones, lo que dificulta un análisis lineal de los patrones de comportamiento. De todos modos, debido al Sistema de Base de Datos, que garantiza un acceso más amplio y una mayor

calidad de la información, no solo mejoró las posibilidades de análisis, sino que implicó un procesamiento de datos más exhaustivo.

Dado que las iniciativas y la información sobre la CSSyT en América Latina no están fácilmente disponibles, el trabajo de recopilación y análisis de la SEGIB, a lo largo de los últimos 15 años, es invaluable. Se estima que ese trabajo constituye un aporte, en este sentido.

## **Cooperación Sur-Sur y Triangular, en el contexto mundial y latinoamericano**

### *Breves antecedentes y principios*

La Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular (CT) han experimentado una evolución significativa en el mundo y en América Latina en las últimas décadas. La primera, tiene sus raíces en la década de 1950 y 1960, cuando los países en desarrollo comenzaron a buscar alternativas a la ayuda tradicional proveniente de los países desarrollados, emblemática de una relación Norte-Sur, vertical y neocolonial.

En la década de los sesenta, la descolonización avanzó y los nuevos países independientes ganaron importancia en la escena global. Un hito fue la Conferencia de Bandung en 1955, con la participación de 29 líderes de África y Asia. La aprobación de los “Diez principios de Bandung” dio origen al Movimiento de los Países No Alineados, que celebró varias cumbres, siendo la primera la Cumbre de Belgrado en 1961. Unos años más tarde se funda el Grupo de los 77 (G-77) (Tassará, 2012).

En medio de la Guerra Fría, estos países buscaban formas alternativas de cooperación para promover su desarrollo y fortalecer su influencia en las negociaciones internacionales, a través del diálogo político (PIFCSS, 2017). De esta forma, se establecieron los fundamentos de la cooperación entre países en desarrollo, centrados en la igualdad de socios, la búsqueda de soluciones comunes a los desafíos del desarrollo y la promoción de una cooperación económica y cultural, en oposición al colonialismo y el neocolonialismo de las antiguas metrópolis y los Estados Unidos.

En las décadas de los sesenta, la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) avanzó como una colaboración pionera entre naciones del Sur,



con el objetivo de establecer relaciones internacionales más equitativas y un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) (Surasky, 2014). Este esfuerzo culminó en un evento crucial: la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) para promover la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD), en la Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD en 1978, que hoy en día es un pilar de la CSS (PIFCSS, 2017).

El PABA, respaldado por 138 países, tuvo como objetivo principal impulsar la CTPD y promover la igualdad y soberanía en las relaciones internacionales entre estos países y ofreció recomendaciones concretas para marcos legales, institucionales y financieros en el nivel nacional, regional e internacional (PIFCSS, 2017).

Este plan sentó las bases para la CSS en América Latina, enfocándose en el desarrollo compartido y la cooperación técnica para fortalecer las capacidades de los países sin condicionalidades, a diferencia de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Además, se reconoció que esta cooperación podía tener un alcance multidimensional, tanto bilateral como multilateral y regional.

Es un período de búsqueda de nuevas narrativas para los países en desarrollo, que quedará eclipsado en la década siguiente, con el fin de la Guerra Fría y el advenimiento de las políticas neoliberales, en el marco del Consenso de Washington (Tassará, 2012).

Durante los años ochenta, período conocido como la “década perdida”, en América Latina el deterioro económico y las condiciones políticas que afectaron a los países del tercer mundo, limitaron el accionar de la CSS y produjeron un retroceso al proceso iniciado en 1978 (Abarca, 2001), con un debilitamiento de la cooperación por las exigencias de ajustes estructurales y de estabilización financiera impuestos por los países del Norte a los países de la región (Colacrai et al., 2009).

La década de los noventa se inicia en un escenario internacional de cambios en el nivel político, ideológico y económico que, sumados, forman una coyuntura más favorable para la CSS. Se amplía y diversifica la agenda, y se abren así, posibilidades de cooperación horizontal en áreas tales como tecnología, educación, apoyo a la transformación productiva y la negociación comercial con los bloques económicos, entre otros (Abarca, 2001).

En la década siguiente, y en el marco de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los países emergentes comienzan a ser considerados

como “socios potenciales” en la cooperación horizontal, dando lugar a una nueva generación de cooperación y relaciones triangulares<sup>6</sup> (*idem*).

En este escenario, la CSS se convierte en un instrumento fundamental para fomentar un sistema renovado de participación e intercambio entre naciones, permitiendo a los Estados respaldar sus objetivos generales de desarrollo y asegurar una participación en el sistema internacional (Abarca, 2001). Los países latinoamericanos comienzan a abandonar el rol pasivo de las décadas anteriores y empiezan a presionar para que la CSS se fortalezca como herramienta para el desarrollo y el fortalecimiento de las economías en pos de modelos de desarrollo más autónomos, promoviendo un enfoque de cooperación diferente al de la cooperación tradicional, a la vez que la CT continuaba ganando relevancia (Surasky, 2011).

Si bien se sigue considerando la CSS desde la complementariedad, respecto de la Cooperación Norte Sur -y esto no cambió con el advenimiento de la Agenda 2030<sup>7</sup>-, lo cierto es que la CSS gana un lugar explícito como modalidad de cooperación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Actualmente, se reconoce la CSS como fenómeno no homogéneo, con distintas narrativas, y con la necesidad de asumir un enfoque multidimensional y multiactoral frente a la creciente complejidad de los problemas locales y regionales.

## La Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina (2007 – 2021)

Este apartado analiza la evolución de la Cooperación Sur-Sur en América Latina entre 2007 y 2021 utilizando datos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Se enfoca en los patrones de cooperación, que abarcan 20 141 iniciativas en países latinoamericanos, empleando modalidades de cooperación bilateral, regional y triangular, a través de programas, proyectos y acciones.

6 Países desarrollados y organismos internacionales de la ONU pasaron a ofrecer recursos para la CSS, a partir de la triangulación o cooperación triangular. En dicha modalidad de CSS, participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros) se reparten el ejercicio de tres roles: primer oferente y receptor (uno o varios países en desarrollo) y, segundo oferente (país en desarrollo, país desarrollado, organismo regional o multilateral, o alguna asociación de ellos). El rasgo diferencial está determinado por el rol del primer oferente, quien actúa como principal responsable del fortalecimiento de capacidades, sumado a que “...al involucrar tres socios diferenciados, incrementan el impacto de las iniciativas y favorecen sinergias con otros actores de la cooperación internacional” (PIFCSS, 2017, p. 3).

7 En marzo de 2019, la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur reafirmó el papel complementario de la CSS con respecto a la Cooperación Norte-Sur.

Luego, se analiza la cooperación en términos de los sectores y áreas temáticas en los que se ha centrado, que se dividen en 5 categorías principales: social, económico, fortalecimiento institucional, medioambiente y otras áreas multisectoriales.

Dado que el presente apartado se basa en los datos obtenidos a partir de la evolución que han ido desarrollando los países en su propia estrategia de recolección de datos, a continuación, se realizará una aclaración metodológica sobre la base de información utilizada para el análisis. Posteriormente, se expondrá el comportamiento evolutivo demostrado por los países en términos de CSS, junto con posibles explicaciones de sus patrones de conducta. Luego, se analizará la cooperación en términos de los sectores y áreas temáticas en los que se ha centrado y, finalmente, se presentarán las conclusiones generales del trabajo.

### *Aclaraciones metodológicas del análisis*

Las metodologías de recopilación de datos para la Cooperación Sur-Sur en América Latina han experimentado notables cambios desde 2007. La mejora de las capacidades de registro, la voluntad política de los países y la implementación de una base de datos, a partir de 2010-2011, han permitido obtener datos más detallados y de mayor calidad (SEGIB, 2011).

En el informe de CSSyT de Iberoamérica, publicado por la SEGIB en el año 2022, se utilizaron las cifras más recientes, reflejando avances en la recopilación de datos. La cantidad de países que proporcionan información ha aumentado con el tiempo. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la presentación de datos puede variar de un informe a otro, lo que dificulta un análisis lineal. La clasificación de iniciativas, según mecanismos y modalidades, se refinó a partir de 2013, evitando ambigüedades en la categorización. En el procesamiento y análisis de los datos se ha considerado el tiempo de ejecución de las iniciativas y se consideran las iniciativas “bidireccionales”, lo que ha aumentado el número de cooperaciones registradas.

### *Evolución de la Cooperación Sur-Sur en América Latina entre los años 2007-2021*

Desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, varios países latinoamericanos experimentaron un notable aumento en sus ingresos, aunque con cierto desfase, en comparación con los desarrollos internacionales. Este cambio económico les permitió transformar su papel en la cooperación al desarrollo,

pasando de receptores a donantes. Naciones como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Perú y Argentina influyeron en esta transición.

La adopción de la Cooperación Sur-Sur (CSS) en América Latina permitió que los países en desarrollo trabajaran juntos para abordar desafíos comunes y promover el desarrollo sostenible. Esta transición marcó un hito significativo en la historia de la cooperación en la región y reflejó la creciente madurez y solidez económica de varios de sus miembros.

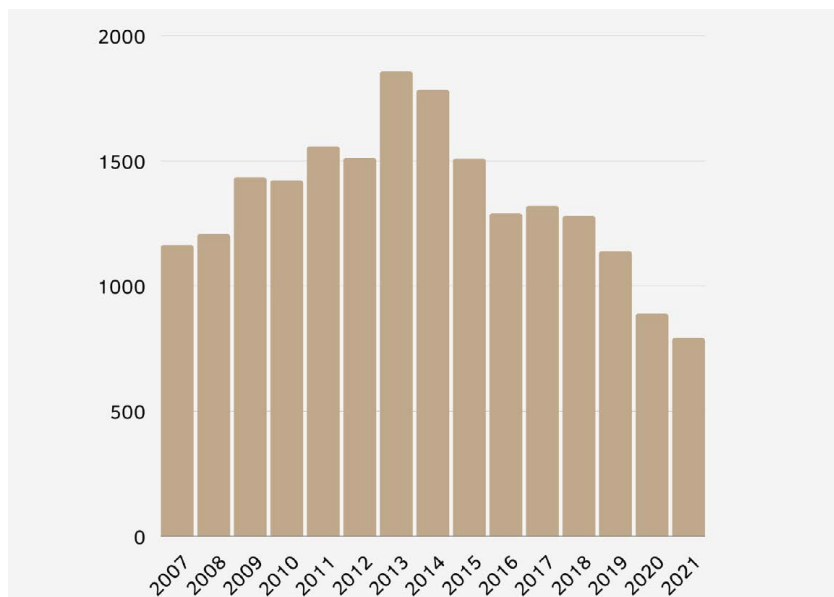
La CSS tomó impulso en América Latina a partir del 2000, coincidiendo con la disminución en la recepción de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), por parte de los Países de Renta Media, en un contexto internacional marcado por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Este fenómeno se intensificó debido a la crisis financiera mundial de 2007-2008, que resultó en la caída de los niveles de actividad económica de los donantes tradicionales de cooperación y en un deterioro de sus finanzas públicas.

En este escenario, se emprendieron esfuerzos para fortalecer la CSS y la Cooperación Triangular (CT), en colaboración con los donantes tradicionales. El objetivo principal era respaldar el logro de las metas de desarrollo en América Latina y el Caribe, con un enfoque en la reducción de las disparidades internas, la mitigación de desigualdades y la promoción del desarrollo sostenible.

Durante el período de 2007 a 2013, las iniciativas de cooperación crecieron a un ritmo promedio anual del 8,5 %, alcanzando un máximo histórico de 1 857 intercambios en 2013 (Gráfico 1). De esta manera, es posible afirmar que se alcanzó un consenso general sobre el valor añadido que caracterizaba a la CSS, basado en su aporte al desarrollo y el fortalecimiento de capacidades entre socios en una relación horizontal, donde ambas partes se benefician del intercambio (SEGIB, 2011). Esta afirmación, se refleja en la ventaja principal de este tipo de iniciativas, que encuentran su basamento en las demandas que los países expresan en sus prioridades y planes nacionales, sin estar condicionados por las ofertas del donante como ocurre en la cooperación tradicional.

*Gráfico 1: Volumen de iniciativas totales de CSSyT en América Latina, 2007-2021*



Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2023). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022, Madrid. Recuperado en el mes de Octubre del 2023 de [https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe2022-Completo\\_ES.pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe2022-Completo_ES.pdf).

Durante el primer período se observa un notable de crecimiento. La cooperación bilateral fue la que más destacó con casi 7 000 iniciativas de las 8 726 que se llevaron adelante. Así, los países fueron creando ciertos perfiles como mutuos colaboradores, basados en sus respectivas necesidades y capacidades. De esta manera, se conformaron patrones de cooperación cuya dirección puede explicarse por la especialización de ciertos países en temáticas sobre las que otros buscaban reforzar su cercanía geográfica, o la relación amistosa de larga data entre los actores, entre otras cuestiones.

Por otro lado, durante este período, las cooperaciones triangulares adquirieron un papel de mayor relevancia entre las naciones iberoamericanas. El aumento de su influencia en el ámbito y agenda internacional generó una modificación en la dinámica del multilateralismo. De esta manera, comenzaron a participar con mayor ímpetu e influencia en temas centrales como el cambio climático, comercio exterior y el financiamiento para el desarrollo.

En el año 2012, los países comenzaron a interpretar este tipo de iniciativas bajo un enfoque regional que se basa en

la existencia de un objetivo identificado en torno a problemáticas comunes, que busca soluciones colectivas y que incide sobre el desarrollo de los distintos marcos subregionales. Tanto el diseño como la puesta en marcha de la estrategia con la que se pretende alcanzar dichos objetivos, responden también a mecanismos de decisión, concertación y ejecución que tienden a garantizar la participación de todos. (SEGIB 2012, p. 116).

De esta forma, apostando a este tipo de cooperaciones, en ese mismo año se registraron un total de 38 programas y 13 proyectos de Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional.

A partir del año 2013, es posible notar una caída generalizada en cuanto a la cantidad de cooperaciones ejecutadas en todas sus modalidades (Gráfico 2), que decrece, de forma irregular pero constante (exceptuando el año 2017), con un promedio de -7,6 % desde 2014 hasta 2019, y de -16,4 % entre 2020 y 2021. Respecto a este punto, si bien los informes de la SEGIB no exponen las causales con precisión, mencionan; no obstante, algunos fenómenos que pueden ser considerados en su conjunto como posibles explicaciones de lo acontecido, relacionado con cuestiones metodológicas y de cómputo en su mayoría.

*Gráfico 2: Línea de tiempo del comportamiento de la CSSyT en América Latina, 2007-2021*



Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2023). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022, Madrid. Recuperado en el mes de Octubre del 2023 de [https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe2022-Completo\\_ES.pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe2022-Completo_ES.pdf).

El informe del año 2016 reconoce que las cooperaciones sur-sur bilaterales, han mantenido una evolución irregular. En relación con estos cambios, se plantea que lo que se está computando son iniciativas de análisis que, en algún momento del año, estaban en ejecución. Vale decir, puede que estuvieran siendo

computadas varias veces (una por cada uno de los años en que registraron alguna actividad) (SEGIB, 2016). En consecuencia, es posible que durante ese período se hayan computado las mismas iniciativas más de una vez, dando lugar a que, al ser identificadas, modifiquen su cuantificación total.

Por otra parte, a pesar de tener en cuenta el nuevo contexto en el nivel mundial, marcado por lo que se conoce como el ascenso del hemisferio sur, donde ciertos países de la región han asumido un papel destacado en la arena global, y las economías de la mayoría de las naciones, en vías de desarrollo, han mantenido un crecimiento constante, (PNUD, 2013) también es de suma relevancia hacer hincapié en que el mencionado progreso ha sufrido una desaceleración durante los últimos años, debido a la caída en la demanda en el nivel internacional y el incremento de la incertidumbre en las divisas y los mercados de bonos y activos financieros. Igualmente, el alza en las tasas de interés ha complicado la administración de las deudas correspondientes, así como el acceso a nuevos financiamientos internacionales, por parte de ciertos países en desarrollo.

Esta situación se ha visto agravada por los efectos de la transición demográfica, la urbanización, la desindustrialización temprana, la digitalización y la automatización (OCDE, 2017). En consecuencia, el conjunto de las mencionadas externalidades podría haber influido en la desaceleración de las iniciativas emprendidas por estos países.

También es importante destacar la implementación de una metodología de desagregación que la SEGIB comienza a realizar en términos de proyectos y acciones. Así, en el año 2018 el volumen de las cooperaciones bilaterales demuestra una disminución, cuya posible explicación yace en la predominancia de los proyectos por sobre las acciones, impactando claramente en el tiempo de ejecución y la cantidad de iniciativas que se lleven adelante. De hecho, la caída registrada entre 2014 y 2016 (de 1 078 a 845 iniciativas bilaterales) se explica en un 80 % por el impacto en la caída registrada por las propias acciones, que, en esos años, se redujeron a casi la mitad (de las 348 iniciales, a las 165 finales) (SEGIB, 2018). A su vez, esta predominancia de proyectos por sobre acciones, también se ve reflejada en la modalidad triangular. Esta tendencia se traduce en un fortalecimiento de la cooperación, siendo posible porque los proyectos tienen una dimensión mayor que las acciones, según se desprende de un análisis comparativo entre ambos instrumentos.

Este suceso también se ve exacerbado por el incremento en el volumen de las cooperaciones regionales (especialmente la ejecución de programas), que ha ido sofisticando la manera en que se caracterizan y cuantifican, a fin de obtener datos rigurosos de utilidad para su registro y posterior análisis. En consecuencia,

el comportamiento, de relativa estabilidad para este tipo de iniciativas, está estrechamente relacionado con que se trata de iniciativas con tiempos de ejecución superiores y, en consecuencia, porque sus fechas de inicio de actividad se sitúan más atrás (SEGIB 2019).

También, es preciso incorporar al análisis que la caída general de iniciativas, a partir del año 2019-2020, ha sido producto, en parte, de la gran crisis sanitaria del COVID-19 (Gráfico 2). La misma generó que los intercambios presenciales disminuyeran y obligaron a los países a llevar adelante una reinversión en la forma como llevaban adelante las cooperaciones. Este fenómeno, sin duda, ha generado un quiebre en la dinámica que se venía llevando, lo que provocó nuevos patrones de comportamiento. De esta manera, la SEGIB afirma que “la irrupción de la pandemia, con las restricciones que ello impuso, revaloriza el rol de las acciones, posibilitando intercambios con un carácter más puntual y probablemente virtual” (SEGIB, 2022, p. 23).

En síntesis, a partir de lo expuesto, considerando la evolución metodológica que presenta la fuente de información, y marcando un claro decrecimiento en el volumen de iniciativas, sumado a los acontecimientos internacionales que demarcan el contexto, se podría inferir que la apuesta por los países de la región, en la modalidad de cooperación internacional para el desarrollo, ha ido perdiendo peso con los años.

Sin embargo, a pesar de que el número de iniciativas, en general, ha disminuido con el paso del tiempo, también es de relevancia destacar que los países han ido diversificando y equiparando la implementación de las existentes modalidades de cooperación, siendo aún más específicos con los instrumentos que utilizan para llevar adelante cada iniciativa. Es decir que, a pesar de notar un decrecimiento generalizado, se ha optado por profundizar los intercambios, a fin de obtener mejores resultados, lo que se traduce en una mayor confianza y apuesta, en este tipo de mecanismos para incentivar el desarrollo.

Por su parte, la diversificación de los instrumentos y la decisión sobre cuál optar, según la temática, viene aparejada con la evolución en cuanto a los sectores sobre los que se ha cooperado. En ese sentido, a continuación, estaremos analizando posibles explicaciones de estos fenómenos.



## *Análisis sectorial de las cooperaciones 2010-2021: salud y medioambiente*

De la misma forma en que la metodología para calcular el volumen de iniciativas implementadas por la SEGIB ha evolucionado y se ha ajustado con el tiempo; el método para analizar los proyectos, según su temática, se ha perfeccionado reporte a reporte. Si bien, las principales áreas de análisis se han mantenido constantes en el tiempo, la innovación yace en el desglose de subtemáticas desarrollado para cada sector, lo que ha permitido un análisis más detallado del comportamiento de los países iberoamericanos y de las materias en las que colaboran.

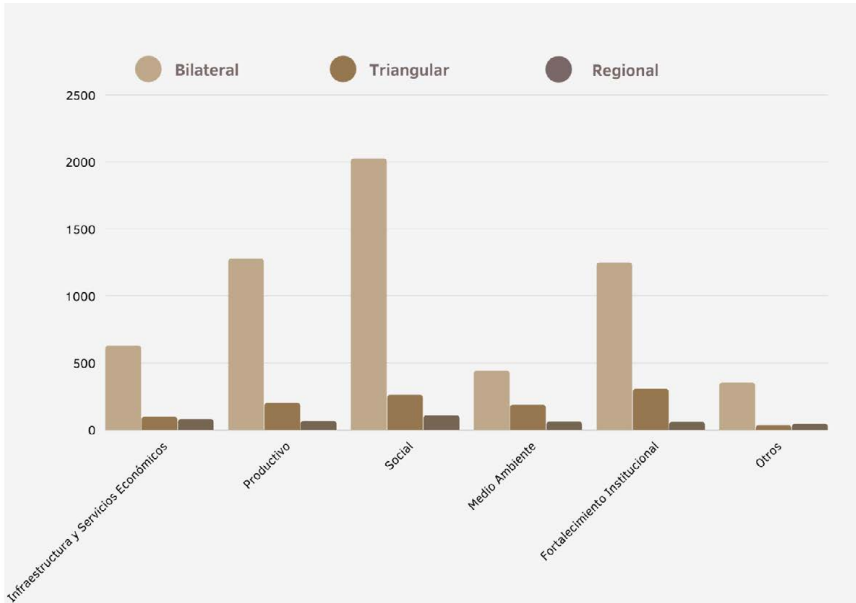
En consecuencia, tras la explicación metodológica inicial, la información más reciente y actualizada, siguiendo criterios rigurosos de cuantificación y diversificación de categorías, se encuentra en la base de datos de la SEGIB. Esta base recopila las Iniciativas de CSSyT por sector de actividad a partir del año 2010, ya que solo desde este año fue posible llevar a cabo una recolección de datos precisa. Por lo tanto, en esta sección no se considerarán los años anteriores a 2010 y se reconoce un margen de diferencia en las totalidades en relación con los resultados presentados en apartados anteriores.

Iniciando con un análisis general, se constata que en el período comprendido entre 2010 y 2021 se han implementado en total 7 490 iniciativas, en colaboración con diversos socios y en diversas modalidades. Resalta, en particular, el sector social, con un total de 2 397 proyectos. De estos, aproximadamente el 40 % se centra en cuestiones relacionadas con la salud, mientras que el resto aborda áreas como educación, abastecimiento y saneamiento de agua, otros servicios, así como políticas sociales y salud reproductiva.

En segundo lugar, se encuentra el sector productivo con 1 547 iniciativas, abarcando una diversidad de actividades en ámbitos como el agropecuario, la pesca, el comercio, el turismo, la industria, la silvicultura, la construcción y la extracción. El tercer sector que destaca en términos de volumen de cooperación es el de fortalecimiento institucional, con un total de 1 616 iniciativas, seguido por infraestructura y servicios económicos, con 807 colaboraciones. El sector medioambiente constituye el quinto sector más destacado, con un total de 690 colaboraciones, y la categoría “otros” suma 433 iniciativas.

Este análisis pone de manifiesto que, a lo largo de los años, como se ilustra en el Gráfico 3, los sectores social y productivo han sido los predominantes, acumulando, conjuntamente, más del 40 % del total de iniciativas.

Gráfico 3: Volumen de CSSyT, por sectores y modalidad, en América Latina, 2010-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de Datos de la SEGIB. Los números de la cooperación de Iberoamérica. Informe sur-sur. Recuperado en el mes de Octubre del 2023 de <https://informesursur.org/es/los-numeros-de-la-cooperacion-de-iberoamerica/>

Según la SEGIB, desde la publicación de los primeros reportes, se remarca una clara guía que vincula este tipo de comportamiento y la selección de las temáticas sobre las que se coopera, con el perfil de necesidades y capacidades de los países. De esta manera, se trata de colaboraciones que incentivan el desarrollo de los países, a partir del fortalecimiento de áreas estratégicas para el crecimiento. Un claro ejemplo de este patrón se refleja en el caso de cooperación bilateral entre Cuba y Venezuela. Esto incluye, por ejemplo, inversiones significativas en infraestructuras destinadas a fomentar los sectores de energía, telecomunicaciones, aeronáutica, entre otros; o contribuciones para la adquisición de equipos que potencien las redes eléctricas y de transporte de pasajeros y carga, así como las de telecomunicaciones.

Tal como se remarcó, una de las áreas con mayor número de iniciativas es la social. Dentro de la misma, es posible identificar un especial auge de cooperaciones bilaterales en materia de salud. Esto podría deberse, al menos durante los primeros años, a la dinámica descrita anteriormente, relacionada con las

necesidades de los países de desarrollarse en áreas esenciales y la solidaridad de los países del sur para asistir en dicho crecimiento, dadas sus capacidades sectoriales. Este fenómeno puede destacarse, especialmente, luego de la crisis financiera que disminuyó la ayuda de donantes tradicionales. En consecuencia, en el año 2011 casi la mitad de, los cerca de 200 proyectos, que clasificaron en lo social pertenecieron al sector salud (SEGIB, 2012).

A partir de ese año, el sector social comenzó a tener una importancia relativa similar al sector productivo y, en conjunto con el área de gobierno y la actividad agropecuaria, la salud alcanzó casi un 45 % del total de los proyectos registrados en 2013. Ya por sí solo, en 2016 el sector social alcanzó un 38 % del total de los proyectos, con un 17,2 % focalizado en salud, patrón que siguió incrementándose con el tiempo.

A comienzos del año 2020, con el inicio de la pandemia del COVID-19, existió un claro foco en la promoción de iniciativas dentro de esta temática, con un total de 227 proyectos que buscaron fortalecer la salud en su más amplia concepción: enfermedades transmisibles y no transmisibles, promoción de salud a lo largo del ciclo de vida, sistemas de salud, preparación, vigilancia y capacidad de respuesta, entre otros. Cuando ponemos el foco en lo sectorial, se observa que en los momentos más difíciles de la pandemia por COVID-19 la prioridad fue dada al sector de la salud. Ello ha incidido en el conjunto de la CSS intercambiada bilateralmente durante los años de la pandemia. Más específicamente, durante 2020-2021, la atención a la Salud llega a explicar cerca del 60 % de las iniciativas impulsadas bajo propósitos sociales y casi 1 de cada 5 (18,6 %) de las 661 registradas para el bienio, siendo esta la actividad que concentra los mayores esfuerzos” (SEGIB, 2022).

Por consiguiente, es posible afirmar que, dentro de las iniciativas bilaterales y dentro de la temática social, el sector de la salud fue uno sobre los que más se trabajó, lo cual se evidencia en el aumento de las cooperaciones en la materia, exacerbada por los efectos de la crisis sanitaria.

Ahora bien, si analizamos las cooperaciones triangulares, el principal motor para las mismas se encuentra en la búsqueda de apoyo financiero. Esto se traduce en iniciativas que cuentan con mayores recursos, por lo que se trata del desarrollo de actividades de mayor complejidad y de contenido científico o tecnológico. Es por esta razón que, si bien existe un mayor número de cooperaciones bilaterales en el ámbito de medioambiente, los grandes proyectos dentro de esta materia se llevan adelante en triangulaciones. De hecho, en el informe de la SEGIB de 2010 se destaca que “prácticamente la mitad (un 48%) de los 46 proyectos/acciones registradas se relacionaron con actividades no clasificables

en categorías socioeconómicas. Por su parte, el 52% restante se dividió entre las actividades económicas (un 30%) y las sociales (un 22%)” (SEGIB, 2010: p. 75).

Dentro de las categorías no socioeconómicas, especialmente en el informe de la SEGIB del 2013-2014, comienza a notarse un mayor peso en los proyectos medioambientales, dado que 1 de cada 5 proyectos se llevó adelante para atender necesidades en la materia. Este fenómeno se ve reflejado en el informe del año 2016, que demuestra que la problemática medioambiental tendió a abordarse desde un enfoque más amplio y con un mayor impacto esperado, y por ello, de manera preferente a partir de proyectos triangulares.

Al mismo tiempo, los socios oferentes comienzan a encontrar su beneficio en participar de este tipo de iniciativas para cumplir con los ODS y los compromisos adquiridos a partir del Pacto de París. Mismas motivaciones, pero desde otro ángulo, encuentran los países receptores que buscan impulsar triangulaciones y dotarse de mayores capacidades para enfrentar los retos medioambientales que hoy tiene la región y el planeta (SEGIB, 2019). Dicho acontecimiento puede explicar, en gran parte, el especial crecimiento en el peso relativo que van encontrando los proyectos medioambientales en esta modalidad.

De esta manera, en el informe de la SEGIB del año 2018 se afirma que, “Los ámbitos Medioambiental, Social y Económico (este último en sus dos vertientes -Productiva y de Infraestructura y servicios-), explicaron de manera agregada el 75% de los proyectos ejecutados en 2016. En concreto, el Medioambiente concentró un 27% del total, lo Social un 26% y lo Económico, un 24%” (SEGIB, 2018: p. 109).

Por su parte, si consideramos el impacto del COVID-19 dentro de esta modalidad de cooperación, la crisis sanitaria global no ha logrado invertir la tendencia de estos últimos años por la que el sector Salud está siendo progresivamente desplazado por el sector medioambiental (SEGIB, 2022). En consecuencia, es posible afirmar que, dentro de las triangulaciones, el sector de medioambiente ha ganado fuerza con los años y es el que más predomina.

Finalmente, analizando las cooperaciones regionales, su seguimiento ha sido un desafío por la disponibilidad de los datos a lo largo de los informes. Sin embargo, es posible afirmar que muchas de las temáticas seleccionadas para cooperar dependen del organismo multilateral que las impulsa. De esta manera, aunque se observa un auge en ciertas áreas, encontramos igualmente una amplia dispersión y variación en cuanto a los sectores sobre los que se colabora.

Esto surge del hecho de que muchas de las cooperaciones, dentro de esta modalidad, responden a un enfoque regional, se basan en problemáticas comunes y, por lo tanto, buscan soluciones colectivas, lo cual incide en el desarrollo de los distintos marcos subregionales. Cabe destacar que, puesto que muchos de los proyectos responden a problemáticas que trascienden fronteras, solo pueden ser efectivas las soluciones colectivas.

Sin embargo, durante los primeros años, es posible notar un especial enfoque en las actividades socioeconómicas también centralizadas en resolver cuestiones relacionadas a la salud. Por ejemplo, en el informe de 2016, la SEGIB estipula que

dentro de lo Social (27,6%), fueron mayoritarios (uno de cada tres de éstos, equivalentes a uno de cada diez del total), los programas y proyectos que buscaron fortalecer ciertos aspectos relativos al ámbito de la Salud. En concreto, se trató de una cooperación muy orientada a la gestión de la información (encuestas nacionales, observatorios, desarrollo de historias clínicas y de sistemas) que generen a su vez avances en términos de prevención y de diagnóstico precoz de determinadas enfermedades, especialmente de algunas asociadas a grupos poblacionales más vulnerables como son los niños y los adultos mayores. (SEGIB, 2016, p. 191)

De todos modos, ya en el informe del 2020 es posible notar una modificación en el comportamiento que se condice con la modalidad triangular. Por lo tanto, un cambio en las prioridades (que puede estar en línea con los objetivos de los organismos regionales) se manifiesta en la reorientación de las colaboraciones centradas en lo social y lo productivo, en beneficio del enfoque en la resolución de problemas relacionados con el medioambiente, la infraestructura y los servicios económicos, y, en menor grado, con otros ámbitos y el fortalecimiento institucional. No obstante, lo social continúa siendo una de las principales preocupaciones de la región. Este comportamiento también puede encontrar su explicación en la necesidad de cumplir con los ODS, ya que se encuentra una clara correlación en la alineación de la modalidad de las iniciativas con los de la Agenda 2030.

En relación con el impacto del COVID-19, el informe de la SEGIB sugiere que los datos no reflejan el abordaje de la problemática bajo esta modalidad. Así, se afirma que

lo que sucede es que la dimensión de lo que se hace bajo esta modalidad y sus especiales características de funcionamiento han provocado que la respuesta no sea fácilmente observable a partir de los datos agregados. En este sentido, lo que ha tendido a suceder es que las iniciativas ya vigentes

han realizado acciones en respuesta a la pandemia adecuándolas a su línea de trabajo habitual, pero sin que ello se refleje, por ejemplo, ni en el título del programa y/o proyecto ni en el sector bajo el que categorizan. (SEGIB 2022, p. 155)

En síntesis, las iniciativas llevadas adelante, bajo esta modalidad, han podido ser categorizadas, de manera heterogénea, dentro de los sectores. Su comportamiento, además, se ha mantenido relativamente estable con el tiempo. Sin embargo, sí es posible notar un principal foco en la temática socioeconómica, que con los años ha movido su foco en actividades relacionadas con otras categorías más diversificadas.

## **Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina: avances, retrocesos y adaptaciones**

La Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT) ha experimentado una evolución significativa en América Latina desde sus orígenes en la década de 1950 hasta su estado actual. A lo largo de las etapas de su desarrollo, esta modalidad de cooperación ha demostrado ser un instrumento valioso para fomentar la solidaridad entre países en desarrollo y promover el desarrollo sostenible, a través de facilitar la transferencia de conocimientos, de tecnología y de recursos entre naciones, lo que contribuye al fortalecimiento institucional. Su capacidad de adaptación y su énfasis en la igualdad entre socios la convierten en un componente esencial en el ámbito internacional y regional. Además, desempeña un papel fundamental en la creación de bienes públicos globales, como la lucha contra el cambio climático y la promoción de la paz y la seguridad (SEGIB, 2022).

### *Una perspectiva innovadora desde la CSSyT: el caso de la salud*

Al analizar la distribución de la cooperación bilateral en salud, podemos observar diferencias marcadas en prioridades y objetivos en relación con la cooperación tradicional en salud. La CSS bilateral en salud se ha encauzado hacia abordajes más horizontales y transversales en el campo sanitario, tomando distancia de las políticas verticales de oferentes y receptores de la cooperación tradicional, clásicamente orientadas hacia enfermedades específicas, a través de programas focalizados (por ejemplo, VIH o tuberculosis). La CSS en salud supone, en consecuencia, un perfil de la cooperación más orientado al intercambio de buenas prácticas, relacionado con los sistemas y los servicios y las

experiencias en prevención, promoción y cuidado de la salud, como, asimismo, hacia el fortalecimiento institucional, robusteciendo el rol protagónico del Estado y ampliando el acceso a los servicios de atención de la salud desde el ámbito público (OPS - SEGIB, 2018; Belardo et al., 2018).

Así, al analizar la distribución de los flujos de CSS bilateral en salud, en comparación con la tradicional, es posible observar una marcada diferencia en cuanto a sus prioridades y objetivos, respecto a la cooperación norte-sur. Si bien, se basan en parámetros de medición diferentes, los datos del 2015 muestran que las problemáticas prioritarias de la cooperación tradicional en salud han sido el VIH/SIDA (9.9 miles de millones de dólares), la salud del recién nacido y el niño (7 miles de millones), seguidos por otros temas como la tuberculosis<sup>8</sup>. Los fondos se concentran en la lucha contra enfermedades infecciosas, especialmente el VIH/SIDA. Los programas para fortalecer sistemas de salud reciben menos financiamiento, y la cooperación se enfoca en resultados inmediatos como la distribución de vacunas y medicamentos, en lugar de construir capacidades nacionales. En marcada diferencia con esta tendencia, la distribución de los flujos de CSS en Iberoamérica muestra un perfil orientado al intercambio de buenas prácticas en los sistemas y servicios de salud y los determinantes sociales de la salud (DSS) en todo el ciclo de la vida (OPS - SEGIB, 2018).

Cabe señalar que el concepto de salud se ha ido modificando históricamente. Ha virado hacia una noción más compleja y multidimensional al considerar que son múltiples los factores -sociales, económicos, culturales, políticos- que influyen sobre el estado de salud. Se requiere, por lo tanto, de abordajes más amplios e integrales, que deben incluir la reducción de las desigualdades y el enfoque de las inequidades de género, etnia y clase social, y no solo la mera atención de las enfermedades y su curación, que es solo un aspecto de los problemas de salud, y que, además, no los resuelve por completo.

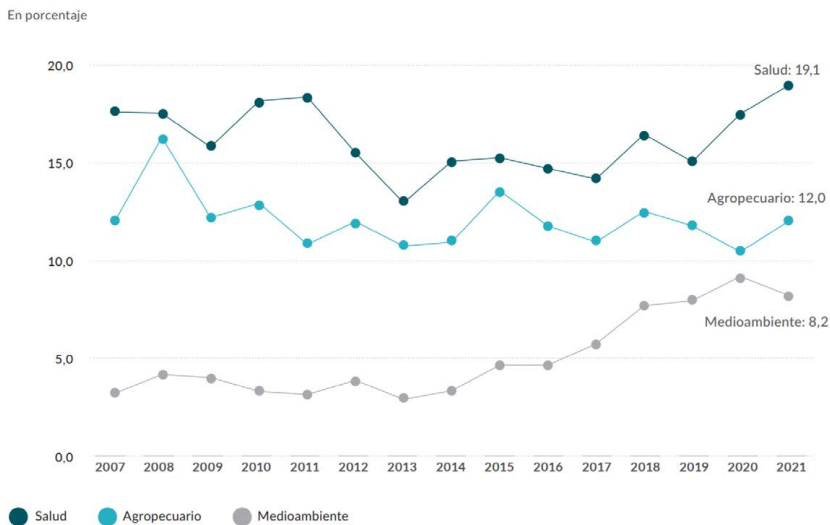
A pesar de la pandemia de COVID-19, la cooperación en el sector de la salud continuó enfocándose en el fortalecimiento de capacidades en áreas donde la región tenía una amplia experiencia, como nutrición, seguridad alimentaria, prevención, vigilancia y tratamiento de enfermedades endémicas como el dengue, zika y chikungunya, y la mejora de sistemas de vigilancia sanitaria, hospitales, gestión de calidad, desarrollo de tratamientos médicos y formación de recursos humanos (SEGIB, 2022).

8 Mientras la SEGIB se basa en la cantidad de proyectos e iniciativas, la cooperación tradicional toma como referencia los montos del financiamiento para cada uno de los temas de la salud global (expresado en miles de millones de dólares, con base en la información del Institute of Health Metrics and Evaluation - IHME, de la Universidad de Washington, año 2017).

No obstante, la pandemia de COVID-19 tuvo un impacto significativo en la CSSyT, con un aumento en la modalidad bilateral (Gráfico 4), pero una disminución en la cooperación triangular y regional. Esta tendencia podría interpretarse como un esfuerzo por movilizar recursos, de manera más directa entre países, para abordar las necesidades urgentes de salud, en un contexto donde la cooperación norte-sur enfrentó debilidades en la respuesta a la pandemia y el acaparamiento de vacunas por parte de los países centrales. Algunas iniciativas de CSS, durante la pandemia, incluyeron la entrega de insumos y vacunas a los países vecinos.

En el marco de este incremento de la modalidad bilateral, es relevante, por lo tanto, reflexionar sobre la disminución de la Cooperación Sur-Sur regional en salud en América Latina. Aunque este proceso aún está en curso, es posible que los países estén optando por enfocarse más en la cooperación bilateral, en parte, debido a una cooperación regional fragmentada y a la falta de integración regional (Herrero y Nascimento, 2022).

Gráfico 4: Evolución de participación de los tres principales sectores de actividad del último bienio, en las iniciativas de CSS bilateral, 2007-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2023). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022, Madrid. Recuperado en el mes de Octubre del 2023 de [https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe2022-Completo\\_ES.pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe2022-Completo_ES.pdf).



## *Una agenda dinámica en CSSyT: el caso del medioambiente*

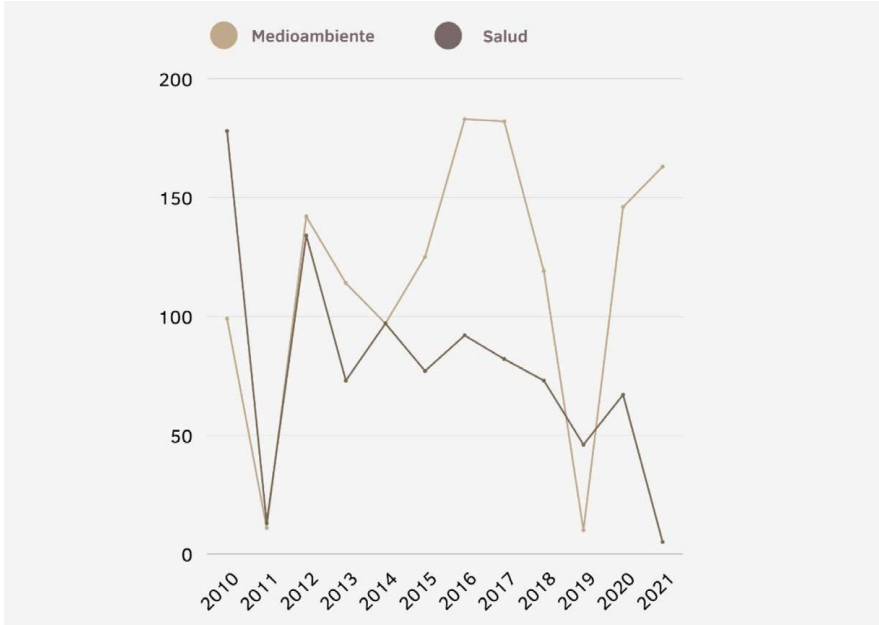
Entre los proyectos en CSS en la región, a lo largo de 2016, los países de la región mantuvieron en ejecución 42 proyectos (un 7,0 % del total) cuyo propósito se distribuyó entre la protección y preservación del medioambiente (8 de cada 10) y el apoyo a una mejor gestión de desastres (2 de cada 10). Asimismo, una de cada 10 iniciativas de CSS Regional de 2016 estuvo dedicada a la búsqueda de soluciones compartidas, frente a los problemas de carácter medioambiental. Esto da cuenta de que se percibe que se está de cara a problemas que, como el cambio climático, son regionales y globales (SEGIB, 2018).

El sector del medioambiente ha sido uno de los que ha recibido un mayor apoyo en la modalidad Triangular en el período de 2007-2021 (Gráfico 5). Durante el bienio 2020-2021, este sector se consolidó como una prioridad en la CSSyT (SEGIB, 2022). Las iniciativas en este ámbito abarcan diversas temáticas, desde la conservación de la biodiversidad hasta la lucha contra el cambio climático. La CSSyT en medioambiente se destaca por su integralidad de acciones, como la gestión y conservación de especies y ecosistemas amenazados, la recuperación de suelos degradados y la gestión de recursos y residuos.

Es ostensivo y notorio el perjuicio que el cambio de los patrones climáticos está produciendo en la salud de los habitantes de Iberoamérica: la morbi-mortalidad y la incidencia de enfermedades respiratorias por efecto de las olas de calor y las emisiones de gases y, en particular, en América Latina, el incremento de la morbi-mortalidad debido a las enfermedades transmitidas por vectores como la malaria, el dengue y el paludismo. A esto se suman los costos económicos de las pérdidas producidas por desastres. El calentamiento global y los desafíos que plantea se han convertido en una preocupación transversal en muchas acciones de cooperación. Esta tendencia indica una mayor disposición de la Cooperación Triangular para abordar la provisión de bienes públicos globales. Además, en los últimos años, se ha destinado financiamiento desde el Norte hacia el Sur para combatir el cambio climático, y la modalidad Triangular es una forma efectiva de canalizar estos fondos, especialmente en una región de ingresos medios que se está volviendo menos dependiente de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) (Peixoto y Knoop, 2022).

En resumen, tanto en el sector de la salud como en el medioambiente, la CSSyT ha evolucionado para abordar cuestiones de manera más integral y transversal. Esta modalidad de cooperación se adapta a las cambiantes necesidades y desafíos en la región, con un enfoque en la provisión de bienes públicos globales

*Gráfico 5: Evolución de la Cooperación Triangular en medioambiente y salud en América Latina, 2010-2021*



Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2023). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022, Madrid. Recuperado en el mes de Octubre del 2023 de [https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe2022-Completo\\_ES.pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe2022-Completo_ES.pdf).

y la promoción del desarrollo sostenible. La CSSyT sigue desempeñando un papel fundamental en la colaboración regional y en la búsqueda de soluciones conjuntas para los problemas compartidos.

### *La Cooperación Sur-Sur y Triangular en la transversalización de enfoques y agendas*

En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, la CSSyT ha ganado relevancia en varios aspectos. En primer lugar, ha sido crucial para movilizar recursos y ampliar las capacidades de colaboración, ya que ofrece soluciones versátiles y adaptables a los desafíos del desarrollo. En segundo lugar, la CSSyT ha venido integrando a numerosos actores del ámbito público, privado y de la sociedad civil, así como del sector académico y organizaciones no gubernamentales, además de organismos internacionales, todos desempeñando un papel en las diversas facetas del desarrollo, ya sea en sus dimensiones

económicas, productivas, sociales, medioambientales o institucionales, lo que contribuye al logro de los objetivos de la Agenda 2030 (CEPAL, 2021).

Dado que se configura como una cooperación que se desarrolla en diversos niveles (multinivel): local, nacional y regional y que requiere de la interlocución e integración de múltiples actores (multiactor), es de destacar el carácter multidimensional de la CSSyT, ya que esta se despliega en campos muy diversos, muchos de ellos componentes centrales de la Agenda 2030. Esta multidimensionalidad conlleva, asimismo, al diseño e implementación de mecanismos multidisciplinarios en la consecución de acciones e iniciativas que puedan incidir en el campo de las políticas públicas (SEGIB, 2017).

La multidimensionalidad de la CSSyT es una ventaja a la hora de afrontar los desafíos de la Agenda 2030, sobre todo respecto de la necesidad de transversalización de agendas. Vale decir, ante la multidimensionalidad del desarrollo y la consciente necesidad de transversalización, para dar mayor visibilidad y eficacia a las agendas, la CSSyT juega un rol protagonista.

En este camino, “transversalizar” significa, entonces, que el tema debe estar presente en todas las esferas y, por tanto, en todas las políticas (SEGIB, 2016). Asimismo, alude no solo a la integración de los distintos niveles (global, regional, nacional y subnacional) y la participación de diversos actores sociales y áreas de Gobierno, sino que supone avanzar en la incorporación de estas perspectivas en el diseño e implementación de las distintas políticas.

Esta transversalidad implica entonces superar los abordajes fragmentados y focalizados que muchas veces han prevalecido en el proceso de toma de decisiones como, también, en las acciones de cooperación internacional, y trascender la perspectiva asistencialista y unidireccional. Transversalización y multidimensionalidad, por lo tanto, van ineludiblemente de la mano, por lo que las diferentes agendas sociales (de salud, género, medioambiente y, podríamos agregar, interculturalidad) deben ser contempladas, de manera complementaria y sinérgica, en el proceso de su formulación, implementación y posterior institucionalización de cada una de las iniciativas de cooperación en la región.

Además, la CSSyT en la región ha demostrado su capacidad para movilizar recursos propios y posicionarse, de manera distinta, en el escenario internacional, lo que refuerza su importancia en la construcción de nuevas narrativas y prioridades en la cooperación.

Los avances en materia de CSS en la región podrían ir en esta dirección. En América Latina, la CSSyT puede contribuir a la creación de bienes públicos

globales, como la conservación de la biodiversidad amazónica y la mitigación y adaptación al cambio climático. Estos esfuerzos tienen un impacto más allá de la región, dada su capacidad para generar soluciones adaptadas y promover la colaboración entre países en desarrollo, que la convierte en un componente esencial de la agenda de desarrollo regional y global.

No obstante, la CSSyT puede enfrentar diversas dificultades y desafíos en su implementación, vinculados a las dificultades de coordinación, puesto que integrar múltiples perspectivas y actores en la toma de decisiones puede ser complicado.

Los diferentes departamentos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, agencias internacionales y la sociedad civil pueden tener objetivos y prioridades diferentes, dificultando una coordinación efectiva, lo que, sin duda, requiere promover una cultura de colaboración y trabajo interdisciplinario. A esto se suma la limitación de recursos, que en esta modalidad de CSSyT no es menor, por lo que resulta relevante evaluar los recursos técnicos y las capacidades instaladas en los países. Otro elemento a tener en cuenta en el proceso de transversalización es la necesidad de contar con datos e información para la toma de decisiones. La falta de datos y evidencia en áreas específicas puede dificultar la formulación de políticas efectivas. Finalmente, el distanciamiento político, los conflictos de interés y las estructuras burocráticas a veces pueden dificultar la cooperación y la coordinación necesarias para la transversalización de agendas.

## Conclusiones

La CSSyT en América Latina se ha vuelto esencial en la cooperación internacional, mostrando un crecimiento y transformación notables en las últimas décadas. En este análisis, se observan tendencias interesantes de crecimiento, declive, estabilidad y cambio en la cantidad de iniciativas de cooperación, relacionada con factores económicos, políticos y, en última instancia, con la pandemia de COVID-19, que tuvo un impacto significativo en la cooperación internacional.

En ese sentido, la CSSyT en América Latina ha evolucionado hacia enfoques más transversales y horizontales, fomentando el intercambio de buenas prácticas y el fortalecimiento institucional. Esto no solo beneficia a los países receptores, sino que también promueve el aprendizaje mutuo entre naciones colaboradoras, alejándose de una perspectiva vertical, promoviendo un enfoque más integral para los desafíos locales y regionales. Además, puede dar lugar a

agendas privilegiadas para la construcción de soberanía regional, en el marco de espacios multilaterales de negociación que otras áreas sociales no poseen.

La CSS tiene el desafío de incorporar los nuevos enfoques e integrarlos en una agenda propia, con una mirada específica que dé cuenta del carácter indisoluble de las distintas dimensiones del desarrollo. Esto permite repensar, de manera crítica, los márgenes del desarrollo con base en sus necesidades y capacidades. En este escenario los enfoques transversales pueden ser articuladores de nuevas dinámicas de CSS, hacia un modelo de desarrollo más inclusivo, justo y soberano desde y para la región.

Los ciclos de crecimiento y declive resaltan su vulnerabilidad a factores externos, pero también su resiliencia y adaptabilidad. Así, la CSS representa una oportunidad para que los países del Sur se desarrollen y se afirmen mediante el fortalecimiento de sus capacidades. En tanto, no solo complementa la cooperación tradicional, sino que también se presenta como una alternativa a la asistencia condicional unidireccional, a la vez, que busca influir en los procesos regionales a través de sus objetivos de desarrollo.

En este contexto, dos sectores han ido adquiriendo dinamismo y relevancia en la CSSyT en América Latina: salud y medioambiente. La salud se ha posicionado como una prioridad en la agenda regional. En América Latina, la CSSyT en salud ha evolucionado hacia enfoques más integrales y transversales, y ha demostrado su capacidad para adaptarse a las necesidades cambiantes de la región y abordar desafíos globales y crisis emergentes, como la pandemia de COVID-19.

La CSS, en el ámbito de la salud, puede mejorar el acceso a la atención sanitaria y la calidad de los servicios en los países en desarrollo. Esto se logra a través de la capacitación y formación del personal médico, mediante el intercambio de experiencias y la transferencia mutua de conocimientos. Además, puede contribuir a mejorar el acceso a medicamentos esenciales y vacunas, facilitando la transferencia recíproca de recursos y tecnologías. Asimismo, es crucial para abordar enfermedades desatendidas, como el dengue, la malaria y el Chagas, compartiendo estrategias y programas específicos para su tratamiento y prevención. La CSS también puede ser una herramienta valiosa para actuar, de manera conjunta, en la respuesta a emergencias sanitarias, coordinando esfuerzos y brindando asistencia y apoyo mutuo en situaciones de brotes de enfermedades y desastres naturales. Además, por su perfil de actividad, puede contribuir a fortalecer la investigación en salud de los países, en función de sus necesidades y recursos compartidos.

A su vez, medioambiente ha ido ganando una relevancia significativa en la CS-SyT, especialmente en el contexto del cambio climático y la conservación de la biodiversidad. Las iniciativas en este sector se han orientado hacia la provisión de bienes públicos globales y han demostrado un enfoque integral en la gestión de recursos, la lucha contra la degradación ambiental y la mitigación y adaptación al cambio climático. En ese sentido, hay áreas que pueden ser fortalecidas en esa modalidad de cooperación como la gestión integral de residuos sólidos urbanos, mejorar la capacidad en evaluaciones de impacto ambiental, fortalecer mecanismos de participación social en el manejo de la biodiversidad, innovación en energías renovables, gestión de desastres naturales, entre otros.

En este sentido, en virtud de las características que le son inherentes, la CSS tiene el potencial de fortalecer ambos sectores, permitiendo reforzar las capacidades de los países y la región mediante el intercambio de datos, recursos, conocimientos y lecciones aprendidas. Esto incrementa, desde ya, la eficiencia en la toma de decisiones y en la planificación, tanto de programas como de respuestas en situaciones de crisis. A su vez, al fomentar la complementariedad y la coordinación de acciones, evita la duplicación de esfuerzos garantizando un flujo eficiente de recursos esenciales, en especial en momentos críticos.

En resumen, la emergencia de esos dos sectores refleja una preocupación compartida por desafíos globales y una de las ventajas clave de esta modalidad de cooperación es la adaptación de soluciones a contextos similares. No obstante, entre sus desafíos, se encuentran la falta de recursos financieros y tecnológicos, la falta de jerarquización de la CSSyT dentro de la institucionalidad de política exterior de los países, la necesidad de aumentar la visibilidad de las iniciativas, acciones, proyectos y resaltar sus beneficios. Ese camino colaboraría a que la CSSyT pueda adaptarse al nuevo contexto internacional y regional, y seguir creciendo y poniendo en valor las relaciones Sur-Sur.

## **Agradecimientos**

Las autoras agradecen a Adriana Greco por los valiosos comentarios sobre versiones anteriores de este artículo y su contribución en la edición de estilo.

## Referencias

- Abarca, E. (2001). “El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. IV, N.º 94, diciembre, Costa Rica, Universidad de Costa Rica.
- Belardo, M. B., Loza, J., & Herrero, M. B. (2018). Trayectorias de pensamiento, integración regional y soberanía sanitaria en Suramérica. *RevIISE - Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 12(12), 75-89. Recuperado a partir de <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/276>
- Caria, S. (2022). Cooperation Regimes and Hegemonic Struggle: Opportunities and Challenges for Developing Countries. In: Developing Countries and the Crisis of the Multilateral Order. *Politics and Governance*. <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/4919>
- CEPAL. (2010). “La Cooperación Internacional en el nuevo contexto mundial: reflexiones desde América Latina y el Caribe”. *Nota de la Secretaría (LC/G.2440(SES.33/11))*.
- CEPAL. (2021). “Valoración de la cooperación Sur-Sur en seis países seleccionados de América Latina y el Caribe: desafíos compartidos en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. *Documento de proyectos e investigación (LC/TS.2021/121)*
- Colacrai, M.; Kern, A.; Vallone, M.; Pataccini, V.; Weisstaub, L. (2009). “Escenarios y desafíos de la cooperación sur-sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires. Lo viejo y lo nuevo para conceptualizar la cooperación sur-sur. Aportes conceptuales y recomendaciones para la política argentina”, documento de trabajo N.º 1, Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICID). También disponible en: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-964864> .
- Domínguez, R. (2021). “La cooperación internacional en el asimétrico sistema global neoliberal. Un análisis histórico-crítico desde el Sur”, *Revista IDEES*, núm. 55. Disponible en: <https://revistaidees.cat/es/la-cooperacion-internacional-en-el-asimetrico-sistema-global-neoliberal/>
- Herrero, M. B., y Oliveira, B. N. L. de. (2022). COVID-19 in Latin America and the Caribbean: the visible face of a regional health cooperation in crisis. *Revista Brasileira De Política Internacional*, 65(1), e003. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202200103>
- Herrero, M. B. (2017). “Moving towards South-South International Health: debts and challenges in the regional health agenda”, *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(7), 2169–2174. <https://doi.org/10.1590/1413-81232017227.03072017>

- Herrero, M. B. y Tussie, D. (2015). "UNASUR Health: A quiet revolution in health diplomacy in South America". *Glob Soc Policy*, 15(3), 261-277. doi: [10.1177/1468018115599818](https://doi.org/10.1177/1468018115599818)
- OPS - Organización Panamericana de la Salud y SEGIB - Secretaría General Iberoamericana (2018). "La Cooperación Sur-Sur y triangular en el sector de la salud en Iberoamérica", Resumen Ejecutivo. Washington, D. C. Disponible en: <https://www.segib.org/?document=la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-el-sector-de-la-salud-en-iberoamerica-2018>
- Peixoto Batista, J. y Knoop, V. (2022). "Aid for Trade and Development", en Deciancio, M., Nemiña, P. y Tussie, D. (Ed.) (2022), *Handbook on the Politics of International Development*, Edward Elgar Publishing.
- PIFCSS. (2017). "Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. Capítulo I: Hacia los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires: Perspectivas renovadas para la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica". Disponible en: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/dcf/Capitulo%20I%20-%20Informe%20de%20la%20CSS%20en%20Iberoamerica%202017-%20ESPANOL.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013); Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso; PNUD, Nueva York
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2017); Perspectivas Económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento, OCDE, París
- SEGIB. (2007). "Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2007." Secretaria General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/librocastellano-completo.pdf>
- SEGIB. (2008). "Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2008." Secretaria General Iberoamericana, Disponible en: [https://www.segib.org/wp-content/uploads/sur\\_sur\\_web\\_ES.PDF](https://www.segib.org/wp-content/uploads/sur_sur_web_ES.PDF)
- SEGIB. (2009). "Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2009." Secretaria General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Sur-Surweb.pdf>
- SEGIB. (2010). "Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2010." Secretaria General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/inf-coop-sur-sur-2010.pdf>



- SEGIB. (2011). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2011.” Secretaría General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf>
- SEGIB. (2012). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2012.” Secretaría General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe-Sur-Sur-2012.pdf>
- SEGIB. (2013-2014). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2013-2014.” Secretaría General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe%20de%201a%20Cooperacion%20Sur-Sur%20en%20Iberoamerica%202013-2014.pdf>
- SEGIB. (2015). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2015.” Secretaría General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/INFORME-COOPERACION-SUR-SUR-2015-ESPA--OL-NUEVO.pdf>
- SEGIB (2016). Guía para la transversalización de la perspectiva de género en los programas, iniciativas y proyectos adscritos de la Cooperación Iberoamericana. Secretaría General Iberoamericana. Madrid, España. Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/GUIA-TPG-ESP-WEB.pdf>
- SEGIB. (2017). “Iberoamerica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, Secretaría General Iberoamericana. Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/LosODSeIberoam--ricaweb.pdf>
- SEGIB. (2017). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2017.” Secretaría General Iberoamericana, Disponible en: [https://www.segib.org/wp-content/uploads/informe\\_espanol\\_2017\\_web.pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/informe_espanol_2017_web.pdf)
- SEGIB. (2018). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2018.” Secretaría General Iberoamericana, Disponible en: [https://www.segib.org/wp-content/uploads/BAJA\\_sur-sur2018\\_ES\\_completo.pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/BAJA_sur-sur2018_ES_completo.pdf)
- SEGIB. (2019). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2019.” Secretaría General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2019>

- SEGIB. (2020). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020.” Secretaria General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/ESP-INFORME-COMPLETO.pdf>
- SEGIB. (2022). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022.” Secretaria General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/?document=informe-de-la-cooperacion-sur-sur-ytriangular-en-iberoamerica-2022-y-mensajes-principales>
- Surasky, J. (2011). “Presentación. La Cooperación Internacional en 2010: el año en que todo tembló”, Departamento de Cooperación Internacional. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) - Anuario 2011. Disponible en: [https://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/anuario/cd\\_anuario\\_2011/cooperacion/Presentacion.pdf](https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd_anuario_2011/cooperacion/Presentacion.pdf)
- Tassara, C. (2012). “Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas”. *Revista Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*, 15-81. Disponible en: [https://www.academia.edu/1292777/Relaciones\\_internacionales\\_y\\_cooperación\\_al\\_desarrollo\\_Pol%C3%ADticas\\_actores\\_y\\_paradigmas](https://www.academia.edu/1292777/Relaciones_internacionales_y_cooperación_al_desarrollo_Pol%C3%ADticas_actores_y_paradigmas)





## II. RESEÑAS



## RESEÑA DEL LIBRO *CYBERHATE IN THE CONTEXT OF MIGRATIONS*: DESHUMANIZACIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN EL ENTORNO VIRTUAL

Alejandro Monge Ruiz<sup>1</sup>

ORCID: [0009-0003-9358-207X](https://orcid.org/0009-0003-9358-207X)



Durante las últimas décadas, los flujos migratorios se han acentuado; esto principalmente a causa de situaciones de carácter humanitario, ambiental, político y económico. No obstante, en muchas ocasiones dichos movimientos provocan, de manera indirecta, percepciones sociales en las comunidades “receptoras”, que resultan en el pensamiento sobre la aparición de una posible crisis migratoria, como ha sido el caso en el continente europeo.

En el libro *Cyberhate in the Context of Migrations*, editado por Angeliki Monnier, Axel Boursier y Annabelle Seoane (2022), se hace un hincapié en que, de existir una crisis, esta no se trata sobre la migración como tal, sino acerca de lo que esta representa para las distintas poblaciones.

De esta manera, el libro tiene como objetivo demostrar como una posible crisis de representación en la esfera pública provoca un aumento en los discursos de odio en los escenarios virtuales, o bien, del fenómeno conocido como *cyberhate*. Para cumplir con dicha finalidad, el libro utiliza una metodología mixta; es decir, emplea tanto recursos cualitativos y cuantitativos, así como un método guiado a distintos estudios de caso.

1 Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales (Costa Rica). Estudiante de Licenciatura en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: [alejandro.monge.ruiz@est.una.ac.cr](mailto:alejandro.monge.ruiz@est.una.ac.cr)

Asimismo, se compone de nueve capítulos distribuidos en dos partes, también desarrollados por distintos autores expertos en la materia. La primera parte se llama “*The Representation Crisis: Wicked Migrants, Malevolent Elites*” y se enfoca en las representaciones colectivamente construidas que provocan los discursos de odio en contra de la población migrante. La segunda parte “*The Cyberspace of Cyberhate: Features, Mechanisms, Dynamics*” tiene como objetivo analizar el ecosistema en el cual el *hate speech* se manifiesta y se desarrolla.

Considerando la estructura anterior, el libro inicia con el capítulo titulado “*Anti-Migrant Hate Speech as a Symptom of a Representation Crisis*”, de Angeliki Monnier, Axel Boursier y Annabelle Seoane. En este apartado, la premisa principal es que existe una crisis de representación en las sociedades europeas y que, a su vez, esta ha contribuido en el aumento de dinámicas tóxicas de comunicación (*hate speech*) en los espacios de carácter público, específicamente en Internet.

En este primer apartado se puede hablar de tres elementos principales: (1) desestabilización política; (2) politización de las plataformas tecnológicas y (3) percepción de amenazas. La primera se refiere al escenario en el que los discursos de odio han surgido: el fallo de la Unión Europea en conseguir un consenso en el tema de la migración, visto a su vez como un síntoma de una posible crisis institucional.

Lo anterior, ha producido en la población desconfianza de los espacios políticos, provocando que las personas posicionen la opinión pública en espacios digitales, con el objetivo de ganar la visibilidad que, de acuerdo con su percepción, han perdido. El último factor se refiere a que, a causa de las dinámicas anteriores, se han generado discursos dañinos en escenarios digitales, apuntando a que la población migrante es una amenaza para la sociedad.

A partir de ese apartado introductorio, el libro da paso a la primera parte, que se concentra en la revisión de casos específicos que comprueben el aumento de los discursos de odio en distintos escenarios digitales. En esta línea, el segundo capítulo “*Online Hate Speech in the UK and Poland: A Case-Study of Online Reactions to the Killing of Arkadiusz Józwick*” de Katerina Strani y Anna Szczepaniak-Kozak, se enfoca en las reacciones en línea producto del asesinato de Arkadiusz Józwick en agosto de 2016.

Con el fin de compilar dichas reacciones, se utilizó la metodología conocida como Análisis Crítico del Discurso, para estudiar *tweets* y comentarios de artículos de noticia (tanto en inglés como en polaco), relacionados al asesinato de Józwick. Se revisaron 554 publicaciones en total y se concluyó que en todas ellas

se presentaba lenguaje con las siguientes características: referencia al contexto socioeconómico (Brexit), discursos de odio hacia el perpetrador y hacia la víctima, culpabilización de la víctima y racialización.

El tercer apartado llamado “*Discrediting the Other, Building In-Group Bonds: An Analysis of French and Italian User-Generated Hate Contents*” de Laura Ascone tiene como objetivo examinar las reacciones de usuarios franceses e italianos en la plataforma de YouTube, en relación con la crisis del Aquarius. Se utilizó un análisis comparativo para ambos tipos de comentarios (franceses-italianos) y luego se incluyeron en una base de datos para realizar un análisis cualitativo y cuantitativo a través del *software Iramuteq*.

El resultado de dicho proceso mostró que, por parte del bloque italiano, los comentarios se centran en la situación que ha enfrentado el país por el flujo migratorio, mientras que el bloque francés se concentra en dichas consecuencias, pero manifestando su malestar desde una perspectiva europea como un conjunto; es decir, señalando consecuencias que afectan a los países receptores, principalmente de la Unión Europea. Asimismo, se observó que muchos comentarios que se basan en el discurso de odio no iban dirigidos hacia la población migrante, sino que tenían como finalidad el fortalecimiento de lazos del grupo “afectado”.

Con un enfoque similar al segmento anterior, en el capítulo 4 “*Everything Goes Against the German Here!*” *Self-Victimising Discourse in Comments on Migration-Related Posts on the Alternative für Deutschland Facebook Page*” de la autora Melani Schröter, se analizan comentarios de la página de Facebook generados principalmente por publicaciones del partido alemán de extrema derecha “*Alternative für Deutschland*”.

La característica principal de esta agrupación política alrededor de los discursos de odio es que en su agenda se contempla claramente, según la autora, una posición antimigratoria, justificada por razones como extinción de la cultura y explotación del sistema de seguridad social a favor de las personas migrantes.

En relación con los comentarios, estos fueron elegidos a través de una muestra que los dividía por contenido y tamaño de las interacciones. A partir de eso, se realizó un análisis siguiendo dos modelos: Enfoque Histórico-Discursivo y Análisis Crítico del Discurso. Dicho ejercicio distinguió las siguientes conductas en los comentarios: (1) autovictimización; (2) falta de racionalidad en los asuntos gubernamentales de Alemania en relación con la migración; (3) repulsión física y (4) ironía y sarcasmo.



El quinto capítulo que tiene por nombre “*Immigration Statistics in French Online Comment Boards: Mistrust Discourse, Anti-migrant Hate Speech*” elaborado por Nadia Makouar, hace énfasis en las reacciones producidas (comentarios) a partir de estudios estadísticos oficiales sobre inmigración, en Francia. La metodología utilizada fue un análisis exploratorio sobre las secciones de comentarios en los periódicos *Le Figaro* y *Le Monde*.

En esta línea, mediante un análisis de corte cualitativo se demostró que la evidencia científica usualmente es refutada por argumentos basados en la desconfianza, posturas frágiles, pobreza argumentativa basada en percepciones y las experiencias individuales. La desconfianza, como factor principal, se dirige hacia las personas académicas, la metodología utilizada en las estadísticas, así como hacia los medios de comunicación y las instituciones políticas.

Posterior a los hallazgos del capítulo anterior, la estructura del libro da paso a la segunda parte, que profundiza en las características, los mecanismos y las dinámicas del espacio virtual en el que se produce el *cyberhate*. Bajo esta lógica, el capítulo seis titulado “*Insults, Criminalisation, and Calls for Violence: Forms of Hate Speech and Offensive Language in German User Comments on Immigration*” de Sünje Paasch-Colberg, Joachim Trebbe, Christian Strippel y Martin Emmer, se concentra más en las consecuencias de los discursos de odio, que en el proceso como tal.

De forma similar a la metodología utilizada en el segmento previo, los autores analizan los comentarios producidos en medios de comunicación alemanes, utilizando un enfoque modularizado que permita la identificación de discurso de odio y lenguaje ofensivo en dichos textos.

De esta manera, se destaca que el debate se centra principalmente, en el manejo de la migración por parte de las autoridades gubernamentales, etiquetándolo como ineficiente y causando una clara polarización entre los grupos sociales. Los comentarios se agrupan en tres grupos: (1) connotaciones negativas de la población migrante; (2) deshumanización y (3) expresiones graves de violencia hacia los grupos migratorios.

El séptimo apartado “*The Joint Construction of Hate Speech in Online Discussions*” de Emmi Lahti establece una relación entre la entrada de la agrupación política *The Finns Party* y el crecimiento del discurso antiinmigración. En este capítulo se analizaron distintas conversaciones realizadas en el foro de discusión *Suomi24*, esto a través de dos enfoques: análisis digital del discurso y análisis de la conversación digital.

El resultado destacó que, en caso de un comentario basado en discurso de odio, las interacciones en dicho blog tomaron cuatro direcciones. La primera práctica encontrada fue la de presentar razones de peso para solventar el argumento presentado por otra persona y la segunda fueron respuestas a preguntas específicas. Mientras que la tercera y la cuarta se refirieron a expresiones de aprobación e incluso elogios al texto con características de discurso de odio.

Posterior a los hallazgos anteriores, el autor Stefano Pasta, en el capítulo ocho "*Social Network Conversations with Young Authors of Online Hate Speech Against Migrants*" realizó una metodología diferente a las realizadas en el resto del documento. Como el nombre lo indica, el enfoque utilizado consistió en el análisis de 50 de conversaciones con personas que, en sus cuentas de Facebook y Ask.fm, hicieron publicaciones que contenían expresiones violentas. Esta dinámica se sustenta sobre la idea de que cada usuario de Internet no es únicamente un espectador, sino también se convierte en un productor de contenido, provocando de manera inherente efectos en la audiencia receptora.

El descubrimiento principal destacó que cuando se enfrentó a las personas creadoras de contenido sobre sus publicaciones, estas mencionaron explícitamente que su lenguaje no debería interpretarse de manera literal. Asimismo, en la mayoría de los casos, se presentó una tendencia de desconfiar de las fuentes oficiales y de absolutamente no tomarlas en cuenta.

El capítulo final "*Hate Speech, Fake News and Content Regulation on Social Networks in Europe*" de Romain Badouard, brinda un enfoque más general sobre las problemáticas alrededor de la regulación del contenido de odio en espacios digitales en el contexto europeo, marcado por la proliferación de discurso de odio y noticias falsas.

En Europa, algunos Estados han introducido en su legislación regulaciones en la conducta violenta tanto de manera física como virtual; sin embargo, como menciona el autor, en espacios como el Internet, el mayor poder normativo no lo tienen las leyes, sino la tecnología, y lo que las herramientas que se desarrollen a partir de su evolución permitan o restrinjan.

A partir del análisis realizado, es posible identificar una importante fortaleza en la obra que recae en la diversidad de abordajes metodológicos para analizar los casos de estudio. Metodologías de investigación comúnmente utilizadas en la disciplina de las Ciencias Sociales como el análisis de discurso y de contenido, se aplicaron en espacios virtuales, en los que los actores, en ocasiones, no pueden ser fácilmente identificables, e incluso clasificables, por las limitaciones tecnológicas existentes.

Lo anterior es definitivamente una característica que le brinda al libro un gran valor en cuanto a materia de investigación se refiere y novedad en sus abordajes. Esto principalmente, porque al realizar un ejercicio general para comprender las relaciones entre la gran cantidad de actores que convergen en el espacio virtual sobre un fenómeno específico, se demuestra que las relaciones internacionales y más importante aún, su estudio, se pueden adaptar a un mundo cambiante y cada vez más complejo; al tomar en cuenta los retos que enfrenta los espacios virtuales para el Estado.

La evolución de la tecnología, la creación de espacios virtuales para la convivencia de distintos grupos con una misma ideología y el rompimiento de las barreras físicas representan (incluyendo fronteras estatales), sin lugar a duda, un gran reto para los Estados, en cuanto los límites para las acciones que en estos espacios se generan son difusos. En consecuencia, en los entornos virtuales se originan —y fortalecen— identidades, pensamientos y acciones que, en algún momento, pueden afectar positiva o negativamente, a la sociedad internacional en su conjunto.

Por otra parte, dentro de las metodologías aplicadas, es posible identificar algunos aspectos de mejora, por ejemplo, la participación directa de los sujetos de estudio (por ejemplo, quienes crean discursos de odio) en los análisis de caso, lo anterior, con el propósito de conocer sus motivaciones y perspectivas. Se considera que una participación más directa de estos actores podría fortalecer la comprensión sobre los fenómenos que generan los discursos de odio en espacios virtuales; por ejemplo, un mejor entendimiento de la crisis de identidad mencionada a inicios del libro.

A modo de conclusión, y haciendo referencia a los espacios virtuales como desafío para la atención del *hate speech* por parte de los Estados, se pueden realizar algunos apuntes. Primero, la falta de una definición colectiva internacional conjunta sobre los discursos de odio dificulta de gran manera el desarrollo de esfuerzos para solucionar dicha problemática. Esto está sumamente relacionado a que, como se destacó en el libro, distintos Estados contienen en su normativa interna limitaciones relacionadas a lo que consideran el derecho a la libertad de expresión. En términos amplios, se trata de desafíos a la gobernanza que representa el mundo de la virtualidad y su dificultad para regularlo.

Asimismo, las grandes empresas se posicionan como actores fundamentales en cuanto pueden limitar expresiones de odio, incitaciones de violencia y contenido sensible en las interacciones que se producen en sus dominios. No obstante, aún existe una brecha muy grande entre restricción y castigo, en cuanto los usuarios de los espacios virtuales muchas veces son anónimos, o bien, pueden

crear múltiples cuentas para cometer dichas acciones. O bien, un efecto perverso de regulaciones bienintencionadas, pero usadas como pretextos por regímenes de naturaleza autoritaria como mecanismos de censura y control social.

Así, esta obra evidencia una serie de problemáticas en la esfera internacional relacionadas al desfase entre Estados y los cambios vertiginosos en las tecnologías y la sociedad, la gobernanza de lo virtual y, dentro de este último aspecto, la posibilidad de garantizar los derechos e integridad de las personas tanto en la realidad física como en la virtual.

## Referencias bibliográficas

- Monnier, A., Boursier, A., y Seoane, A (Eds.). (2022). *Cyberhate in the Context of Migrations*. Palgrave Macmillan Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-92103-3>.



## RESEÑA DEL LIBRO: *GLOBAL CLIMATE JUSTICE THEORY AND PRACTICE*

**Isabella Agudelo Herrera<sup>1</sup>**

ORCID: 0009-0007-8960-0940



El libro *Global Climate Justice: Theory and Practice*, publicado en el 2023, aborda diversas interpretaciones teóricas que buscan definir, entre otros aspectos: los actores relevantes en el marco de la justicia climática, la posible distribución de responsabilidad, el derecho de las generaciones futuras y de los no-vivos, como los mares.

Esta obra, editada por Fausto Corvino y Tiziana Andina, a través de sus 16 capítulos, escritos por diferentes autores y ordenados en tres secciones, hace un recuento histórico de la evolución del cambio climático, así como las medidas que se han buscado para enfrentarlo. Además, desarrolla el dilema de la asignación diferenciada de la carga climática, donde se enfatiza principalmente, las diferencias entre visiones que consideran el pasado y las que no. El libro finaliza destacando ideas teóricas para la construcción de normativa para lograr la neutralidad climática, entendida esta como la búsqueda para reducir las emisiones netas de gases invernadero a cero.

La primera sección titulada “Historia, diplomacia y evidencia científica del cambio climático” expone el desarrollo histórico, científico y cultural de este fenómeno. Asimismo, se reflexiona sobre las consecuencias del cambio climático, entre ellas el aumento de la temperatura global, cambios de clima extremos

<sup>1</sup> Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales (Costa Rica). Bachiller en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: [isabella.agudelo.herrera@est.una.ac.cr](mailto:isabella.agudelo.herrera@est.una.ac.cr)

y el incremento del nivel del mar, consecuencia del efecto invernadero acelerado por la actividad humana.

Además de presentar pruebas empíricas del cambio climático, también se destacan los resultados del informe del IPCC sobre la responsabilidad de las políticas al respecto, respaldando las conclusiones mediante diferentes modelos prospectivos. Igualmente, se presentan los países que han tenido un mayor papel en la emisión de CO<sub>2</sub>, haciendo una distinción entre emisiones totales, per cápita e históricas. Estados Unidos, la Unión Europea, China, Australia, Canadá y Rusia son los que se destacan en estas listas.

Por otra parte, se centra en la justicia climática y cómo esta se puede observar en la distribución y reparaciones del pasado y futuro. En primer lugar, se aborda la relación entre la colonización y las consecuencias climáticas, específicamente en los países en desarrollo. Asimismo, se pone de manifiesto la importancia de considerar las implicaciones climáticas de la colonización en estos países, qué los hace más susceptibles a los efectos del cambio climático, como la pérdida de suelos, la incapacidad de desarrollo y la desaparición de prácticas sostenibles. En consecuencia, se concluye que la responsabilidad del cambio climático debe recaer en los estados y comunidades que generaron la crisis.

Además, la obra se enfoca en el desarrollo de los diferentes tratados internacionales de cambio climático, así como sus éxitos y fracasos, lo anterior a partir del equilibrio entre consenso y eficacia. Asimismo, enfatiza el consenso como uno de los principales requisitos para guiar la formulación de políticas internacionales en materia de medio ambiente.

Respecto a los acuerdos, el texto afirma que el enfoque en la eficiencia y metas simbólicas llevó al fracaso de Kyoto, mientras que el de Copenhague que optó por el consenso, no logró avanzar la agenda climática; también, se menciona el de Tokio, el cual trató de buscar un punto medio entre el consenso y la eficiencia; aunque señala problemáticas del tratado, como la debilidad en la aplicación de los acuerdos, destaca que ha tenido diversos logros. Finalmente, la sección termina con un enfoque filosófico, donde se debate qué es la naturaleza y las implicaciones de responsabilidad según la visión que se tome.

Por su parte, la segunda sección, titulada “El desafío distributivo global del cambio climático”, presenta teorías para analizar y justificar la distribución de responsabilidad y compensación entre los diversos actores. Lo anterior, se hace mediante una aproximación a la problemática del cambio climático bajo siete perspectivas: el libertarismo, el principio de la equidad transgeneracional, las

emisiones igualitarias, el principio de pago de los contaminadores, la visión del valor, la visión transicional hacia el futuro y la visión de “partes justas”.

De esta forma, al observar la defensa de la naturaleza desde un punto de vista libertario, se presenta un argumento interesante a partir de una teoría que suele enfocarse en el individualismo y la libertad personal, este se centra, principalmente, en dos principios libertarios; el primero se refiere a la premisa del libertarismo donde los actores contaminantes afectan los derechos de otras personas, primordialmente las generaciones futuras. No obstante, el argumento es restringido, dado que recae en aceptar algunas suposiciones.

El segundo argumento se centra en la apropiación injusta de los bienes; para poder desarrollarlo, el autor establece que la atmósfera se considera un recurso de propiedad comunal bajo el libertarismo. Se concluye que, bajo el libertarismo, se puede justificar una visión donde aquellos que se beneficiaron del cambio climático, mediante la explotación de un recurso común, son responsables de redistribuir las ganancias para cubrir los gastos de adaptación y mitigación, así como reducir su impacto futuro.

Respecto a la visión transgeneracional, se destaca la relación asimétrica entre generaciones: el presente condiciona el futuro, pero el futuro no afecta el presente. Por ello, se dificulta que la justicia transgeneracional se observe a partir de teorías de justicia tradicionales. A partir de esto, se argumenta la importancia de que se empiece a integrar la responsabilidad transgeneracional desde una perspectiva no solo de pasado-presente, sino, también presente-futuro al momento de implementar procesos de distribución.

La sección continúa con el concepto de “emisiones igualitarias”, el cual establece que la cantidad de emisiones que cada persona puede generar debe ser dividida de forma igualitaria entre la población mundial. Se considera que es un principio de mitigación, dado que contribuye a solucionar la crisis climática.

Además, es un concepto aislacionista, distributivo y de segundo nivel, ya que no observa otras consideraciones de justicia y se enfoca en la distribución de emisiones, no de costos. Asimismo, es un principio que toma en consideración las emisiones históricas y, además, funciona como un principio de transición. Finalmente, es de naturaleza colectiva, en cuanto busca la distribución de emisiones para los Estados y no para los individuos, desde esta perspectiva, se acepta una distribución de los bienes con el objetivo de fomentar la mitigación y adaptación.



Respecto al principio de pago de los contaminadores, el libro lo observa desde dos perspectivas: la visión al pasado y al futuro. Respecto a la visión histórica, se argumenta que esta no puede fundamentar un deber de largo alcance intergeneracional, basándose en dos factores: la objeción por ignorancia y la excepción de impotencia.

Por otro lado, se propone que la visión a futuro es más adecuada, en cuanto busca contener las amenazas ambientales del futuro y, a pesar de que no considera emisiones del pasado, esta visión justifica una redistribución global de recursos para financiar la mitigación y adaptación. La visión de valor, por su parte, a diferencia de otras teorías que se han observado, busca un acercamiento “práctico”, en vez de redistributivo o retributivo. Bajo esta teoría, se pretende darles una mayor importancia a los derechos de los “no-humanos”, por ejemplo, los bosques.

Se argumenta que la mitigación del cambio climático dependerá de las personas que observan sus acciones como representantes de sus valores; por ello, se considera que establecer metas locales, a las cuales las comunidades puedan relacionarse e integrar a sus valores, será un mejor acercamiento para tratar la crisis del cambio climático.

La justicia transicional hacia el futuro usualmente hace referencia a los acercamientos que se enfocan en resolver injusticias anteriores para mover hacia el futuro. No obstante, el texto presenta otra perspectiva, con una visión hacia lo que esta por venir. Si bien la justicia ambiental suele enfocarse en compensación por parte de los Estados más beneficiados por el cambio climático a los más afectados, se propone observar no a las víctimas del pasado, sino las del futuro.

En este caso, hace referencia a todos los que puedan ser afectados por el cambio climático y su prevención, como los trabajadores de empresas en países desarrollados; además, se considera que, aunque este no debe ser el único acercamiento al cambio climático, la visión a futuro podría fortalecer la probabilidad de que se implementen políticas de mitigación y adaptación.

En el acercamiento de “partes justas” se considera que cada persona debe aportar, de una u otra forma, a la lucha contra el cambio climático, no obstante, no aboga por la división igualitaria de las emisiones de carbono, sino por una división “justa”, la cual se admite es difícil de establecer. Asimismo, se presentan acercamientos teóricos sobre lo que se podría o no considerar “daño” bajo esta teoría.

Finalmente, la tercera sección del libro, titulada “Perspectivas normativas sobre la ambición de neutralidad climática”, se enfoca en actores y retos que cuentan con un papel importante en la lucha contra el cambio climático, así como su relación con el desarrollo de normativa.

Inicialmente, la sección hace referencia a un actor que ha tenido un papel central en el desarrollo del cambio climático: la industria del petróleo. Busca establecer la responsabilidad que esta industria tiene, lo que estas implican y su rol en la justicia climática. Esencialmente, se propone que este actor tiene una responsabilidad positiva de reducir y eventualmente, detener sus acciones dañinas. Esta responsabilidad se emplea mediante el deber de reparación y el deber de descarbonización. Se busca, principalmente, presentar las bases para que se desarrolle una normativa que afecte a estos actores.

Por otro lado, la sección continúa presentando a una víctima poco considerada del cambio climático: los actores privados que puedan ser afectados por las políticas de cambio climático, como los dueños de las compañías de petróleo, proponiendo que deben ser recompensados por sus pérdidas. Este argumento se centra, principalmente, en el concepto de expectativas legítimas; se propone aquí que aquellos actores que las presentan deben cumplir con estas, o recompensar el daño que la creencia de ellas puede generar.

Asimismo, más allá de los actores, se propone que se deben enfrentar a las barreras motivacionales que pueden afectar la lucha contra el cambio climático. Se argumenta que el principio de no-daño individual y colectivo, junto con un desarrollo del concepto desde una perspectiva interdisciplinaria, da la justificación normativa para que las personas actúen. Además, se detallan como las barreras motivacionales pueden afectar la implementación de este proceso, así como diferentes formas de solucionarlo.

Por otra parte, hace referencia al efecto que el cambio climático tiene específicamente, en las mujeres; las condiciones estructurales actuales a las que ellas se enfrentan provocan que sean más vulnerables a los efectos del cambio climático. Se profundiza en este tema mediante factores que influyen el impacto en las mujeres y otras poblaciones, como las personas de bajos recursos. Igualmente, hace énfasis en la interdependencia de los derechos humanos y la justicia climática, y como estos son violentados por el cambio climático.

Así, la obra concluye analizando a los ecosistemas como actores con derechos, con el propósito de defender su inviolabilidad. Además, desarrolla los derechos de las personas actuales a un futuro, así como el derecho de las personas del futuro para vivir. El libro presenta abordajes teóricos en el análisis del concepto

de justicia ambiental desde varios ángulos, enfatizando tanto a los actores contaminantes como las posibles víctimas del cambio climático, dependiendo de la perspectiva. Realizar este tipo de acercamientos filosóficos son esenciales para identificar no solo las suposiciones actuales, sino también las contradicciones y limitaciones de las diversas teorías existentes, lo que permite profundizar el estudio y desarrollar nuevas visiones del mundo.

La justicia ambiental aborda aspectos económicos, sociales, políticos e históricos, por lo que analizar un abordaje filosófico integrado de este concepto será esencial para el diseño de políticas y normativa más equitativas e inclusivas en el sistema internacional. En aspectos tales como la construcción del derecho internacional público y las negociaciones sobre el cambio climático, aplicar correctamente este concepto será esencial para el desarrollo de medidas efectivas, dado que toma consideración todas las posibles víctimas del cambio climático, provenientes tanto de países en desarrollo como desarrollados, por lo que su integración aumentará la probabilidad de su aplicación exitosa.

Este libro aborda acercamientos filosóficos novedosos a conceptos claves, como la definición de naturaleza, la noción de daño y la responsabilidad histórica en acciones del presente. Presenta teorías interesantes para estas temáticas, enfatizando la protección tanto a las poblaciones vulnerables de países menos protegidos, como a los intereses económicos de los agentes privados.

Si bien es importante que el sector privado participe en la construcción de resiliencia climática, surge la cuestión de la culpa y la distribución de gases de efecto invernadero. ¿Deben ignorarse los aspectos históricos o deben ser considerados al medir el aporte a la lucha contra el cambio climático? ¿Realmente se puede considerar justicia compensar a actores que aún hoy son los principales causantes de daños ambientales?

El libro expone argumentos a favor y en contra de los temas en cuestión, con los diversos autores alcanzando conclusiones dispares. Mientras algunos abogan por una distribución del peso que recaiga en aquellos que han sido y son los mayores contaminadores, otros defienden un enfoque que tenga en cuenta el impacto en las empresas y sus trabajadores.

A pesar de sus abordajes novedosos sobre temáticas que competen a la justicia climática, se identifican una serie de áreas por mejorar. Aunque la obra ofrece una amplia gama de teorías aplicables a la crisis ambiental, carece de una cantidad significativa de soluciones prácticas. Parece más enfocado en discutir cómo encajar la crisis en diversas teorías, en lugar de proponer un camino teórico hacia la justicia ambiental y la implementación de políticas y tratados eficaces.

Además, no se profundiza en cuáles podrían ser posibles áreas de estudio, como el impacto que factores como el conflicto puede tener sobre la distribución o como la evolución de la tecnología puede influenciar la aplicación de la justicia ambiental, con el objetivo de tener una mejor comprensión del problema, ni de cómo aplicar las teorías en el desarrollo de normas internacionales y nacionales.

Por último, aunque las teorías presentadas son fascinantes, el libro no proporciona suficiente respaldo empírico para hacerlas viables en la práctica; si bien es una obra de aspecto teórico, profundizar en las características empíricas podría validar y dar relevancia a las teorías presentadas, lo que permitiría su integración más efectiva para el estudio y aplicación de las Relaciones Internacionales y en la formulación de política internacional.

Las teorías de justicia ambiental constituyen enfoques relevantes para entender las interacciones entre el medio ambiente, la política y la sociedad. Su objetivo principal radica en abordar las desigualdades sociales y económicas que se derivan de la distribución desigual de los impactos ambientales, así como en promover la equidad en la protección del medio ambiente y la gestión de los recursos naturales, observando desde diversas perspectivas, y no solo desde la visión de aquellos que tradicionalmente, se consideran las víctimas del cambio climático, permitiendo una visión más integrada.

Dado que el medio ambiente es un tema transnacional que afecta a múltiples actores en todo el mundo, la justicia ambiental adquiere una relevancia particular para los estudios de Relaciones Internacionales. Además, esta será no solo esencial para comprender el contexto del cambio climático en el sistema internacional, sino que también será un concepto vital para la construcción de políticas y la gobernanza global.

## Referencias

Corvino, F. y Andina, T. (2023). *Global Climate Justice: Theory and Practice*. E-International Relations.

