

# O A S I S

OBSERVATORIO DE ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES

2021

Julio-Diciembre

*DOSIER TEMÁTICO:  
EL SUR GLOBAL Y LA CONSTRUCCIÓN  
DE UN NUEVO SISTEMA INTERNACIONAL*

## CIPE

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES  
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Nº 34

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
*Juan Carlos Henao Pérez*

DECANO (F) DE LA FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES  
*Roberto Hinestrosa Rey*

DIRECTOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES – CIPE  
*Gonzalo Ordóñez-Matamoros*

EDITORA  
*Martha Ardila*

EDITORES INVITADOS  
*Lía Rodríguez de la Vega, Jerónimo Delgado Caicedo y Lina María Luna Beltrán*

ASISTENTE EDITORIAL  
*Luz Adriana Gómez Gómez*

CORRECCIÓN DE ESTILO  
*Luis Fernando García N.*

*OASIS* está indexada en el catálogo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), el Directory of Open Access Journals (DOAJ), y en las bases de datos del International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas y el Open Journal System (OJS).

ISSN 1657-7558  
E-ISSN 2346-2132

(cc) Bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual

Calle 12 No. 1-17 este, Bogotá, D.C., Colombia  
PBX: 3419900, ext. 2002  
Correo electrónico: [oasis@uexternado.edu.co](mailto:oasis@uexternado.edu.co)  
URI: [www.uexternado.edu.co/oasis](http://www.uexternado.edu.co/oasis)

Primera edición: julio de 2021  
Diagramación: Marco Robayo  
Impresión y encuadernación: Digiprint Editores S.A.S.  
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia  
*Printed in Colombia*

# Tabla de contenido

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>1</b>
<i>Martha Ardila</i>	
<b>I. INTRODUCCIÓN AL DOSIER TEMÁTICO: EL SUR GLOBAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO SISTEMA INTERNACIONAL.....</b>	<b>3</b>
<i>Lía Rodríguez de la Vega, Jerónimo Delgado Caicedo y Lina María Luna Beltrán</i>	
• <b>REFLEXIONES EN TORNO A LA DIPLOMACIA CIENTÍFICA: ESTADO DEL DEBATE, EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y PERSPECTIVAS PARA COLOMBIA.....</b>	<b>13</b>
<i>Gonzalo Ordóñez-Matamoros, María Paula Roa González y Juan Pablo Centeno Cachopo</i>	
• <b>PERCEPCIONES SOBRE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA DE COLOMBIA EN LA FRONTERA TÁCHIRA – NORTE DE SANTANDER (2002-2010).....</b>	<b>39</b>
<i>Ana Marleny Bustamante</i>	
• <b>PARADIPLOMACIA EN TIEMPOS DE DESASTRE EN EL CARIBE: UN ANÁLISIS DE LAS ISLAS NO-SOBERANAS .....</b>	<b>61</b>
<i>Mayra Vélez Serrano</i>	
• <b>LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN ESTRATÉGICA DE LOS PAÍSES DEL GOLFO PÉRSICO EN EL CUERNO DE ÁFRICA .....</b>	<b>87</b>
<i>Ricardo Agustín Benítez</i>	
• <b>UNA COMPARATIVA DE LOS ESQUEMAS DE CIBERSEGURIDAD DE CHINA Y ESTADOS UNIDOS .....</b>	<b>107</b>
<i>Germán Alejandro Patiño Orozco</i>	
• <b>DIPLOMACIA ECONÓMICA: APROXIMACIONES CONCEPTUALES Y SU APLICACIÓN EN LA POLÍTICA DE XI JINPING HACIA EL SUR GLOBAL .....</b>	<b>127</b>
<i>Florencia Rubiolo y Virginia S. Busilli</i>	

- VIETNAM, EL ÚLTIMO TIGRE ASIÁTICO EN TIEMPOS DE COVID-19:  
RESILIENCIA Y CRECIMIENTO ..... 151  
*Ruvislei González Saez*
- INDONESIA Y SU PROCESO DE CONSOLIDACIÓN COMO POTENCIA MEDIA BAJO EL PERÍODO  
PRESIDENCIAL DE JOKO WIDODO (2014-2017) (2017-2019) ..... 179  
*Laura Daniela Molina Cortés*

## II. ASUNTOS INTERNACIONALES

- EL AISLAMIENTO DE ESTADOS UNIDOS ..... 199  
*Noam Chomsky*
- TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA INTERNACIONAL  
EN EL CONTEXTO DE POSPANDEMIA: OPORTUNIDADES DE CONSOLIDACIÓN  
PARA CHINA Y LAS POTENCIAS EMERGENTES ..... 207  
*Juan Camilo Ito Cerón*

## III. RESEÑAS

- APORTES VIGOROSOS A LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES ..... 225  
*Juan Fernando Palacio*
- PUENTES, NO MUROS. CONTRIBUCIONES PARA UNA POLÍTICA PROGRESISTA EN MIGRACIONES ..... 229  
*Dalma Medina Caicedo y Géisel Vera Díaz*

## INDICACIONES PARA LOS AUTORES

- NORMAS PARA AUTORES ..... 239
- GUIDELINES FOR AUTHORS ..... 243

# Presentación\*

Me es grato presentar *OASIS* 34 por dos razones. La primera es que enfatiza en el Sur Global, un concepto que evoluciona, presenta matices y toma fuerza para analizar nuevos temas de la agenda internacional como diplomacia científica e internacionalización de las regiones. Estos artículos dan cuenta de una diplomacia no tradicional “transformadora” de enlace y continuidad con nuestro anterior número.

En segundo lugar porque examina países como Vietnam e Indonesia, y regiones como África y el Caribe, poco incluidos en las revistas sobre estudios internacionales. Los dos primeros son potencias regionales que por sus capacidades duras y blandas han logrado posesionarse en la jerarquía de poder regional e internacional. A su vez, África y el Caribe insular nos permiten acercarnos a dos áreas geográficas que brindan grandes oportunidades de enseñanza para nuestra propia inserción internacional, integración, democracia y desarrollo, las cuales presentan, por diferentes razones geoestratégicas, intereses de actores extrarregionales por sus recursos naturales o ante amenazas a la seguridad ambiental como son los desastres naturales que afectan a los pequeños Estados insulares del Caribe, que aquí son analizados.

Este número tiene un dossier temático titulado *El Sur Global y la construcción de un*

*nuevo sistema internacional*, que contó con los editores invitados Lía Rodríguez de la Vega, del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (Cari) y la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina; Jerónimo Delgado Caicedo y Lina María Luna Beltrán de la Universidad Externado de Colombia.

En la sección de Asuntos Internacionales, este número incluye un artículo del reconocido analista Noam Chomsky que apunta a un debate actual sobre el aislamiento de Estados Unidos -como titula su artículo-, señalando las prácticas de Israel en el establecimiento de asentamientos en los territorios palestinos y otros territorios árabes, lo cual constituye un grave obstáculo para el logro de una paz amplia, justa y duradera en oriente medio, tal como lo afirma el autor. Y resulta oportuna una reflexión sobre Estados Unidos en un momento de declive de esa potencia en medio de promesas que, en ocasiones, parecerían más retóricas que reales de la administración de Joe Biden. No obstante, el nuevo huésped de la Casa Blanca abre esperanzas frente a temas como la democracia y con ello la protección de los derechos humanos, cambio climático, el cumplimiento de los acuerdos realizados -como el de paz en Colombia-, y compromiso con el multilateralismo que parecería la búsqueda de alianzas orientadas hacia una Gran Estra-

---

\* doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.01>

tegía para recuperar un liderazgo basado en la cooperación para la seguridad global, la no proliferación nuclear y la ciberseguridad, pero sobre todo para frenar una mayor penetración de China en diferentes regiones del mundo. No obstante, Estados Unidos retorna a la OMS y al Acuerdo de París y se muestra partidario de la diplomacia y de vías pacíficas para la resolución de conflictos.

En este apartado, también presentamos a la comunidad académica un artículo titulado *Transformaciones del sistema internacional en el contexto de pospandemia: oportunidades de consolidación para China y las potencias emergentes*, del internacionalista Juan Camilo Ito Cerón quien, lamentablemente, falleció en medio del proceso editorial de este número de *OASIS*. Quisimos hacerle un homenaje con la publicación de su artículo que brinda aportes en relación con el tema también tratado en este número, de potencias emergentes y de China en un contexto pospandemia.

Por otra parte, y como es costumbre de la Revista, se incluyen dos reseñas. La primera elaborada por Juan Fernando Palacio, del libro *Pensar, debatir y aportar a las Relaciones Internacionales*, el cual es un esfuerzo colectivo del grupo de investigación OASIS, que muestra con rigor académico los debates que actualmente caracterizan la disciplina. Son aportes al conocimiento que reflejan nuevas miradas, apertura al diálogo y a la divergencia entre diferentes autores. Este libro resulta ser un complemento

a los dos números anteriores de la revista *OASIS* relacionados con el (re)pensar de los estudios internacionales y de los nuevos temas, actores e instrumentos de esta área del conocimiento.

La segunda reseña del libro *Puentes, no muros: contribuciones para una política progresista en migraciones* de Gaborit y otros autores, evidencia cómo la migración está atravesando una politización que permea cada una de las decisiones de los tomadores de decisiones. De esta manera, Dalma Medina y Geisel Vera, quienes elaboran esta reseña, indican la necesidad de fomentar políticas progresistas en migraciones, con miras a lograr reformar la manera en que es vista la migración en la actualidad, resaltando la importancia de los derechos humanos.

Finalmente, quiero agradecer a los editores invitados, a los árbitros y, de manera muy especial, a todas aquellas personas que han hecho posible la edición de la revista *OASIS*: al Comité Editorial, a las directivas de la Facultad y la Universidad, a la directora encargada del Departamento de Publicaciones, al equipo de trabajo del Cipe, a la asistente de Coordinación, y al corrector de estilo, que nos acompañaron y colaboraron en su edición. A Jerónimo Delgado Caicedo, actual editor de la Revista, mucha suerte en esta labor.

MARTHA ARDILA  
Editora

# Introducción al dossier temático: el Sur Global y la construcción de un nuevo Sistema Internacional

**Lía Rodríguez de la Vega\***  
**Jerónimo Delgado Caicedo\*\***  
**Lina María Luna Beltrán\*\*\***

La guerra fría fue un período determinante en la organización del Sistema Internacional. Estados Unidos, como centro del llamado ‘Primer Mundo’, lideró al ‘mundo libre’ en su confrontación con la Unión Soviética y sus aliados, también conocidos como el ‘Segundo Mundo’ o el ‘Bloque Comunista’. Y luego, casi por descarte, estaban aquellos países en América Latina, África, Asia, el Caribe y Oceanía que no hacían parte de ninguno de los dos bloques... el llamado ‘Tercer Mundo’ –término acuñado por el demógrafo francés Alfred Sauvy en 1952–, los que sobraban, el resto. Y justamente esa pertenencia al grupo de los que ‘no son parte’ determinó, en gran medida, el

funcionamiento del ‘Tercer Mundo’ durante décadas. Un grupo de países que ocupaban un espacio de sumisión, neocolonialismo e incluso dominación por parte de los dos bloques.

Las conferencias de Bandung, Indonesia (1955), de Belgrado, Yugoslavia (1961) y la Conferencia Tricontinental de La Habana, Cuba (1966), marcaron un punto de quiebre para el llamado ‘Tercer Mundo’ que se tradujo en la coordinación de esfuerzos para implementar el proyecto de un Nuevo Orden Económico Internacional (Valcárcel, 2006). Se trató de la construcción de una conciencia colectiva frente a una dinámica internacional figurada a partir de las asimetrías Norte-Sur,

---

\* Doctora en relaciones internacionales. Secretaria General de Aladaa y miembro del Comité de Asuntos Asiáticos del Cari (Argentina). Docente-investigadora (UP, UNLZ, Uncaus, UBA, Argentina). [[liadelavega@yahoo.com](mailto:liadelavega@yahoo.com)]; [<https://orcid.org/0000-0003-0479-1156>].

\*\* Doctor en relaciones internacionales y geografía. Docente-investigador, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [[jeronimo.delgado@uexternado.edu.co](mailto:jeronimo.delgado@uexternado.edu.co)]; [<https://orcid.org/0000-0001-9449-8281>].

\*\*\* Candidata a doctora en derecho. Docente-investigadora, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [[lina.luna@uexternado.edu.co](mailto:lina.luna@uexternado.edu.co)]; [<https://orcid.org/0000-0002-8158-3724>].

con un enfoque en la eliminación de las relaciones colonialistas y neocolonialistas que habían dominado el Sistema Internacional después de la segunda mitad del siglo xx.

Posteriormente, el fin de la guerra fría marcó otro hito determinante en la historia del llamado “Tercer Mundo” y los Países No Alineados, que ahora tenían que luchar por encontrar una nueva identidad. Su principal razón de existencia como concepto –una alternativa a la confrontación Este-Oeste– había desaparecido y el ‘fin del Tercer Mundo’, tal como lo conocíamos, se convirtió en una posibilidad (Braveboy-Wagner, 2003). Sin embargo, aun cuando el concepto mismo podría desaparecer, era evidente que los problemas que enfrentaban estos grupos de países aún existían y, en algunos casos, incluso se estaban profundizando. Así, con los cambios en el Sistema Internacional de la posguerra fría, fue necesario reconfigurar la construcción del concepto y trasladar la identidad hacia lo horizontal y cooperativista, posibilitando un nuevo diálogo Sur-Sur capaz de ofrecer un marco de acción diferente en política exterior. Esa recategorización de la realidad internacional de Asia, África y América Latina se enmarcaría dentro del concepto de Sur Global (Delgado Caicedo & Sáenz Peñas, 2013).

Mientras algunos autores ven continuidad entre los términos “Tercer Mundo” y “Sur Global” (Grovogui, 2011), otros ven especialmente rupturas (Prashad, 2012). Escobar, por su parte, aborda los discursos asociados que aluden al Tercer Mundo en torno al impacto de un “peculiar evangelio con un fervor intenso: el desarrollo” (2007, p. 11), que formulado al inicio en Estados Unidos y

Europa, tras la segunda guerra mundial, implicaba la propuesta de “la transformación total de las culturas y formaciones sociales de tres continentes (África, América Latina y Asia), de acuerdo con los dictados de las del llamado Primer Mundo” (2007, p. 11) –confiando en su base tecnológica y económica–, punto que a su vez sería contestado.

Dados y Connell (2012), por su parte, señalan que el término Sur Global surgió alrededor del año 2000 y apuntan a que incorpora no solo espacios referidos por el término ‘Tercer Mundo’, sino también espacios del Norte que se caracterizan por relaciones de explotación y carácter neocolonial. Comaroff & Comaroff (2012) concuerdan con el pensamiento abismal de Boaventura de Sousa Santos: un ‘Norte’ visible a este lado de la línea, frente a un ‘Sur’ que no existe en ninguna forma relevante o comprensible al otro lado de la línea, marcados por la imposibilidad misma de existir en los dos lados al mismo tiempo (De Sousa Santos, 2007; 2009; 2010).

Sin embargo, teniendo en cuenta el papel que los países del Sur Global desarrollan en la actualidad, sería inadecuado referirse a él como un concepto negativo asociado al subdesarrollo, o a Estados fallidos, o simplemente como “el concepto geopolítico que reemplaza al ‘Tercer Mundo’ después del colapso de la Unión Soviética” (Traducido por los autores de Levander & Mignolo, 2011). Por el contrario, una aproximación más positiva es necesaria y en tal sentido, Levander y Mignolo apuntan que “el ‘Sur Global’ es el lugar donde nuevas visiones del mundo están emergiendo y donde la sociedad global política y decolonial está teniendo lugar” (Traducido por los autores

de Levander & Mignolo, 2011, p. 3). Finalmente, en 2004, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– publicó un informe titulado *'Forging a Global South'* en el cual explica no solo el concepto, sino que, además, establece qué países están ubicados en el Sur Global, apuntando que el uso del término “Sur” alude a los países en desarrollo desde la década de 1970, basándose en el hecho de que los países desarrollados e industrializados del mundo se encuentran mayormente al norte de los países en desarrollo. El término no implica aludir a la similitud de los países en desarrollo ni a su agrupación en una sola categoría, pero sí a que comparten un conjunto de vulnerabilidades y retos (Traducido por los autores de PNUD, 2004).

Aunque el tema de la distribución del poder en el Sistema Internacional ha estado en el centro de los debates académicos en relaciones internacionales por décadas, la mayoría de la literatura reciente está de acuerdo en señalar un cambio profundo en las dinámicas de poder en el sistema durante las últimas dos o tres décadas. El *Indian Centre for Policy Research* afirma que Estados Unidos permanece como el poder más grande, mientras China e India, en el nivel superior, continuarán creciendo. Por su parte, Brasil, Japón y Rusia podrían experimentar decrecimientos rápidos, al tiempo que Europa uno lento. También menciona la importancia de potencias medias como Corea del Sur, Indonesia, Turquía, Egipto, Irán y Sudáfrica, mientras que *Africa y América Latina* al parecer experimentarán un crecimiento rápido (Khilnani *et al.*, 2012). Por otro lado, Cooper & Flemes (2013) apuntan a que el surgimiento de nuevas agrupaciones

de Estados del Sur global está empezando a superar la desorganización que antes silenció las contribuciones de los países emergentes en los debates de la política global.

Desde 2000, el mundo atravesó/atraviesa el cambio de poder más grande en la historia, lo cual no alude solo a los Brics sino también a otros países del Sur Global que han mejorado considerablemente su posición y liderazgo. Dentro de esta categoría se encuentran Indonesia, Sudáfrica, Turquía e Irán, conocidas por Patrick (2010) como parte de las “potencias no-occidentales principales” (p. 45); Nolte (2010) menciona a Egipto, Irán, Iraq, Israel, Nigeria, Pakistán, Arabia Saudí, Sudáfrica y Turquía; mientras que Hawksworth y Chan (2015) incluyen a Bangladesh, Colombia, Egipto, Irán, Pakistán, Filipinas, Vietnam, Nigeria, Argentina y Tailandia en el listado de países emergentes. Por su parte, Lechini y Giacaglia (2016) señalan que entre 2000 y 2015 no solo surgen nuevos poderes emergentes sino que también se dan avances que pueden observarse en materia de Cooperación Sur-Sur.

## **POTENCIALIDADES Y DILEMAS DEL ‘SUR GLOBAL’**

Dirlik (2007) sostiene que los usos cambiantes del término Sur Global, y las diversas agendas implicadas, evidencian las continuidades y disparidades del posicionamiento global del “Sur” en los últimos 50 años. Agrega que los significados dados a los conceptos de “Tercer Mundo”, “mundo en desarrollo”, “Sur” o “Sur Global”, poseen una carga simbólica que ha dependido también del contexto internacional

e histórico, generando en este sentido expectativas distintas respecto a las potencialidades de lo que puede suceder en este escenario.

En el contexto de la Conferencia de Bandung se evidencia la conceptualización de expectativas diferentes, el Tercer Mundo como el escenario donde un “tercer camino” a la modernización podía gestarse, donde podían crearse modelos alternativos de desarrollo teniendo en cuenta las falencias de los dos sistemas y las particularidades del Sur. Un tercer mundo visto como un ente revolucionario que podía cambiar aspectos claves de la historia.

Desde finales de los 70, y posteriormente con el fin de la guerra fría, el rol del sur comenzaría a cambiar drásticamente, cuando desde el Norte e instituciones como el Banco Mundial se comienza a poner énfasis en los problemas del Sur y en la necesidad de salvarlo. Al respecto, Dirlík (2007) apunta que el Consenso de Washington es la representación última de esta nueva visión del Sur, a quien el Norte debía mostrarle un camino hacia un modelo de mercado consistente con la globalización, que se consolidaría en los 90 de manera que pudiera desarrollarse en una economía capitalista global. En línea con ello, hacia la misma época, se proyectarían, entre otros, el surgimiento de propuestas como la del Desarrollo Humano y el posdesarrollo (PNUD, 1991; Ritz, 2002), esta última con una crítica importante al discurso mismo del desarrollo.

Otro conjunto de expectativas surge en torno al concepto de los Brics, una agrupación que renueva la esperanza de caminos alternativos propuestos desde un sur que no

solo parecía estar encontrando las fórmulas de crecimiento y desarrollo económico, sino que, además, comenzaba a tener una voz grupal que podía cuestionar la arquitectura institucional de la globalización (Luna, 2014). En el mundo de la academia, el debate sigue abierto; incluso en torno al tema básico de la conceptualización misma del Sur Global.

En la actualidad, con la influencia cada vez más importante de China, así como con el fortalecimiento de otros países del Sur, se hace evidente también el inicio de un nuevo escenario donde el liderazgo del Sur Global comienza a ser también un espacio de competencia. Desde este lugar es evidente también la crítica a como el Norte se ha relacionado con el Sur, sea con Estados Unidos conteniendo al Sur para que no se convierta en un reto para su hegemonía, una Unión Europea buscando mantenerse como poder normativo del Sur (Söderbaum, 2010) o la cada vez más evidente crítica al modelo de desarrollo del Norte –plasmada desde la década de 1970–, que se traduce en las diversas crisis actuales, mientras cuestiona la búsqueda desarrollista de países del Sur (Valcárcel, 2006). Todos estos temas, significados y expectativas son igualmente trascendentales para el orden global y su actual transformación, lo que hace evidente la amplitud del espectro del análisis en torno al Sur Global y su rol en el sistema internacional.

Teniendo en cuenta lo señalado, el presente dosier incluye ocho artículos que reflejan justamente esas particularidades del Sistema Internacional actual donde, sin duda, el Sur Global juega un papel cada vez más protagónico. Desde el Cuerno de África,

pasando por China, Indonesia y Vietnam, y concluyendo con América Latina y los territorios aún colonizados del Caribe, los diferentes autores presentan textos abordados desde una variedad no solo geográfica sino también teórica que permite a los lectores de la Revista *OASIS* un mejor entendimiento de las dinámicas actuales en el mundo. A continuación, una breve presentación de los artículos que hacen parte de este dossier temático “*El Sur Global y la construcción de un nuevo Sistema Internacional*”:

El primer artículo escrito por Gonzalo Ordóñez-Matamoros, María Paula Roa González y Juan Pablo Centeno Cachopo de la Universidad Externado de Colombia, *Reflexiones en torno a la diplomacia científica: estado del debate, experiencia internacional y perspectivas para Colombia*, aborda la diplomacia científica, concepto emergente en las relaciones internacionales, que considera la vinculación entre ciencia, políticas públicas y diplomacia. Apuntan a que, mientras se observa una producción dominante sobre el tema en el norte (Estados Unidos y Europa), se aprecia también una producción emergente (Brics, América Latina, África, Medio Oriente) y señalan que la diplomacia científica puede constituir una estrategia que contribuya, tanto a un mejor aprovechamiento de los recursos propios como al fortalecimiento de las capacidades científica y tecnológica de Colombia.

El segundo artículo, *Percepciones sobre la política de seguridad democrática de Colombia en la frontera Táchira-Norte de Santander (2002-2010)*, escrito por Ana Marleny Bustamante de la Universidad de los Andes, en Mé-

rida, Venezuela, sigue las perspectivas teóricas que atienden el análisis de la seguridad de las poblaciones fronterizas y su relación con los entornos local, nacional e internacional, y busca evaluar los cambios en la percepción sobre la política de seguridad democrática de Colombia (PSD) y su efecto en la seguridad de la frontera entre Táchira y Norte de Santander (TNS) en el período citado. Su estudio cualitativo, realizado con entrevistas a informantes, resulta en la emergencia de tres categorías centrales: Ambivalencia sobre la capacidad del Estado, oscilaciones en la credibilidad del Estado y pérdida de la calidad de vida, que, consideradas integralmente en el estudio, permiten señalar que la PSD fortaleció relativamente la capacidad del Estado y fue percibida con impactos negativos en la dinámica del TNS y en la seguridad pública fronteriza.

En tercer lugar, desde la Universidad de Puerto Rico, Mayra Vélez Serrano presenta su texto *Paradiplomacia en tiempos de desastre en el Caribe: un análisis de las islas no soberanas*. El artículo señala que, atendiendo a su ambigüedad política y geográfica, las islas-territorios no soberanos del Caribe han aprovechado la paradiplomacia para imprimir agencia a sus propios intereses, participando así de organizaciones regionales e internacionales y extendiendo lazos de cooperación en múltiples áreas, beneficios que se verían interpelados ante la aparición de los huracanes Irma y María, que azotaron devastadoramente la zona con semanas de diferencia en 2017. La autora se propone entender de qué modo las islas-territorios pertenecientes a Francia, Estados Unidos, Países Bajos y Reino Unido

buscaron alternativas paradiplomáticas para responder a la emergencia planteada, al tiempo que propone como hipótesis tentativa la idea de que los marcos legales son condición necesaria, pero no suficiente para explicar la variación en la actividad paradiplomática en la zona.

En cuarto lugar, desde la Universidad de Buenos Aires, Ricardo Agustín Benítez presenta su artículo titulado *Las políticas de inserción estratégica de los países del golfo Pérsico en el cuerno de África*. El texto se centra en la relación de dos regiones del mundo que históricamente no han sido analizadas en conjunto y trasciende la división geopolítica tradicional de Medio Oriente y Norte de África, por un lado, y África Subsahariana por el otro. El autor también innova en su aproximación en la medida en que analiza las estrategias de inserción en el Cuerno de África utilizadas por los países más importantes del Golfo Pérsico, no como un fenómeno unidireccional, sino que también tiene en cuenta las respuestas, ya sea de cooperación o de resistencia, de países como Djibouti, Eritrea, Etiopía, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Kenia y Uganda.

El quinto artículo, *Una comparativa de los esquemas de ciberseguridad de China y Estados Unidos*, escrito por Germán Alejandro Patiño Orozco del Tecnológico de Monterrey, resalta la relevancia cada vez más importante de la ciberseguridad como herramienta del poderío nacional y la competencia internacional, apuntando la ciberseguridad del Estado en un escenario con delantera privada. En la búsqueda de responder ¿con qué fin los Estados utilizan las actividades de ciberseguridad?, considera

los casos de Estados Unidos y China para analizarlos de forma comparativa, en un contexto de disputa hegemónica, resaltando que la principal diferencia entre los dos esquemas es el concepto que cada uno tiene del concepto de seguridad: China como una herramienta más política y social, y Estados Unidos con un enfoque más técnico y hegemónico.

El sexto artículo, *Diplomacia económica: aproximaciones conceptuales y su aplicación en la política de Xi Jinping hacia el Sur Global*, escrito por Florencia Rubiolo (Universidad Siglo 21) y Virginia S. Busilli (Universidad Católica de Córdoba), parte del área de la economía política internacional para mostrar su evolución a lo que hoy se conoce como diplomacia económica, cuya principal característica es la utilización de instrumentos económicos para perseguir objetivos políticos. Desde allí, analizan las características de la política exterior de China y concluyen que la Iniciativa de la Franja y la Ruta tiene como principal objetivo convertir la riqueza china en poder, respondiendo tanto a intereses internos como de consolidación de su rol como poder regional, al tiempo que reafirman que con este proyecto China prioriza el Sur Global.

Desde el Centro de Investigaciones de Política Internacional (Cipi) en Cuba, Ruivilei González Sáez envía el séptimo artículo, *Vietnam, el último tigre asiático, en tiempos de Covid-19: resiliencia y crecimiento*, que realiza un abordaje de Vietnam, actor en ascenso con un protagonismo regional tanto desde el punto bilateral como multilateral, en la búsqueda de explicar los elementos que determinaron su relevancia en el actual contexto, pese a la compleja situación global que se vive en el marco

de la pandemia. Dando cuenta del proceso de reforma emprendido por el país que lo sitúa como uno de los últimos tigres asiáticos, revisa el desempeño económico del país y su proyección futura, apuntando que se encuentra entre los pocos países del mundo que pudieron mantener un crecimiento del PBI gracias a su profundización de la Cooperación Sur-Sur en tiempos de pandemia.

El último artículo del dossier, escrito por Laura Daniela Molina Cortés de la Pontificia Universidad Javeriana y titulado *Indonesia y su proceso de consolidación como potencia media bajo el período presidencial de Joko Widodo (2014-2017) (2017-2019)*, analiza el desempeño económico indonesio estimulado por sus diversos recursos, destacando la prioridad dada a la diplomacia multilateral y el abordaje de asuntos humanitarios bajo el gobierno de Widodo. Sostiene que Indonesia continúa consolidándose como potencia media en este período, reflejado ello en su crecimiento económico, que le permitió obtener una posición de privilegio al interior del G-20 y en la importancia asignada a los asuntos humanitarios, como se mencionara.

Para finalizar, los ocho artículos presentados en este dossier se convierten en un aporte para cuestionar el monopolio histórico que ha tenido el Norte en el conocimiento sobre relaciones internacionales. Los autores que provienen desde Colombia, Argentina, México, Venezuela, Cuba y Puerto Rico hacen un aporte importante a la construcción de conocimiento y análisis sobre el Sur Global desde el Sur Global y, particularmente, desde América Latina. Como editores invitados a este número de la revista, agradecemos a Martha

Ardila por su confianza y a los autores por sus contribuciones.

## REFERENCIAS

- Braveboy-Wagner, J. A. (2003). *The Foreign Policy of the Global South: Rethinking Conceptual Framework*. Boulder (CO), United States: Lynne Rienner Publishers.
- Comaroff, J. & Comaroff, J. L. (2012). Theory from the South: Or, how Euro- America is Evolving Toward Africa. *Anthropological Forum*, 22(2), 113–131.
- Cooper, A. F. & Flemes, D. (2013). Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: an introductory review. *Third World Quarterly*, 34(6), 943–962. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.802501>
- Dados, N. & Connell, R. (2012). The Global South. *Contexts* 11(1), 12-13.
- De Sousa Santos, B. (2007). Beyond Abyssal Thinking: From Global Lines to Ecologies of Knowledge. *Review*, xxx (1), 45–89.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del sur: la reinvenión del conocimiento y la emancipación social*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Clacso.
- De Sousa Santos, B. (2010). *Para descolonizar el occidente: Más allá del pensamiento abismal*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Clacso; Prometeo Libros.
- Delgado Caicedo, J. & Sáenz Peñas, A. (2013). Deconstruyendo el Sur Global: Una aproximación a las nuevas estrategias de la Cooperación Sur - Sur frente a los saberes hegemónicos. En L. Rodríguez de la Vega & F. Lavolpe (Eds.), *Diversidades. Asia y África en perspectiva desde América del Sur* (pp.

- 104–120). Lomas de Zamora, Argentina: Universidad Nacional de Lomas de Zamora.
- Dirlik, A. (2007). Global South: Predicament and Promise. En *The Global South*, vol. 1, No. 1 (Winter 2007) (pp. 12-23). Indiana University Press.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial El perro y la rana.
- Grovogui, S. (2003). Postcoloniality in the Global South Foreign Policy: A Perspective. En Braveboy-Wagner, J. A. (ed.), *The foreign policy of the Global South: rethinking conceptual frameworks*. Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Hawkesworth, J. & Chan, D. (2015). *The World in 2050: Will the shift in global economic power continue?* London, United Kingdom: PwC. Retrieved from <http://www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/world-in-2050-february-2015.pdf>
- Khilnani, S.; Kumar, R.; Mehta, P. B.; Menon, P.; Nilekani, N.; Raghavan, S. and Varadarajan, S. (2012). *Nonalignment 2.0: A foreign and strategic policy for India in the twenty first century*. New Delhi, India: National Defence College & Centre for Policy Research.
- Levander, C. & Mignolo, W. (2011). Introduction: The Global South and World Dis / Order. *The Global South*, 5(1), 1–11.
- Lechini, G. and Giaccaglia, C. (Eds.) (2016). *Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur Global*. Rosario: UNR Editora.
- Luna, L. (2014). La C de los Brics: El rol de China en la consolidación del Grupo. En *OASIS*, No. 19, enero-junio.
- Nolte, D. (2010). How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, 36(99), 881–901. <https://doi.org/10.1017/S026021051000135X>
- Prashad, V. (2012). *The Poorer Nations: A Possible History of the Global South*. London: Verso.
- Patrick, S. (2010). Irresponsible Stakeholders? The Difficulty of Integrating Rising Powers. *Foreign Affairs*, 89(6), 44–53.
- PNUD. (2004). *Forging a Global South*. New York City (NY), United States: United Nations Development Programme. Retrieved from <http://www.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH-PR-Publications-UNDay-for-South-South-Cooperation.pdf>
- PNUD. (1991). *Desarrollo Humano. Informe 1991*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. Recuperado de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1991\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1991_es_completo_nostats.pdf)
- Ritz, G. (2002). *El desarrollo, historia de una creencia occidental*. Madrid: Universidad Complutense.
- Söderbaum, F. & Stålgren, P. (2010). The EU and the Global South. En Söderbaum, F. & Stålgren, P. (Eds.), *The European Union and the Global South*, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Valcárcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Lima: PUCP-Cisepa.

## DOSIER TEMÁTICO: EL SUR GLOBAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO SISTEMA INTERNACIONAL

### REFLEXIONES EN TORNO A LA DIPLOMACIA CIENTÍFICA: ESTADO DEL DEBATE, EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y PERSPECTIVAS PARA COLOMBIA

*Gonzalo Ordóñez-Matamoros,  
María Paula Roa González y  
Juan Pablo Centeno Cachopo*

### PERCEPCIONES SOBRE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA DE COLOMBIA EN LA FRONTERA TÁCHIRA – NORTE DE SANTANDER (2002-2010)

*Ana Marleny Bustamante*

### PARADIPLOMACIA EN TIEMPOS DE DESASTRE EN EL CARIBE: UN ANÁLISIS DE LAS ISLAS NO-SOBERANAS

*Mayra Vélez Serrano*

### LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN ESTRATÉGICA DE LOS PAÍSES DEL GOLFO PÉRSICO EN EL CUERNO DE ÁFRICA

*Ricardo Agustín Benítez*

### UNA COMPARATIVA DE LOS ESQUEMAS DE CIBERSEGURIDAD DE CHINA Y ESTADOS UNIDOS

*Germán Alejandro Patiño Orozco*

### DIPLOMACIA ECONÓMICA: APROXIMACIONES CONCEPTUALES Y SU APLICACIÓN EN LA POLÍTICA DE XI JINPING HACIA EL SUR GLOBAL

*Florencia Rubiolo y Virginia S. Busilli*

### VIETNAM, EL ÚLTIMO TIGRE ASIÁTICO EN TIEMPOS DE COVID-19: RESILIENCIA Y CRECIMIENTO

*Ruvislei González Saez*

### INDONESIA Y SU PROCESO DE CONSOLIDACIÓN COMO POTENCIA MEDIA BAJO EL PERÍODO PRESIDENCIAL DE JOKO WIDODO (2014-2017) (2017-2019)

*Laura Daniela Molina Cortés*



# Reflexiones en torno a la diplomacia científica: estado del debate, experiencia internacional y perspectivas para Colombia

**Gonzalo Ordóñez-Matamoros\***

**María Paula Roa González\*\***

**Juan Pablo Centeno\*\*\***

## RESUMEN

Si bien la relación entre ciencia y diplomacia es de vieja data, los esfuerzos por conceptualizarla a partir del siglo xxi dieron origen a la *diplomacia científica*, una noción impulsada de manera entusiasta por emprendedores de política, en particular en la Unión Europea. Sin embargo, la discusión en español sobre

este concepto emergente es aún escasa y poco crítica, por lo que en este artículo de reflexión se exploran las bases del concepto de diplomacia científica con el propósito de clarificar sus alcances. Repasamos las principales definiciones de la diplomacia científica y mapeamos el avance en la producción de conocimiento sobre la misma. Encontramos que se trata de un campo emergente, con arraigo disciplinar

---

\* Doctor en políticas públicas. Director del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Cipe. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). Profesor asistente de la Universidad de Twente. [gonzalo.ordonez@uexternado.edu.co]; [<https://orcid.org/0000-0002-8297-6554>].

\*\* Estudiante de décimo semestre de gobierno y relaciones internacionales con enfoque en gerencia pública. Auxiliar de investigación del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Cipe. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. [maria.roa04@est.uexternado.edu.co], [<https://orcid.org/0000-0002-8727-1852>].

\*\*\* Magíster en gobierno y políticas públicas. Investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Cipe, Universidad Externado de Colombia, Bogotá. [juan.centeno@uexternado.edu.co]; [<https://orcid.org/0000-0002-8068-4267>].

Recibido: 1 de diciembre de 2020 / Modificado: 10 de febrero de 2021 / Aceptado: 22 de febrero de 2021

Para citar este artículo:

Ordóñez-Matamoros, G.; Roa González, M. P. y Centeno, J. P. (2021). Reflexiones en torno a la diplomacia científica: Estado del debate, experiencia internacional y perspectivas para Colombia. *OASIS*, 34, pp. 13-38

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.03>

en la tradición de las relaciones internacionales y de base empírica multisectorial, preocupada esencialmente por retos ambientales desde el Norte Global. Asimismo, examinamos algunas experiencias internacionales que ilustran las posibles perspectivas y condiciones de viabilidad de la diplomacia científica en Colombia. El artículo concluye con algunas reflexiones críticas sobre el concepto.

**Palabras clave:** Diplomacia científica, ciencia y tecnología, política exterior, política de innovación, relaciones internacionales, cooperación científica.

## Reflections on science diplomacy: State of the debate, international experiences and perspectives for Colombia

### ABSTRACT

Although the relationship between science and diplomacy is quite old, efforts to conceptualize it since the beginning of the 21<sup>st</sup> century gave birth to *science diplomacy*, a notion enthusiastically promoted by policy entrepreneurs, especially in Europe. However, discussions in Spanish on this emergent concept are still scarce and rather uncritical, so, in this reflection article the foundations of the concept of science diplomacy are explored with the purpose of clarifying its scope. We go over the main definitions of science diplomacy and map the evolutions of knowledge production on this topic. We find an emergent field, mainly

based on the international relations tradition and with a multisectoral empirical ground, are essentially concerned with environmental challenges from the Global North. Also, we examine some international experiences that enlighten the possible perspectives and conditions for science diplomacy to be viable in the case of Colombia. The article concludes with some critical reflections on the concept.

**Key words:** Science diplomacy, Science & technology, Foreign policy, Innovation policy, International relations, Science cooperation

### 1. INTRODUCCIÓN

El mundo enfrenta grandes retos en materia social, económica y ambiental, los cuales transgreden las fronteras de los Estados y demandan acción concertada entre distintos países. Problemas de escala global como el cambio climático, la ciberpiratería, las guerras comerciales, las migraciones, la seguridad alimentaria y las amenazas a la salud, como la pandemia del Covid-19, entre otros, implican repensar las aproximaciones tradicionales sobre las relaciones entre Estados, en favor de formas más provechosas de interacción (ya sea cooperativa o competitiva) entre estos para el abordaje de dichos retos.

Este tipo de retos exige soluciones novedosas basadas en la interacción entre actores y el conocimiento, que aprovechen las fortalezas de cada país, así como sus nichos de innovación, talento y competitividad. Aquí, la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) representan un medio necesario para la adopción de acciones que contribuyan a construir un desarrollo socioeconómico sostenible, las

cuales pueden apoyarse en las relaciones internacionales para proyectar soluciones a escala global. Las mismas CTEI generan también nuevos problemas. Este encuentro entre la CTEI y las relaciones internacionales, de creciente relevancia, supone entonces una serie de lógicas, herramientas de poder, principalmente blando, con las que cuentan los gobiernos para viabilizar sus intereses nacionales por la vía de la interacción con otros.

En este contexto, surge la *diplomacia científica*, un concepto emergente en el campo de las relaciones internacionales, que implica nuevos puentes entre la ciencia, las políticas públicas y la diplomacia, habitualmente pensadas como esferas o mundos separados. Vale anotar que la diplomacia científica involucra dinámicas con larga tradición de ocurrencia, y que debido a los apenas recientes esfuerzos de conceptualización promovidos principalmente en Europa se encuentra en proceso de 'renovación'. Este concepto supone una nueva aproximación interdisciplinaria a la cooperación e interacción entre Estados para mejorar las políticas y la gestión pública en pro del desarrollo socioeconómico, la competitividad, la inclusión social, la consolidación de ciudades inteligentes, la promoción de nuevas tecnologías, entre otros propósitos.

En el presente artículo de reflexión exploramos las bases del concepto de diplomacia científica con el propósito de clarificar sus alcances. Concretamente, en primer lugar discutimos en torno al potencial y los vacíos presentes en la interfaz ciencia-diplomacia como base del concepto, para lo cual repasamos las definiciones propuestas en la literatura para explicar este tipo de diplomacia. En segundo

lugar, mapeamos el avance en la producción de conocimiento sobre diplomacia científica con el fin de dar cuenta de los alcances de este campo analítico y de práctica emergente. En tercer lugar, identificamos algunas experiencias internacionales que ilustran este tipo de práctica, para luego, en cuarto lugar, reflexionar sobre las condiciones necesarias para implementar una estrategia de diplomacia científica en Colombia, discutiendo sobre las perspectivas, oportunidades y retos para la diplomacia científica en el país. Finalmente, el texto concluye con algunas reflexiones sobre posibles futuras líneas de indagación en relación con la diplomacia científica. La estructura del artículo se desarrolla en este mismo orden.

Esperamos con este artículo contribuir a una mejor comprensión sobre los alcances del concepto de diplomacia científica, así como a una mayor promoción de la misma para el logro de objetivos globales.

## 2. INTERFAZ CIENCIA-DIPLOMACIA: BASES DE LA DIPLOMACIA CIENTÍFICA

La diplomacia científica es un concepto que surge en un contexto en el que los retos globales requieren de intervenciones concertadas entre distintos gobiernos y actores alrededor del mundo, lo cual, en buena medida, impugna la concepción westfaliana tradicional del Estado-Nación y empuja el campo de las relaciones internacionales hacia temas poco tratados antes como el del papel de la ciencia (Flink & Schreiterer, 2009; Turekian y otros, 2015). Distintos hitos se destacan en la promoción del concepto, como lo ha sido el trabajo de la Asociación Americana para el Avance de

la Ciencia con la creación, en 2008, del Centro para la Diplomacia Científica y el lanzamiento en 2012 de la revista *Ciencia y Diplomacia* (The Parliamentary Office of Science and Technology, 2018). También destaca el papel de la Sociedad Real para el Avance de la Ciencia, del Reino Unido, y más recientemente el Programa Marco de la Unión Europea Horizonte 2020<sup>1</sup>.

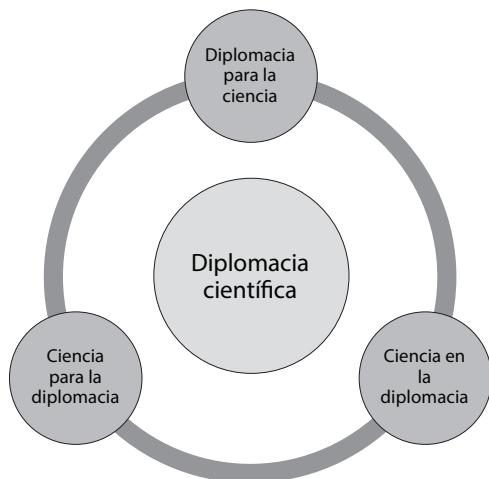
Por un lado, algunas definiciones de diplomacia científica tienden a atribuir un carácter instrumental a la ciencia en pro de la práctica diplomática. En ese sentido, la diplomacia científica puede ser entendida como “el uso de colaboraciones científicas entre naciones para abordar los problemas comunes que la humanidad del siglo 21 enfrenta, y para construir alianzas internacionales constructivas” (Fedoroff, 2009, p. 9) o como

una técnica diplomática a través de la cual el conocimiento científico y tecnológico es liberado de sus rígidas fronteras nacionales e institucionales, revelando así su potencial para abordar directamente las causas del subdesarrollo y la inseguridad (sic) (Copeland, 2016, p. 629).

Por otro lado, existe una aproximación más amplia al concepto de diplomacia científica, en la que esta es concebida como un concepto ‘sombra’ que abarca una serie de prácticas multisectoriales, ya sea formales o informales, que tienen lugar en la interfaz entre ciencia y

diplomacia (Basha, 2016; citado en Rungius, 2018). En esa línea, la Sociedad Real de Londres para el Avance de la Ciencia Natural (*Royal Society*) (2010) identifica tres dimensiones que contribuyen a configurar el concepto de diplomacia científica, en el que la Ctei tienen un rol central en materia de política exterior, a saber: i) *la ciencia en la diplomacia*, en el que la ciencia informa y apoya la toma de decisiones de política exterior; ii) *la diplomacia para la ciencia*, que busca facilitar la cooperación científica entre Estados; y iii) *la ciencia para la diplomacia*, en la que se usa la cooperación científica como mecanismo para estrechar lazos entre Estados (ver figura 1).

**Figura 1.**  
**Dimensiones de la diplomacia científica**



Fuente: Royal Society (2010).

<sup>1</sup> Para una lectura mucho más detallada del estado del arte, la evolución de este concepto y su promoción en esferas de política, recomendamos los textos de Rungius (2018), Turekian (2018) y Rungius & Flink (2020).

En este marco, múltiples mecanismos y prácticas se desarrollan dentro de la interfaz ciencia-diplomacia, como lo son, por ejemplo, la construcción de redes internacionales de investigación y de toma de decisiones, la suscripción de acuerdos multilaterales de promoción de la ciencia, la creación o consolidación de sociedades y academias científicas, la financiación multilateral de programas de investigación, la colaboración en torno a laboratorios e instalaciones científicas internacionales, la diáspora y retorno de investigadores entre países, entre otros (The Parliamentary Office of Science and Technology, 2018).

Una propuesta alternativa a las tres dimensiones de la figura 1 es la de Gluckman *et al.* (2017), quienes argumentan que la distinción entre las anteriores dimensiones no es lo suficientemente clara ni mutuamente excluyente. En ese sentido, desde un punto de vista pragmático, los autores proponen tres categorías alternativas de diplomacia científica: i) aquella con acciones orientadas a la consecución de los intereses nacionales, ii) aquella orientada al abordaje de retos transfronterizos y iii) aquella que busca el logro de propósitos globales.

Independientemente de dichas dimensiones, son diversos los actores que pueden involucrarse en procesos de diplomacia científica, ya sea por el interés de incorporar la ciencia dentro de la política exterior de un gobierno con el fin de viabilizar relaciones de cooperación con otros actores, o por el carácter supranacional de las prácticas científicas que compiten en un escenario global de producción de conocimiento (López & Schunz, 2017).

Si bien la diplomacia científica es un concepto fluido y emergente, con diversas interpretaciones y conceptualizaciones, la mayoría de las definiciones tienden a coincidir en la necesidad de que el Estado ejerza una acción para encontrar puntos de común acuerdo, sinergias y herramientas para desplegar estrategias que promuevan la colaboración y competitividad global (The Royal Society, 2010). Bajo este panorama, impulsar el avance de la ciencia como propósito del Estado-Nación es un menester atribuible principalmente a los ministerios de CTEI, pero también, y crecientemente, a las cancillerías o ministerios de asuntos exteriores. Esto, con el fin de afrontar retos globales cuyo abordaje puede apoyarse en el conocimiento científico-tecnológico en la esfera de la negociación internacional. En ese sentido, la internacionalización de la ciencia y la tecnología necesita que la cooperación internacional sea una responsabilidad compartida por todos los agentes de la administración pública, además de la inclusión de otros actores que también son esenciales para el aprovechamiento de dichas actividades en todos los niveles de gobierno.

De cualquier modo, además de los actores estatales –ministerios, embajadas, cancillerías, agencias públicas, agencias de financiación, gobiernos subnacionales, entre otros– la diplomacia científica implica la participación de múltiples actores tales como las organizaciones internacionales y supranacionales, actores de la academia como las universidades, centros de investigación, academias nacionales y sociedades científicas; el sector privado con multinacionales, pequeñas y me-

dianas empresas de alta tecnología o de base científico-tecnológica; y actores de la sociedad civil como asociaciones, fundaciones privadas y activistas. En suma, si bien es posible identificar a lo largo de la historia múltiples ejemplos de dinámicas que involucran a la ciencia y la diplomacia, es necesario destacar que la diplomacia científica se destaca por su carácter estratégico basado en arreglos institucionales definidos, de modo que no se trata de una práctica espontánea carente de agenda pública (Turekian, 2018).

Ahora bien, la intersección entre ciencia y diplomacia implica el reconocimiento, promoción y entrenamiento de nuevos profesionales, capaces de entender las lógicas, tanto científicas como diplomáticas, su integración a procesos de negociación internacional con alto contenido científico-tecnológico, agentes de cambio e intermediarios capaces de 'traducir' y comunicarse con públicos diversos, activos participantes en comités y comisiones interministeriales de asesoramiento científico y diplomático, entre otros. Es con este tipo de profesionales que pueden sortearse los retos propios del carácter interdisciplinario, multisectorial, especializado e híbrido de los procesos de diplomacia científica, en los que convergen múltiples actores, políticas, funciones y niveles de decisión. Si bien no existen actualmente programas de formación explícitos para profesionales en diplomacia científica (Mauduit y Gual Soler, 2020), es posible identificar al menos dos roles con algún grado de institucionalización que se acercan al perfil mencionado arriba: se trata de los diplomáticos científicos oficiales y los

asesores científicos gubernamentales (Melchor, 2020).

Frente a este panorama, es importante avanzar en el fomento y formalización de un nuevo profesional que pueda estar en capacidad de agenciar vías de diálogo entre países en materia con alto contenido científico; un profesional formado en las bases del pensamiento científico y su gobernanza, y entrenado en el análisis y la práctica de la política exterior, las relaciones internacionales y la diplomacia; un profesional con habilidades blandas para intermediar entre múltiples actores y organizaciones con agendas propias, con el fin de crear acuerdos e intercambios que contribuyan a una mejor posición nacional y un mayor bienestar global.

En suma, promover relaciones más provechosas entre la ciencia y la diplomacia debe ser un pilar en la política exterior, sobre todo en un contexto globalizado de rápido cambio tecnológico al que la legislación responde con menor velocidad. En ese sentido, la diplomacia científica agrupa todas aquellas actuaciones que interrelacionan las relaciones internacionales y la política científica, y que suponen la posibilidad de compartir investigaciones y conocimientos más allá de las fronteras políticas, así estas estén divorciadas o tensas entre países.

Ahora bien, como interfaz entre conocimiento y ciencia, la producción de conocimiento sobre diplomacia científica sugiere la intersección entre diversos campos de estudio. Por esta razón, en la sección siguiente exploramos las dinámicas de producción bibliográfica en torno a este concepto.

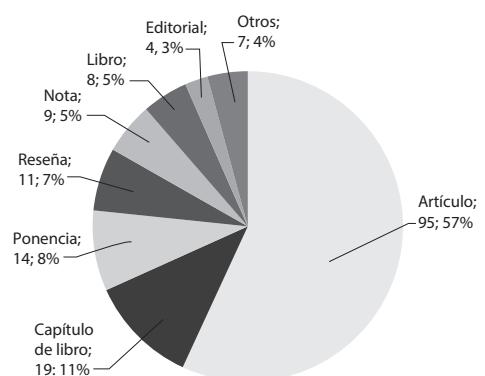
### 3. DIPLOMACIA CIENTÍFICA COMO CAMPO ANALÍTICO EMERGENTE

En esta sección nos enfocamos entonces ya no en el concepto implícito y multivariado de la práctica de la diplomacia científica, tal y como se presenta, sino en los patrones de producción de conocimiento sobre la misma. Con esto es posible identificar las principales características de este campo interdisciplinario de fronteras cognitivas y sectoriales porosas, que presenta una larga tradición práctica, pero emergente en términos analíticos como objeto de estudio.

Para esto, se realizó una búsqueda de documentos –con propósitos ilustrativos mas no comprehensivos– en la base de datos *Scopus*, en donde se identificaron un total de 167 documentos, en su mayoría artículos de investigación (ver figura 2), que incluían la expresión *science diplomacy* (diplomacia científica) bien sea en su título, resumen o palabras clave<sup>2</sup>.

Aquí nos centramos en los patrones de producción de conocimiento desde el punto de vista de, primero, su evolución en el tiempo; segundo, su procedencia geográfica; y tercero, los campos disciplinares desde los que se discute sobre diplomacia científica junto con las palabras clave que indican los temas recurrentes y emergentes en torno a las reflexiones sobre diplomacia científica.

**Figura 2**  
**Tipos de documentos sobre diplomacia científica en Scopus (N=167)**



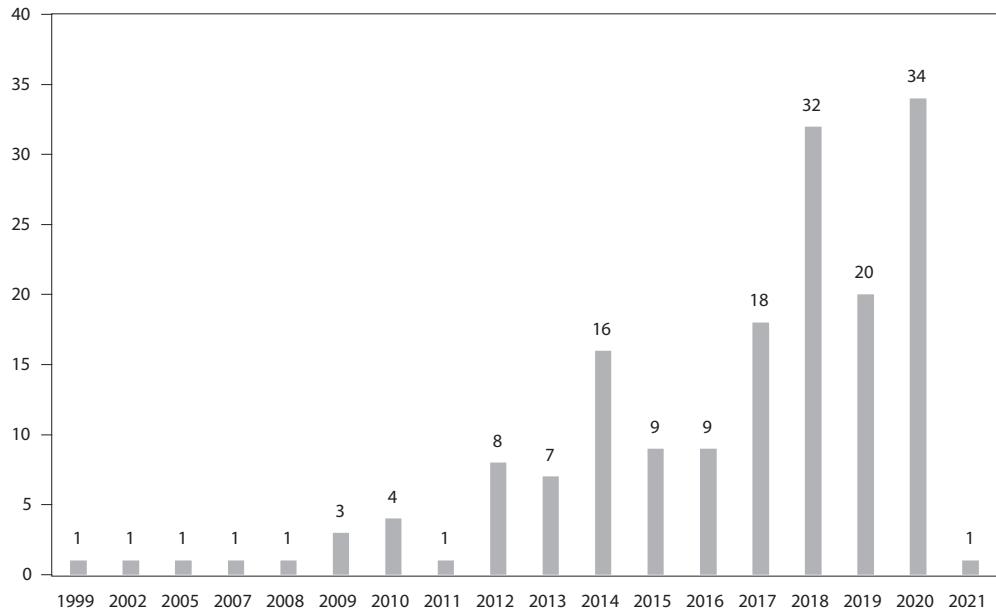
Fuente: Datos bibliográficos tomados de Scopus.

#### 3.1. Evolución en la producción de conocimiento sobre diplomacia científica

En primer lugar, es posible identificar al menos tres momentos o etapas en la evolución de la producción de conocimiento sobre diplomacia científica (ver figura 3). En general, el gráfico ilustra que se trata de una discusión propia del siglo XXI, con esfuerzos mucho más decididos por conceptualizar dicha noción a pesar de la histórica relación entre ciencia y diplomacia en múltiples esferas de la escena global (Turekian, 2018; Rungius & Flink, 2020).

<sup>2</sup> La búsqueda se realizó con corte al 11 de noviembre de 2020. Dado el carácter ilustrativo de dicha búsqueda, y del tipo de documentos contenidos en la base de Scopus, debe tenerse en cuenta que esta no incluye las posibles conceptualizaciones que sobre diplomacia científica hacen diversos tipos de documentos de literatura gris, o en otros idiomas distintos al inglés. Se hace énfasis en artículos de investigación por tratarse de fuentes de nuevo conocimiento sobre el tema, que ofrece una mirada alternativa al tradicional impulso que se ha dado desde el emprendimiento institucional sobre el tema, fundamentalmente con literatura gris (e.g. *policy briefs*, documentos de política, reportes, etc.). El documento con fecha de 2021, a pesar de la fecha de corte de la búsqueda, consiste en un *advanced-online publication*.

**Figura 3**  
**Evolución en la producción de conocimiento sobre diplomacia científica según número de documentos**  
**por año en Scopus (N = 167)**



Fuente: Datos bibliográficos tomados de Scopus.

La primera etapa muestra una producción periódica durante la primera década de xxi (1999-2010), con preocupación por el rol de la ciencia a nivel global en materia energética (Ritch, 1999), biotecnológica (Juma, 2002), comercial (Vikhlyayev, 2005) y ambiental (Harris, 2009). Lo anterior impulsado por un giro en el rol que la ciencia desempeña en el escenario global, en donde pasa de ser concebida como un puente diplomático a un mecanismo para el abordaje de retos globales (Turekian, 2018).

Hacia el final de esta primera etapa se observa un aumento de producción, con dos

documentos que destacan por su impacto (ver en tabla 1, el top 10 de documentos con mayor número de citas): en primer lugar, destaca el trabajo de Flink y Schreiterer (2010), quienes proponen algunas tipologías programáticas de diplomacia científica tras revisar seis casos internacionales, trabajo que se destaca como el mayor citado dentro de los documentos identificados. Los documentos divulgativos han sido importantes en el posicionamiento de la diplomacia científica como campo emergente, en donde se destaca el documento de Fedoroff (2009) quien repasa algunos de los rasgos y prácticas que caracterizan la diplomacia cien-

tífica y propone una definición de la misma, tratándose del segundo documento con mayor cantidad de citaciones hasta el momento. Este aumento al final de la década coincide con el impulso y la promoción que algunas organizaciones realizaron sobre el tema como lo son la Asociación Americana para el Avance de la Ciencia (2008; 2012) y la Real Sociedad de Londres para el Avance de la Ciencia Natural (*Royal Society*), esta última con el influyente reporte titulado *New Frontiers in Science Diplomacy* (2010).

Posteriormente, en una segunda etapa entre 2011 y 2014, se observa un escalamiento importante de la producción. Destaca un aumento de la producción para 2012 con preocupaciones sectoriales (e.g. salud pública y gobernanza del agua) que reciben especial atención en regiones del mundo como Medio Oriente (Mojtahedi y Ghaderi, 2012; Megdal *et al.*, 2012; Sarkadi y Schatten, 2012). En 2014 esta producción se duplica con la aparición de mayor cantidad de trabajos empíricos que ilustran las distintas formas que adopta la

**Tabla 1**  
**Top 10 artículos más citados sobre diplomacia científica**

Título	Autor	Año	Revista	Número de citas
Science diplomacy at the intersection of S&T policies and foreign affairs: Toward a typology of national approaches	Flink, T., Schreiterer, U.	2010	<i>Science and Public Policy</i> 37 (9), pp. 665-677	44
Science Diplomacy in the 21st Century	Fedoroff, N.V.	2009	<i>Cell</i> 136 (1), pp. 9-11	28
Time for a new era of science diplomacy	Lord, K.M., Turekian, V.C.	2007	<i>Science</i> 315 (5813), pp. 769-770	28
Ready to put metadata on the post-2015 development agenda? Linking data publications to responsible innovation and science diplomacy	Özdemir, V., Kolker, E., Hotez, P.J., (...), Srivastava, S., Kickbusch, I.	2014	<i>Omics A Journal of Integrative Biology</i> 18 (1), pp. 1-9	25
The modern phosphorus sustainability movement: A profiling experiment	Ulrich, A.E., Schnug, E.	2013	<i>Sustainability (Switzerland)</i> 5 (11), pp. 4523-4545	18
Science diplomacy: Investigating the perspective of scholars on politics-science collaboration in international affairs	Fähnrich, B.	2017	<i>Public Understanding of Science</i> 26 (6), pp. 688-703	17
Innovation regimes based on collaborative and global tinkering: Synthetic biology and nanotechnology in the hackerspaces	Kera, D.	2014	<i>Technology in Society</i> 37 (1), pp. 28-37	17
Biopolis: Asian Science in the Global Circuitry	Fischer, M.M.J.	2013	<i>Science, Technology and Society</i> 18 (3), pp. 379-404	16
Science Diplomacy: Introduction to a Boundary Problem	Kaltofen, C., Acuto, M.	2018	<i>Global Policy</i> 9, pp. 8-14	15
Advancing science diplomacy: Indonesia and the US Naval Medical Research Unit	Smith, F.L.	2014	<i>Social Studies of Science</i> 44 (6), pp. 825-847	15

Fuente: Scopus, febrero 9 de 2021.

diplomacia científica (ver *Science diplomacy: New day or false dawn?* Editado por Lloyd Davis y Robert Patman, 2015), nuevas miradas de la misma desde otros países en desarrollo (e.g. Kera, 2014; Pickett *et al.*, 2014; Fink *et al.*, 2014), e incluso llamados a fortalecer la diplomacia científica por vía de la investigación e innovación responsable (RRI) (Kuhlmann *et al.*, 2016) en la viabilización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente en Europa (Ver website <https://www.s4d4c.eu/>).

A partir de ese momento, el aumento en el número de documentos sobre diplomacia científica se intensificó, concretamente en el período de 2015 a 2020, como etapa reciente. Entre 2015 y 2016 se observa una menor cantidad de documentos, los cuales, sin embargo, expanden el universo empírico de análisis sobre la diplomacia científica con nuevos casos de estudio. Esta ampliación de casos de estudio conduce a un aumento mucho más marcado de documentos en 2017 y 2018, en particular con la publicación del número especial de la revista *Global Policy* (2018, vol. 9), en el que se aportan 12 artículos que ahondan en la diplomacia científica como ‘problema de frontera’ que suscita una ‘tensión productiva’ entre actores y prácticas de mundos sociales distintos, como lo son la ciencia y la diplomacia (Kaltofen y Akuto, 2018). El máximo de publicaciones anuales se encuentra en 2020, en donde destacan los artículos del fórum en *The Hague Journal of Diplomacy* (2020, vol.

15, núm. 3) y la colección en *Humanities and Social Sciences Communications* (2020, vol. 7, núm. 1), los cuales buscan aportar a una conceptualización mucho más clara de la diplomacia científica, e incluso aportan algunas de las primeras lecturas críticas sobre el concepto. A la fecha en que se escribe este artículo (diciembre de 2020), una búsqueda de Google con la expresión “*Science Diplomacy*” arroja un total de casi 500 mil resultados, y para 2021 ya se anuncian varias conferencias internacionales de gran reconocimiento en materia de políticas de CTEI, de Ciencia, Tecnología y Sociedad, y de Relaciones Internacionales, invitando a presentar ponencias académicas en la materia. Una de las mayores preocupaciones en la materia por el momento es su institucionalización y gobernanza, por lo que desde ya se han venido proponiendo protocolos al respecto (Aukes *et al.*, 2020; Aukes, *et al.*, 2021).

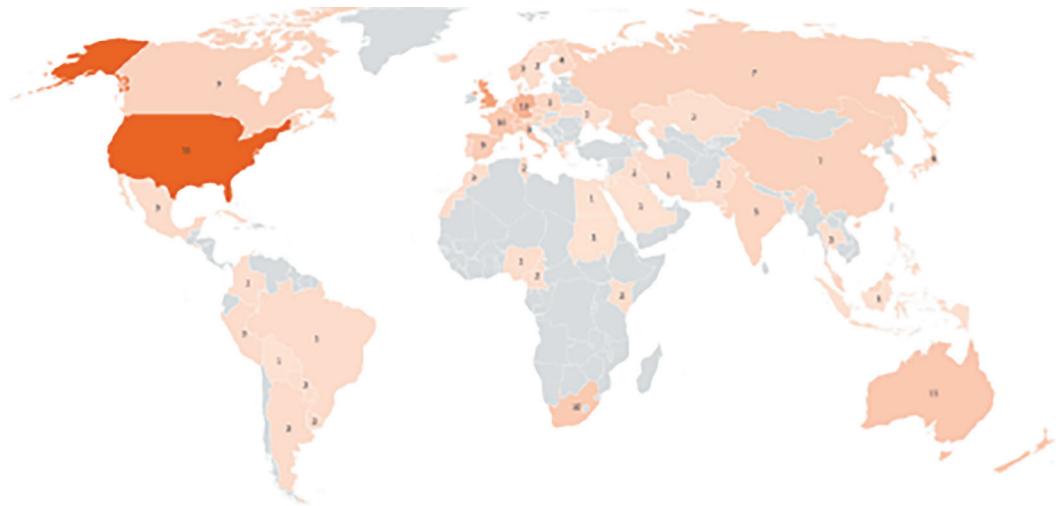
### **3.2. Geografía de la producción de conocimiento sobre diplomacia científica**

En segundo lugar, como muestra la figura 4, es posible observar patrones de producción dominantes desde el Norte Global (EE. UU., Europa), con producción emergente en países emergentes del Sur Global (Brics, América Latina, África, Medio Oriente), según la afiliación institucional de los autores<sup>3</sup>.

Esta distribución obedece particularmente al criterio de búsqueda de literatura

<sup>3</sup> Cabe aclarar que el país de la institución a la cual está afiliado el autor no necesariamente coincide con la nacionalidad del mismo. Esta afiliación institucional, y con esta el país de la misma, es reportada por cada autor dentro del artículo en cuestión.

**Figura 4**  
**Distribución geográfica de la producción de conocimiento sobre**  
**diplomacia científica según número de documentos por país y según**  
**la afiliación institucional de autores (N=167)**



Fuente: Datos bibliográficos tomados de Scopus, según consulta en noviembre de 2020.

que usamos, en donde se consideraron documentos que incluían la expresión *science diplomacy*. Además de esto, cabe anotar que esta tendencia se inserta dentro de patrones de producción de conocimiento estructurales, en los que habitualmente el Sur Global presenta un rezago considerable asociado a sus capacidades diferenciadas de producción de conocimiento. Este asunto, que tiene que ver con lo que podría denominarse la ‘geopolítica del conocimiento científico’, es objeto de otras investigaciones. Por lo pronto, y para efectos del presente artículo, nos interesamos, en particular, por los aportes realizados desde la región latinoamericana, que se enmarcan en general dentro de trabajos colaborativos globa-

les, con la participación de autores de diversas regiones del mundo.

Por ejemplo, para el caso de las potencias regionales como Brasil, se destaca la participación de autores en trabajos colaborativos donde se aborda la diplomacia científica en materia de seguridad y armas químicas (Forman *et al.*, 2018; Timperley *et al.*, 2018), con la participación de otros autores de países de la región como Cuba. Para el caso de este último, algunos han destacado el potencial de la diplomacia científica para mejorar las relaciones entre este país y Estados Unidos (McKinney, 2017). Algunos autores han contribuido, además, a discusiones sobre la necesidad de fortalecer los puentes entre la ciencia y la política para

facilitar la incursión de los científicos en prácticas de diplomacia científica (Gore, Nichols y Lips, 2020), como lo han hecho también otros autores desde otras latitudes (Melchor, Elorza y Lacunza, 2020).

En el caso de Argentina, Malacalza (2017) analiza el rol de los científicos como actores políticos que inciden en la política exterior en materia de energía nuclear. De igual modo, desde este país se hacen contribuciones a casos internacionales como lo es el de Serbia, para el cual Pantovic y Michelini (2018) analizan el potencial de la diplomacia científica como mecanismo para la construcción de memoria histórica en contextos de transición hacia la paz.

Contribuciones desde El Salvador, Paraguay y Perú al rol de la diplomacia para fortalecer la salud basada en plantas (Giovani *et al.*, 2020), para el caso de Bolivia se examinan los Clubes de Ciencia como ejemplo de colaboración entre naciones para fortalecer la educación científica (Carosso *et al.*, 2019). En el caso de México, Wilder *et al.* (2020) destacan la importancia de la diplomacia científica en la gobernanza del agua de manera colaborativa entre ese país y Estados Unidos en la región fronteriza. Finalmente, destaca el análisis del rol que ha desempeñado en América Latina el Centro de Salud Global del Instituto Nacional de Cáncer de los Estados Unidos y sus estrategias de diplomacia científica con actores en la región, con contribuciones específicas desde México, Uruguay, Perú, Brasil y Argentina (French *et al.*, 2018).

La producción en el caso de Colombia consiste, primero, en una reseña del libro *Science diplomacy: New day or false dawn?*, la cual, además de contribuir a la difusión de las

discusiones en torno a la diplomacia científica que dicha obra propone, repasa algunos de los ejemplos latinoamericanos que pueden hacer de la diplomacia científica un campo de estudio fértil en la región (Bonilla, 2018). En segundo lugar, se encuentra el trabajo de Ramírez-Cabral y Rueda (2020), quienes desde los estudios de seguridad y defensa analizan el rol de la diplomacia científica como mecanismo para viabilizar intereses nacionales en espacios marítimos, a partir del caso de una potencial zona 'colchón' en el caribe colombiano.

Otro hito importante en la materia lo marcó el Congreso Internacional "Gobernanza de la Ciencia y la Innovación. Hacia el desarrollo inclusivo", llevado a cabo entre los días 31 de julio y 1 y 2 de agosto de 2019 en Bogotá, organizado por la Red de Gobernanza y Gestión del Conocimiento, la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Redccti), el cual incluyó una mesa sobre diplomacia científica en la que los participantes discutieron sobre investigaciones en curso, relacionadas con la integración regional en materia de política espacial, la contribución de la diplomacia en la construcción de capacidades científicas en países de Centroamérica, la internacionalización de la investigación e innovación universitaria, la relación entre el desarrollo y la diplomacia científica desde los estudios sociales de la ciencia, la investigación e innovación, responsables en materia de bioeconomía en América Latina, entre otros (Ordóñez y Centeno, 2019).

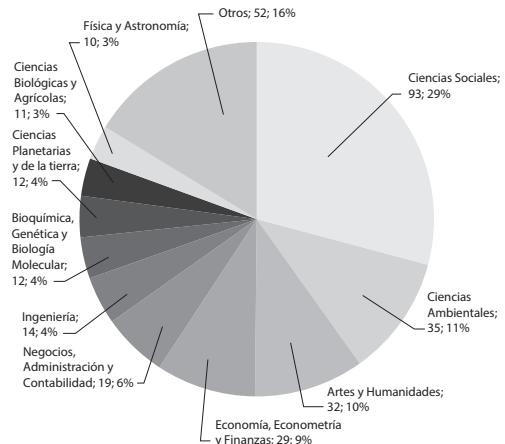
Por último, recientemente se aprobó, en Colombia, la primera tesis doctoral en la materia, de María Piedad Villaveces, del Doctorado en Estudios Políticos de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones

Internacionales, de la Universidad Externado de Colombia, quien aborda las formas en que la diplomacia científica se acomoda como práctica en la institucionalidad colombiana en apego al legalismo plural.

### 3.3. Campos disciplinares y temas recurrentes en la producción de conocimiento sobre diplomacia científica

La producción sobre diplomacia científica se desarrolla desde tres grandes cuerpos disciplinares: primero, se concentra (50%) en ciencias sociales, ambientales y artes y humanidades. Luego se destaca el campo de la economía, administración y negocios (38%). Finalmente, destacan las ingenierías y ciencias naturales y exactas (18%). (Ver figura 5.)

**Figura 5**  
**Áreas del conocimiento desde las que se produce conocimiento sobre diplomacia científica, número de documentos por área (N=167)**

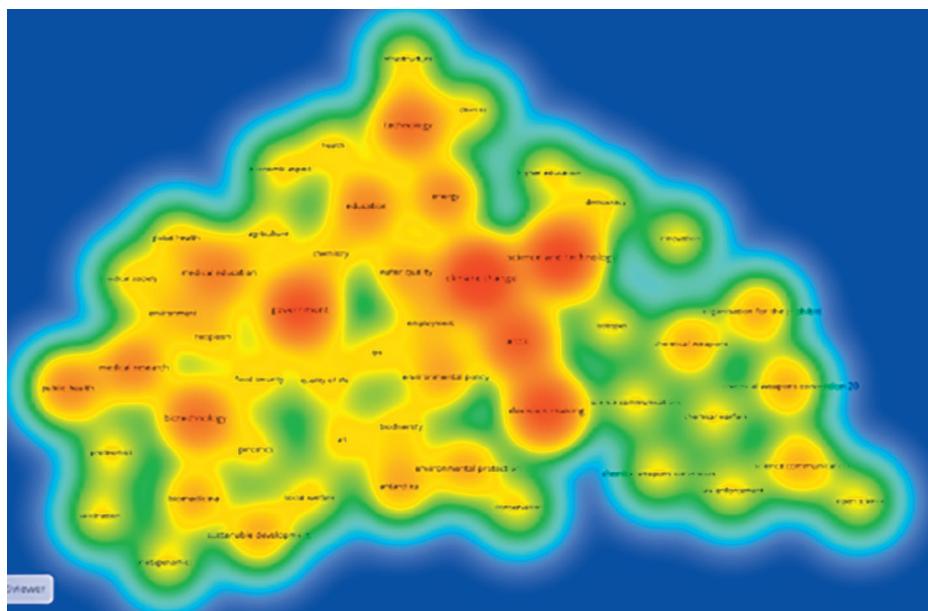


Fuente: Datos bibliográficos tomados de Scopus, según consulta en noviembre de 2020

Ahora bien, interesa de manera particular identificar cuáles son los temas recurrentes en las discusiones sobre diplomacia científica. La figura 6 ilustra el mapa de calor de palabras clave de los documentos sobre diplomacia científica identificados, en donde el tamaño de las palabras indica su frecuencia y su posición expresa su concurrencia con otras expresiones. Como es natural, *science diplomacy* es el término con mayor frecuencia y centralidad, seguido de nociones como *international cooperation*, *United States*, *diplomacy*, *diplomatic relations* y *foreign policy* (omitidas en la gráfica por ocupar un área muy grande que invisibiliza otra información de interés), que expresan el arraigo de la diplomacia científica en la disciplina de las relaciones internacionales. Por su parte, algunas expresiones en el mapa como *science policy*, *science and technology*, *research* y *scientist* (también omitidas por la misma razón) sugieren que la diplomacia científica tiende a diversificarse en los estudios de ciencia, tecnología e innovación, en donde existe una creciente preocupación por el análisis y la conceptualización de esta.

Destaca en el mapa expresiones emergentes como *climate change*, *public health* o *environmental policy*, que representan los retos típicos en torno a los cuales la diplomacia científica adquiere un carácter instrumental como mecanismo para su abordaje (área en rojo). La región periférica del mapa ilustra los tópicos específicos y sectoriales que concurren en las preocupaciones sobre diplomacia científica en estos documentos, los cuales incluyen expresiones propias de asuntos de salud pública, medio ambiente, armas nucleares y químicas, agua, geopolítica, entre otros (área en amarillo).

**Figura 6**



Fuente: Datos bibliográficos tomados de Scopus.

llo). Asimismo, expresiones como *government and decision making* reafirman el rol que desempeña la diplomacia científica como mecanismo de apoyo para el ejercicio del gobierno y la toma de decisiones de política exterior basadas en evidencia científica. Esto cobra especial relevancia en el contexto del asesoramiento científico para el abordaje de retos globales como lo es el Covid-19.

Lo anterior sugiere que se trata entonces de discusiones que, desde el punto de vista disciplinar, se realizan de manera predominante desde la intersección entre campos como las relaciones internacionales y los estudios de ciencia, tecnología e innovación, y cuya base empírica y objetos analíticos se encuentran con frecuencia en los asuntos ambientales, en

particular por los retos que ocupan a la diplomacia científica, en donde se destaca el cambio climático, la gobernanza energética, la biodiversidad, la gobernanza del agua, la protección de ecosistemas marinos, las dinámicas de poder e investigación en torno al Ártico, entre otros. Se trata, en suma, de una reflexión de vocación interdisciplinaria e intersectorial.

## 4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE DIPLOMACIA CIENTÍFICA

En esta sección repasamos algunas experiencias internacionales para identificar algunos elementos que ofrezcan respuesta sobre cuáles son las condiciones necesarias para el desarrollo de la diplomacia científica en países como Co-

lombia. La Unión Europea ha sido pionera en el impulso de políticas y programas orientados a promover y consolidar la diplomacia científica. Algunos de estos programas, financiados con recursos del programa Horizonte 2020, *Science with and for Society* (SwafS), incluyen proyectos como *Using Science for/in Diplomacy for addressing global Challenges* o S4D4C, en los que un amplio consorcio de actores, entre gobiernos y universidades, convergen para desarrollar, por ejemplo, trabajos de investigación sobre diplomacia científica y capacitaciones a profesionales para desenvolverse mejor en la arena política y diplomática.

Estos esfuerzos condujeron, en diciembre de 2018, a la primera Conferencia Global sobre Diplomacia Científica, de la cual resultó la ‘Declaración de Madrid sobre la Diplomacia Científica’, suscrita en febrero de 2019 por alrededor de 150 académicos y diplomáticos de diversos países. En esta se proclama una visión compartida sobre la diplomacia científica de cara al futuro, y se destacan algunos de los beneficios de la misma de cara al abordaje de los retos globales del siglo XXI. Algunos de estos beneficios son (S4D4C, 2019):

– Facilitar la identificación de desafíos globales comunes, siendo un punto de partida para la ciencia y la tecnología.

– Relaciones internacionales más productivas y sostenibles a nivel multilateral y bilateral.

– Mejores políticas exteriores basadas en evidencia y respaldadas por la ciencia y la tecnología, con el objetivo de lograr acuerdos, tratados y políticas internacionales sustantivas y resistentes.

– Mejores condiciones para la actividad científica, gracias al aporte de las agendas de política exterior. La diplomacia, con el apoyo de la comunidad científica, tiene un papel particular que desempeñar en la implementación de iniciativas y proyectos científicos más amplios (por ejemplo, infraestructuras de investigación, programas conjuntos, etc.).

– Interfaces mejoradas entre ciencia y políticas públicas, en donde la diplomacia científica puede contribuir a eliminar las barreras culturales, sectoriales y de conocimiento entre diferentes actores, como los responsables de la formulación de políticas, los investigadores, los organismos diplomáticos y la sociedad civil.

La misma declaración señala algunos de los principios orientadores para el fomento de la diplomacia científica alrededor del mundo, como lo son (S4D4C, 2019):

- Garantizar valor para los ciudadanos.
- Fomentar la diversidad metodológica.
- Procurar impactos demostrables.
- Basar las iniciativas en evidencia.
- Fomentar la colaboración e inclusión.
- Contribuir a la creación de capacidades.
- Respetar la independencia de la ciencia.

Con base en estos principios orientadores, es importante resaltar que los países y grupos de académicos, se han diversificado y constituido en diásporas de conocimiento para promover la diplomacia científica como una disciplina universal y necesaria. Si bien los agentes de estas redes suelen ejercer esta disciplina de forma individual, la creación de redes ha permitido el desarrollo de espacios de diplomacia científica para enfoques locales, nacionales, regionales o globales. Algunos

ejemplos de redes de diplomacia científica en distintos niveles se presentan en la figura 7.

A manera de ejemplo, la *German Academic International Network (GAIN)*, es una red nacional alemana de académicos e instituciones en el exterior que buscan la comunicación científica por medio de científicos e investigadores científicos, quienes comparten conocimientos con líderes en Estados Unidos y Canadá. Gracias a esta red y a la interoperabilidad entre sus miembros, se han venido trazando líneas de acción y construcción de oportunidades de movilidad y cooperación transatlánticas para capacitar y proyectar futuros profesionales, diplomáticos y científicos en este espacio de interacción de ambas ciencias.

Se destaca también el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), que corresponde a un gran ejemplo de la relación de estas dos disciplinas de forma global, donde

confluye lo que Haas denominaría una “comunidad epistémica internacional” (Haas, 1992) o Sabatier denominaría “Advocacy Coalitions” (Sabatier, 1988). Es un grupo intergubernamental (*multi stakeholder*) que durante varios años ha facilitado la evaluación de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático. Sus informes han contribuido a plantear importantes estamentos de desarrollo sostenible, gestión de riesgo y apreciaciones de cambio climático para que los gobiernos generen respuestas inmediatas mediante la adaptación y mitigación. Sin embargo, este órgano intergubernamental ha requerido del involucramiento de un gran número de actores e instituciones para ofrecer, desde el seno de la visión científica, las repercusiones medioambientales y socioeconómicas sobre la vida de los países para así adoptar decisiones pertinentes y equilibradas.

**Figura 7**  
**Redes de la diplomacia científica**



Fuente: Lacunza (2020); Elorza, Melchor y Lacunza (2020).

Por su parte, en América Latina la experiencia de Brasil es ilustrativa en materia de programas de impulso a la diplomacia científica. Tal es el caso del Marco de São Paulo para la Diplomacia de la Innovación, con el cual se busca integrar los mercados de ese país con empresas tecnológicas, con el fin de fomentar la inversión extranjera en investigación y desarrollo, así como movilizar diásporas de talento humano altamente cualificado para contar con transferencia tecnológica internacional.

Ahora bien, algunos de los retos para la región latinoamericana en la materia tienen que ver con el manejo del idioma inglés por parte de académicos y diplomáticos para insertarse en procesos de diplomacia global, así como las barreras para la internacionalización de la academia y las empresas para participar en cadenas de valor de escala global. Esto explica, en alguna medida, la lenta inserción de la región latinoamericana en prácticas sistemáticas de diplomacia científica impulsadas desde los gobiernos en el marco de la política exterior donde, en muchas ocasiones, los representantes nacionales son más seguidores que proponentes de temas de la agenda internacional.

En el caso chileno se destaca el proyecto astronómico *Atacama Large Millimeter Array* (Alma), producto de la colaboración entre organizaciones científicas en la Unión Europea, Chile, Estados Unidos, Canadá, Corea, Japón y Taiwán. Se trata de un telescopio formado por un sistema de antenas de alta precisión

que permite observar la formación de distintos cuerpos celestes. Como se menciona en el portal web del proyecto, este busca estudiar la formación de estrellas, las nubes moleculares y el universo temprano para conocer los orígenes cósmicos y la información necesaria sobre el sistema solar<sup>4</sup>. Este proyecto se inscribe dentro de una estrategia de diplomacia científica más amplia del gobierno chileno que busca impulsar la colaboración científica internacional en el campo astronómico y el fortalecimiento de las capacidades científicas del país (Rodríguez García-Huidobro, 2017).

## 5. CONDICIONES PARA LA VIABILIDAD DE LA DIPLOMACIA CIENTÍFICA: PERSPECTIVAS PARA COLOMBIA

Promover una estrategia de diplomacia científica en Colombia debería propender por fortalecer, aprovechar, acceder y posicionar las capacidades en ciencia, tecnología e innovación que requiere el país según sus especificidades, es decir, definir de manera más clara lo que tiene en abundancia (biodiversidad, creatividad, turismo, etc.) y lo que le falta o necesita (también ‘en abundancia’, como seguridad, equidad, productividad empresarial, eficiencia administrativa, etc.). Actualmente, la institucionalidad colombiana cuenta con algunos instrumentos para el desarrollo de lo anterior. Por ejemplo, a las Oficinas Consulares Honorarias, con las que cuenta el país en el

<sup>4</sup> Disponible en <https://www.almabackground.org/es/sobre-alma/> <?> Disponible en <https://www.almabackground.org/es/sobre-alma/>

exterior, se les atribuye el fomento de relaciones científicas con otros países, así como obtener información al respecto de la evolución en dichas relaciones<sup>5</sup>. Asimismo, el Ministerio de Ctei cuenta con una oficina de internacionalización cuyo propósito es:

generar y fortalecer alianzas entre los actores del Sistema Nacional de Ctei y actores internacionales estratégicos, con un equipo de trabajo organizado por escritorios geográficos que desarrollan actividades para: 1) Promover el avance de la Ctei mediante la participación en escenarios internacionales estratégicos; 2) Promover la circulación de conocimientos y prácticas innovadoras en un escenario global; y 3) Gestionar recursos técnicos y financieros de cooperación internacional en Ctei (MinCiencias, s.f.).

Otras experiencias como la Red Colombiana de Investigadores en el Exterior (Red Caldas) (1990), el Programa de Diplomacia Científica (2003) del entonces Colciencias, o la participación de Colciencias en el Consorcio AL-INVEST III (2006) ilustran los esfuerzos realizados por distintos gobiernos de Colombia por insertar a la ciencia del país en redes y cadenas de generación de conocimiento a nivel global (Isaza, 2020).

Sin embargo, dichos esfuerzos no han logrado institucionalizarse para un desarrollo permanente y sistemático, debido a la ausencia de políticas de diplomacia científica de largo plazo que viabilicen prácticas de colaboración

con otros países para promover el avance científico y el abordaje de retos compartidos con soluciones basadas en innovación.

Algunos sectores académicos y gubernamentales llaman la atención sobre la necesidad de retomar dichas experiencias con el propósito de establecer políticas de diplomacia científica que abran puertas para la ciencia colombiana a nivel global. En ese sentido, desde el gobierno se han fomentado algunas condiciones iniciales que resultan necesarias para tal propósito. Por ejemplo, el discurso gubernamental en ciencia y tecnología es creciente, como lo manifiesta su inclusión en un capítulo específico del actual Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Asimismo, la transformación de Colciencias en Ministerio y la creación de la Misión Internacional de Sabios hablan de algunos intentos por fortalecer la gobernanza de la Ctei en el país.

Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha reconocido la necesidad de articular dichos esfuerzos con prácticas formales de diplomacia científica, sobre todo frente a los retos que implica la búsqueda de una vacuna para el Covid-19 en la arena internacional, lo cual requiere de una articulación clara entre la Cancillería, el Ministerio de Ctei y el Ministerio de Salud para tal propósito.

La búsqueda de soluciones a la pandemia del Covid-19 ha puesto de relieve múltiples mecanismos de interacción científica en salud entre países, ya sea de manera multilateral, co-

<sup>5</sup> Ver Decreto 952 de 2014 “por medio del cual se reglamenta el servicio consular honorario de Colombia; la apertura y funcionamiento de las oficinas consulares honorarias y se dictan otras disposiciones sobre la materia”.

mo lo es la plataforma Covax, o bilateral. En relación con esto último, es destacable cómo dicho contexto ha obligado tender puentes de colaboración, incluso entre gobiernos que sostienen actualmente relaciones diplomáticas frágiles como es el caso de Colombia y Venezuela, quienes enfrentan retos compartidos y que han logrado acercarse para intercambiar información que contribuya al abordaje de la pandemia en la frontera, con la mediación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)<sup>6</sup>. Es así como la diplomacia científica en ámbitos sectoriales diversos, y con la participación de distintos actores como facilitadores, puede contribuir al abordaje de grandes retos regionales y globales.

Los anteriores ejemplos ilustran cómo la diplomacia científica, en tanto concepto ‘sombilla’, incluye y se intersecta con una serie de prácticas que ponen de relieve la interfaz ciencia-diplomacia, y dentro de las cuales pueden encontrarse ámbitos de práctica consolidados como lo son la diplomacia en salud (*health diplomacy*), la diplomacia climática (*climate diplomacy*), entre otras acciones de política exterior que destacan la importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación. En otras palabras, otros tipos de diplomacia como la climática o en salud, pueden incluir prácticas de diplomacia científica, en tanto el rol del conocimiento resulta central para informar la toma de decisiones en esos ámbitos sectoriales.

Para que esta nueva ‘ola’ de interés por la diplomacia científica no sea una simple ‘moda’ pasajera, se hace necesario su aprovechamiento, tanto en cuanto a sus tres formatos discutidos (diplomacia para la ciencia, ciencia para la diplomacia y ciencia en la diplomacia) como su carácter estratégico en términos de su utilidad para influir en las agendas globales, facilitar el acceso a la CTEI internacional y posicionar la CTEI nacional en el exterior; propósitos para los cuales la diplomacia científica debería ser concebida, al menos en gran medida, como una extensión de las políticas públicas nacionales en reconocimiento del papel protagónico de la CTEI en la sociedad, tanto como fuente de soluciones como fuentes de potenciales problemas.

Esto implica también tener en cuenta la dimensión política (*politics*) en una eventual política pública (*policy*) de diplomacia científica, que garantice su viabilidad y que permita resolver eventuales tensiones diplomáticas. Más aún, se hace necesario ahondar en las dinámicas tanto de colaboración como de competencia que tienen lugar en el ámbito de la diplomacia científica (Ruffini, 2020). Esta consideración cobra relevancia frente a casos recientes, como lo fue la preocupación expresada por la Embajada de Estados Unidos en Colombia ante una eventual licitación del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) en materia de modernización tecnológica que,

<sup>6</sup> Ver: “A través de OPS, Colombia intercambia información sanitaria con Venezuela”, Ministerio de Salud. *Boletín de Prensa* No. 076, 17/03/2020. Disponible en <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/A-traves-de-OPS-Colombia-intercambia-informacion-sanitaria-con-Venezuela.aspx>

presuntamente, podría beneficiar a la multinacional china Huawei<sup>7</sup>. Esta situación se presentó en el marco de la denominada ‘guerra comercial’ entre Estados Unidos y China, lo que demuestra que las relaciones entre otros países pueden tener una incidencia en la toma de decisiones del gobierno colombiano, ante lo cual una diplomacia científica y tecnológica podría contribuir a un mejor abordaje de dichas controversias sin que se vean afectados los asuntos internos de Colombia.

Ahora bien, consolidar una política de diplomacia científica para Colombia implica, ante todo, invertir más en Ctrei en el país (menos del 0,4% del PIB se destina a I+D); promover su difusión a todo nivel (aumentar el ‘alfabetismo científico y tecnológico’ en la población); fomentar la articulación y coordinación interdisciplinaria entre la academia y el mercado laboral para evitar la denominada fuga de cerebros<sup>8</sup>; repensar y formular un modelo de desarrollo para Colombia que atraiga la inversión extranjera para la investigación y la innovación; y fomentar una interacción diversa y fluida entre múltiples actores para el abordaje de retos sociales, económicos y ambientales. Asimismo, se requieren directrices claras y de alto nivel para consolidar una capacidad institucional y organizacional que facilite la

consecución de recursos para la investigación y la innovación a nivel internacional.

## 6. CONCLUSIONES

La *diplomacia científica* es un concepto emergente que busca tender puentes entre la ciencia, las políticas públicas y la diplomacia para facilitar el abordaje de grandes retos globales a través de la colaboración entre gobiernos y actores de distintos países. En efecto, el rápido avance tecnológico aunado a fenómenos como la globalización y la interrelación más estrecha entre países, han derivado en grandes retos globales cuyo origen, en muchos casos, tiene lugar en territorios específicos llegando a afectar a otros: la pandemia del Covid-19, el cambio climático, las crisis migratorias, el hambre y la desigualdad, entre otros. El abordaje de dichas problemáticas implica la necesaria colaboración inter-estatal, ya no solo en el plano político, sino también en el plano científico y tecnológico, propendiendo por soluciones inclusivas, sostenibles y efectivas basadas en conocimiento.

En ese contexto, el presente artículo repasa las principales conceptualizaciones de la diplomacia científica, examina algunos casos internacionales y reflexiona sobre sus perspec-

<sup>7</sup> Ver: “Embajada preocupada por licitación del Sena que beneficiaría a Huawei”, W Radio. 22/05/2019. Disponible en <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/embajada-preocupada-por-licitacion-del-sena-que-beneficiaría-a-huawei/20190522/nota/3905734.aspx>

<sup>8</sup> Al respecto de la diáspora científica y de cómo vincular al personal altamente cualificado en asuntos de política desde el extranjero, ver Meyer y Brown, 1999; Saxenian, 2006; Riordan, 2016; Elorza, 2017. Agradecemos a los evaluadores de este artículo por recomendar dichos trabajos que ilustrarán con mayor detalle al lector interesado en la diáspora científica.

tivas en Colombia, con el propósito de esclarecer los alcances del concepto y de contribuir a su difusión como aproximación relevante al abordaje de retos mundiales. Se trata de un concepto que, como otros en relaciones internacionales, obliga a repensar la tradicional concepción westfaliana Estado-Nación y las relaciones entre este y otros actores, en donde la ciencia cobra relevancia como vía para el desarrollo sostenible e inclusivo. Este concepto implica el acercamiento entre el campo de la ciencia y la diplomacia, tradicionalmente pensados como estamentos separados, y cuya interacción puede manifestarse de distintas formas, bien sea como ciencia en la diplomacia, la diplomacia para la ciencia o la ciencia para la diplomacia. Para el caso de Colombia, la diplomacia científica se trata no solo del abordaje de retos globales sino, también, de retos nacionales, regionales y locales, niveles sobre los que las dinámicas contemporáneas globales tienen incidencia. Asimismo, la diplomacia científica implica interacciones entre diversos actores, no solo con el propósito de cooperar sino también, en algunos casos, de competir por una posición que les permita viabilizar sus intereses.

Ahora bien, si bien este representa múltiples oportunidades frente a los retos del mundo globalizado, resulta necesario mencionar algunas de sus limitaciones para dar alcance al concepto de diplomacia científica. Para autores como Rungius & Flink (2020) y Flink (2020), en primer lugar, es necesario distinguir la diplomacia científica de otras nociones relacionadas como pueden ser las políticas internacionales de crei, u otros tipos de diplomacia como la climática o en salud.

En ese sentido resulta necesario avanzar en la conceptualización de dichas aproximaciones, así como construir marcos analíticos que permitan diferenciar los alcances de los mismos.

En segundo lugar, a los discursos gubernamentales sobre diplomacia científica subyace un entendimiento ‘solucionista’ y ‘positivo’ de la ciencia, impulsado por discursos de promotores de la misma desde agencias estatales y diplomáticas que incursionan en la práctica de la diplomacia científica (Flink, 2020). En otras palabras, puede que la ciencia no represente en estricto sentido soluciones para determinados problemas, donde la diplomacia científica sea mucho menos una ‘panacea’. Por el contrario, puede que la ciencia y la tecnología incluso generen nuevas problemáticas y aumenten las brechas, donde no se inserten dentro de agendas de desarrollo bien concebidas, lo que contrasta con los intereses de diversos actores del sistema internacional.

En ese sentido, debe considerarse además que la ciencia no puede dar solución a todos los problemas si no se cuenta con entornos habilitantes para tal propósito, y si no se desarrollan soluciones de manera inclusiva. Lejos de instrumentalizar a la ciencia, se debe pensar en una diplomacia científica responsable e inclusiva, que considere los intereses de diversos actores y propenda por soluciones por fuera de lógicas de ‘suma cero’. Asimismo, se requiere también un abordaje crítico de la diplomacia científica, de modo que se pueda tener presente los posibles riesgos de la misma, sobre todo si se considera que las prácticas científicas y diplomáticas también pueden acarrear externalidades negativas, excluyentes, donde hay ganadores y perdedores según el contexto.

En este artículo identificamos que la producción de nuevo conocimiento sobre diplomacia científica ha evolucionado rápidamente durante los últimos años, con un especial impulso de emprendedores institucionales y *practitioners* de política exterior. Se trata, sin embargo, de un concepto que no es nuevo y que ha tenido algún grado de discusión desde finales del siglo xx. La discusión al respecto es aún emergente para el caso de América Latina, en donde algunos autores desde instituciones de la región han realizado aportes en el marco de proyectos colaborativos de escala global. Los principales temas asociados a la diplomacia científica muestran el arraigo de esta en el campo de las relaciones internacionales, así como su diversificación en los estudios de ciencia, tecnología e innovación. Temas como el cambio climático, la salud pública y las políticas ambientales emergen como retos típicos abordados por la diplomacia científica. Identificamos también la relevancia que en este contexto cobra la diplomacia científica como mecanismo de apoyo al ejercicio del gobierno y la toma de decisiones de política exterior basada en evidencia científica.

Futuras investigaciones deberán continuar monitoreando el avance en el conocimiento sobre el tema, tanto desde el estamento científico como institucional en idiomas distintos al inglés. Esto considerando que se trata de un tema que tiende a cobrar fuerza entre el público hispanoparlante, tanto académicos como *practitioners* de la diplomacia científica. Si bien este artículo ofrece una mirada a la producción de nuevo conocimiento sobre el tema, futuros mapeos deberán incluir la evolución de la discusión desde la literatura gris,

en donde se establezca cómo los documentos de política conceptualizan y operacionalizan la diplomacia científica.

La diplomacia científica puede ser entonces una estrategia que contribuya al fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica de Colombia, así como a un mejor aprovechamiento de los recursos con que cuenta el país en materia de biodiversidad, conocimiento y creatividad. Asimismo, con estos atributos el país puede contribuir a la producción de conocimiento de frontera global, propendiendo por prácticas científicas justas en las que los beneficios de la investigación se distribuyan de manera equitativa entre los distintos actores involucrados, sobre todo a nivel territorial en donde diversos proyectos de investigación tienen lugar, pero que no generan retribuciones a las comunidades que apoyan su desarrollo. En ese contexto, Colombia tiene una oportunidad valiosa para fortalecer su posición en el escenario latinoamericano y global, en pro de una sociedad más justa y de un desarrollo sostenible e inclusivo basado en el conocimiento.

## RECONOCIMIENTOS

El artículo se nutre de las discusiones que tuvieron lugar en un evento pionero sobre la diplomacia científica organizado por la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales (Figri) de la Universidad Externado de Colombia el pasado 16 de julio de 2020. El evento, que se desarrolló de manera virtual, contó con la participación de panelistas nacionales e internacionales expertos en el tema, quienes intercambiaron puntos de vista sobre las experiencias internacionales de la

diplomacia científica y sus perspectivas para Colombia.

Dentro de los panelistas internacionales se encontraban Lorenzo Melchor y Marga Gual Soler, ambos miembros del proyecto S4D4C de la Unión Europea<sup>9</sup>; y Pedro Ivo Ferraz da Silva, secretario y jefe de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Embajada de Brasil en Nueva Delhi, India. Por su parte, los participantes nacionales fueron María Piedad Villaveces, directora ejecutiva de la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (Acac); y Lucas Gómez, director de asuntos económicos, sociales y ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Cancillería de Colombia. Asimismo, se contó con la participación de docentes e investigadores de Figri, como Martha Ardila, coordinadora del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (Oasis); María Teresa Aya, coordinadora de la Maestría en Asuntos Internacionales; Soraya Caro, directora del Centro de Estudios sobre India Contemporánea (Cesicam); Rafael Piñeros, coordinador del Área de Relaciones Internacionales de la Facultad; Paula Ruiz, directora de la Escuela de Relaciones Internacionales; y Gonzalo Ordóñez-Matamoros, director del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (Cipe), quien moderó el *webinar* y es también miembro del proyecto S4D4C.

Agradecemos, de manera especial, a los pares evaluadores del presente artículo por sus importantes comentarios y sugerencias que

enriquecieron el contenido de la reflexión que aquí se presenta.

## REFERENCIAS

- Aukes, E.; Wilsdon, J.; Ordóñez-Matamoros, G. and Kuhlmann, S. (2021). Global resilience through knowledge-based cooperation: A New Protocol for Science Diplomacy. *S4D4C Project*. Disponible en <https://www.s4d4c.eu/the-new-science-diplomacy-protocol/>.
- Aukes, E.; Ebrahimi, S.H.; Ordóñez-Matamoros, G. and Kuhlmann, S. (2020). Towards effective science diplomacy practice. *S4D4C Policy Brief*, No. 2. S4D4C (Vienna). Disponible en <https://www.s4d4c.eu/wp-content/uploads/2020/01/s4d4c-Towards-effective-science-diplomacy-practice.pdf>.
- Bonilla Aranzales, J. K. (2018). Science Diplomacy: New day or false dawn. *Analisis Político*, 31(94), 209-212. Doi: <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n94.78311>
- Carosso, G. A.; Ferreira, L. M. R. and Mostajo-Radji, M. A. (2019) Developing Brains, Developing Nations: Can Scientists Be Effective Non-state Diplomats? *Front. Educ.* 4:95. Doi: 10.3389/feduc.2019.00095
- Copeland, D. (2016). Science Diplomacy. En C. Constantinou, P. Kerr & P. Sharp (Edits.), *Sage Handbook of Diplomacy* (pp. 628–641). London: Sage Publications.
- Elorza, A.; Melchor, L.; Orts-Gil, G.; Gracia, C.; Láncunza, I.; Izquierdo, B. and Fernández-Vera, J.

<sup>9</sup> Ver más sobre el proyecto S4D4C (*Using Science for/in Diplomacy for addressing global Challenges*) en <https://www.s4d4c.eu/>

- I. (2017). Spanish Science Diplomacy: A Global and Collaborative Bottom-Up Approach, *Science & Diplomacy*, vol. 6, No. 1.
- Elorza, A.; Melchor, L. and Lacunza, I. (2020). Who Are the Science Diplomacy Stakeholders? In *s4d4c European Science Diplomacy Online Course*, Module 3, Vienna: s4d4c. Disponible en <https://www.s4d4c.eu/european-science-diplomacy-online-course/>
- Fedoroff, N. (2009). Science Diplomacy in the 21st Century. *Cell*, 136 (1), 9-11.
- Flink, T. (2020). The sensationalist discourse of science diplomacy: A critical reflection. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15 (3), pp. 359-370
- Flink, T. (03/09/2020). Blog Post | Actions and Lof-ty Promises of Science Diplomacy. Obtenido de <https://www.universiteitleiden.nl/hjd/news/2020/blog-post---actions-and-lofty-promises-of-science-diplomacy>
- Flink, T. & Schreiterer, U. (2009). Aufgabenkritische Analyse deutscher Außenwissenschaftspolitik (awp) in sechs ausgewählten Zielländern. wzb: Abschlussbericht.
- Forman, J. E. *et al.* (2018). Innovative technologies for chemical security. *Pure and Applied Chemistry*, 90 (10), pp. 1647-1670.
- French, S. *et al.* (2018). Perspectives on Strengthening Cancer Research and Control in Latin America Through Partnerships and Diplomacy: Experience of the National Cancer Institute's Center for Global Health. *Journal of Global Oncology*, vol. 4. Doi: 10.1200/JGO.17.00149
- Rodríguez García-Huidobro, G. (2017). Chile: Global Astronomical Platform and Opportunity for Diplomacy, *Science & Diplomacy*, vol. 6, No. 2.
- Giovani, B.; Blümel, S.; Lopian, R. *et al.* (2020). Science diplomacy for plant health. *Nat. Plants* 6, 902-905
- Gluckman, P.D.; Turekian, V.; Grimes, R.W. and Kis- hi, T. (2017). Science Diplomacy: A Pragmatic Perspective from the Inside, *Science & Diplomacy*, vol. 6, No. 4.
- Gore, M. L.; Nichols, E. S. and Lips, K. R. (2020). Pre- paring scientists for science diplomacy requires new science policy bridges. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15 (3), pp. 424-434.
- Haas, P. M. (1992). Epistemic communities and inter- national policy coordination. *International Orga- nization*, 46 (1), 1-35.
- Harris, P. G. (Edited) (2009). *Climate change in envi- ronmental foreign policy: Science, diplomacy, and politics*. *Climate Change and Foreign Policy: Case Studies from East to West*, pp. 1-17. Routledge, ISBN: 0203881400; 978-020388140-8. Doi: 10.4324/9780203881408
- Isaza, J. P. (2020). Breve repaso del contexto institucio- nal de la diplomacia científica, tecnológica y de innovación en Colombia 2004-2006. *Innova- ción & Ciencia*, xxvii (2). Obtenido de [https://innovationciencia.com/articulos\\_cientificos/breve-repaso-del-contexto-institucional-de-la-diplomacia-cientifica-tecnologica-y-de-innovacion-en-colombia-2004-2006](https://innovationciencia.com/articulos_cientificos/breve-repaso-del-contexto-institucional-de-la-diplomacia-cientifica-tecnologica-y-de-innovacion-en-colombia-2004-2006)
- Juma, C. (2002). Biotechnology and international relations: Forging new strategic partnerships. *International Journal of Biotechnology*, 4 (2-3), pp. 115-128.
- Kaltofen, C. and Akuto, M. (2018). Science Diploma- cy: Introduction to a Boundary Problem, *Global Policy* 9, pp. 8-14
- Kera, D. (2014). Innovation regimes based on collabora- tive and global tinkering: Synthetic biology and nanotechnology in the hackerspaces. *Technology in Society*, vol. 37, pp. 28-37.
- Kuhlmann, S.; Edler, J.; Ordóñez-Matamoros, G.; Randles, S.; Walhout, B.; Gough, C. & Lindner,

- R. (2016). *Responsibility Navigator. Governance framework for Responsible Research and Innovation*. Karlsruhe: Res-AGorA Project.
- Lacunza, I. (2020). Seminario Internacional, Nuevas Diplomacias 2020. Módulo de Diplomacia Científica. Sesión 3. Bogotá: Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia.
- Lloyd S., D. and Patman, R. G. (Eds.) (2015). *Science Diplomacy: New Day or False Dawn*, New Zealand: University of Otago.
- López, A. & Schunz, S. (19/10/2017). *Understanding European Union science diplomacy*. Obtenido de LSE Brexit <http://eprints.lse.ac.uk/85573/1/brexit-2017-10-19-understanding-european-union-science.pdf>
- Malacalza, B. (2017). A look inside an emerging nuclear supplier. Advocacy coalitions and change in Argentine foreign nuclear policy. *Third World Quarterly*, 38 (10). Pages 2295-2311
- Mauduit, J.-C. and Gual Soler, M. (2020). Building a Science Diplomacy Curriculum. *Frontiers in Education*, 5:138. Doi: 10.3389/feduc.2020.00138.
- McKinney, L. (2017). Continue U.S.-Cuban science diplomacy. *Science*, vol. 358, Issue 6370, pp. 1549. Doi: 10.1126/science.aar7724
- Megdal, S.B.; Varady, R.G. and Eden, S. (2012). *Shared borders, shared waters: Israeli-palestinian and Colorado river basin water challenges*. CRC Press.
- Melchor, L. (2020). What is a science diplomat. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15 (3), pp. 409-423
- Melchor, L.; Elorza, A. and Lacunza, I. (2020). Calling for a Systemic Change: Towards a European Union Science Diplomacy for Addressing Global Challenges, vol. 1.0. s4D4C Policy Report, Madrid: s4D4C.
- Meyer, J-B. and Brown, M. (1999). Scientific Diasporas: A New Approach to the Brain Drain, Management of Social Transformations (MOST) program, *Discussion Paper Series 41*, prepared for the UNESCO- ICSU World Conference on Science, June 26–July 1, 1999, Budapest, Hungary, <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116330eo.pdf>.
- MinCiencias. (s.f.). Internacionalización. Obtenido de Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación <https://minciencias.gov.co/portafolio/internacionalizacion>
- Mojtahedi, Z. and Ghaderi, A. (2012). Proteomics studies in oncology towards personalized medicine in public health: Opportunities and challenges for OMICS research in Iran. *Current Pharmacogenomics and Personalized Medicine*, vol. 10, Issue 4, pp. 265-270.
- Ordóñez-Matamoros, G. y Centeno, J. P. (2019). Editorial- Memorias del Congreso Internacional sobre Gobernanza de la Ciencia y la Innovación. Hacia el desarrollo inclusivo. *Revista Innovación y Ciencia*, 26 (2). Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia - Acac. ISSN: 2590-8537. Disponible en <https://innovacionyciencia.com/revista/101>
- Pantovic, B. y Michelini, G. (2018). Ciencia y cultura de la memoria en la diplomacia serbia. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, No. 120, pp. 241-258. Doi: doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.241
- Ramírez-Cabral, F. and Forero, S.I.R. (2020). Science Diplomacy: Strategic Initiative to Create a Buffer Zone in the Caribbean Colombian Marine Protected Area Seaflower. In: Rocha Á. and Pereira R. (eds.), *Developments and Advances in Defense and Security. Smart Innovation, Systems and Technologies*, vol. 152. Springer, Singapore.
- Riordan, S. (2016). Diaspora Diplomacy: A Double Edged Sword, *Bide Dao*, June 6, Disponible en <http://www.shaunriordan.com/?p=279>.

- Ritch III, J. B. (1999). Nuclear green: Perspectives on science, diplomacy and atoms for peace. *IAEA Bulletin*, 41 (2), p. 2.
- Ruffini, P. (2020). Collaboration and Competition: The Twofold Logic of Science Diplomacy, *The Hague Journal of Diplomacy*, 15 (3), 371-382. Doi: <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10028>.
- Rungius, C. (2018). State-of-the-art report: summarizing literature on science diplomacy cases and concepts. *S4D4C Project*. Obtenido de [https://www.s4d4c.eu/wp-content/uploads/2018/08/S4D4C\\_State-of-the-Art\\_Report\\_DZHW.pdf](https://www.s4d4c.eu/wp-content/uploads/2018/08/S4D4C_State-of-the-Art_Report_DZHW.pdf)
- Rungius, C. & Flink, T. (2020). Romancing science for global solutions: on narratives and interpretative schemas of science diplomacy. *Humanities & Social Sciences Communications*, 7 (102), 1-10. Doi: <https://doi.org/10.1057/s41599-020-00585-w>
- S4D4C. (2019). *The Madrid Declaration on Science Diplomacy*. Madrid: s4d4c. Obtenido de <https://www.s4d4c.eu/s4d4c-1st-global-meeting/the-madrid-declaration-on-science-diplomacy/>
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21 (2), 129-168.
- Sarkadi, B. and Schatten, G. (2012). Stem Cell Course in the Middle East: Science Diplomacy and International Collaborations During the Arab Spring. *Stem Cell Reviews and Reports*, 8 (1), pp. 87-90. Doi: [10.1007/s12015-011-9277-z](https://doi.org/10.1007/s12015-011-9277-z)
- Saxenian, A. (2006). *The New Argonauts: Regional Advantage In a Global Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- The Parliamentary Office of Science and Technology. (2018). Science Diplomacy - Postnote Number 568. London: Westminster.
- The Royal Society. (2010). *New frontiers in science diplomacy. Navigating the changing balance of power*. London. Obtenido de [https://royalsociety.org/-/media/Royal\\_Society\\_Content/policy/publications/2010/4294969468.pdf](https://royalsociety.org/-/media/Royal_Society_Content/policy/publications/2010/4294969468.pdf)
- Timperley, C. M. et al. (2018). Advice from the scientific advisory board of the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons on isotopically labelled chemicals and stereoisomers in relation to the Chemical Weapons Convention. *Pure and Applied Chemistry*, 90 (10), pp. 1647-1670.
- Turekian, V.; Macindoe, S.; Copeland, D.; Davis, L.; Patman, R. & Pozza, M. (2015). The Emergence of Science Diplomacy. En L. Davis, & R. Patman (Edits.), *Science Diplomacy. New Day or False Dawn?* Ciudad: World Scientific Publishing Company.
- Turekian, V. (2018). The Evolution of Science Diplomacy. *Global Policy*, 9 (3). Doi: [10.1111/1758-5899.12622](https://doi.org/10.1111/1758-5899.12622).
- Vikhlyaev, A. A. (2005). Science on the tap, not on the top. *International Journal of Technology and Globalisation*, 1 (2), pp. 145-161. Doi: [10.1504/IJTG.2005.007048](https://doi.org/10.1504/IJTG.2005.007048).
- Pickett, W.E., Leggett, A.J. & Chu, P.C.W. (2014). Science diplomacy in Iran. *Nature Physics*, 10, pp. 465-467.
- Wilder, M. et al. (2020). Hydrodiplomacy and adaptive governance at the U.S.-Mexico border: 75 years of tradition and innovation in transboundary water management. *Environmental Science & Policy*, vol. 112, pp. 189-202. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.05.013>

# Percepciones sobre la política de seguridad democrática de Colombia en la frontera Táchira-Norte de Santander (2002-2010)\*

**Ana Marleny Bustamante\*\***

## RESUMEN

El presente artículo evalúa los cambios en la percepción sobre la política de seguridad democrática de Colombia (PSD) y su efecto en la seguridad de la frontera de Táchira y Norte de Santander (TNS) durante el período 2002-2010. Siguiendo la revisión teórica desde las disciplinas que confluyen en el análisis de la seguridad de las poblaciones fronterizas, su interrelación con el entorno local, nacional e internacional se realizó una investigación de tipo

cualitativo con entrevistas a informantes para conocer sus percepciones y contrastarlas a la luz de la teoría y los constructos emergentes de la información cualitativa. Los resultados muestran la emergencia de tres categorías principales: Ambivalencia sobre la capacidad del Estado, oscilaciones en la credibilidad del Estado y pérdida de la calidad de vida. Dichas categorías se subdividen en dimensiones como fortalecimiento y debilidad del Estado,

---

\* Mi agradecimiento al Consejo de Desarrollo Científico Humanístico, Tecnológico y de las Artes (CDCHTA) de la Universidad de Los Andes, Venezuela, por su financiamiento parcial al proyecto código: NUTA-H-400-16-09-B cuyo título es igual al de este artículo. También agradezco grandemente al doctor Douglas Izarra por la revisión metodológica y los comentarios a un primer borrador de este artículo y a Elkin Calles por el apoyo durante la etapa de entrevistas y trabajo de campo.

\*\* Doctora en ciencia política de la Universidad de Liverpool, Visiting Fulbright Scholar en la Universidad Estatal de San Diego. Profesora titular adscrita al Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de Los Andes (Venezuela) [apernia@ula.ve; apernia5@hotmail.com]; [<https://orcid.org/0000-0003-3914-7088>].

Recibido: 27 de mayo de 2020 / Modificado: 22 de octubre de 2020 / Aceptado: 10 de diciembre de 2020

Para citar este artículo:

Bustamante, A.M. (2021). Percepciones sobre la política de seguridad democrática de Colombia en la frontera Táchira - Norte de Santander (2002-2010). *OASIS*, 34, pp. 39-59

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.04>

violencia, éxodo poblacional, desempleo, falta de acompañamiento con políticas de desarrollo, pérdida de libertades y seguridad pública y resiliencia, entre otras. En su conjunto evidencian que la PSD fortaleció relativamente la capacidad del Estado aunque aún necesita rescatar y construir institucionalidad y cambió percepciones sobre las dinámicas de seguridad fronteriza y de la vida en la frontera de TNS. Una evaluación más apropiada requiere mayor investigación a más largo plazo con el fin de evitar los matices y pasiones propios del momento; por lo tanto, es necesario continuar profundizando y evaluando tendencias sobre la PSD en las fronteras de Colombia.

**Palabras claves:** Política de seguridad democrática, frontera, percepciones, Táchira, Norte de Santander.

#### **PERCEPTIONS ABOUT THE DEMOCRATIC SECURITY POLICY OF COLOMBIA IN THE BORDER TACHIRA-NORTE DE SANTANDER (2002-2010) T2**

#### **ABSTRACT**

This article evaluates the changes in the perception about the Democratic Security Policy of Colombia (PSD) and its effect on the security at the border between Tachira y Norte de Santander (TNS) during 2002-2010. Following the theoretical revision from the disciplines that focus on analyzing security and border studies and their local, regional, national and international perspectives, a qualitative research was carried out by interviewing informers on both sides of the border in order to know their perspectives and compare them with the literature.

The results show the emergence of three main categories: ambivalences about the capacity of the State, oscillations on the credibility of the State and the worsening of the quality of life. These categories are divided up into dimensions such as strengthening and weakening of the State, violence, population exodus, unemployment, lack of State support concerning development policies and loss of liberties and public security, among others. In all, the categories show that PSD strengthened the State capacity but it still needs to rescue and build institutionality. It also changed perceptions about border security and life dynamics at the TNS border. A more appropriate evaluation demands more research, with a longer time frame in order to avoid current complexities. Therefore, it is important to continue deepening and evaluating roads of research about the PDD at the Colombian borders.

**Keywords:** Democratic Security Policy, border, perceptions, Táchira, Norte de Santander.

#### **1. INTRODUCCIÓN**

El presidente Álvaro Uribe de Colombia (2002-2010) tuvo como eje principal de su política y acción (doméstica e internacional) de gobierno la política de seguridad democrática (PSD), la cual comprendió dos fases: 1. Formulación y 2. Consolidación, y que se denominó Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD). El énfasis estuvo en la desestructuración de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) (Granada, Restrepo y Vargas, 2009), y que se articuló con la *guerra contra el terrorismo*

iniciada globalmente por Estados Unidos a partir del 11 de septiembre de 2001 ya que se consideraba a Colombia una amenaza para la seguridad regional debido a la evidente debilidad del Estado para controlar su territorio y ser reconocido como el detentador legítimo de poder.

La PSD partió del Plan Colombia del presidente Andrés Pastrana, luego del revés de los Diálogos de Paz y la zona de despeje de San Vicente del Caguán para terminar el conflicto armado (Pizarro, 2003; Russell, 2003). La diferencia sustancial fue la inclusión de la *guerra contra el terrorismo* y redirigir el combate de la droga hacia los grupos armados. El presidente Uribe modificó el Plan Colombia y orientó la PSD al combate de grupos insurgentes a los que calificó de terroristas, para alinear la política exterior colombiana a la de los Estados Unidos (Pizarro, 2003; Monroy y Ochoa, 2009).

El 2002 fue el año de máxima violencia en Colombia luego del recrudecimiento de 1996, cuando las ofensivas guerrilleras y los grupos paramilitares, agrupados en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), la desplegaron contra la población civil. Sin embargo, el 2002 también fue el inicio del declive estratégico de las organizaciones guerrilleras Farc y Ejército de Liberación Nacional, ELN, tanto en expansión territorial como en el desarrollo de sus planes y proyectos (Sánchez y Díaz, 2007).

El triunfo de Uribe en 2002 evidenció el agotamiento del pueblo colombiano con la guerrilla como actor político y confiable, y con la lucha armada entre la guerrilla y las AUC que dejaban de ser percibidas como una lucha de y en las regiones periféricas para convertirse en algo más cercano e importante debido a

que afectaba las vías de comunicación entre las ciudades más importantes y los centros de producción económicos (González, 2006). Más adelante, Uribe logra reelegirse en 2006 a partir de la exhibición del control territorial y debilitamiento de la guerrilla.

La PSD y la PCSD, desplegadas entre 2002 y 2010, incluyeron reformas en las fuerzas armadas, el crecimiento y transformación del aparato de seguridad y defensa del Estado colombiano, un reacomodo de los grupos violentos, la recuperación de las principales carreteras y ciudades y la reducción de la capacidad operacional de los grupos insurgentes, en especial las Farc y las AUC; lo que produjo un punto de quiebre del conflicto (Granada, Restrepo y Vargas, 2009), al punto de llevar al Ministerio de la Defensa a señalar que se estaba en la última etapa del conflicto.

Si bien es cierto que la PSD le ganó la confianza doméstica al replegar los conflictos internos a zonas periféricas y la alianza de los Estados Unidos evidenciada en la ayuda financiera, apoyo logístico y militar al gobierno del presidente Uribe (Cardozo, 2010), no tuvo igual éxito con sus vecinos: Ecuador y Venezuela, países de los cuales dependía para lograr contener a los grupos irregulares (Tickner y Pardo, 2003) en las fronteras comunes, los cuales se veían obligados al repliegue a la periferia o hacia la frontera. Colombia contaba con este apoyo para reducir aún más y eliminar la capacidad operativa de los grupos irregulares en conflicto.

Venezuela y Colombia fueron antagonistas en las visiones sobre el desarrollo, la economía y sociedad o la política exterior. La PSD, así como la proximidad colombiana a Estados

Unidos, fueron criticadas y rechazadas por el gobierno venezolano, que no solo se opuso enfática y comunicacionalmente, sino que produjo fuertes desencuentros bilaterales: 1. La firma de un tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos, que luego se usó como argumento para justificar el retiro de la Comunidad Andina, 2. El bombardeo a las bases de las Farc en Ecuador y la muerte del máximo dirigente de las Farc Raúl Reyes, desencadenó una fuerte crisis diplomática con amenazas bélicas y, 3. El uso de las bases aéreas por parte de Estados Unidos en territorio colombiano y el posible desbalance armamentista entre países, entre otros. Al respecto, Cardozo (2010) señaló que políticamente “la construcción de la alianza Colombia–EE.UU. luce tan fuerte como la erosión y aumento de tensiones entre Venezuela – Colombia y EE.UU.” (p. 10).

Estos desencuentros binacionales causaron un impacto en la dinámica y vida fronteriza a la cual se le agrega una creciente inseguridad pública (Morffe, 2014). Se destaca la ralentización de lo institucional, visible en las comisiones binacionales que trataban asuntos fronterizos: la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) sobre asuntos de seguridad fronteriza dejó de funcionar en el 2002 y la Comisión de Integración y Asuntos Fronterizos (Copiaf) que venía trabajando desde 1989 y que se reunía semestralmente, dejó de reunirse en 2007 (Cardozo, 2011).

Así, la necesidad de cooperación de los países vecinos de la PSD conflictúa con las de sus visiones de país y con sus políticas exteriores; dejando a las fronteras y sus habitantes en el medio, sin capacidad de acción indepen-

diente y con creciente inseguridad pública. Concentrar la seguridad en lo militar (Fuerzas Armadas Nacionales), dejó en un muy lejano segundo plano el aparato de resguardo, control, vigilancia y seguimiento policial que requiere la vida pública y ciudadana (Morffe, 2014).

En razón a lo expuesto se busca responder preguntas tales como: ¿Cuáles son los cambios que se perciben en la dinámica fronteriza derivados de la puesta en práctica de la política de seguridad democrática y de la política de consolidación de la seguridad democrática de Colombia?, ¿pueden atribuirse estos cambios a la militarización de la política de seguridad fronteriza de Colombia?, ¿cuáles han sido los grupos más afectados de las comunidades locales por estos cambios?, ¿cómo se han adaptado los miembros de las comunidades fronterizas a la realidad cambiante en la frontera?, ¿en qué medida los desencuentros en las políticas de los gobiernos de Colombia y Venezuela durante el período 2002-2010 han afectado la percepción de la frontera y del otro país?

El artículo consta de 5 partes principales: La primera se dedica a la presentación del problema de investigación, seguido de la revisión de la literatura desde las perspectivas de los estudios de seguridad en las fronteras para incluir el de seguridad fronteriza. La tercera parte señala la metodología seguida, mientras que la cuarta se dedica a la presentación de los resultados para, finalmente, en la quinta parte se interpretan y analizan los resultados, conclusiones y aportes al área del conocimiento, así como las posibles líneas a seguir para continuar avanzando en el conocimiento del tema de la seguridad fronteriza.

## 2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

La literatura sobre fronteras ha dado paso a conceptos y estudios que parten de la población que habita en esos lugares (Martínez, 1994; Grimson, 2000; García Canclini, 2000; Paasi, 1999; Kolossov, 2005; Newman, 2012; Kolossov y Scott, 2013; Bressan, 2016). Si bien es cierto que el referente principal sigue siendo el Estado-nación, la realidad del creciente poblamiento de las fronteras internacionales obliga a considerarlos como tema de estudio particular por las distintas disciplinas de las ciencias sociales en donde a los conceptos tradicionales es obligante añadir al límite internacional, la cooperación y los intercambios transfronterizos de los pobladores de la frontera como factores interviniéntes. Ello a pesar de los avances y retrocesos de procesos y tendencias globales como la globalización y la integración regional.

Desde la perspectiva de los estudios sobre fronteras, antes del 11/09 el mundo estaba racionalizando, en términos de políticas y acciones, el desmembramiento de la Unión Soviética, la aceleración de la integración regional y del proceso de globalización (Newman, 1999). Esta racionalización había llevado a pensar que los límites serían más simbólicos que reales en el sentido que las personas y los bienes se movían y moverían con creciente libertad a través de los límites y las fronteras (Paasi, 1999) y que las poblaciones asentadas en estos espacios tendrían una función más relevante en la construcción de nuevas identidades y en el diseño de las políticas internacionales de los Estados. Adicionalmente, y desde diferentes perspectivas metodológicas, los estudios sobre

fronteras, incluyendo la geografía y las ciencias políticas, han propuesto marcos teóricos que, sin ignorar el papel del Estado, abren vertientes de análisis político-territoriales tales como la política-práctica-percepción (PPP), además de las realistas, funcionalistas y neo-funcionalistas, y la gobernanza multinivel dentro de la disciplina de las relaciones internacionales (Kolossov, 2005; Brunet-Jailly, 2006; Kolossov y Scott, 2013). Tanto el PPP y el enfoque de la gobernanza multinivel incorporan el estudio del Estado y de las nuevas configuraciones políticas utilizando escalas y niveles para dar cuenta del diseño y puesta en práctica de políticas (local, subregional, nacional, regional, entre otras) (Koff, 2008). Muchos estudios tienden a centrarse en las percepciones sociológicas, antropológicas y geográficas acerca de la vida, las venturas y desventuras de la población fronteriza (Martínez, 1997; Paasi, 1999; Kearney, 1998; Observatorio de Venezuela, 2018; Observatorio de Venezuela, 2019; Mouly, Idler y Garrido, 2015; Bressan, 2016).

La literatura sobre seguridad tiende a definirla respecto a las amenazas y miedos, y si se está más o menos seguro según la amenaza percibida o el miedo percibido y el poder para enfrentarlas (Orozco, 2006). Tradicionalmente la seguridad en el campo de las relaciones internacionales se ha centrado en poder y conflicto y han sido enfocados, inicialmente, desde el realismo, idealismo y grosianismo. Cada uno ha dado origen a modelos de seguridad y ha permitido en su conjunto acuñar conceptos como el de seguridad social, colectiva, democrática, global e internacional, entre otras. Ahora bien, lo público ha dado origen a la seguridad del Estado y esta se subdivide en: la propia del

Estado (militar) y la del ciudadano (seguridad pública) (Orozco, 2006; Arteaga, 2012).

Los estudios y análisis sobre seguridad previos a 11/09 estaban pasando a ser eje articulador de las relaciones internacionales (Orozco, 2006) en la cual se dio inicio a la etapa *interméstica* mediante la cual la seguridad del Estado se refiere a su capacidad para enfrentar amenazas y desafíos internos y externos que venía caracterizando las doctrinas de seguridad y defensa de la nación (González y Betancourt, 2018). La seguridad también se interpretó como resultado de la identidad de los grupos, colectividades e instituciones del sistema que construyen lazos de solidaridad infranqueables. Siguiendo a Orozco, otro giro importante de la seguridad fue la preservación del ser humano y de “la garantía de las condiciones materiales necesarias para el desarrollo libre de sus capacidades” (p. 167) lo que llevó al surgimiento de conceptos y modelos como el de seguridad global, que ponía el acento en la responsabilidad de la comunidad internacional para proteger la necesidad de los pueblos, dejando de lado o acompañando al Estado, según el caso, en el diseño de las políticas de seguridad para proteger a la población vulnerable.

En Latinoamérica, la seguridad deja de ser vista únicamente como seguridad y defensa del Estado y su territorio (especialmente en sus confines) para incorporar al ciudadano a la seguridad pública y a la administración de justicia, aunque la teoría y la práctica de la misma continúen permeadas por la seguridad, la defensa, la territorialidad y la soberanía (Arteaga, 2012; Peña, Sierra-Zamora y Hoyos, 2019). La estrecha e histórica relación con Estados Unidos es un elemento a destacar en la definición

y puesta en práctica de estrategias y políticas de seguridad internacional en Latinoamérica, en particular en Colombia donde se destacan percepciones similares del enemigo y las amenazas entre las que se incluye el comunismo y la lucha contra las drogas; al igual que respuestas y alianzas multilaterales de acción (Rodríguez, 2015; González y Betancourt, 2018; Hernández y Romero-Arias, 2020).

Las políticas de seguridad y fronteras aceptaban la idea de que el Estado-nación se diluiría más rápido, que los Estados Unidos era el único super poder militar y que vendrían tiempos de paz duradera (Human Security Centre, 2005), en donde los conflictos serían más domésticos que internacionales (Kolossov, 2005; Kolossov y Scott, 2013). Los conceptos y las políticas de seguridad que se adaptaban al enfoque realista daban paso a enfoques alternativos relacionadas con la “seguridad humana”, la cual “en vez de centrarse en los intereses del Estado-Nación, se concentraban en los intereses de los seres humanos y en cómo protegerlos y proteger sus comunidades de peligros” (Farson, 2006, p. 29). El enfoque de la *interdependencia compleja* de Keohane y Nye (1987) se aceptaba para explicar las dinámicas fronterizas y ello implicaba el reconocimiento de las complejas interacciones subyacentes entre los Estados y el soslayo de las acciones militares para defenderse o protegerse del otro.

El 11/09 produjo una reacción drástica e inmediata y el retorno a la visión realista. Una vez más, los intereses nacionales y el Estado-nación ocuparon prioridad en la agenda de la política exterior, de seguridad y fronteriza. El impacto más inmediato y visible tomó lugar en la percepción de la seguridad y en las fronteras.

También dio fuerza a los ejecutivos nacionales como decisores y diseñadores de la política de seguridad nacional y fronteriza en lo particular (Hernández y Romero-Arias, 2020). Las adaptaciones para incorporar otros niveles y actores sociales en su diseño se reducen, en los países donde habían sido incorporadas, o no se producen, como en el caso de Venezuela.

Las fronteras se convierten en una amenaza a la seguridad de Estados Unidos (Brunet-Jailly, 2006; Rodríguez, 2015; Hernández y Romero-Arias, 2020) en primer lugar y del resto del mundo paulatinamente en donde factores migratorios se unen a la amenaza global del terrorismo. El comercio, inversión, migración abierta y lucha contra el narcotráfico pasaron a ocupar un segundo lugar después de la “guerra al terrorismo” y la seguridad nacional global y en las fronteras (Ramos y Woo, 2004; Bailey y Chabat, 2002).

Los estudios de seguridad, tradicionalmente otorgan al Estado (y generalmente al ejecutivo) la función de garantes y en un mayor o menor grado la seguridad depende de la eficiencia del Estado. Y a pesar que el cambio hacia estudios que enfoquen la seguridad pública (ciudadana) se mantiene como área de estudio, no hay preocupación particular por examinar la seguridad pública en fronteras.

Quienes estudian la seguridad pública en Latinoamérica la ven como consecuencia de factores sociales generadores (pobreza y desigualdad), conflicto entre grupos sociales (lucha de clases: victimario-victima), formas simbólicas de identidad cultural (estatus) y fragmentación urbana entre otros (Arteaga, 2012). Poco o nada se dedica al estudio de la seguridad pública en contextos de amenazas

o temores (aparentes o reales) derivados de la debilidad y la fragmentación estatal y del predominio de prácticas de seguridad y defensa (militar) como es el caso de la seguridad en las fronteras y en la frontera colombo-venezolana, donde la “guerra contra el terrorismo”, surgida luego del 11/09 de 2001 en Estados Unidos, y a la cual se incorpora a los grupos armados/insurgentes ilegales como parte de la política de su seguridad internacional, y que Colombia respalda y asume mediante la PSD que combina la lucha antinarcóticos y la contrainsurgente (González y Betancourt, 2018). En esta frontera, la falta de legitimidad del Estado, derivada del escaso control sobre el territorio y la población, se combate con militarización, como el recurso más efectivo y probado en materia de seguridad pública del Estado, para centralizar y recuperar el control territorial en zonas capturadas por el crimen organizado (Hernández y Romero-Arias, 2020). Es decir, es la estrategia que permite fortalecer al ejecutivo en situaciones convulsas y amenazas *intermésticas*. El desencuentro con la política de seguridad venezolana, que aunque igualmente opta por la militarización para garantizar la legitimidad del gobierno persigue objetivos opuestos a Colombia. En ambas situaciones los conceptos y prácticas de seguridad ignoran al ciudadano y refuerzan lo militar.

El estudio de la seguridad fronteriza en Colombia-Venezuela y en Suramérica ha sido escaso, a pesar de su relevancia para el futuro de la zona de frontera. La mayor parte de la literatura acerca de las relaciones entre Colombia y Venezuela en los últimos años se ha centrado en las diferencias ideológicas entre los dos gobiernos (Páez, 2009; Cardoso, 2010 y 2011;

International Crisis Group, 2004 y 2011) en la alineación del gobierno colombiano con la política de seguridad de los Estados Unidos luego del 11 de septiembre de 2001 (Andrade, 2005). Pero el efecto de la PSD en la frontera común no se ha estudiado.

Algunos de los trabajos más recientes sobre seguridad en las fronteras incluyen el de Fernando Carrión y Johanna Espin (2011), quienes se han dedicado a investigar la gobernanza de la seguridad ciudadana, enfatizando en la necesidad de adelantar políticas domésticas e internacionales comunes para evitar y disminuir el flagelo de la inseguridad y los impactos sociales, económicos, políticos e incluso ambientales. Por su parte, Jenne (2014) revisa la agenda de seguridad fronteriza de Colombia y los efectos transversales en el caso colombo-venezolano, destacando que las zonas fronterizas aún adolecen de presencia significativa del Estado y son, además, el escenario donde se concentran amenazas como el narcotráfico, el crimen organizado y los grupos armados no estatales. También destaca que los problemas limítrofes aún pendientes siguen permeando la agenda de seguridad en detrimento de la atención a las nuevas amenazas. Morffe (2014) analiza el riesgo percibido en la seguridad ciudadana desde el habitante de frontera, mediante un estudio cualitativo, para concluir que la frontera común tiene problemas de seguridad, incluyendo violencia, secuestros, “extorsión”, narcotráfico, entre otras actividades criminales. La coordinación internacional entre los dos países ha sido problemática.

La revisión nos muestra que no hay estudios sobre la PSD y su percepción en la frontera colombo-venezolana o en la de TNS, lo que

permite destacar la importancia del estudio dado que la misma fue eje central del gobierno de Álvaro Uribe y fuente de conflicto entre Colombia y Venezuela por lo que su impacto en la frontera tiene valor para comprender los cambios en las dinámicas fronterizas y si la PSD ha sido fuente de inestabilidad e inseguridad, con sus consecuentes efectos en la seguridad humana y el desarrollo regional fronterizo.

### 3. METODOLOGÍA

El estudio es de campo, exploratorio y cualitativo en el que se hace una aproximación a los diferentes constructos y categorías implicadas. Una de las características fundamentales de la investigación cualitativa es la importancia que se atribuye al contexto. La investigación de campo se desarrolló y obtuvo datos directamente en San Cristóbal y San Antonio-Ureña por el lado de Venezuela y San José de Cúcuta, Villa del Rosario y La Parada por el lado colombiano, por lo que las poblaciones están ubicadas en el espacio fronterizo entre Táchira y Norte de Santander y se convierten en ciudades de tránsito transfronterizo.

Se adopta la teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 1967; Strauss y Corbin, 2002) para obtener teoría desde los datos. Resaltan en esta teoría el muestreo teórico, la comparación constante y la codificación teórica. En el muestreo teórico el autor decide los sujetos u objetos que le proporcionan información relevante (Flick, 2004). La decisión sobre el volumen de los datos es la saturación teórica, entendida como “un criterio para juzgar cuándo dejar de muestrear los diferentes grupos relevantes a una categoría” (Glaser & Strauss,

1967, p. 61). A continuación se describe el proceso seguido.

Las entrevistas se caracterizaron por ser a profundidad ya que se realizaron en varias etapas. Las preguntas fueron abiertas y el orden se adecuó a los participantes; se creó la confianza por carácter amistoso; atendieron el contexto social y se ajustaron al lenguaje del entrevistado. Se conversó, en repetidas oportunidades, con los informantes, pues era necesario un clima psicológico de cordialidad y confianza. Una vez logrado se realizó la entrevista formal a cada informante en la que se constató un intercambio comunicacional fluido y permanente. En total fueron seis preguntas, a saber:

1. Cambios principales que trajeron a la frontera las iniciativas de la PSD y PCSD de Colombia.

2. Influencia de los desencuentros gubernamentales en la dinámica fronteriza.

3. Militarización de la comunidad norte-santandereana/tachirense con la PSD.

4. Grupos de la comunidad (en Norte de Santander y Táchira) más afectados por los cambios en la política de seguridad de Colombia.

5. Adaptación de los distintos sectores de la comunidad a las realidades cambiantes en la frontera y en los cruces fronterizos.

6. Percepción sobre la región fronteriza de Táchira-Norte de Santander y cómo ha continuado cambiando después de esta fecha.

Las entrevistas se realizaron durante tres años y medio (enero 2015-julio 2019) debido a las dificultades logísticas y de agenda de los entrevistados, así como a los cambios de gobiernos regionales y locales.

Se partió de una estimación de diez informantes, que se fue elevando, en parte, con la utilización del muestreo en cadena (Hernández, Fernández y Baptista, 2014), y en parte, por la negativa de informantes a aportar información que consideraron sensitiva y que les generaba temores de correr riesgos importantes. El número de informantes contactados se elevó a 50, y a partir de allí se eliminó a quienes reusaban profundizar y aportar información relevante o de calidad. Ello contribuyó a que el tiempo estimado para realizar el trabajo se extendiera significativamente. Se buscó entrevistar a las autoridades nacionales, regionales y locales de cada país; y a los grupos sociales más relevantes de la frontera (comerciantes, industriales y profesionales) con el fin de obtener la información que permitiera lograr los objetivos.

En definitiva, se hizo una aproximación a 50 actores (25 de cada lado) y se obtuvieron 15 respuestas, de las cuales solo 8 aportan información relevante por lo que se optó por trabajar con las respuestas de esos 8 informantes. La distribución final de los informantes es la siguiente: ver tablas 1 y 2.

El estudio de las percepciones implica adentrarse en el mundo individual y subjetivo del informante. Es conocer la forma en que los factores externos (culturales y sociales) influyen en la percepción que el individuo tiene de sí mismo y de su entorno. Se refiere a procesos individuales vinculados a “mecanismos sensoriales y de cognición” (Atar, 2010, p. 10) y, en consecuencia, significa analizar cómo los individuos o los grupos se sitúan ante determinados objetos.

La información obtenida se analizó conforme al procedimiento sugerido por Hernán-

**Tabla 1**  
**Distribución de informantes que aportan información relevante**

INFORMANTE	COLOMBIA	VENEZUELA
De política nacional (gobierno, economía)	2	-
De política regional/local (gobierno economía)	2	1
Actores locales	1	2
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>3</b>

**Tabla 2**  
**Caracterización de los informantes**

NÚMERO	IDENTIFICACIÓN	SECTOR	ESCENARIO
1	S1	Gubernamental	Colombia, nacional
2	S2	Gubernamental	Colombia, nacional
3	S3	Gubernamental	Colombia, regional
4	S4	Gubernamental	Colombia, local
5	S5	Gubernamental	Venezuela, regional
6	S6	Privado	Frontera
7	S7	Privado	Frontera
8	S8	Privado	Frontera

dez, Fernández y Baptista (2014): (a) organización de los datos para verificar su pertinencia y calidad; (b) transcripción del material; (c) análisis, para lo cual se desarrolló un proceso de codificación abierta que permitió generar las siguientes categorías:

- a. Ambivalencia sobre la capacidad del Estado.
- b. Oscilaciones en la credibilidad del Estado.
- c. Pérdida de la calidad de vida.

Este procedimiento se realizó de forma manual y con el mismo se estima existe el rigor científico relacionado con la ética de la investigación y del investigador (Sandin, 2013). Se incluyen: privacidad y confidencialidad; consentimiento informado y estancia en el

campo. La privacidad y confidencialidad condujeron a la protección de la identidad de los informantes y se evitó suministrar información que permitiera su identificación. De la misma manera, se explicó a los entrevistados el propósito de la investigación, se solicitó su consentimiento para el uso de su información y, finalmente, se aseguró una estancia adecuada en el campo; la cual comenzó con los primeros contactos en cada uno de las poblaciones de la frontera estudiada, lectura de la prensa escrita y digital, y se extendió por el tiempo necesario hasta alcanzar la necesaria confianza para la realización de la entrevista. Producto del trabajo desarrollado se obtuvieron los resultados que se presentan a continuación.

## 4. RESULTADOS

En adelante se presentan los resultados de las entrevistas según las categorías surgidas del trabajo de campo y las interrogantes planteadas en las entrevistas: Ambivalencia sobre la capacidad del Estado, oscilaciones en la credibilidad del Estado y pérdida de la calidad de vida. Dichas categorías se subdividen en dimensiones.

### 4.1. Ambivalencia sobre la capacidad del Estado

Los informantes perciben distintas situaciones vinculadas al papel, fortalecimiento, militarización y debilidad del Estado entre la que se incluye la falta de alcanzar acuerdos con Venezuela, otros que lucen contradictorios y que permiten denominar a esta categoría: ambivalencia sobre la capacidad del Estado. Así, surgen dimensiones tales como: fortalecimiento, debilidad del Estado y aumento de la violencia.

4.1.a. *Fortalecimiento del Estado*: Es considerado como el esfuerzo del Estado por establecer el control del territorio, y de la población como legítimo garante de la violencia, la militarización y recuperación de la institucionalidad. Es expresado como positivo y con opiniones como la de "...la percepción de un Estado Fuerte" (S5) y la "...recuperación del control del Estado sobre la mayor parte del territorio nacional..." (S5), el "...ganarle terreno a estos grupos alzados en armas en las fronteras, pues el aparato militar colombiano empieza a tener credibilidad y empieza a adelantar sus fichas, a mover sus ejércitos (S7).

"La PSD es una política nacional que se centró en el copamiento y en la necesidad estricta que tiene Colombia, que los actores del Estado colombiano tengan el monopolio de la fuerza y el monopolio del orden y de la restauración de la legalidad" (S7) y así, para algunos se evidenció "...por ejemplo en el Municipio del Tarra, se creó la Brigada Móvil No. 23 del Ejército Nacional, y se aumentó el pie de fuerza de la policía acantonada en la estación de policía se pasó de 12 miembros a 25..." (S1), en el Catatumbo nortesantandereano y en otras zonas con la puesta en práctica de "nuevos esquemas y divisiones militares" (S2) que en detalle evidencian la militarización y confianza de la población en la misma:

Aumentó la militarización el pie de fuerza... Y se empezó a ver más pie de fuerza en las fronteras. Empezaron las fuerzas de tarea Omega, las fuerzas de tarea Vulcano. Se vio como toda la ayuda militar de los Estados Unidos empezó a llegar a Colombia... se notó de manera importante el aumento del pie de fuerza, armamentos más sofisticados, aumento de la credibilidad de los militares. El gobierno les dio suficiencia para poder funcionar, los estaba amparando y pues obviamente se estaba viendo el trabajo que se estaba haciendo (S7).

También

...bajo un principio de restablecimiento de la fuerza y seguridad de la autoridad pública,... devolver el espacio a muchos alcaldes, que si bien nos acordamos, eran más de 300, casi 400 alcaldes que no habían podido ejercer desde su territorio. Y primero el restablecimiento de esa autoridad, tanto la local, como la regional, como la nacional era necesario y

por eso se desplazó todo ese componente fuerte, de fortalecimiento del ejército, de fortalecimiento de la autoridad pero combinado también con un ejercicio de desarrollo comunitario importante y haciendo de Colombia un Estado comunitario donde sabemos que las mismas bases deben producir el ejercicio de las propuestas de los proyectos de desarrollo local (S2).

En fin, aumentó la “...institucionalidad y la legalidad... cuando los alcaldes han podido volver a sus municipios” (S2).

*4.1.b. Debilidad del Estado:* Se asume como tal a la asociación del componente armado del Estado con los grupos alzados en armas contra el Estado y las limitaciones del gobierno para lograr acuerdos o reconocimiento de la PSD por parte de Venezuela. Así el avance en fortalecimiento Estatal se vio empañado por la opacidad y la asociación del Estado con las Autodefensas Unidas de Colombia.

La opinión generalizada es que “La seguridad brindada era compartida entre la policía, el ejército y los grupos de autodefensas, más conocidas como AUC....” (S4). “La SD inicialmente empieza a funcionar con el apoyo del Estado a los grupos paramilitares” (S7). En definitiva, se recurrió a métodos poco ortodoxos.

... la presencia de las AUC, con comandancia de Mancuso, el Iguano, entre otros, llegó a hacer operaciones paramilitares con acciones violentas de muerte a productores, recolectores, transportadores y otros vinculados a estas actividades del narcotráfico. Las AUC coparon casi todo el NS donde hicieron “limpieza” contrainsurgente con asesinatos, desapariciones y migración forzosa en gran número. Hubo también bastantes homicidios de personas inocentes... (S6)

Adicionalmente se destaca que la PSD evidenció el incremento de la falta de cooperación por parte de Venezuela, lo que deterioró la institucionalidad estatal colombiana en el escenario suramericano. Es decir, el poder internacional del Estado se afectó negativamente con la PSD y con los desencuentros con Venezuela. Se “... exigía se reforzara la seguridad de las fronteras a fin de neutralizar ... bandas criminales, Bacrim, ... hizo falta ... colaboración de las fuerzas armadas de Venezuela que no ...en frenar a los criminales que huían desde Colombia...” (S1) y “... en las fronteras... los grupos al margen de la ley” se fueron “... más allá de la línea de frontera para resguardarse y mantener una posibilidad de acción desde detrás de la línea fronteriza; lo que le permitía establecer como una especie de burladero a la fuerza armada” (S2) “... de no haber ocurrido tantos desencuentros la lucha contra las Bacrim habría sido más eficiente pues... muchos de los delincuentes huían hacia Venezuela” (S1).

También hubo pérdidas en la cooperación e integración binacional que afectaron la frontera “Los dos países perdieron demasiado, tanto en lo político, lo económico y lo social”. “...Con la salida de Venezuela de la CAN, el dinamismo económico binacional se vio afectado... la ZIF...” (S6) fue uno de ellos y, “Los históricos lazos de cooperación entre las poblaciones de Norte de Santander y Táchira, entre sus gobernantes, empresarios y sociedad civil se fueron deteriorando lentamente” (S8). “Se fueron perdiendo los espacios de un diálogo constructivo y de un actuar concertado entre nortesantandereanos y tachirenses. Las reuniones de gobernadores y alcaldes fronterizos y gremios se fueron haciendo cada vez

menos frecuentes y con intereses cada vez más distantes (S8).

*4.1.c. Aumento de la violencia:* Aunque forma parte de la debilidad del Estado, merece un segmento aparte dado el énfasis en el control y recuperación del territorio mediante incursiones militares. La violencia legítima del Estado se destacó en las dimensiones fortalecimiento y debilidad del Estado, donde si bien es apreciada también es criticada por su relacionamiento con grupos alzados en armas al margen de la ley (entiéndase las AUC, entre otros, con la excepción de las Farc). Y es la violencia de estos últimos, en asociación con sectores de las Fuerzas Armadas Nacionales, a los que se le atribuyen mayores actos de violencia y el predominio de la opacidad y secretismo propios de las actividades militares que dificultan una evaluación aproximada y transparente de la PSD.

En primer lugar se destaca que “los paramilitares tenían todo el poder de las fronteras durante la SD”, e imponían el control mediante la violencia ilegítima. “Existieron esos hornos donde metían a la gente, donde cremaban a la gente, quien no estuviese de acuerdo... las leyes que los paramilitares colocaban en la frontera,..., la gente era cremada y desaparecida en esos hornos aquí en la frontera del Norte de Santander” (S7). Es decir, “...es la población civil, las personas que no están metidas en el conflicto... pierden sus hijos, pierden sus padres, desplazamientos forzados, desapariciones, secuestros... Entonces esta población de frontera, que no estaba inmiscuida en el conflicto, es la que se ve más afectada...” (S7) por la violencia.

Así, hay quienes señalan que hubo “... sectores menos favorecidos, pero con menos

peso en la opinión pública,... Especialmente la población desplazada la gran mayoría por el accionar de los paramilitares” (S8), que hubo abusos que afectaron a los sectores rurales “...una forma generalizada en los campesinos (áreas rurales). Familias enteras fueron masacradas y sus propiedades destruidas por incendios premeditados,...en muchos casos, tener que vender predios en el valor que les pagaran los paramilitares y desplazarse para no ser asesinados” (S4). “Los grupos de población desplazada que eran campesinos de las zonas del Catatumbo y aledaños a estos territorios indígenas y personas dedicadas a las actividades de la coca” (S6), que fueron objeto de la violencia de “las AUC, del ejército y la policía” (S7).

En segundo lugar crecen “... estructuras más ilegales y más fuertes en las zonas de frontera” (S2), y se produce un aumento de los delitos “...con los grupos al margen de la ley se incrementaban los delitos de impacto (extorsión, homicidio, secuestro en zonas de frontera) (S3) por lo que, se “produjo un impacto negativo” (S7).

En resumen, las percepciones sobre la incidencia de la PSD muestran que la capacidad y poder del Estado sobre el territorio, aunque deficiente, avanzó significativamente a pesar que no alcanzó a producir una recuperación institucional que permitiera la preeminencia del Estado (gobierno) como bien superior a recuperar y construir en Colombia y en su relacionamiento internacional.

#### **4.2. Oscilaciones en la credibilidad del Estado**

La percepción generalizada es que la credibilidad del Estado tuvo dos momentos claramente

diferenciados: El primero de confianza y credibilidad general y creciente en la capacidad y uso de la violencia legítima, y el segundo de críticas y desconfianza que se destaca en las dudas sobre la puesta en práctica de la PSD.

En Norte de Santander hubo períodos de relativa calma: “el principal cambio que se tuvo a lo largo de la frontera T-NS fue volver a sentirnos seguros y libres de la extorsión a que éramos sometidos por la guerrilla del *EPL* y *ELN*” (S4), el departamento creció y estuvo “apto para todo tipo de actividades comerciales, industriales y agrícolas” (S4). También se destaca la protección brindada a la sociedad en general porque “ningún grupo social se afectó negativamente, contrariamente los gremios sociales y defensores de DD.HH. eran protegidos por el Estado” (S3) a defensores de derechos humanos “... se les brindaba protección... la sensación de seguridad en los habitantes del lado colombiano empezó a crecer... La SD del expresidente Uribe permitió que las civiles se incorporaran a este proceso colaborando con información y trabajando en equipo con las autoridades” (S1). En definitiva, “Los comerciantes y grupos de la sociedad civil de ambos países la aceptan porque buscan mejorar las relaciones y las condiciones de vida de sus ciudadanos” (S5). En síntesis la percepción es que

la gran mayoría de sectores sociales en Norte de Santander se sintieron beneficiados ...el poder movilizarse por las carreteras, la sensación de la derrota a las guerrillas, la llegada de batallones antiguerrillas, la disminución de los secuestros y las extorsiones le dieron a la población una fuerte sensación de que se estaba recuperando la seguridad y el orden social (S8).

La credibilidad y confianza se deteriora al percibirse de las consecuencias negativas para la población. Así, los efectos “...son diversos, ...lo que ha propiciado es una pérdida de confianza” y se termina “...haciendo una fractura en la interlocución necesaria de... los ejércitos, las policías... las autoridades que luchan contra el contrabando y la ilegalidad...” (S2).

Para la población, la “...presencia militar...” (S4) estuvo acompañada de violaciones a distintos derechos humanos y que ya empezaban a hacerse públicos para 2010. Entonces, “al 2010 ya se hablaba de los abusos de las AUC en todos los órdenes: en lo social se abusaba de niñas y jóvenes al ser convertidas en esclavas sexuales además de la práctica de abortos en los campamentos, las masacres de campesinos, los falsos positivos...” (S4) y desde el punto de vista económico se observaba “la extorsión a empresarios y los asesinatos a quienes no ‘co-laboraban’ (S4). Pero es solo una década más tarde cuando se estima están apareciendo casos que evidencian los desmanes y violencia, y que en definitiva restan credibilidad a la psd.

#### **4.3. Pérdida de la calidad de vida**

La calidad de vida tiende a asociarse a necesidades básicas satisfechas, libertades y seguridad pública que, acompañadas de políticas del Estado adecuadas, permitan el desarrollo y la potenciación de la capacidad creadora y de cualidades de creatividad y adaptabilidad para hacer un mejor uso de los recursos. La pérdida o deterioro del acceso a la satisfacción de necesidades y de las libertades básicas, así como de la seguridad pública, aunado a la falta de políticas de desarrollo apropiadas, aun

cuando no disminuyan la capacidad creadora y la adaptabilidad de la población hacen que dichos esfuerzos y resultados sean menos halagadores. De esta aproximación al tema surgen las siguientes dimensiones:

*4.3.a. Aumento de desempleo:* El caso que el comercio fronterizo se mantuviera sin grandes cambios no explica el deterioro de las condiciones de vida de la población. San José de Cúcuta se muestra como “la primera ciudad en índice de desempleo” (S4) de Colombia. Se destacan variaciones por períodos ya que “Se pasó de la prosperidad y seguridad (2002–2007), a “la incertidumbre, desplazamiento, retorno a la violencia y a la criminalidad de 2008 en adelante...” (S4), en muchas zonas de Norte de Santander, en especial hacia Sardinata y Catatumbo en general disminuyeron el empleo y subempleo.

*4.3.b. Éxodo poblacional:* El aumento de la violencia contribuyó decididamente a que, en general, la población civil optara por desplazarse o irse a otras zonas de los países. Para 2016, el informante S2 destaca que los indicadores sociodemográficos de Colombia muestran que

... Colombia está perdiendo el 1% de la población en zonas de frontera. Hace 26 años, el 25% de la población colombiana estaba ubicada en zonas limítrofes y de frontera... Hoy día, de ese 25% estamos en el 9%... La salida de la población de las zonas de frontera es un indicador tremadamente preocupante y es donde yo creo que tenemos que hacer énfasis para que la frontera tenga una buena perspectiva (S2).

Según este informante, ese año confirma estadísticamente la tendencia de pérdida de población de la década anterior.

*4.3.c. Pérdida de libertades y de la seguridad pública:* Las restricciones y limitaciones a la libertad de información y expresión se destacan con la opinión de que “...no teníamos acceso total a muchas cosas... Había cosas que no podíamos registrar, decir. Teníamos que hacer silencio... porque el gobierno... no tenía control con lo que ocurría con los grupos alzados en armas ahí en la frontera...” (S7).

En cuanto a la seguridad pública se argumenta que la intención del gobierno de “... fortalecer las actividades y presencia de los órganos de seguridad a lo largo de las fronteras y en todo el territorio nacional...” (S3) tuvo sus oscilaciones. Hay quienes consideran que hubo pacificación inicialmente y que la inseguridad retornó luego porque “En materia de seguridad en el año 2010, que recuerde, no había tanta presencia de insurgencia guerrillera en las zonas fronterizas...” (S1), pero “Muchas de las democracias locales fueron permeadas por dineros del contrabando de la gasolina, del narcotráfico, del mismo conflicto y las últimas dos décadas nos han permitido un poco ponerle el reflector a la frontera...” (S2).

Norte de Santander

...es uno de los más afectados por la violencia del conflicto colombiano en las últimas tres décadas. En particular el Catatumbo ha sido una de las regiones más disputadas por todos los grupos al margen de la ley por los cultivos de coca y su cercanía a Venezuela (S8).

Y a pesar que en la categoría oscilaciones en la credibilidad del Estado se informa que hubo respeto por las organizaciones de derechos hu-

manos, las dimensiones debilidad del Estado y aumento de la violencia mostraron que hubo severas violaciones de DD.HH.; por lo que las libertades básicas y la seguridad pública estuvieron muy amenazadas.

*4.3.d. Falta de políticas de acompañamiento:* Para la población “es difícil adaptarse,... hacen que todo sea impredecible... Nuestras instituciones se ven obligadas a adaptarse a estos vaivenes para tratar de apoyar y controlar lo que de allí surge” (S1). Pero predomina en “lo económico”, se fortalece “el rebusque” diario (S4) sin mayores apoyos en políticas sociales o económicas.

A lo anterior se contrapone la percepción de que en ningún momento el orden “...no lo tenían los Estados, sobre todo el Estado colombiano y creo que el venezolano tampoco,... durante ese tiempo nunca han tenido control de sus fronteras” (S7). Pero... la percepción de la gente “durante todo este tiempo fue, del predominio del desgobierno, cero desarrollo, cero propuestas para la gente de la frontera, perdido el orden de la frontera,...” (S7). Así, para algunos “... la frontera es una parte de la sociedad muy noble con exigencias particulares que no son atendidas como prioritarias por ningún gobierno...” (S5).

*4.3.e. Resiliencia:* En términos generales, los distintos actores destacan que la población fronteriza tiene “la ventaja ... que está en constantes cambios, son dinámicas, se adaptan muy rápidamente a las nuevas condiciones” (S5) y que “en general las comunidades fronterizas se van adaptando a las condiciones de los actores dominantes en cada momento..., tratando de mantener su modo de vivir a partir de la relación fronteriza” (S8), “...actualmente

esta masa llamada frontera sigue mostrando su lado más amable y dinámico siendo en la práctica un canal humanitario de hecho y no por decreto” (S4).

*4.3.f. Creatividad:* La creatividad para afrontar las amenazas y cambios, según los entrevistados, mantuvo el comercio binacional fronterizo sin grandes cambios, con la excepción de las fluctuaciones derivadas del “... cierre de los pasos... el diario cruce de la frontera y las diversas actividades que de ello se desprenden no cambiaron de forma radical” (S5).

Finalmente, la revisión de las percepciones a las interrogantes planteadas coinciden en afirmar que la frontera de TNS fue una zona muy afectada por la PSD debido a que, territorialmente, su énfasis fue el centro del país y la recuperación de la movilidad. En la frontera el gobierno optó por asociarse con otros grupos al margen de la ley para combatir a las Farc. En consecuencia, la frontera, sobre todo la colombiano-venezolana en TNS, si bien fue altamente militarizada mostró más inseguridad pública y poca recuperación del poder del Estado debido a las alianzas que realizó con grupos ilegales a fin de combatir la guerrilla.

## 5. CONCLUSIONES

Esta investigación dio respuesta a las interrogantes planteadas y mostró que los cambios en la PSD de Colombia tuvo efectos varios. Contribuyó a fortalecer la capacidad del Estado, sin llegar a considerarse suficiente, al mismo tiempo que fue percibida con impactos negativos en la dinámica del TNS y en la seguridad pública fronteriza.

Ahora bien, a pesar de las distintas formas de percibir la PSD, las categorías emergentes de los informantes: Ambivalencia sobre la capacidad del Estado, oscilaciones en la credibilidad del Estado y pérdida de la calidad de vida y sus dimensiones (fortalecimiento y debilidad del Estado, violencia, éxodo poblacional, desempleo, falta de acompañamiento con políticas de desarrollo, pérdida de libertades y seguridad pública y resiliencia, entre otras) nos muestran que la PSD abonó en la recuperación estatal, pero muestran igualmente un Estado fragmentado y con grandes limitaciones para aumentar su capacidad. Las explicaciones avanzadas van desde la construcción misma del Estado colombiano, la historia de violencia y conflicto armado así como la incapacidad del gobierno por cohesionar y dar cierta homogeneidad a la nación. Y sobre esto se ha investigado ampliamente (Granada, Restrepo y Vargas 2009; Elhawary, 2008; Gutiérrez, Wills y Sánchez, 2005; Orjuela, 2000).

Ahora bien, las percepciones encontradas sobre la seguridad democrática en la frontera Táchira–Norte de Santander, en el período referido, no parecen haberse modificado sustancialmente según lo muestra Jenne (2014) al destacar la persistencia de amenazas e inseguridad cuatro años después. El proceso de paz iniciado con la firma del Acuerdo del Teatro Colón entre la Farc-EP y el gobierno nacional en 2016 y las oscilaciones del pos-acuerdo poco han ayudado a reducir la conflictividad actual de este territorio en donde lo ilegal autóctono se conjuga con lo transnacional y crean una dinámica delictiva que amenaza la seguridad de Colombia, Venezuela y la región.

Las categorías emergentes, obtenidas mediante las interrogantes planteadas, como elementos comunes tiende igualmente a resaltar las ambivalencias y limitaciones del Estado para crear credibilidad, y esto se convierte en negativo al evaluar las opciones de seguridad pública para el ciudadano y la ciudadanía en la frontera de TNS; en donde la policía, órganos de seguimiento y control de las políticas públicas dejaron de cumplir el propósito principal de proteger al ciudadano, crear confianza en el gobierno para evitar el retorno a las armas o a la continuidad de actos delictivos; en fin brindar una seguridad más humana. Puede afirmarse, entonces, que la *guerra al terrorismo* sin los correspondientes balances y controles permitió excesos y violencia. Pero también, y muy probablemente, era necesaria una acción militar de debilitamiento de los grupos alzados en armas para recuperar el poder y control del Estado que se logró. Es decir, la PSD, a pesar de sus logros, mostró errores importantes y en la frontera se observaron y vivieron profundamente y por ello los entrevistados mostraron esas ambivalencias. Obviamente hay factores externos como la desarticulación con Venezuela que no pueden atribuirse totalmente.

Para uno de los entrevistados, los 18 años de “la línea de la seguridad militar” (S2) han dado como resultado evaluaciones y estudios especializados que dan cuenta de “...índicadores de derechos humanos... desarrollo económico y el crecimiento de las economías legales,... narcotráfico y áreas sembradas de cultivos ilícitos... la institucionalidad y la legalidad... cuando los alcaldes han podido volver a sus municipios” (S2) en Colombia y se ha hecho alguna aproximación a la fronte-

ra. Sin embargo, esas líneas de investigación no se han debatido y cruzado para realizar una evaluación desapasionada de la PSD que si bien luce como una política implementada y pasada, sigue formando parte de las políticas del gobierno nacional en cuanto a la oferta y práctica de una “seguridad militar”, en especial en la frontera donde se ha combinado “con los fenómenos históricos de ilegalidad que existían como el contrabando, el narcotráfico, por decir unos cuantos” (S2).

Una evaluación académica de la PSD en la frontera pasa por buscar respuestas y explorar medios para reducir la tendencia al despoblamiento, aumentar la legalidad y la cooperación vecinal con Venezuela.

En definitiva, es importante acompañar y explorar la política de seguridad militar con la pública y ciudadana para producir conocimiento y orientar a los diseñadores de las políticas de seguridad en caminos a seguir en la construcción de institucionalidad, de recuperación del Estado de derecho y de capacidad estatal, que permitan a Colombia, pero también a Latinoamérica, superar la pesada carga de estructuras estatales surgidas en la o con la dictadura y de Estados militarizados.

Adicionalmente, por lo impactante, la PSD reclama mayores investigaciones y más transparencia para avanzar en la reconstrucción institucional del Estado. Al respecto, y en general “....cualquier política nacional tiene... primero un buen propósito y segundo tiene efectos positivos, efectos poco visibles y efectos negativos... una valoración de esa política todavía requiere un mayor grado de información...” (S2)

## REFERENCIAS

- Andrade, P. (editor) y Olano, A. (2005). *Constitucionalismo autoritario: los regímenes contemporáneos en la Región Andina*, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Arteaga Botello, N. (2012). Surveillance Studies: An Agenda for Latin America. *Surveillance & Society* 10(1): 5-17. Available in <http://www.surveillance-and-society.org> | ISSN: 1477-7487
- Atar, D. (2010). Aportes metodológicos para el estudio de la percepción social de la Ciencia y la Tecnología. *Documento de Trabajo*, No. 251. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Bailey, J. y Chabat, J. (eds.) (2002). *Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Bressan, G. (2017). Power Mobility and the economic vulnerability of borderlands. *Journal of Borderland Studies*, vol. 32, No. 3.
- Brunet-Jailly, E. (2006). Security and Border Security Policies: Perimeter or Smart Border? A Comparison of the European Union and Canadian-American Border Security Regimes, *Journal of Borderland Studies*, vol. 21, No.1, Spring.
- Cardozo, E. (2010). *La política exterior del gobierno bolivariano y sus implicaciones en el plano doméstico*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Ildis.
- Cardozo, E. (2011). *El giro de las relaciones entre Venezuela y Colombia: alcances, riesgos y posibilidades*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Ildis.
- Carrión, F. y Espín, J. (2011). *Relaciones fronterizas: Encuentros y conflictos*. Flasco - Ecuador.

- Elhawary, S. (01-06/2008). ¿Caminos violentos a la Paz? Reconsiderando el nexo entre conflicto y desarrollo. *Colombia Internacional*, 67, pp. 84-100.
- Farson, S. (2006). Rethinking the North American Frontier After 9/11, *Journal of Borderland Studies*, vol. 21, No.1, spring.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- García Canclini, N. (2000). La globalización: ¿productora de culturas híbridas? Ponencia Inaugural del III Congreso Latinoamericano de la Asociación Internacional para el Estudio de la Música Popular – Bogotá [En línea, consultada el 6 de marzo de 2018] <http://www.hist.puc.cl/historia/iaspm/pdf/Garciacanclini.pdf>
- Glasser, B. y Strauss, A. L. (1967). *The discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Nueva York: Aldine.
- Grimson, A. (Compilador) (2000). *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*. Argentina: Ediciones Ciccus-La Crujía.
- González, F. (18/09/2006). El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez. ¿De dónde proviene la legitimidad de este líder elegido por segunda vez como presidente? *Instituto de Investigaciones y Debate sobre Gobernanza. Análisis*. Disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-245.html>
- González Martínez, M. A. y Betancourt Montoya, M. A. (06/2018). La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, No. 22, pp. 70-84.
- Granada, S.; Restrepo, J. y Vargas, A. (2009). El agotamiento de la política de seguridad: Evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado, (pp.27-124), Restrepo, J. Aponte, D. (editores).
- Guerra y violencias en Colombia: Herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Cercac.
- Gutiérrez, F.; Wills, M. E. y Sánchez G., G. (2005). *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Iepri - Universidad Nacional de Colombia.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. (6a. ed.). México D.F.: McGraw-Hill.
- Hernández, G. y Romero-Arias, C. A. (2020). La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, No. 25, pp. 87-106.
- Human Security Centre. (2005). *Human Security report 2005: War and Peace in the 21<sup>st</sup> Century*. New York: Oxford University Press.
- International Crisis Group. (icg). (23/09/2004). Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe. *Informe sobre América Latina*, No. 9.
- International Crisis Group. (2011). *Annual Report 2011*. Disponible en <http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/Annual%20Reports/annual-report-2011.pdf>
- Jenne, N. (2014). Venezuela. La frontera en la agenda de seguridad: los efectos transversales en el caso colombo-venezolano, *Dossier de Análisis*, No. 03, Universidad de los Andes – Colombia.
- Kearney, M. (1998). Transnationalism in California and Mexico at the end of the empire. En Wilson, T. M. and Donnan, H. (Ed.), *Border identities. Nation and state at international frontiers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, R. and Nye, J. (1987). Power and Interdependence Revisited, *International Organization*, No. 41, 4, Fall. Boston: Massachusetts Institute of Technology.

- Koff, H (2008). Comparative Border Politics and Structures of Power. *Estudios Políticos*, No. 32, Jan./June, Medellín.
- Kolossov, V. (2005). Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches, *Geopolitics*, 10:4, 606-632.
- Kolossov, V. y Scott, J. (2013). Selected conceptual issues in border studies. *Belgeo*. <https://doi.org/10.4000/belgeo.10532>.
- Martínez, O. (1994). *Border People. Life and Society in the US- Mexico borderlands*, Tucson: The University of Arizona Press.
- Martínez, O. (1997). Border people and their cultural roles: The case of the U.S-Mexican borderlands. En Ganster, P. et al. (Ed.), *Borders and Border regions in Europe and North America* (pp. 293-298). San Diego: San Diego State University Press.
- Monroy, H. M. y Ochoa, A. M. (2009). Análisis de las externalidades negativas de las políticas antidrogas de Colombia sobre las poblaciones fronterizas de Norte de Santander – Táchira. Lecciones para el diseño de políticas públicas. *Nova et Vetera. Política Pública y Derechos Humanos*, No. 18 (62), pp.9-20.
- Morffe P., M. A. (2014). El riesgo percibido sobre la seguridad ciudadana en la Frontera Táchira- Norte de Santander, Trabajo de Grado para optar al Título de Magister Scientiarum en Fronteras e Integración, Universidad de los Andes.
- Mouly, C.; Idler, A. and Garrido, B. (2015). Zones of Peace in Colombia's Borderland, *International Journal of Peace Studies*, vol. 20, No. 1, summer.
- Newman, D. (editor) (1999). *Boundaries, Territory and Postmodernity*, London: Frank Cass.
- Newman, D. (2012). Borders and Conflict Resolution, in Wilson, T. and Donnan, H. (eds.), *A Companion to Border Studies*, Blackwell, 14, pp. 249-265
- Observatorio de Venezuela. (2018). *Las migraciones en el contexto colombo-venezolano*. Universidad del Rosario y Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en <https://www.kas.de/documents/287914/287963/Las+migraciones+en+el+contexto+colombo+venezolano.pdf/dee22342-dc38-d405-3ddd-ce94e2d60fe4?t=1563801976151>
- Observatorio de Venezuela. (2019). *El fenómeno migratorio en las zonas de frontera y los retos en seguridad*. Universidad del Rosario y Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en <https://migravenezuela.com/web/articulo/migracion-venezolana-en-frontera/1608>
- Orjuela E., Luis J. (2000). La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Colombia Internacional*, No. 49-50, pp. 103-116.
- Orozco, G. (2006). El concepto de la seguridad en la teoría de las relaciones internacionales, *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, No. 72, pp. 161-180.
- Paasi, A. (1999). Boundaries as Social Processes: Territoriality in the World Flows, in Newman, D. and Cass, F., *Boundaries, Territory and Postmodernity*, London.
- Páez, P. (2009). Incidencias de la política de seguridad democrática del gobierno de Álvaro Uribe en las relaciones bilaterales con Venezuela. 2002-2008. Monografía presentada como trabajo de grado para optar al grado de internacionalista. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Peña Chivatá, C.; Sierra-Zamora, P. & Hoyos Rojas, J. (2019). La política de fronteras de Colombia ante las nuevas amenazas de seguridad y defensa. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(28), 773-795. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.473>

- Pizarro L. E. (2003). Colombia. El proyecto de seguridad democrática de Álvaro Uribe, *Nueva Sociedad*, No. 186, julio-agosto (Coyuntura). Caracas
- Ramos G., J. M. y Woo, O. (Coordinadores). (2004). *Seguridad Nacional y Fronteriza*, México: Universidad de Guadalajara.
- Rodríguez M., F. (2015). La gran estrategia de Estados Unidos: en busca de las fuentes doctrinales de las políticas de seguridad internacional de los gobiernos estadounidenses. *Colombia Internacional*, No. 83, pp. 171-201.
- Russell, R. (2003). U.S. Policy toward Latin America: A view from the South. En Roett, R. and Paz, G. (Ed.), *Latin America in a Changing Global Environment*. Londres: Lynne Rienner Publisher.
- Sánchez, F. y Díaz, A. (2007). Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia (pp. 131-205). En Sánchez, F. *Las cuentas de la violencia*. Bogotá: Norma.
- Sandin, M. (2013). *Investigación cualitativa en educación. Fundamentos y tradiciones*. Madrid: Mc Graw and Hill Interamericana.
- Strauss, A. & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procesamientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Tickner, A. y Pardo, R. (2003). Estados Unidos, Colombia y sus vecinos: los desafíos externos de la seguridad democrática. *Foreign Affairs en español*, octubre-diciembre.



# Paradiplomacia en tiempos de desastre en el Caribe: un análisis de las islas no soberanas

**Mayra Vélez Serrano\***

## RESUMEN

En el Caribe coexisten múltiples configuraciones políticas de territorios no-soberanos ligados a las metrópolis de Francia, Estados Unidos, Países Bajos y el Reino Unido. En el 2017, varios de estos territorios fueron devastados por los huracanes María e Irma. Estos eventos pusieron a prueba sus relaciones con las metrópolis y mostraron que la paradiplomacia tiene un rol fundamental en responder a desastres naturales. Mediante el empleo de la técnica del incidente crítico, esta

investigación analiza documentos primarios publicados meses posteriores a los huracanes para analizar la variación en el empleo de la paradiplomacia. Muestra que mientras los territorios americanos no utilizaron redes paradiplomáticas, los territorios británicos, como las Islas Vírgenes, agenciaron una mayor participación internacional. Esto les permitió asegurar fondos y ayuda técnica de distintas organizaciones regionales e internacionales. Estas diferencias entre las experiencias paradiplomáticas, requieren una mayor teorización, en la cual se analice el impacto de las

---

\* Doctora en ciencia política, con especialidad en relaciones internacionales, política comparada y métodos cuantitativos. Catedrática Asociada en el Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Puerto Rico - Recinto de Río Piedras (Puerto Rico). [mayra.velez3@upr.edu]; [<https://orcid.org/0000-0003-2339-1182>]. En las primeras etapas de investigación, este trabajo fue posible gracias a la ayuda de Nathalie López Del Valle. Gracias a Luis Acevedo Vélez por su ayuda con el manejo de documentos en francés. Previas ediciones de este trabajo fueron presentadas en las conferencias del 2019 del Caribbean Studies Associations en Santa Marta, Colombia, y la Latin American Studies Association en Boston, EE. UU.

Recibido: 4 de mayo de 2020 / Modificado: 8 de septiembre de 2020 / Aceptado: 10 de diciembre de 2020

Para citar este artículo:

Vélez Serrano, M. (2021). Paradiplomacia en tiempos de desastre en el Caribe: Un análisis de las islas no soberanas. *OASIS*, 34, pp. 61-85

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.05>

estructuras versus la agencia de los líderes de cada territorio como posible explicación. Este trabajo descubre entonces la necesidad de un análisis histórico-institucional de la evolución de la paradiplomacia caribeña y la paradiplomacia en general.

**Palabras clave:** Paradiplomacia, relaciones internacionales del Caribe, desastres naturales, huracán María, huracán Irma.

## PARADIPLOMACY IN TIMES OF DISASTER IN THE CARIBBEAN: AN ANALYSIS OF NON-INDEPENDENT ISLANDS

### ABSTRACT

In the Caribbean region multiple political configurations of non-sovereign territories coexist which link to the metropolises of France, the United States, the Netherlands, and the United Kingdom. In 2017, several of these territories were devastated by the Hurricanes María and Irma. These events put their relations with the metropolises to the test and showed that paradiplomacy has a fundamental role in responding to natural disasters. Using the critical incident method this research analyzes primary documents published months after the hurricanes to analyze the variations in the use of paradiplomacy. It shows that while the American territories did not use paradiplomatic networks, the British territories, such as the Virgin Islands, achieved greater international participation. This allowed them to secure funds and technical assistance from various regional and international organizations. These differences

between paradiplomatic experiences require further theorizing, in which the impact of structures versus the agency of the leaders of each territory is analyzed as a possible explanation. This work then discovers the need for a historical-institutional analysis of the evolution of Caribbean paradiplomacy in particular and paradiplomacy in general.

**Key words:** Paradiplomacy, caribbean international relations, natural disasters, hurricane Maria, hurricane Irma.

### INTRODUCCIÓN

Elaine Stratford describe la ontología de ser isla como

espacios paradójicos: entidades absolutas rodeadas de agua, pero no lo suficientemente grande para ser un continente... (inter)dependientes, identificables; espacios relativos: delimitados pero porosos; aislado, conectado, colonizado y poscolonial... vulnerable a cambios lingüísticos, culturales y ambientales; robustas y capaz de absorber y modificar; paradisiacas, utopías, y distopias... (2003, p. 495).

Estas características hacen el estudio de las islas un área de creatividad, no solo en la conceptualización de las teorías aplicables, usualmente desarrolladas pensando en países de carácter continental, sino en la práctica misma de la creación de políticas públicas. Las islas son, como nos explica Baldacchino, sitios de novedad (2010, p. 14) en los que sus limitaciones geográficas dan paso a una mayor flexibilidad. Además, su aislamiento provee el espacio ideal para la creación de laboratorios (Baldacchino,

2010, p. 15) políticos, económicos y sociales.<sup>1</sup> En el mar Caribe, en una pequeña área marítima, coexisten trece islas-territorios que son soberanos y dieciocho territorios dependientes. Cada una refleja grandes diferencias culturales, lingüísticas, étnicas, políticas y económicas.

A pesar de esta diversidad, a las islas caribeñas las unen varios factores. Primero, una historia colonial de explotación, racismo y gran desigualdad económica. Perduraron aún los modelos económicos diseñados para la extracción de recursos con poco comercio intrarregional y un capital rentista. No es sorpresivo que las economías caribeñas dependan mayormente del turismo, de los servicios financieros (como el lavado de dinero) y la exportación de productos agrícolas<sup>2</sup>. Además, a las islas caribeñas las une su vulnerabilidad ante desastres naturales tales como terremotos, volcanes y huracanes, sumándose así a sus fragilidades económicas. Según un estudio de Rosajilda Vélez (2019), se estima que los desastres meteorológicos han representado un daño de 1.3 % del producto interno bruto (PIB) de la región<sup>3</sup>.

El Caribe también se caracteriza por la presencia de múltiples territorios subnacionales, o también conocidos como territorios no

soberanos, que pertenecen a metrópolis geográficamente distantes. Estas islas existen en un marco político y jurídico impreciso, en el cual no poseen completa soberanía, pero tampoco son una municipalidad definida comúnmente (Baldacchino, 2010, p. 19). Según la sabiduría convencional, tales arreglos permiten que las islas gocen de una relativa autonomía y, a la vez, la ventaja de tener una metrópolis “benevolente” (Baldacchino, 2006, p. 861) y “protectora” (Baldacchino, 2006, p. 856).

Dada esta ambigüedad tanto política como geográfica, las islas-territorios no soberanas del Caribe han aprovechado para agenciar sus propios intereses a través de la paradiplomacia. Esto les ha permitido participar de organizaciones internacionales y regionales, así como extender lazos de cooperación en múltiples áreas funcionales como, por ejemplo, cambio climático, crimen, cultura, turismo, etc. Según Baldacchino, tal autonomía y creatividad diplomática, combinada con la seguridad de la membresía a la metrópolis, provee lo mejor de ambos mundos.

Sin embargo, tales beneficios fueron cuestionados en 2017, luego de la aparición de dos de los huracanes más poderosos que

<sup>1</sup> Ejemplo de esta concepción darwiniana de los laboratorios insulares se vio reflejado en la visión de los políticos estadounidenses sobre Puerto Rico. Por ejemplo, el presidente Kennedy se refería a Puerto Rico como “un laboratorio para demostrar a Latinoamérica el desarrollo de la democracia” (89th Congress, 2d Session, 1966, p. 243). Además, el representante Frank T. Bow se refería a Puerto Rico como el único lugar del mundo donde se intentaba “científicamente” permitir la libre empresa, haciendo la isla “nuestro laboratorio líder para la democracia productiva” (Bow, 1951).

<sup>2</sup> 81% de las exportaciones del Caribe son bienes naturales con bajo valor agregado, mientras que un 4% consiste en bienes manufacturados de alta tecnología (Vélez, 2019).

<sup>3</sup> Según Bertinelli y Strobl (2013, p. 1688), el impacto puede reducir el crecimiento económico alrededor de 1.5 % del PIB.

han pasado por la región en décadas, Irma y María. Estos huracanes pasaron con apenas dos semanas de diferencia entre sí, trayendo consigo gran devastación material y humana. Las respuestas de las metrópolis dejaron en entredicho los beneficios económicos y de seguridad a los que alude Baldacchino (2006, 2010). La respuesta del Reino Unido para ayudar a sus territorios fue descrita como “muy lenta”, “patética” y que “brillaba por su ausencia” (*The Guardian*, 2017a; 2017b). Mientras que en Puerto Rico la respuesta fue calificada como “cerca de un genocidio” (*The Guardian*, 2017c) por las grandes trabas burocráticas requeridas por Washington para aprobar ayuda inmediata.

Esta investigación busca entender cómo las islas-territorios de las metrópolis de Francia, Estados Unidos, Países Bajos y Reino Unido buscaron alternativas paradiplomáticas para responder a la emergencia de los huracanes María e Irma. Se analizan los meses posteriores al paso de estos huracanes por ser momentos críticos, en los que se ponen a prueba las capacidades de los gobiernos locales y la calidad de las relaciones entre las metrópolis y sus territorios. Esta investigación emplea el método del incidente crítico. Este método consiste en describir una situación crítica y las acciones o comportamientos de un actor (en este caso, los gobiernos de estos territorios no soberanos) como respuesta a esta situación.

Para analizar las acciones que los gobiernos locales tomaron luego de estos huracanes, este trabajo utiliza una metodología cualitativa de análisis de documentos oficiales y secundarios. Primero se identificó la fecha en la que los huracanes María e Irma impactaron estos

territorios no soberanos. A partir de esta fecha, se buscaron todas las noticias de los periódicos locales relacionadas a dichos huracanes y la respuesta de los gobiernos de estas islas durante un período de 12 meses. En algunas instancias, ciertos periódicos no publicaron nada por un mes o más tiempo, como fue el caso del periódico *The Anguillan Newspaper*. En estos casos, se obtuvieron noticias en otros periódicos regionales, así como periódicos o noticieros internacionales en español, inglés y francés (ej. *The Telegraph* y *Le Monde*). Para analizar la paradiplomacia de estos territorios, esta investigación también recolectó reportes de organizaciones regionales, tales como el Banco de Desarrollo del Caribe, Caricom o la Agencia Caribeña de Seguros de Riesgo de Catastrofe, entre otras.

El estudio de las acciones paradiplomáticas de los territorios no soberanos caribeños no ha contado con el merecido espacio dentro del campo de las relaciones internacionales. Hasta el momento, el estudio de las relaciones internacionales se ha caracterizado por ser Estado-céntrico y eurocéntrico. Incluso la literatura de la paradiplomacia, la cual busca romper con la centralidad del Estado como actor de las relaciones internacionales, tiende también a ser eurocéntrico. El estudio de la paradiplomacia del Caribe no soberano toma importancia no solo porque se concentra en un espacio geográfico muy poco estudiado, sino porque analiza un conjunto de casos que son *sui generis* en comparación con los de otros entes políticos practicantes de la paradiplomacia, usualmente estudiados. A diferencia de regiones como Quebec o Cataluña, o de ciudades como Río de Janeiro o Ciudad de México,

las cuales son partes integrales del Estado, los territorios caribeños no soberanos existen en una ambigüedad legal y política al ser parte de un país, pero sin gozar de una completa incorporación a este.

Aunque este trabajo se limita a describir el contexto y las acciones de estos territorios no soberanos, sirve como base para futuros trabajos que busquen teorizar sobre los factores causales de la paradiplomacia y, sobre todo, descolonizar el estudio de las relaciones internacionales. El descolonizar el estudio de las relaciones internacionales requiere romper con el eurocentrismo que lo domina. Es necesario traer experiencias y conocimiento de otras áreas geográficas (Bilgin, 2016), como en este caso es el Caribe. También requiere romper con las ataduras conceptuales (Wallerstein, 1997) desarrolladas para el estudio del Estado moderno europeo, cuyo afán de universalidad tiende a cegarse ante experiencias y conocimientos externos o de las relaciones coloniales (Maldonado Torres, 2004) que aún prevalecen en el Caribe.

Este escrito está organizado de la siguiente manera: primero, discute las distintas significaciones del término paradiplomacia y precisa cuál se utilizará en esta investigación. Segundo, para entender los marcos legales que regulan la paradiplomacia de estos territorios no-soberanos, se describen los sistemas políticos de estos en relación con sus respectivas metrópolis. Finalmente, se analiza comparativamente la respuesta de la metrópolis ante el desastre natural y cómo los territorios utilizaron sus redes paradiplomáticas para hacer frente inmediato a la emergencia causada por ambos huracanes.

## MARCO CONCEPTUAL

El campo de estudio de la acción internacional de las regiones subnacionales se ha convertido en un fenómeno de gran interés académico en el área de la política comparada y de las relaciones internacionales. Tanto las características, razones y alcances de la acción internacional de los entes subnacionales representan un desafío, no solo al orden mundial westfaliano sino también para los paradigmas dominantes de las relaciones internacionales.

La paradiplomacia describe las acciones de los gobiernos locales o subnacionales, siendo estos últimos definidos como “una expresión genérica utilizada comúnmente para englobar una amplia gama de instituciones, cuya denominación varía de país a país” (Zapata Garesché, 2007, p. 19). Entre los gobiernos locales se incluyen los municipios o ciudades, las áreas metropolitanas, los distritos, departamentos o provincias y las regiones o estados federados. Aparte de la variedad de configuraciones políticas de estos entes subnacionales, las razones para adquirir objetivos y estrategias internacionales son diversas también. Mientras el Estado puede enfocarse en la creación de políticas macro, los gobiernos centrales se han enfocado en la asistencia técnica, transferencia de tecnología, el intercambio de experiencias y la formación de recursos humanos (Zapata Garesché, 2007, p. 24).

Los diferentes actores y objetivos internacionales han hecho que se creen distintos términos para caracterizar la acción internacional de las entidades subestatales. Conceptos como microdiplomacia, protodiplomacia, macrodiplomacia y paradiplomacia surgieron

para tratar de explicar la acción internacional de los gobiernos locales. Sin embargo, algunos incluyen, dentro del concepto de paradiplomacia, cualquier actividad internacional, incluso de actores no gubernamentales, incluyendo los *lobbies* internacionales, la industria de los medios de comunicación, movimientos artísticos transculturales, asociaciones científicas e incluso personas destacadas (Aguirre, 2009, p. 196). Esta multiplicidad de actores ha llevado a una pléthora de nociones como “diplomacia constituyente” (Kincaid, 1990), “diplomacia multinivel” (Hocking, 1993), “relaciones internacionales subnacionales” (Michelmann, 2009), o “diplomacia subestatal” (Crieckemans, 2010).

Este trabajo define paradiplomacia como la acción internacional de los gobiernos subestatales, definidos como “entidad territorial coherente con la capacidad de las tomas de decisiones autoritativas” (Marks, Hooghe y Shakel, 2008, p. 113), incluyendo regiones, ciudades y territorios no soberanos que buscan adelantar los intereses de sus constituyentes, independientemente de si tal acción “apoya, complementa, corrige, duplica o reta” (Tavares, 2016, p. 8) las acciones e intereses del gobierno central soberano. Estas acciones incluyen la participación o las relaciones directas con organizaciones internacionales gubernamentales (ej., Caricom, OMC), no gubernamentales (ej., Cruz Roja, Comité Olímpico, etc.) o relaciones con otros gobiernos (ej., regiones, ciudades o gobiernos centrales soberanos).

Esta definición permite incluir la literatura que se ha desarrollado desde la mirada de la acción internacional de ciudades (Tavares, 2013; Vigevani, 2006; Lara Pacheco, 2014;

Zeraoui, 2016; Milani y Ribeiro, 2011; Curtis, 2014), regiones en estados centralizados como España (Villalonga, 1992; Zamorano y Rodríguez, 2014; Crieckemans, 2010) o los Estados en federaciones como en Canadá (Balthazar, 1999; Cohn y Smith, 1996; Dymant, 2011; Huijgh, 2010; Lecours, 2010; McHugh, 2015) y Estados Unidos (Cassey, 2014; Kincaid, 1999; Lowenthal, 2009). Igualmente, nos permite analizar la acción internacional de territorios no soberanos y que no son parte integral de un Estado. Es decir, su existencia prevalece entre la ambigüedad de pertenecer a un país, pero sin ser parte integral de este.

Actualmente existen 130 territorios que no tienen soberanía o que tienen un estatus extraterritorial. Muchos de estos territorios son islas que se encuentran en múltiples áreas geográficas, incluyendo el Caribe y el Pacífico. Estas islas no soberanas son conocidas como jurisdicciones insulares subnacionales (Baldachino, 2006). Aunque carecen de soberanía, tampoco son parte integral del Estado, y poseen diversos grados de autonomía. Sin embargo, tal autonomía coexiste en una relación asimétrica con el Estado central o metrópolis en donde recae el poder político soberano.

El Caribe es una de las regiones en donde más prevalece este tipo de islas o jurisdicciones insulares subnacionales. Por ejemplo, se encuentran los territorios de ultramar de Francia, entre los cuales está Guadalupe, Martinica, St. Bartolomé y St. Martín. También se encuentran los territorios no autónomos del Reino Unido, los cuales son las Islas Caimán, Monserrate, las Islas Vírgenes Británicas (IVB), Anguila, Bermudas, entre otras; mientras que Estados Unidos posee Puerto Rico y las Islas

Vírgenes de Estados Unidos (Usvi, por sus siglas en inglés).

Estos territorios carecen de soberanía; sin embargo, todos han participado en actividades paradiplomáticas en algún momento dado y con diferentes grados de intensidad. Los motivos, estructura y agencia que explican la paradiplomacia de los territorios no soberanos se diferencian de aquellos que la literatura ha expuesto, analizando los casos de las regiones en Europa o en estados federados. Por ejemplo, las regiones en sistemas federales cuentan con representación entre las estructuras de poder del gobierno central, afectando así los intereses y acciones de los estados. Aun así, muchas regiones adquieren una personalidad internacional para materializar intereses, incluso aquellos contrarios al gobierno central. En el caso de los territorios no soberanos, estos no tienen representación completa (por ejemplo, en las legislaturas o parlamentos) y, por tanto, se puede asumir que la paradiplomacia puede ser más prevalente que en otras entidades subnacionales. A pesar de estas posibilidades, la literatura sobre la paradiplomacia no ha estudiado sistemáticamente la acción internacional de los territorios insulares no soberanos.

### **LOS SISTEMAS POLÍTICOS DEL CARIBE NO SOBERANO**

El Caribe tiene una larga historia de interconexión social y económica entre un mosaico de culturas que se remontan a miles de años antes de la colonización europea (Rodríguez Ramos, 2010; Bright, 2011). Sin embargo, la competencia europea por nuevas tierras coloniales llevó a la ruptura de los lazos que unían

a la población indígena. El colonialismo español a finales del siglo xv fue seguido por una ola de otras potencias coloniales como Gran Bretaña, Francia y los Países Bajos a lo largo del siglo xvii. Estas islas se convirtieron en el centro de una explotación económica basada en el monocultivo y la esclavitud.

Aunque podemos encontrar similitudes entre las estructuras políticas y económicas que estos imperios establecieron en el Caribe, también hay diferencias marcadas. Las primeras colonias se basaron en el enfoque tradicional del colonialismo, en el cual los colonos de la metrópoli forjaron una nueva vida en estos territorios, pero su función era proporcionar el control para la extracción de la riqueza. Sin embargo, durante el siglo xix, el colonialismo se transformó para servir al naciente capital internacional en lugar de a los antiguos Estados monárquicos. El colonialismo pasó del modelo mercantilista extractivo al modelo económico capitalista globalizado. Es en este período que España y Portugal pierden su relevancia en el Caribe, y Estados Unidos se convierte en una potencia imperial en el Caribe cuando toma la posesión de Puerto Rico, las Islas Vírgenes y, por un tiempo, Cuba. Ramos (2016) postula que el colonialismo pasó de significar un modelo en el que los territorios eran colonizados por una casta de residentes de la metrópolis, a la mera administración de territorios y su gente (p. 29). Esta nueva “administración” buscó conciliar la tensión entre la administración de los territorios por parte de la élite de las metrópolis y el interés de mantenerlos dentro de su dominio. El Caribe vio entonces la creación de dependencias, territorios, posesiones, etc.,

todo referido a diferentes arreglos administrativos y sin cambiar su estatus colonial.

En la Tabla 1 se enumeran los nombres de las islas caribeñas no soberanas y sus respectivas metrópolis. A pesar de compartir procesos similares de colonización, existe una gran variación en los sistemas políticos de estas islas. A continuación, se discuten brevemente los sistemas de cada territorio y el grado de autonomía legal que poseen para ejercer política exterior.

**Tabla 1**  
**Lista de territorios no soberanos**  
**con sus respectivas metrópolis**

METRÓPOLIS	TERRITORIOS
Francia	Guadalupe Martinica San Bartolomé San Martín
Países Bajos	Aruba Bonaire Curazao Saba San Eustaquio Sint Maarten
Reino Unido	Anguila Bermuda Islas Caimán Turcos & Caicos Islas Vírgenes Británicas (IVB) Montserrat
Estados Unidos	Puerto Rico Islas Vírgenes de los Estados Unidos (Usvi, por sus siglas en inglés)

En el caso de las islas francesas existen dos configuraciones políticas en relación con Francia; sin embargo, ambas configuraciones se caracterizan por su integración a la metrópolis. Desde finales del siglo XVIII, Francia adoptó la política de asimilar sus colonias y exten-

der los mismos derechos que sus ciudadanos continentales. Este proceso de integración se concretó gracias a la Constitución de la V República, en la cual se estableció la comunidad francesa. Para 1946, Guadalupe, Martinica y Guyana, al igual que las islas de Reunión y Mayotte, se convirtieron en Departamentos de Ultramar (DOM, por sus siglas en francés). Su particularidad es que poseen la misma configuración que los departamentos y regiones que se encuentran en la Francia continental. Por ende, estos reciben los mismos servicios gubernamentales que el resto de Francia. Los habitantes de los DOM están representados por miembros electos al Parlamento, con la diferencia de que se superponen dos estructuras: el departamento y la región. Por lo tanto, solo hay un prefecto, pero dos asambleas: el Consejo General para el departamento y el Consejo Regional. El prefecto es nombrado por Francia y es el representante del Gobierno metropolitano y su rol es encargarse de las relaciones exteriores, defensa y la ley y el orden. Los DOM están sujetos a las leyes francesas, pero con la posibilidad de recurrir a cierta relajación dada su posición geográfica. Como resultado, los DOM gozan de un poco más de autonomía que otros departamentos y regiones de Francia continental.

Por el otro lado, Francia tiene otro nivel de administración conocido como las Colectividades de Ultramar (COM, por sus siglas en francés). En el Caribe, los territorios de San Martín y San Bartolomé tienen la designación de Colectividad de Ultramar desde el 2007. A diferencia de las DOM, cuyo estatus está regido por la Constitución francesa, el estatus político de las colectividades está fi-

jado por una ley orgánica que especifica sus competencias y las condiciones bajo las cuales las leyes y reglamentos de la metrópolis continental aplicaría. En comparación con las DOM, las COM gozan de mayor autonomía, en especial en asuntos legislativos y fiscales. Sin embargo, incluso dentro de las COM hay diferencias sustanciales. Por ejemplo, las leyes de la Unión Europea y Francia aplican automáticamente a la Colectividades de Ultramar de San Martín, pero no a las Colectividades de San Bartolomé (Sèze, Marchand, & Bardy, 2012).

En las islas holandesas también hay dos arreglos políticos diferentes: Países Constituyentes y Municipios Especiales. A diferencia de las islas francesas, en las que ambas configuraciones (DOM y COM) se consideran jurisdicciones integradas a la metrópolis, entre las islas holandesas coexisten aquellas que están integradas y las que se definen como países autónomos<sup>4</sup> (Corbin, 2011). Aruba, Curazao y Sint Maarten son países constituyentes. Según la ley, estas tres islas son países separados dentro del Reino de los Países Bajos. Mientras que Bonaire, Saba y San Eustaquio son municipios especiales, cuyas competencias son similares a las de cualquier municipio de los Países Bajos continentales; es decir, están integrados de forma muy similar a los Departamentos de Ultramar de Francia.

Según la Carta del Reino de los Países Bajos, los asuntos exteriores son responsabilidad del Reino de los Países Bajos. Esto

implica que la política exterior del Reino se centra en los intereses de todos los países constituyentes y que las misiones diplomáticas y consulares trabajan para los cuatro países. Aunque una política exterior uniforme es importante para todos los países del Reino, está permitida cierta flexibilidad. Durante la conferencia del Reino de 2011, se acordó que los países constituyentes del Caribe pueden actuar independientemente en sus relaciones con otros países con respecto a sus asuntos autónomos, siempre que se mantenga la unidad de la política exterior del Reino (Departamento de Relaciones Exteriores de Sint Maarten, 2020). Entre los asuntos autónomos en que los países constituyentes pueden tener agencia sobre su política exterior se incluyen las áreas de desarrollo económico, cambio climático, turismo, etc. Según el primer ministro de Curazao, Ivar Asjes, tanto Curazao como los otros países constituyentes del Caribe, han buscado avanzar su desarrollo económico mediante una “mayor integración dentro de la comunidad internacional a través de la participación en organizaciones internacionales y regionales” (Asjes, 2013). En términos generales, los países constituyentes holandeses tienen la potestad de ejercer una paradiplomacia que vele por sus intereses, siempre y cuando no contradiga los intereses de los Países Bajos.

Las islas británicas son los territorios que menos integrados están a su metrópolis en el Caribe. En principio, estos tienen ma-

<sup>4</sup> Según la ONU estos se definen como *Self-Governing Countries* (Corbin, 2011).

yor autonomía que los territorios franceses y holandeses. Sin embargo, estos tienen una de las deficiencias democráticas más marcadas del Caribe (Corbin, 2011). Ninguno de estos territorios caribeños tiene representación en el Parlamento británico. La mayoría de los territorios británicos se rigen por el Acta de las Indias Occidentales de 1962; con la excepción de Anguila, que se rige por el Acta Anguila de 1980. En estas actas se establece que los territorios no son constitucionalmente parte del Reino Unido. Cada uno tiene una constitución separada, pero todos tienen gobernadores nombrados por la reina Isabel II, que es su jefe de Estado. En general, hay áreas de la política reservadas para el Reino Unido, estas incluyen: defensa, asuntos externos, seguridad interna y servicio público. Mientras tanto, los gobiernos territoriales administran otros aspectos de la política, como la economía, la inmigración y la educación. Hay variación en los poderes y funciones del gobernador nombrado por la corona. Territorios como Bermudas y Gibraltar tienen más autonomía que, por ejemplo, las Islas Turcas y Caicos y Pitcairn (Clegg, 2018). En Bermudas y Gibraltar, el gobernador no preside el gabinete local, pero sí en las Islas Vírgenes. En el caso de Santa Elena, el gobernador también supervisa las finanzas y el transporte marítimo y, en algunos de los territorios del Caribe, el gobernador supervisa aspectos de las finanzas internacionales (Clegg, 2018, p. 150).

Es importante recalcar que este gobernador, nombrado por la corona, no requiere la aprobación de los residentes de los territorios. Aparte de tener poder sobre ciertas áreas reservadas constitucionalmente, también tiene

el poder de veto sobre las políticas públicas aprobadas por el parlamento electo por los residentes. Por otro lado, como representante de la corona, al gobernador se le adjudican funciones de política internacional, como es en el caso de la constitución de las Islas Vírgenes Británicas (Corbin, 2011). Según la Constitución de las IVB, se establece explícitamente que el gobernador tiene responsabilidad sobre los asuntos externos en la medida en que se relacionan con cualquier asunto que corresponda a las carteras de los ministros, incluidos la Comunidad del Caribe, la Organización de Estados del Caribe Oriental, la Asociación de Estados del Caribe, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe o cualquier otra organización o institución regional del Caribe; u otros asuntos regionales del Caribe relacionados específicamente con temas de interés o que afecten a las Islas Vírgenes (Artículo 60 de la Constitución Islas Vírgenes Británicas).

Finalmente, los territorios americanos conforman territorios no incorporados y, según Corbin (2011), ambos carecen de un gobierno autónomo (*self-governing*), ya que en ambos se aplican unilateralmente las leyes del Congreso de los Estados Unidos, en el cual ninguno de los territorios tiene representación con voto. Las relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos están reguladas por la Ley 600 de 1950 en la que se crea el Estado Libre Asociado o, en inglés, *Commonwealth*. Esta establece una autonomía coartada, permitiendo así mantener el control sobre la isla. Por otro lado, las Islas Vírgenes tuvieron un proceso distinto luego de ser compradas a Dinamarca en 1917. Las Islas Vírgenes eran un punto

estratégico militar (Ramos, 2016), es por esto por lo que Estados Unidos mantuvo control directo hasta 1968 (Virgin Islands Elective Governor Act), cuando los residentes de estas islas pudieron elegir directamente a su gobernador. Sin embargo, las políticas públicas creadas por estos gobiernos locales están sometidas al poder unilateral de las leyes del Congreso Federal y el poder ejecutivo del presidente de los Estados Unidos. De acuerdo con la sección 9 de la Constitución de los Estados Unidos, los estados y, por tanto, los territorios no-incorporados, no pueden ejercer funciones de política exterior. Es decir, los territorios de los Estados Unidos en el Caribe no están incorporados a la metrópolis y tienen menos autonomía, sobre todo en asuntos de política exterior, que sus contrapartes caribeñas.

### **DESASTRES CLIMÁTICOS DEL CARIBE DE 2017**

En el 2017, la región del Caribe fue abatida por varios huracanes que sentaron récord en términos de intensidad. El huracán Irma fue el noveno en la temporada de huracanes del Atlántico en 2017 y el más poderoso registrado en la historia caribeña, con vientos máximos de aproximadamente 185 millas por hora (mph). Tocó tierra en Barbuda el 6 de septiembre a las 5 de la mañana. Como consecuencia, el 95% de las casas fueron dañadas o destruidas. La isla terminó inhabitable, y su población (unas 1600 personas) fue evacuada a la isla principal de Antigua. En las Islas Vírgenes Británicas, donde la recuperación de las inundaciones extremas del 7 de agosto de 2017 todavía estaba en marcha, Irma causó daños a casi todas las viviendas, vialidad, puertos, telecomuni-

caciones, electricidad, infraestructura e instalaciones críticas, así como la infraestructura del sector turístico se vio significativamente afectada (United Nations Development Program, 2017).

Apenas doce días después del huracán Irma, el huracán María tocó tierra caribeña, sacudiendo a la isla de Dominica el 18 de septiembre del 2017. Toda la población de Dominica (unas 73 000 personas) se vio directamente afectada por el huracán María. Más del 90% de los techos fueron dañados o destruidos. Se interrumpieron los suministros críticos de energía y agua y se destruyeron cultivos enteros. En Sint Maarten, un 91% de las estructuras y edificios sufrieron daños. En general, entre el 70 y 95% de las casas sufrieron daños en Anguila, Bahamas, las Islas Turcas y Caicos, las Islas Vírgenes Británicas, Barbuda y Dominica (United Nations Development Program, 2018).

En Puerto Rico, el huracán María se convirtió en uno de los más letales de su historia moderna. Según el Hsiang y Houser (2017) de The Climate Impact Lab, comparado con más de 13 000 ciclones en récord desde 1950, María está en la sexta posición en términos del promedio de vientos sentidos por toda un área geográfica. Más de 1.1 millones de casas fueron destruidas, el 95% de la infraestructura de comunicaciones sufrió daños, el sistema eléctrico colapsó por completo, más de 3 millones de personas vivieron a oscuras por semanas y muchos en áreas rurales y montañosas pasaron casi un año sin electricidad. Se estima que los daños ascendieron a 180 mil millones de dólares en pérdidas (Center for Puerto Rican Studies, 2018).

## RESPUESTA DE LAS METRÓPOLIS AL DESASTRE CAUSADO POR LOS HURACANES IRMA Y MARÍA

Uno de los problemas más notorios que surgieron por el paso de ambos huracanes fue la pobre y lenta respuesta de las metrópolis. Por ejemplo, el huracán Irma pasó por Anguila el 7 de septiembre del 2019. El barco auxiliar de la Flota Real Británica, Mounts Bay, llegó dos días después, pero solo traía 40 militares y aproximadamente seis toneladas de ayuda. El Reino Unido también despachó la embarcación HMS Ocean<sup>5</sup>, pero este se tardó dos semanas en llegar (House of Commons HC 487). Lamentablemente, mientras el Reino Unido ayudaba a Anguila, las otras islas azotadas por Irma quedaron desprovistas. Estas dos embarcaciones tuvieron que responder a los desastres de dos huracanes consecutivos que golpearon a los territorios británicos. Es decir, tenían que simultáneamente proveer ayuda a islas que estaban aproximadamente a 1600 km de distancia entre ellas.

El 12 de septiembre de 2017, la primer ministra británica, Theresa May, anunció la ayuda de 25 millones de libras, aparte de los 62 millones que deberían dividirse entre las Islas Vírgenes Británicas, Anguila, Islas Turcas y Caicos y la isla de Dominica (Buchanan 2017). Sin embargo, para abril del 2018, siete meses después del desastre, el Reino Unido no había desembolsado ni un libra del dinero al

gobierno de Anguila. El Reino Unido quería nombrar a un director financiero (CFO) como condición para que Anguila recibiera los £60 millones de ayuda. Por otro lado, había salido a relucir que el secretario de desarrollo, Priti Patel, había aprobado unos £5 millones para la isla de Dominica (país soberano y excolonia británica), luego de que el Reino Unido había anunciado que no podía dar dinero en efectivo a las Islas Vírgenes Británicas, Anguila o las Islas Turcas y Caicos por considerarlas “países” de alto ingreso (Martin, 2017).

En el caso de las islas holandesas, Sint Maarten fue la más afectada, siendo golpeada tanto por el huracán María como por Irma. A diferencia de las islas británicas, la respuesta del Reino de los Países Bajos fue inmediata. Uno de los problemas apremiantes que sufrió fue la ola de saqueos que se sumó a la inseguridad luego del desastre. Países Bajos inmediatamente desplegó los miembros de las fuerzas armadas y oficiales de la policía para devolver el orden y la seguridad. Durante las primeras semanas luego del desastre, Países Bajos también envió ayuda de emergencia por un valor de €55 millones a San Martín, Saba y San Eustaquio (Algemene Rekenkamer, 2018). Eventualmente, el gobierno en Holanda aprobó un paquete de ayuda de €550 millones. Sin embargo, no quiso desembolsar ese dinero directamente a los gobiernos del país de Sint Maarten sin que se cumplieran una serie de condiciones, entre las que se incluía establecer un sistema de

<sup>5</sup> El HMS Ocean era un barco de asalto, antes el portaaviones del Reino Unido y el buque insignia de la flota de la Royal Navy.

monitoreo para supervisar el flujo monetario e implementar medidas anticorrupción. El primer ministro, Williams Marlin, se rehusó a imponer tales medidas, a las que tildó de neocoloniales, pero su Parlamento lo forzó a renunciar luego de emitir un voto de no confianza (DW, 2017).

Este dinero fue depositado en las arcas del Banco Mundial para su administración. Según el estudio de *Algemene Rekenkamer* (compañía de auditoría independiente), se decidió utilizar los servicios de una organización internacional ya que esto permitiría a los Países Bajos ejercer el control sobre la forma en la que se gastaría el dinero. Es decir, el gobierno holandés podría especificar los términos del mandato, establecer ciertas condiciones y tener un asiento en el Comité Directivo que actuaría como órgano rector del programa. Para julio de 2018, solo se había desembolsado unos €55 millones de los €550 millones que los Países Bajos había prometido (The World Bank, 2018).

Puerto Rico, territorio no incorporado de Estados Unidos, tuvo que esperar por más de una semana para que el presidente Donald Trump anunciara el comienzo de las operaciones de ayuda. A pesar de que todos los hospitales de la isla estaban inoperantes por la falta de electricidad, Trump tardó más de una semana en enviar el barco hospital USNS Confort. El 1º de octubre de 2017, más de diez días después de que el huracán María tocó tierra, Estados Unidos envió un convoy militar para apoyar los esfuerzos de mitigación del desastre. Dado que Estados Unidos controla las fronteras de Puerto Rico, este territorio se rige bajo la ley de la marina mercante conocida como “Ley

Jones de 1917”, en la que se prohíbe la entrada de barcos de bandera extranjera a los puertos de Puerto Rico. Esta prohibición hizo que mucha de la ayuda humanitaria enviada por distintos países tuviera que ir primero a Florida antes de llegar a Puerto Rico. Más tarde, Trump permitió relajar la aplicación de la ley Jones a Puerto Rico por diez días (Paradinas Zorrilla & Poveda González, 2019), permitiendo así un mayor flujo de carga con ayuda que incluía medicamentos, combustibles, comida y materiales para reparación de la infraestructura de energía, agua y telecomunicaciones. Por otro lado, el Congreso de los Estados Unidos asignó \$ 42 mil millones de ayuda para Puerto Rico, una fracción de los \$ 92 mil millones de dólares que el Congreso había estimado eran los daños en el territorio. A mediados del 2019 (dos años después del desastre), el gobierno de Puerto Rico solo había podido recibir menos del 33% de este dinero (Timm, 2019). La falta de ayuda inmediata, así como las limitaciones de obtención de ayuda internacional, provocaron una crisis mayor a la causada como secuela del huracán. Se estima que 2975 personas murieron en los meses posteriores por falta de atención médica y de acceso a electricidad y agua potable (Milken Institute School of Public Health, 2018).

En el caso de los territorios franceses de San Bartolomé y San Martín, estos vieron respuesta inmediata por parte de Francia. A dos días de haber sufrido el embate del huracán Irma, ya Francia había transportado alrededor de 137 toneladas de comida y 500 mil galones de agua para San Martín, en una operación que se describió como “uno de los mayores puentes aéreos desde el comienzo de la Segunda Guerra

Mundial" (Dalton & Schechner, 2017). El presidente Macron hizo una visita a las áreas afectadas una semana después del paso del huracán e inmediatamente hizo disponible más de €50 millones para la respuesta inmediata (Dalton y Schechner, 2017). Estas, al ser parte de la Unión Europea (UE), recibieron ayuda de distintos organismos (Comisión Europea, 2017).

Los problemas de obtención de ayuda por parte de las metrópolis fue un fenómeno generalizado, con la excepción del caso de Francia. Tanto Estados Unidos, Reino Unido y los Países Bajos impusieron fuertes requisitos para el uso de los fondos asignados para responder a la emergencia del desastre. En los casos de Puerto Rico, Sint Maarten y de Anguila se requirió la transferencia de la potestad del manejo y gasto de la ayuda asignada a entes ajenos al gobierno local. Estas condicionalidades demostraron la relación colonial y de subordinación existente a través de todo el Caribe no-soberano.

### **PARADIPLOMACIA CARIBEÑA ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DESASTRES NATURALES**

Las relaciones internacionales en la región del Caribe coexisten en la presencia de múltiples territorios sin soberanía y dependientes de metrópolis distantes. Dada esta realidad política, la fundación de la Comunidad del Caribe (Caricom) creó mecanismos para que los territorios no soberanos pudieran unirse como miembros asociados. Es decir, la paradiplomacia siempre ha sido parte integral de Caricom (Lacascade & Laureano-Ortiz, 2019, p. 266). A pesar del fraccionamiento del Caribe, se han

alzado regímenes de cooperación, especialmente en el tema de cambio climático y desastres naturales. Laguardia Martínez (2018) explica que en el Caribe existe una densa red de organizaciones formales encargadas de este asunto. Para analizar la amplia red de cooperación paradiplomática, la Tabla 2 enumera aquellas organizaciones caribeñas que tratan el tema de cambio climático y manejos de desastres y los territorios no soberanos que son miembros. Cabe destacar que ninguna de las islas francesas o estadounidenses participan como miembros de estas organizaciones regionales.

A parte de su participación en organizaciones regionales enfocadas en asuntos de cambio climático y desastres naturales, también vemos que estos territorios participan en múltiples organizaciones regionales. Cabe destacar que existen diferencias en el número de organizaciones a las que estos territorios pertenecen, incluso entre los territorios de una misma metrópolis. De acuerdo con la Tabla 3, las Islas Vírgenes Británicas son las que más actividad paradiplomática tienen, seguida por Anguila. En términos generales, las islas británicas participan en un mayor número de organizaciones regionales e internacionales. Esto se debe, en parte, a que Reino Unido tenía como objetivo la eventual descolonización y la creación de una Federación de las Indias Occidentales en la que pudieran aunar fuerzas para superar sus vulnerabilidades dado su pequeño tamaño. Estos esfuerzos, que comenzaron a mediados del siglo xx, permitieron crear una cultura de cooperación regional. Sin embargo, este proceso de descolonización se detuvo en 1983 y quedaron sin obtener soberanía las islas de Anguila, Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas

**Tabla 2**  
**Participación en organizaciones enfocadas  
en el cambio climático o mitigación de  
desastres naturales**

ORGANIZACIÓN	TERRITORIOS MIEMBROS (COMPLETOS O ASOCIADOS)
Caribbean Meteorological Organization	Anguila Bermuda Isla Caimán Isla Turcas & Caicos Isla Virgenes Británicas Montserrat
Caribbean Agricultural Research & Development Institute	Isla Caimán Montserrat
Caribbean Disaster Emergency Management Agency	Anguila Montserrat Isla Turcas & Caicos Isla Virgenes Británicas
Caribbean Institute for Meteorology and Hydrology	Anguila Isla Virgenes Británicas Isla Caimán Montserrat Isla Turcas & Caicos Isla Virgenes Británicas
Caribbean Regional Fisheries Mechanism	Anguila Isla Turcas & Caicos Montserrat
Caribbean Public Health Agency	Anguila Isla Virgenes Británicas Isla Caimanes Montserrat Bahamas Isla Turcas & Caicos Aruba Bermuda Bonaire San Eustaquio Saba Sint Maarten

Fuente: Adaptado de Laguardia Martínez (2018, p. 58).

cas y Montserrat (Ramos, 2016, p. 105). Esto puede explicar por qué, en términos generales, las islas británicas tienen mayor actividad paradiplomática.

En el caso de las islas holandesas, parte de su variación en membresía es explicada por la

variación en sus sistemas políticos (unas son municipios y los otros países constituyentes del Reino de los Países Bajos). Aruba, Curazao y Sint Maarten son países constituyentes del Reino. A pesar de que, en el sistema político holandés, las relaciones internacionales están controladas por el Reino y no por cada país constituyente, desde la reforma constitucional del 2010 se les permitió agenciar su propia política exterior. Por esta razón, estas islas tienen la mayor cantidad de membresías, tanto como miembros completos o asociados, en organizaciones regionales e internacionales.

Finalmente, cabe destacar los casos de las islas francesas y americanas, los cuales contrastan grandemente en sus relaciones con sus respectivas metrópolis, pero que, al final, tienen muy poca participación en organizaciones intergubernamentales. En el caso de las francesas, como se ha discutido antes, están integradas al Estado francés, mientras que las islas americanas no están integradas, pero su relación con Estados Unidos les prohíbe ejercer relaciones internacionales.

Es evidente que todos los territorios se enfrentaron a severas deficiencias en la repuesta de ayuda de sus respectivas metrópolis. Sin embargo, algunos territorios explotaron sus relaciones paradiplomáticas para obtener ayudas y apoyo de organizaciones internacionales, regionales y organizaciones sin fines de lucro de la sociedad civil, así como de otros países independientes y territorios. La capacidad de utilizar estas líneas paradiplomáticas variaron entre territorios, incluso entre territorios de las mismas metrópolis.

En el caso de Puerto Rico, este estableció relaciones con otros territorios justo

**Tabla 3**  
**Membresía en organizaciones regionales o internacionales**

	OMM	OPS	Cepal	AEC	Caricom	Apei	Oeco	BDC	OMT	Total
<b>Británicas</b>										
Anguila	M	M	A		A		A	M		6
Bermuda	M	M	A		A					4
Islas Caimán	M	M	A		A			M		5
Islas Turcas y Caicos	M	M	A		A			M		5
Islas Vírgenes Británicas	M	M	A		A	A	A	M		7
Montserrat	M	M	A		M			M		6
<b>Holandesas</b>										
Aruba		M	A	A		A			A	5
Bonaire		M				A				2
Curazao	M	M	A	A		A				5
Saba		M				A				2
Sint Maarten	M	M	A	A		A				5
<b>Francesas</b>										
Guadalupe		M	A	A			A			4
Martinica		M	A	A			A			4
San Bartolomé										0
San Eustaquio						A				1
San Martín								O		1
<b>Americanas</b>										
Islas Vírgenes de Estados Unidos			A							1
Puerto Rico		M	A			A			A	4

Fuente: Adaptado de Laguardia Martínez (2017).

Nota: M = Miembro, A = Miembro Asociado, O = Observador.

Abreviaturas: OMM (Organización Meteorológica Mundial); OPS (Organización Panamericana de la Salud); Cepal (Comisión Económica para América Latina); AEC (Asociación de Estados del Caribe); Caricom (Comunidad del Caribe); Apei (Alianza de Pequeños Estados Insulares); Oeco (Organización de Estados Caribeños Orientales); BDC (Banco de Desarrollo del Caribe); OMT (Organización Mundial del Turismo).

luego del impacto del huracán Irma. El gobierno de Puerto Rico estableció centros de ayuda (Noticel, 2017) y recibió refugiados enfermos de las Islas Vírgenes Británicas y San Martín, los cuales se atendieron en los hospitales del país (*El Nuevo Día*, 2017). Sin embargo, luego del huracán María,

Puerto Rico no estableció contacto con organizaciones regionales o internacionales ni con los gobiernos de otras islas del Caribe. Tanto en los recortes de prensa, informes de organizaciones internacionales y reportes del gobierno se ve una dependencia completa de Estados Unidos.

Por otro lado, San Bartolomé y San Martín, aparte de algunos grupos civiles como Gustavia Yacht Club (Monacolife, 2018) y organizaciones no gubernamentales como la Cruz Roja (*Le Monde*, 2017), ninguno de los dos utilizó la paradiplomacia para buscar ayuda inmediata. Por un lado, ambos territorios tienen poca participación en organizaciones regionales e internacionales como se ha mostrado en las Tablas 2 y 3, mientras que por el otro tampoco se vieron en la necesidad, ya que la respuesta por parte de Francia y la Unión Europea fue inmediata. No obstante, a un año del impacto, San Martín francesa apenas se había reconstruido, dada la burocracia del Estado francés. En una entrevista para el *New York Times*, Angèle Dormoy, presidenta de la Cámara de Comercio de San Martín decía: “Todo se controla y vuelve a controlar, tres o cuatro veces” (Semple, 2019). Es claro que para estas islas francesas, estar integradas y depender casi enteramente de Francia resultó beneficioso para coordinar la respuesta inmediata al desastre. Sin embargo, la falta de herramientas, flexibilidad y alternativas de financiamiento demostró ser un detimento a largo plazo.

Por otro lado, Sint Maarten, el territorio holandés, se enfrentó con la desconfianza de Holanda en proveerle los fondos de ayuda directamente a su gobierno, prefiriendo así ser administrado por el Banco Mundial. Esto forzó a Sint Maarten a buscar alternativas para la recuperación y reconstrucción. Por ejemplo, Sint Maarten obtuvo ayuda de la Organización Panamericana de la Salud (Paho, por sus siglas en inglés), de la Comisión Europea y del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID). Esta obtuvo un

paquete de ayuda de US\$148 mil dólares del Fondo Común de Respuesta a Emergencias de la ONU (Cerf, por sus siglas en inglés), sobre US\$300 mil del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), así como otras donaciones privadas (UNDP Summary Report, 2018). Igualmente, Sint Maarten tiene buenas relaciones con su vecino francés; es decir, los gobiernos de las Sint Maarten y San Martín continuaron sus relaciones diplomáticas. Por ejemplo, en el área de turismo, ambas colaboraron para reconstruir el aeropuerto que está en el lado holandés y así atraer turistas a ambos lados de la isla.

Aunque Sint Maarten pudo aprovechar algunos fondos de organizaciones internacionales, su recuperación fue mayormente impulsada por la inversión del capital privado en el sector del turismo (Semple, 2019). En términos generales, Sint Maarten no pudo aprovechar otras avenidas paradiplomáticas que otros territorios sí obtuvieron, ya que Sint Maarten no es miembro (ver Tabla 3) de la Agencia de Manejo de Emergencias y Desastres en el Caribe (Cdema, por sus siglas en inglés), un organismo de la Caricom, o de la Agencia Caribeña de Seguro de Riesgo de Catástrofe (Ccrif, por sus siglas en inglés).

Las experiencias de estos territorios contrastan, de forma significativa, con los británicos. Luego del impacto de los huracanes, Anguila obtuvo US\$5 millones del Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) para la reconstrucción de su infraestructura eléctrica (Caribbean Development Bank, 2017), US\$5.6 millones para asistir en las obligaciones fiscales y US\$9 millones para implementar un programa de reforma que tuviera como objetivo restaurar

la sostenibilidad fiscal y mejorar la resiliencia. Igualmente, Anguila recibió las siguientes donaciones: US\$18 millones de la Agencia de Seguro de Riesgo Catastrófico del Caribe (CCrif), US\$1 millón del Banco Central del Caribe Oriental, US\$200 mil del Banco de Desarrollo del Caribe, US\$50 000 del Gobierno de San Vicente y las Granadinas y US\$400 mil de la Organización del Caribe Oriental (*The Anguillian*, 2017).

La paradiplomacia tomó un rol central para las Islas Vírgenes Británicas (IVB) más que para cualquier otro territorio. Estas recibieron en menos de una semana suministros de la Caricom Disaster Relief Unit (CDRU), mientras el equipo de soporte operativo de Caricom (COST) ayudó con la logística del manejo de la ayuda recibida. Las IVB también recibieron inmediatamente al Equipo de Evaluación Rápida de Necesidades de la Agencia de Manejo de Emergencias y Desastres Naturales (RNAIT-Cdema) para evaluar los daños. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) desplegaron equipos para ayudar en la respuesta al desastre. El organismo ONU Mujeres también llegó a las Islas Vírgenes Británicas para apoyar los programas dirigidos a las mujeres y niños. Finalmente, las Islas Vírgenes Británicas inmediatamente consiguieron el compromiso de ayuda por parte de los Estados participantes de Cdema, y los “socios de desarrollo” también prometieron apoyo, como la Cruz Roja Británica, la Comisión Europea, el gobierno de los Estados Unidos, Asuntos Globales de Canadá, la Federación Internacional de la Cruz Roja, Ocha, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, varias

agencias de la ONU, etc. Las Islas Vírgenes Británicas activamente buscaron ayuda de organizaciones regionales, internacionales, de otros países, así como de organizaciones no-gubernamentales.

En términos generales, resaltan varios patrones. Primero, los territorios americanos tienen una menor participación en organizaciones regionales u organizaciones asociadas a asuntos de cambio climático. Esto propició que ambas islas obtuvieran muy poca ayuda por parte de entidades regionales o internacionales. Este fue el caso también para las islas francesas. Sin embargo, las islas francesas obtuvieron una mayor ayuda por parte de Francia y de la Unión Europea, y mucho más rápido que la que obtuvo Puerto Rico desde Estados Unidos. Al otro lado del espectro de la paradiplomacia posdesastre están las islas británicas. Entre Anguila y las Islas Vírgenes Británicas, las últimas tuvieron una paradiplomacia posdesastre más activa. A pesar de que ambas tienen las mismas limitaciones legales en establecer relaciones internacionales, las Islas Vírgenes han agenciado una mayor participación internacional. Esto le permitió asegurar fondos y ayuda técnica de distintas organizaciones regionales e internacionales. Tanto Anguila como las Islas Vírgenes Británicas tienen una red paradiplomática más densa que las islas francesas o americanas y, por tanto, aprovecharon estas relaciones para obtener ayuda cuando el Reino Unido aún brillaba por su ausencia.

El caso de Islas Vírgenes Británicas demostró el beneficio de crear y utilizar ayuda de distintos actores internacionales, incluso en las áreas de preparación y mitigación de desastres naturales. Durante los meses siguientes, luego

del impacto de ambos huracanes, el gobierno coordinó talleres de capacitación para múltiples sectores de la sociedad civil, incluyendo estudiantes, maestros, líderes comunitarios y religiosos. Estos talleres eran impartidos por expertos provenientes de organizaciones internacionales, no-gubernamentales y de otros países. Por ejemplo, los maestros tomaron talleres con la Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (Adra) y los Fondos Internacionales de Emergencia para la Infancia (Unicef) de las Naciones Unidas. Dueños de empresas tomaron talleres con la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias de los Estados Unidos (Fema) y la Cruz Roja (Office of the Deputy Governor, 2018).

El activismo internacional del IVB produjo resultados muy favorables comparado con otros territorios. A nueve meses del paso de estos huracanes, por ejemplo, en el territorio de Puerto Rico aún había un gran segmento de la población sin electricidad y hogares sin techo (*El Nuevo Día*, 2018). Al mismo tiempo, IVB obtenía, por parte de la ONU, la calificación de excelente en su estado en la recuperación de los desastres. La consultora de Gestión Integral de Desastres (MDL) para las Naciones Unidas (ONU), la señora Rose Ann Smith auditó el Programa de Gestión Integral de Desastres del Territorio para determinar si cumplía con los estándares establecidos por el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y otros marcos regionales y globales (Department of Disaster Management, 2018). Encontró que IVB estaba cumpliendo con todos los estándares, incluso mucho mejor que otras islas del Caribe. Es decir, que no solo logró recuperarse del desastre provocado por

ambos huracanes con mucha más rapidez que otros territorios no soberanos del Caribe, sino que también fortaleció su capacidad de prevenir futuros desastres naturales. El caso de IVB apoya el argumento de que la paradiplomacia es una herramienta fundamental de los intereses de los territorios no soberanos del Caribe.

## CONCLUSIÓN

El Caribe, una región que se destaca por la diversidad de múltiples territorios, los cuales aún existen en un limbo político, que navega en las contradicciones de no ser completamente integrados a sus metrópolis ni completamente soberanos. Su extensión territorial y localización en un área propensa a desastres naturales obliga a repensar las fortalezas de sus estatus políticos.

Del análisis de los sistemas políticos de estos territorios, de la configuración de sus relaciones paradiplomáticas y de las acciones luego del huracán se desprenden varios puntos importantes. Primero, a pesar de que los países constituyentes del Reino de los Países Bajos tiene la potestad de establecer relaciones internacionales, siempre y cuando estas se alineen con la política oficial del Reino, esta potestad no fue aprovechada. Tal aislamiento se vio reflejado en el caso de Sint Maarten el cual dependió mayormente de la ayuda proveniente de Holanda y del sector privado. Al otro lado de la moneda están las islas británicas, las cuales no tienen potestad de hacer política exterior, pero aprovecharon su activismo internacional para obtener ayuda de múltiples organizaciones regionales e internacionales y no depender del Reino Unido.

Estas diferencias entre las experiencias paradiplomáticas, luego de los huracanes, requieren una mayor teorización, en la cual se analice el impacto de las estructuras versus la agencia de los líderes de cada territorio como posible explicación. Como hipótesis tentativa, se puede deducir que los marcos legales no son condición suficiente, aunque sí necesaria, para explicar la variación en la actividad paradiplomática en el Caribe. Este trabajo descubre entonces la necesidad de un análisis histórico-institucional de la evolución de la paradiplomacia caribeña y la paradiplomacia en general.

## REFERENCIAS

- Aguirre, I. (2009). Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search. *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments*, 9(1), 185-209.
- Alders, A. A. (2015). *Obstacles to 'good governance' in the Dutch Caribbean: Colonial- and postcolonial development in Aruba and Sint Maarten* (Tesis sin publicar) Utrecht University.
- Algemene Rekenkamer. (2018). *Focus op de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint Maarten* (Focus on the Dutch contribution to the reconstruction of Sint Maarten). Disponible en <https://english.rekenkamer.nl/publications/reports/2018/12/13/focus-on-the-netherlands%E2%80%99-contribution-to-the-reconstruction-of-sint-maarten>
- Baldacchino, G. (2006). Innovative development strategies from non-sovereign island jurisdictions? A global review of economic policy and governance practices. *World Development*, 34(5), 852-867.
- Baldacchino, G. (2010). *Island enclaves: Offshoring strategies, creative governance, and subnational island jurisdictions*. Montreal: McGill-Queen's Press.
- Balthazar, L. (1999). The Quebec experience: Success or failure? *Regional & Federal Studies*, 9(1), 153-169.
- Bertinelli, L. & Strobl, E. (2013). Quantifying the local economic growth impact of hurricane strikes: An analysis from outer space for the Caribbean. *Journal of Applied Meteorology and Climatology*, 52(8), 1688-1697.
- Bilgin, P. (2016). How to remedy Eurocentrism in IR? A complement and a challenge for the global transformation. *International Theory*, 8(3), 492-501.
- Bow, F. T. (1951). *The Puerto Rican manifesto - The answer to Eastern and Western Collectivism*. Remarks. Congressional Record. Proceeding and Debates of the 82nd Congress. First Session, vol. 97, Part 13.
- Bright, A. J. (2011). *Blood is thicker than water: Amerindian intra-and inter-insular relationships and social organization in the pre-Colonial Windward Islands*. Leiden: Sidestone Press.
- Buchanan, R. T. (13/09/2017). Theresa May just announced an extra £25 million for hurricane Irma victims. *BuzzFeed News*. Disponible en <https://www.buzzfeed.com/rosebuchanan/theresa-may-just-announced-an-extra-ps25-million-for>
- Caribbean Development Bank. (2017). *CDB approves funding to restore electricity and build climate resilience in Anguilla*. Disponible en <https://www.caribank.org/newsroom/news-and-events/cdb-approves-funding-restore-electricity-and-build-climate-resilience-anguilla>
- Cassey, A. J. (2014). The location of US States' Overseas Offices. *Review of International Economics*, 22(2), 310-325. Disponible en <https://doi.org/10.1111/roie.12109>
- Center for Puerto Rican Studies. (03/2018). *Puerto Rico post-Maria report [PDF]*. Disponible en <https://>

- centopr.hunter.cuny.edu/sites/default/files/PDF/puerto\_rico\_post\_maria-2018-final.pdf
- Clegg, P. (2018). The United Kingdom and its Overseas Territories: No longer a benevolent patron? *Small States & Territories*, 1(2), 149-168.
- Cohn, T. H. & Smith, P. J. (1996). Subnational governments as international actors: Constituent diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest. *BC Studies: The British Columbian Quarterly*, (110), 25-59. <https://doi.org/10.14288/bcs.v0i110.1339>.
- Comisión Europea. (13/12/2017). Solidarity Fund provides initial financial aid for Saint-Martin and Guadeloupe. Disponible en [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2017/12/13-12-2017-solidarity-fund-provides-initial-financial-aid-for-saint-martin-and-guadeloupe](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2017/12/13-12-2017-solidarity-fund-provides-initial-financial-aid-for-saint-martin-and-guadeloupe)
- Conlan, T. J. (2010). *From new federalism to devolution: Twenty-five years of intergovernmental reform* [eBook edition]. Brookings Institution Press.
- Constitución de las Islas Vírgenes Británicas. (2007). [PDF]. Disponible en <https://bvi.gov.vg/sites/default/files/constitution.pdf>
- Constitución de los Estados Unidos. (s.f.). Disponible en <https://www.usconstitution.net/const.txt>
- Corbin, C. G. (2011). Self-Governance deficits in Caribbean dependency and autonomous models, *Overseas Territories Report*, 10(2). Recuperado 20/02/2018 de <https://www.alainet.org/en/active/45629>
- Cornago, N. (2018). Paradiplomacy and protodiplomacy. En G. Martel (Ed.), *The Encyclopedia of diplomacy* (pp. 1-8). Hoboken, NJ: Wiley.
- Criekemans, D. (2010). Regional sub-state diplomacy from a comparative perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1-2), 37-64. <https://doi.org/10.1163/187119110X12574289877489>
- Curtis, S. (Ed.). (2014). *The power of cities in international relations*. Routledge.
- Dalton, M. & Schechner, S. (12/09/2017). France carries out massive aid mission in Caribbean. *The Wall Street Journal*. Disponible en <https://www.wsj.com/articles/france-plans-massive-aid-mission-for-st-martin-1505243860>
- Departamento de Relaciones Extranjeras de Sint Maarten. (2020). Disponible en <http://www.sintmaartengov.org/government/AZ/Department-of-Foreign-Relations/Pages/default.aspx>
- Department of Disaster Management. (25/07/2018). *BVI rated in excellent standing on disaster recovery* [Comunicado de Prensa]. Disponible en <http://www.bvi.gov.vg/media-centre/bvi-rated-excellent-standing-disaster-recovery>
- Duchacek, I. D. (1986). International competence of subnational governments: Borderlines and beyond. En O. J. Martinez (Ed.), *Across boundaries: Transborder interaction in comparative perspective* (pp. 11-28). El Paso, TX: Texas Western Press.
- DW News. (24/11/2017). Dutch Saint Martin's leader quits over Hurricane Irma aid controversy. Disponible en <https://p.dw.com/p/2oEYP>
- El Nuevo Día. (11/09/2017). Puerto Rico es centro de ayuda para islas vecinas arrasadas por Irma. Disponible en <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/puertoricoescentrodeayudaparaislasevecinasarrasadasporirma-2356832/>
- El Nuevo Día. (20/06/2018). Muchas casas lucen sin techo al inicio de la temporada de huracanes. Disponible en <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/muchas-casas-lucen-sin-techo-al-inicio-de-la-temporada-de-huracanes/>
- Garesché, E. D. Z. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad: Guía para la acción*

- exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina* [PDF file]. Disponible en <https://www.ritimo.org/Manual-practico-para-internacionalizar-a-la-ciudad-Guia-para-la-accion>
- Hintjens, H. & Hodge, D. (2012). The UK Caribbean Overseas Territories: Governing unruliness amidst the extra-territorial EU. *Commonwealth & Comparative Politics*, 50(2), 190-225.
- Hocking, B. (1993) *Localizing foreign policy: Non-central governments and multilayered Diplomacy*. New York: Mcmillan Press.
- House of Commons. (31/10/2017). *Oral evidence: The UK's response to Hurricane Irma* (International Development Committee HC 487). Disponible en <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/international-development-committee/the-uks-response-to-hurricane-irma/oral/72706.html>
- Hsiang, S. & Houser, T. (29/09/2017). Don't let Puerto Rico fall into an economic abyss. *The New York Times*. Disponible en [https://www.nytimes.com/2017/09/29/opinion/puerto-rico-hurricane-maria.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/09/29/opinion/puerto-rico-hurricane-maria.html?_r=0)
- Huijgh, E. (2010). The public diplomacy of federated entities: Examining the Quebec model. En D. Crikemans (Ed.), *Regional sub-state diplomacy today* (pp. 125-150). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Keohane, R.O. & Nye, J. (1989). *Power and interdependence* (2<sup>nd</sup> ed.). Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Kissinger, H. (1975). *A new national partnership*. (Discurso del Secretario de Estado Henry A. Kissinger en Los Ángeles, CA. el 24/01/1975.) Bureau of Public Affairs, Office of Media Services.
- Kincaid, J. (1990). Constituent diplomacy in federal polities and the nation state: Conflict and cooperation. En H. J. Michelmann and P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: The role of subnational unit*. Oxford: Clarendon Press Publication.
- Lacascade, J.Y. & Laureano Ortiz, R. (2019). Caribbean climate paradiplomacy of the European Union's Overseas Regions and Territories: Towards an insertion in region wide cooperation within the context of the EU-Celac partnership. En E. Dubasset & C. Quenan (Eds.), *La Caraibe dans le partenariat stratégique euro-latino-américain UE-Celac*. EU-LAC Foundation.
- Laguardia Martínez, J. (11-12/2017). Los territorios no independientes del Caribe: Notas sobre su actualidad y circunstancia. *Revista CariCen* 5., 46-62.
- Laguardia Martínez, J. (2018). La gobernanza ambiental en el Caribe de la Caricom para la gestión del cambio climático. *Entretextos* 9 (27), 51-71. Disponible en [http://investigacion.politicas.unam.mx/caricen/wp-content/uploads/caricen5/caricen5\\_2\\_1.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/caricen/wp-content/uploads/caricen5/caricen5_2_1.pdf)
- Lara Pacheco, R. F. (2014). Una tipología para el estudio de la proyección de las ciudades en el medio internacional. En A. B. Rodríguez & Ó. C. Montellano (Eds.), *La construcción del futuro: los retos de las ciencias sociales en México*. Memorias del 4 Congreso Nacional de Ciencias Sociales (pp. 293-310). Cesmeca.
- Lecours, A. (2010). Canadian federalism and foreign relations: Quebec and Alberta. En F. Requejo (Ed.), *Foreign policy of constituent units at the beginning of 21st century* (pp. 29-41). Institut d'Estudis Autònòmics.
- Lecours, A. & Moreno, L. (2003). Paradiplomacy: A nation-building strategy? A reference to the Basque Country. En A. Gagnon, M. Guibernau, & F. Rocher (Eds.), *The conditions of diversity in*

- multinational democracies* (pp. 267-292). Institute for Research on Public Policy.
- Le Monde*. (13/09/2017). Irma: Emmanuel Macron promet un mécanisme d'aide financière «d'urgence» pour les sinistrés. Disponible en [https://www.lemonde.fr/climat/article/2017/09/13/apres-saint-martin-emmanuel-macron-attendu-a-saint-barthelemy\\_5184989\\_1652612.html](https://www.lemonde.fr/climat/article/2017/09/13/apres-saint-martin-emmanuel-macron-attendu-a-saint-barthelemy_5184989_1652612.html)
- Lowenthal, A. F. (2009). *Global California: rising to the cosmopolitan challenge*. Stanford University Press.
- Maldonado-Torres, N. (2004). The topology of being and the geopolitics of knowledge: Modernity, empire, coloniality. *City*, 8(1), 29-56.
- Marks, G., Hooghe, L. & Schakel, A. H. (2008). Measuring regional authority. *Regional & Federal Studies*, 18(2-3), 111-121. <https://doi.org/10.1080/13597560801979464>.
- Martin, D. (25/09/2017). The hurricane force farce continues: British island received nothing from the foreign aid budget while non-British island received £5 million. *Daily Mail*. Disponible en <https://www.dailymail.co.uk/news/article-4915956/British-island-received-foreign-aid-budget.html>
- McHugh, J. T. (2015). Paradiplomacy, protodiplomacy and the foreign policy aspirations of Quebec and other Canadian provinces. *Canadian Foreign Policy Journal*, 21(3), 238-256. <https://doi.org/10.1080/11926422.2015.1031261>.
- Milani, C. R. S. & Ribeiro, M. C. M. (2011). International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. *BAR - Brazilian Administration Review*, 8(1), 21-36. <https://doi.org/10.1590/S1807-76922011000100003>.
- Milani, Z. & Villar, F. R. C. (2016). La paradiplomacia de la ciudad. Una estrategia de desarrollo urbano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (65), 225-242.
- Michelmann, H. (2009). *Foreign relations in federal countries*. McGill-Queen's Press.
- Milken Institute School of Public Health. (2018). *Assessment of the estimated excess mortality from hurricane María in Puerto Rico*. The George Washington University. <https://bit.ly/3lmHjW7>
- Monacolife. (01/01/2018). Gustavia Yacht Club distributes €190,000 of Irma relief fund. Disponible en <https://monacolife.net/gustavia-yacht-club-distributes-e190000-of-irma-relief-fund/>
- Noticel (11/09/2017). HIMA and Verdanza in the 'Eye' of Puerto Rican kindness and solidarity (video) Disponible en <https://www.noticel.com/huracanes/el-tiempo/english/la-calle/weather/20171017/hima-and-verdanza-in-the-eye-of-puerto-rican-kindness-and-solidarity-vid/>
- Office of the Deputy Governor. (12/07/2018). *Residents receive training to enhance their state of readiness* [Comunicado de Prensa]. Disponible en <http://www.bvi.gov.vg/media-centre/residents-receive-training-enhance-their-state-readiness>
- Paradinas Zorrilla, R., & Poveda González, M.E. (2019). Momento crucial para Puerto Rico: Una economía desconocida integrada en el mercado estadounidense. *Boletín Económico de ICE* (3108), 3-18.
- Rekenkamer, A. (2018). Focus on the Dutch Contribution to the reconstruction of Sint Maarten [PDF]. Disponible en <https://english.rekenkamer.nl/publications/reports/2018/12/13/focus-on-the-netherlands%20%99-contribution-to-the-reconstruction-of-sint-maarten>
- Ramos, A.G. (2016). *Islas Migajas: Los países no independientes del Caribe contemporáneo*. San Juan, PR: Travesier & Leduc Editores.
- Rodríguez Ramos, R. (2010). What is the Caribbean? An archaeological perspective. *Journal of Caribbean Archaeology*, 3, 19-51.

- Sèze, N.; Marchand, A. & Bardy, R. (2012). French overseas territories and the euro. *Banque de France: Quarterly Selection of Articles* (24), 101-124.
- Setzer, J. & Anderton, K. (2019). Subnational leaders and diplomacy. *Oxford research encyclopedia: Diplomacy, environment, foreign policy*. Disponible en <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.504>
- Stratford, E. (2003). Flows and boundaries: small island discourses and the challenge of sustainability, community and local environments. *Local Environment*, 8(5), 495-499. <https://doi.org/10.1080/1354983032000143653>.
- Tavares, R. (09/10/2013). Foreign Policy Goes Local: How Globalization Made Sao Paulo into a Diplomatic Power. *Foreign Affairs*. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2013-10-09/foreign-policy-goes-local>.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and states as global players*. New York: Oxford University Press.
- The Anguillian*. (23/10/2017). Anguilla to lose millions from closure of Hotels Wants UK aid up to \$16.5 million or more. Disponible en <http://theanguillian.com/2017/10/anguilla-to-lose-millions-from-closure-of-hotels-wants-uk-aid-up-to-16-5-million-or-more/>
- The Bureau for Latin America and the Caribbean. (07/01/2019). *Hurricanes Irma and Maria: One year on*. Disponible en [https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/hurricanes-irma-and-maria--one-year-on.html](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/hurricanes-irma-and-maria--one-year-on.html)
- The Guardian*. (06/09/2017a). UK government accused of pathetic lack of help for Anguillians hit by Irma. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/06/government-accused-of-disgraceful-lack-of-aid-for-anguillians-hit-by-irma>
- The Guardian*. (01/05/2017b). UK releases £32m in Hurricane Irma aid after complaints over initial response. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/07/ukcould-send-furthership-to-overseas-territories-hit-by-hurricane>
- The Guardian*. (22/09/2017c). 'Close to genocide': San Juan mayor's dire appeal to US for Puerto Rico relief. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/29/san-juan-mayor-criticizes-us-officials-for-calling-puerto-rico-relief-effort-good-news>
- Semple, K. (07/10/2019). After a Caribbean hurricane, the battle is where, or even whether, to rebuild. *The New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/10/07/world/americas/hurricane-irma-saint-martin.html>
- The World Bank. (12/07/2018). *First US\$55M grant from the Sint Maarten trust fund for recovery & resilience* [Comunicado de Prensa]. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/07/12/first-us55m-grant-from-the-sint-maarten-trust-fund-for-recovery-resilience>
- Timm, J. C. (18/07/2019). Fact check: Trump says Puerto Rico got \$92 billion. They've seen only a fraction. *NBC News*. Disponible en <https://www.nbcnews.com/politics/donald-trump/fact-check-trump-says-puerto-rico-got-92-billion-they-n1031276>
- United Nations Development Program*. (2018). From early recovery to long-term resilience in the Caribbean. Disponible en [https://www.bb.undp.org/content/dam/barbados/docs/Publications/undp\\_bb\\_UNDP-Recovery-Programme%202%20Oct%20WEB.pdf](https://www.bb.undp.org/content/dam/barbados/docs/Publications/undp_bb_UNDP-Recovery-Programme%202%20Oct%20WEB.pdf)
- United Nations Development Program*. (2017). Regional overview: impact of hurricanes Irma and Maria. Disponible en <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/environment/impact-hurricanes-irma-and-maria>

- ment\_energy/regional-overview--impact-of-hurricanes-irma-and-maria.html
- Vadell, A. V. (1992). Las relaciones institucionales entre la Comunidad Autónoma de Cataluña y América Latina. *Barcelona Centre for International Affairs Magazine*, (23-24), 291-322. <https://doi.org/10.27918>
- Vélez, R. (04/2019). Las economías de la zona del Caribe en el contexto de la revolución tecnológica. *Études Caraïbennes* 42, 1-16. <https://doi.org/10.4000/etudescaraibennes.15177>.
- Vigevani, T. (2006). Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(62), 127-139. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000300010>
- Wall Street Journal*. (12/09/2017). France Carries Out Massive Aid Mission in Caribbean. Disponible en <https://www.wsj.com/articles/france-plans-massive-aid-mission-for-st-martin-1505243860>
- Wallerstein I. (1997). Eurocentrism and its avatars: The dilemmas of social science. *Sociological Bulletin*, 46(1), 21-39.
- Zamorano, M. M. & Rodríguez A. M. (2014). The cultural paradiplomacy of Barcelona since the 1980s: Understanding transformations in local cultural paradiplomacy. *International Journal of Cultural Policy* 21(5), 554-576. <https://doi.org/10.1080/10286632.2014.943752>.
- Zapata Garesché, E. D. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad: Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, vol. 1. Diputación de Barcelona.



# Las políticas de inserción estratégica de los países del golfo Pérsico en el cuerno de África

**Ricardo Agustín Benítez\***

## RESUMEN

El presente trabajo busca abordar el sistema de inserción estratégica de los países del golfo Pérsico en el cuerno de África, mediante un enfoque multidimensional que permita entender cómo dichas estrategias son flexibles y pragmáticas, en tanto dependen, en gran medida, de la cooperación o resistencia de los actores que se encuentran involucrados. Los países africanos son actores activos en el proceso de inserción estratégica de Estados extra-regionales con intereses en la zona, por lo que pueden definir los alcances de las políticas aplicadas, adquiriendo un mayor margen de negociación, en la medida que varias políticas de inserción se focalizan en temas o puntos geográficos específicos. Analizar cómo se transforman las relaciones entre

estos actores, permite reflexionar y visibilizar el rol que tienen los Estados africanos para condicionar las políticas de influencia de actores extra-regionales.

**Palabras claves:** Estrategia, competencia, rivalidad, conflicto.

## STRATEGIC INSERTION POLICIES ON THE HORN OF AFRICA

**Cooperation and resilience among Persian gulf's countries and Horn of Africa States**

## ABSTRACT

The article provides a multidimensional approach of the strategic insertion policies of extra-regional states on the Horn of Africa. It

---

\* Magíster en relaciones internacionales, Universidad del Salvador. Buenos Aires (Argentina). Director de la revista *Ágora Internacional* de la Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina (ANU-AR). Coordinador del área de investigación “Explorando África”, del Centro de Estudios de Política Internacional de la Universidad de Buenos Aires (Cepi-UBA) [rbenitez@anu-ar.org]; [<https://orcid.org/0000-0002-3902-2288>].

Recibido: 11 de enero de 2021 / Modificado: 5 de marzo de 2021 / Aceptado: 9 de marzo de 2021

Para citar este artículo:

Benítez, R. A. (2021). Las políticas de inserción estratégica de los países del golfo Pérsico en el cuerno de África. *OASIS*, 34, pp. 87-105

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.06>

seeks to provide a better understanding about how these policies are flexible and pragmatic considering the degrees of dependency on cooperation and resistance of the States are focused on. African countries played an active role in the strategic insertion process of extra-regional states because they could define the frame of application of these policies while they acquire a better space of autonomy. The article will highlight how these policies, when focused on specific issues, demonstrate improvement in the bargaining capacity of African states. Analyzing the dynamics between these actors will provide a new understanding about how African States are key players shaping the politics of extra-regional actors when these are oriented to influencing their local scenarios.

**Key Words:** Strategy, competence, rivalry, conflict.

## INTRODUCCIÓN

Durante los últimos 20 años se ha ido perfilando un nuevo proceso de ordenamiento de poder a nivel global. La consolidación de un orden multipolar, el surgimiento de nuevos actores con influencia global y regional, como Rusia, China y Turquía, entre otros, y la diversificación de los instrumentos de poder geopolítico permitieron el desarrollo de nuevas dinámicas de interacción internacional definidas por la competencia, la cooperación, la influencia y el posicionamiento estratégico en nuevos escenarios.

El continente africano es un escenario, en donde la proyección de influencia de actores extra-continentales ha alcanzado un nivel de relevancia internacional considerable. El valor

comercial, el potencial económico, su vinculación con las rutas comerciales globales y la existencia de vastos recursos estratégicos, han fomentado el interés de varios actores internacionales con diversos grados de poder tales como Emiratos Árabes Unidos (en adelante EAU) y Rusia, los cuales fundamentan la necesidad de desarrollar una política de inserción en el teatro africano (Ouma, 2012, p. 836).

Es importante aclarar que el presente trabajo se enmarca en una lectura de planificación estratégica en donde los intereses de los agentes implicados se configuran en función de maximizar su poder mediante la consecución de objetivos proyectados como necesarios para tal fin (Isern, 2021). En este sentido, la maximización del poder mencionada propone una dinámica de rivalidad donde la consecución de un objetivo de un actor puede ser identificada por otro como en detrimento de su posición, la cual debe contrarrestar o balancear.

Por otro lado, existe un marco de análisis en el que el escenario adquiere preponderancia y donde la geografía se convierte en un elemento de análisis. Las características puntuales de la región del cuerno de África, que atraen el interés de los actores en el escenario, representan un factor clave que se debe considerar. No obstante, las políticas se construyen en función del escenario y no a causa de este, por lo que el aspecto geográfico y geopolítico no representa un marco teórico para entender la conducta de los Estados o sus políticas exteriores (Scholvin, 2016, p. 4).

Por lo tanto, a lo largo del trabajo remarcaremos la construcción de políticas y toma de decisión en función del accionar de los agentes que interactúan en un escenario geográfico

específico con la finalidad de describir y explicar, de forma ordenada, como este entramado de políticas define un escenario de acción en el que todos los agentes implicados tienen relevancia.

Precisando el enfoque de análisis, la región del cuerno de África (en adelante CdA) se caracteriza por ser un área donde la intensidad de este fenómeno de inserción es muy visible y variada. Su posicionamiento estratégico en cercanía a rutas comerciales importantes, la inestabilidad política, las amenazas de seguridad presentes y la convergencia de los intereses de actores internacionales con diferentes niveles de poder, dan forma a un escenario con múltiples desafíos, variables de análisis e intereses contrapuestos, que permiten visualizar la existencia de un nuevo patrón de inserción geoestratégica (iss, 2019).

Este nuevo patrón que observamos en la región se expresa en la implementación de un conjunto de políticas que combinan, estructuran y priorizan, en diferentes grados, los siguientes temas (Leboeuf, 2019, p. 21):

a. La *influencia en finanzas* mediante acceso a créditos, préstamos y ayudas económicas.

b. El despliegue de *esfuerzos diplomáticos* vinculados a mejorar la confianza, la cooperación y la resolución en conflictos no resueltos.

c. La *construcción de infraestructuras de uso dual* (civil-militar), vinculadas al comercio (puertos y aeropuertos) transportes (autopistas, vías férreas) a la industria (centrales energéticas, conectividad) y producción (em-

presas, zonas económicas exclusivas, servicios) es otro elemento sustancial de cooperación y competencia.

d. La *instrumentalización de elementos de soft power* vinculados a programas de capacitación técnica, cobertura mediática, educación, turismo, idiomas y caridad.

e. La consolidación de un *componente securitario* orientado a la cooperación militar, la capacitación de personal, la asistencia militar, y la presencia permanente de efectivos militares en bases navales, terrestres y áreas construidas en la región<sup>1</sup>.

Las políticas utilizadas para tal fin no deben ser analizadas como un conjunto coherente y racional diseñado para su implementación estricta. Dada la elevada volatilidad del escenario, muchas de estas políticas varían con el contexto y se adaptan a los nuevos desafíos planteados en el tiempo. A su vez, es importante destacar que las políticas de inserción también responden al equilibrio de fuerzas existentes al interior de cada Estado, representado en la competencia burocrática interna, la cual define un mayor o menor alcance de cada una de estas políticas estratégicas (Leboeuf, 2019, p. 10).

Este trabajo buscará explicar las “políticas de inserción estratégica” entendidas como aquellas políticas que buscan garantizar posiciones ventajosas a los países del golfo Pérsico en la región específica del CdA, analizando la importancia de esta región como caso de estudio y puntualizando en los diversos tipos de

<sup>1</sup> La cursiva es propia para resaltar el concepto.

actores que actúan en el mismo, promoviendo un reconocimiento de las relaciones entre los países del golfo y los del CdA. A su vez, observaremos cómo los actores, en sus interacciones, interpretan, priorizan y se vinculan con la gestación de un contexto favorable o limitado de estas políticas de inserción, dando forma a un escenario volátil, cambiante y de compleja interrelación en donde los Estados del CdA juegan un rol activo y que condiciona los intereses de los actores extra-regionales.

Por lo tanto, este trabajo realizará un análisis de las políticas estratégicas entendidas en este formato, comprendiendo que el éxito o fracaso en la implementación de las políticas no responde solo a los Estados que la planifican con el objetivo de influir en una región, sino que deben comprender los intereses y los efectos de estas en el Estado receptor, elemento que definirá, en última instancia, el nivel de aceptación o resistencia a las relaciones entre ambos Estados.

## EL ESCENARIO, SUS ACTORES E INTERESES

### El cuerno de África

Al analizar la región del cuerno de África, se destacan tres elementos que definen su importancia a nivel global. En primer lugar, debemos mencionar su posición geográfica en la

cercanía a las rutas comerciales localizadas en el mar Rojo, el acceso a pasos marítimos como el estrecho de *Bab el Mandeb* y el canal de Suez que vinculan el océano Índico y el mar Mediterráneo, y que representan la importancia del espacio marítimo y su influencia, en una región conocida como clave para el suministro energético global de petróleo y gas (Neil, 2019).

En segundo lugar, la diversidad de actores que proyectan sus intereses en la región se ha multiplicado en los últimos tiempos. En ella, se observa la presencia de potencias globales como China, los EE. UU., Francia y potencias regionales como Irán, Turquía, Arabia Saudita o EAU sumado a los propios actores locales de la ribera africana.

En tercer lugar, la complejidad estratégica, producto de la interacción entre un elevado número de actores, intereses diversos en un área estrecha y definida por la una limitada institucionalidad regional<sup>2</sup>, la existencia de conflictos militares como los casos de Yemen y Sudán del Sur, la rivalidad diplomática entre los países del golfo Pérsico y entre Arabia Saudita e Irán, al igual que la inestabilidad política en Sudán, Eritrea, Etiopía, son elementos que, sumados a la actividad terrorista de Al-Shabbab en Somalia y Al-Qaeda en Yemen y varias disputas territoriales aún sin definir, establecen un escenario con amplios niveles de competición, rivalidad y carencias

<sup>2</sup> A nivel regional, opera el IGAD (*Intergovernmental Authority of Development*) como organismo regional que aglutina a los Estados del cuerno de África con estrategias de cooperación e integración. En algunos Estados de la región se yuxtaponen otras instituciones tales como COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*), cen-sad (*Community of Sahel-Saharan States*). Para más información ver: European Center for Development Policy Management. Disponible en <https://indd.adobe.com/view/f49ac87d-7aa3-4cf7-822e-841d674bbc92>

de cooperación, entrelazados con el traspaso de nuevos patrones de rivalidad extra-regionales (Mahmood, 2019).

### Los Estados del golfo

Al abordar la temática de inserción estratégica en el CdA, el énfasis suele orientarse a la política de grandes actores globales como China, Unión Europea, EE. UU. o de Rusia en un contexto general (Ursu & Van den Berg, 2018).

Un segundo nivel de análisis suele encargarse en la creciente participación de los países del golfo Pérsico en la región. Varios trabajos al respecto (Lefebvre, 2012; Leboeuf, 2016; Marchal, 2018; Mahmmod, 2019) por mencionar algunos, destacan la traslación de las dinámicas competitivas de las potencias de Oriente Medio a la región del CdA. La “traslación de conflictividad”, como preferimos mencionarla, implicaría la exportación de intereses basados en hipótesis de conflicto o de rivalidad creadas en un escenario local –como ejemplo el Medio Oriente– y que son reproducidas por los mismos actores en escenarios extra-regionales como puede ser el CdA en este caso.

En referencia a lo anterior, el presente trabajo buscará incluir entre los denominados “Estados del golfo” a las políticas de Turquía y a la presencia de Irán en la región, dado que

enfatizan la política más activa de Arabia Saudita, EAU y Qatar como actores que promueven nuevas dinámicas de influencia en el CdA.

Un elemento distintivo de estos actores consiste en la creciente competencia por influencia y poder a consecuencia del contexto de inestabilidad y conflicto creciente en su región cercana. Estos procesos se explican por la inestabilidad institucional originaria de las “primaveras árabes” y los posicionamientos rivales respecto al nuevo escenario, los efectos de la guerra en Yemen, la rivalidad ideológica entre Arabia Saudita e Irán y la política más activa de Turquía como nuevo referente regional (Marchal, 2018).

La complejidad de estas rivalidades, son trasladadas a los países del CdA mediante la búsqueda de nuevos aliados, el acceso a nuevos espacios de poder y el prestigio de contar con elementos de negociación contra sus rivales, exportando una dinámica de competencia y suma cero<sup>3</sup> a una región históricamente inestable. Al respecto, las relaciones entre los Estados del CdA y los de golfo se definen como asimétricas en favor de estos últimos, debido a sus mayores capacidades económicas, financieras, de influencia política y de autonomía diplomática y militar (ICG, 2019).

Al analizar las relaciones golfo-cuerno de África, los beneficios se visualizan para los

<sup>3</sup> En relaciones internacionales, la dinámica de suma cero refiere a la teoría de los juegos en donde las ganancias acumuladas de un actor son iguales a la suma de las pérdidas del otro actor rival. En este aspecto, y como ejemplo de la región, un acceso preferencial a una concesión portuaria por parte de un actor extra-regional restringe indefectiblemente el acceso a los otros actores al recurso y garantiza un elemento de poder que lo diferenciará del resto de los actores implicados en el área. Isern, P. (2021) *Relaciones Internacionales y juegos de suma cero*, Fundación ICBC. Disponible en [https://www.biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/index.php/Relaciones\\_Internacionales\\_y\\_juegos\\_de\\_suma\\_cero](https://www.biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/index.php/Relaciones_Internacionales_y_juegos_de_suma_cero)

últimos a través de las potencialidades para el desarrollo económico debido a la promoción del comercio, el mayor acceso a inversiones y la creación de infraestructuras. A su vez, el comercio funciona como motor de la confianza y la cooperación como elemento central para la resolución de conflictos (Woldemichael & Andemariam, 2019). Sin embargo, la competencia por el acceso privilegiado a mercados y la lógica de suma cero que exportan varios actores se entiende como un nuevo factor de inestabilidad al largo plazo debido a la creación de esferas de influencia vinculadas a conflictos extra-regionales, sumando nuevos ejes de conflicto a los ya existentes localmente, proceso que reconoceremos como “traslación de conflictividad”.

### **Los Estados del cuerno de África**

Para identificar los Estados ubicados en el cuerno de África es necesario empezar por precisar los límites de la región en cuestión. Dependiendo del tipo de análisis y el autor, la extensión de la región puede variar desde cuatro hasta ocho Estados africanos. Sin embargo, en términos geográficos se entiende que es la región terrestre ubicada entre la desembocadura sur del mar Rojo, la punta oriental del golfo de Adén y la zona costera del océano Índico hasta la línea del Ecuador (*Encylopedia Britannica*, 2021).

En términos políticos los Estados centrales de la región se pueden identificar en los siguientes: Djibouti, Eritrea, Etiopía, Somalia. Sin embargo, a nivel multilateral, las cuestiones sociales, securitarias, diplomáticas y contextuales requieren de un sistema político regional que se extiende a varios países cercanos a este

núcleo primario por lo que se incluye a Sudán, Sudán del Sur, Kenia y Uganda (IGAD, 2019).

A su vez, en términos estratégicos, la región del CdA incluye a los países de la península arábiga, a aquellos ribereños en el mar Rojo y otros actores con presencia permanente en la región, ampliando el escenario los siguientes Estados: Egipto, Israel, Arabia Saudita, Yemen, Omán, EAU, Qatar, Turquía, Irán, China, Japón, Francia, UE, Italia, EE. UU., Rusia.

En el siguiente trabajo, para analizar las relaciones de los Estados del golfo y del CdA adoptaremos una lectura estratégica. Para los Estados del golfo solo incluiremos a Arabia Saudita, EAU, Qatar e Irán junto a Turquía como potencia extra-regional con intereses en la región, ya que son los casos más paradigmáticos para analizar y para los Estados del CdA seleccionaremos a aquellos Estados que tienen acceso al espacio litoral regional o dependen de este como en el caso de Etiopía, por lo que Estados como Kenia, Sudán del Sur y Uganda quedarán relegados del análisis.

En relación con los aspectos securitarios, la región ha sido fuente de fuertes rivalidades vinculadas a la definición de límites territoriales y en donde se han registrado conflictos armados hasta la actualidad, siendo destacable la situación de Sudán del Sur y Somalia. En este último caso, la presencia de la milicia islamista Al-Shabbab se ha identificado como uno de los principales problemas para la situación securitaria y el desarrollo regional.

A su vez, en el último lustro se ha destacado el accionar de los Estados del CdA para mejorar la seguridad territorial, no ausentes de reveses, por medio de la celebración de acuerdos limítrofes con la mediación de ac-

tores extra-regionales e instituciones internacionales, así fueron los casos entre Eritrea y Djibouti, Eritrea y Etiopía, el arbitraje por los límites marítimos entre Kenia y Somalia por la prospección petrolera, entre los principales.

La promoción de la cooperación y mantenimiento de la seguridad institucional en países vecinos es otra cuestión a destacar. En este sentido, es notable el despliegue de la misión de la AMISOM (*African Union Mission in Somalia*) supervisada por la Unión Africana y compuesta por unidades completamente africanas, siendo la acción de Kenia clave para su realización. Por otro lado, Etiopía se ha mostrado como un actor importante a nivel regional, gracias a su influencia diplomática y su geolocalización central en la región, actuando como mediador en el conflicto de Sudán del Sur y en la política de transición de Sudán o en el control de las fronteras somalíes.

Respecto de la institucionalidad regional, consideramos que corresponde mencionar en primer lugar al denominado *Intergovernmental Authority on Development* (en adelante IGAD) con oficinas centrales en Djibouti. Creada en 1996, tiene como objetivo reforzar la cooperación en materia de seguridad alimentaria, un problema crónico en la región, la protección ambiental, la cooperación económica, la integración regional y el desarrollo social, de la paz y la seguridad. Entiende que mediante la cooperación e integración se promueve el desarrollo de la paz y la seguridad entre los Estados regionales (IGAD, 2019).

Un segundo elemento para destacar es la firma de los Estados del CdA del *Africa Continental Free Trade Area* (AfCFTA, en sus siglas en inglés), organismo que promueve la creación

de una zona de libre comercio a nivel continental. Aunque el proceso es ambicioso, deja en claro el reconocimiento de las potencialidades africanas desde un punto de vista local y la necesidad de ampliar dichas capacidades en un espacio de comercio común. Se ha observado que uno de los requisitos primordiales para el establecimiento de este proyecto descansa en la conformación de mecanismos de cooperación que permitan vincular redes de comercio a nivel intra-regional (Iris, 2017). Este requisito impone la necesidad de resolver cuestiones limítrofes, disminuir la potencialidad del conflicto y fomentar la confianza entre un conjunto de actores que históricamente han sido rivales.

Un tercer elemento que ha dado impulso a las políticas de cooperación regional proviene de la influencia extra-regional. En particular, algunos Estados del golfo han promovido y apoyado la celebración de reuniones para resolver disputas limítrofes vinculadas a los intereses de mejorar las condiciones de seguridad, como ha sido el caso del apoyo de EAU al acuerdo entre Etiopía y Eritrea. A su vez, los EE. UU. son otro elemento clave para la consolidación de la seguridad en Somalia y cooperan financieramente e institucionalmente con el gobierno local y organismos regionales para fomentar la estabilidad del país (Usaid, 2021).

## **LAS ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN EN EL CUERNO DE ÁFRICA**

### **Estrategia de inserción desde los países del golfo**

Podemos clasificar las políticas de inserción en 5 grandes áreas: Finanzas, infraestructuras,

diplomáticas, cooperación y securitarias. Cada una de estas políticas estará definida por las capacidades de cada actor y sus intereses especiales, mientras que su despliegue y efectividad dependerá del contexto y de la interacción con el Estado receptor y los Estados rivales con intereses en la misma área.

A inicios del siglo xxi, los países del golfo Pérsico, incluyendo a Irán y Turquía, mantenían diferentes grados de presencia e influencia en la región del CdA. Eran destacables las buenas relaciones entre Irán y Sudán mediante la cooperación económica y militar, producto del aislacionismo diplomático de ambos países. En la misma línea, en 2008, Eritrea le permite a Irán el acceso al puerto de Assab. Estos vínculos, le permitían a Irán tener acceso a puertos de suministro sobre la costa meridional israelí y saudí, históricos rivales regionales de este Estado (Lefebvre, 2012).

A su vez, Turquía fue reorientando su política exterior durante el primer decenio hacia su región oriental. El gobierno del *Adalet ve Kalkınma Partisi* (en adelante AKP) decidió priorizar una nueva política basada en el prestigio, crecimiento económico y construcción de liderazgo regional (Asya, 2019). En el CdA su política de inserción se sustentó en políticas económicas y financieras (Gurbuz, 2018). Su principal socio se encuentra en Somalia, donde el comercio bilateral ha superado los USD 100 millones en 2016 y en donde ha establecido una base militar. Por otro lado, posee acuerdos

de construcción de infraestructuras en Etiopía, Sudán, principalmente en la zona del puerto de Suakin, y en Djibouti donde además de una zona franca también se percibe la construcción de una nueva base militar.

Arabia Saudita ha capitalizado su posición en el CdA a partir de 2015, donde la coyuntura política de la familia real y el ascenso de nuevas figuras políticas, promovieron la adopción de una política de liderazgo regional, impulsada de forma exponencial por los efectos de las denominadas “primaveras árabes” y el aumento de la competencia estratégica con Irán. Para contrarrestar esta última ha promovido la asistencia a gobiernos o facciones con personalidades fuertes, vinculadas al sector militar como en Egipto o Sudán. La guerra en Yemen y la necesidad de recurrir a nuevos aliados, es el segundo elemento que modificó la política saudí en el CdA, atrayendo a aliados iraníes como Eritrea y Sudán a su esfera de influencia. Por último, el empoderamiento de Arabia Saudita como un líder regional y global se expresa en los avances sobre la seguridad regional en el CdA, tomando como casos la mediación en las relaciones entre Djibouti y Eritrea, y entre este y Etiopía, al igual que en proyectos como el *Red Sea Forum for Coastal States* que busca generar un espacio de coordinación entre los países de la cuenca del mar Rojo<sup>4</sup> y que proyecta un mayor control saudí de la región de la cuenca del Nilo (ICG, 2019).

<sup>4</sup> Actualmente, faltan países de la cuenca del mar Rojo por incorporarse. En el caso de Eritrea, esta aún no participa y, a su vez, se está considerando una potencial incorporación de Etiopía.

Uno de los actores más prominentes en la región es Emiratos Árabes Unidos. Afectado por la dinámica regional, ha impulsado una política securitaria que se sustentaría en las buenas relaciones con países amigos, evitar las insurrecciones sociales que generen inestabilidad política y disminuir la injerencia de Irán en la región. Para ello ha desplegado una política que incluye inversiones, desarrollo comercial e instalaciones de bases militares a lo largo de la costa del CdA, siendo Eritrea y la región de Somalilandia sus principales puntos de referencia. Su política de intervención selectiva en las regiones de Somalia es un elemento que afecta los intereses de unificación del gobierno central de ese país (Mesfin, 2019).

Por último, podemos mencionar a Qatar, quien han promovido una política basada en la influencia mediática a través de su red Al-Jazeera y comercial, mediante la promoción de inversiones. Las coberturas mediáticas de los procesos de las revueltas sociales de 2011 fueron claves para contextualizar el devenir de las manifestaciones. Sin embargo, ha tenido que reestructurar su actividad en la región como respuesta al bloqueo diplomático de Arabia Saudita y sus aliados en 2017. Promoviendo una diversificación de sus relaciones diplomáticas, ha encontrado en la región de CdA, un terreno fértil para mejorar sus inversiones y aumentar sus aliados, reduciendo los efectos del bloqueo. Su nivel de inserción es menor a la del resto, pero la posición de Al-Jazeera, como uno de los principales medios de comunicación regionales, le ofrece una herramienta de *soft power* única, al tiempo que su alianza con Turquía, le habilita el acceso a mercados estratégicos con condiciones

beneficiosas como es el caso de Somalia (ICG, 2019).

### **La dinámica de competencia de los países del golfo en la región**

Las primaveras árabes y las revueltas sociales desataron un período de inestabilidad política en Medio Oriente, produciendo nuevas alianzas y rivalidades en la región, con una gran durabilidad en el tiempo. La posibilidad de establecer nuevos modelos políticos para los países en rebelión fue objeto de fuertes influencias de estrategias rivales como son la saudí y la turca, al igual que permitió una mayor presencia de la influencia iraní a través del conflicto en Siria.

Dicha competitividad vinculada al liderazgo regional se acrecentó debido a la guerra en Yemen de 2015, estableciendo un escenario de conflicto en el centro del eje golfo Pérsico-cuerno de África, trasladando las dinámicas estratégicas de Medio Oriente a una nueva región periférica.

A su vez, el 2015 se destacó por la decisión de la República Popular China (en adelante Rpch) de establecer su primera base militar en la región, situada en Djibouti, secundada por la realización de una primera misión de rescate de nacionales chinos de Yemen por vía marítima. Al mismo tiempo, este año significó el inicio de construcciones destinadas a la formación del proyecto *Belt and Road Initiative* (BRI) en el continente, con un énfasis crucial en la región del CdA (Lin, 2015).

A pesar de que la política de Rpch en el CdA está vinculada a intereses económicos, su presencia aumentó su influencia política y su

participación en tareas de seguridad, incrementando el interés de EE. UU., la UE y de actores secundarios como los países del golfo, quienes reconocieron la mayor necesidad de ampliar su presencia en la región.

En 2011 se realizó la primera visita de Recep Tayyip Erdogan, presidente de Turquía a Somalia en promoción de mejorar las relaciones bilaterales y la búsqueda de inversiones. Ya en 2014, este país ofrece la concesión portuaria de Mogadiscio a una empresa turca (*Gulf Business*, 2018).

En marzo de 2015, Arabia Saudita realizó un acercamiento con Sudán por medio de apoyos económicos y ayuda financiera, rápidamente aceptadas por un gobierno limitado por las sanciones económicas y el aislacionismo diplomático. Es notable que Sudán es un país estratégico en tanto posee un litoral extenso y contiguo del mar Rojo enfrente a las costas saudíes y mantenía una alianza económica y militar con la República Islámica de Irán. Las negociaciones incluyeron una ayuda económica a cambio del apoyo militar a la coalición militar de los saudíes contra los rebeldes hutíes yemeníes respaldados por Irán (ICG, 2019). Sudán abandona su alianza con Teherán por una cooperación más beneficiosa para superar sus dificultades económicas y securitarias facilitando la política de Riad. En el nuevo contexto revolucionario del país, el gobierno de transición ha promovido una consolidación de la democracia y buena vecindad para reducir el peso de las sanciones económicas, aunque ha declarado retirar las tropas de Yemen, los condicionamientos económicos podrían hacer que su permanencia perdurase a cambio de nuevos apoyos (Marchal, 2020).

Al mes siguiente, Djibouti revoca el acuerdo de concesión portuaria otorgado a DP World, la empresa contratista emiratí para comercio y puertos. Dicha concesión había sido otorgada en 2006 y la decisión irrumpía unilateralmente el contrato en detrimento de los intereses emiratíes en el país. A su vez, en el marco de la organización de las operaciones militares contra Yemen, Arabia Saudita firma un acuerdo de cooperación militar con Eritrea, asegurándose aliados en todo su flanco sur y desplazando a los iraníes de nuevo, quienes tenían un acceso privilegiado al puerto eritreo de Assab desde 2008.

En el 2016, la tensión entre los saudíes e Irán se recrudece ante la ejecución de un imán chií en el reino y la reacción en Teherán de rechazo mediante los ataques a la embajada de Arabia Saudita en esa ciudad. Sudán, Djibouti, Eritrea en coordinación con Arabia Saudita condenan a Irán por los incidentes. Somalia se une a las condenas a Irán al tiempo que se anuncia la entrega de unos 50 millones de USD en ayuda financiera a ese país (Reuters, 2017).

Somalia es un actor particular, su débil Estado central y su estructura federal permiten la penetración de intereses extranjeros en distintas partes del territorio. Ejemplos puntuales son los relacionados con las regiones de Somalilandia y Puntland, quienes actúan como gobiernos autónomos celebrando acuerdos con otros Estados. En septiembre del 2016, las autoridades de Somalilandia acordaron la concesión portuaria de Berbera por un plazo de 30 años a DP World, la empresa emiratí que había perdido la concesión del puerto de Doraleh el año anterior, a solo 250 km al

oeste del nuevo puerto. A su vez, el acuerdo comprendía la creación de una base militar de EAU en la zona.

En abril de 2017, el gobierno de Puntland acuerda una nueva concesión a los emiratíes, esta vez del puerto de Bosaso, 460 km al este de Berbera. En el mismo mes, Arabia Saudita y Djibouti firman un acuerdo de cooperación militar contemplando la construcción de una base militar saudí. Considerando la alianza militar con los EAU en la guerra en Yemen, dicha concesión permitiría el control del bloque liderado por Riad de los principales puertos ubicados entre Eritrea y la salida del golfo de Adén, bloqueando el acceso naval iraní en toda la región.

En 2017, la política de rivalidades en el golfo Pérsico y Medio Oriente pone en conflicto los intereses de Arabia Saudita con los de Qatar. Esta última es objeto de un bloqueo comercial que le obliga a reestructurar sus relaciones diplomáticas y comerciales. Aunque reticente a un acercamiento con los iraníes, el gobierno qatari ha estrechado lazos con Turquía, Estado que mantiene sus diferencias con los saudíes en el escenario de Medio Oriente (Skinner, 2021).

Qatar mantenía buenos lazos históricos en la región del CdA, ya en 2010 había oficializado como mediador entre Eritrea y Djibouti, por un desacuerdo fronterizo. A su vez, la cadena televisiva Al Jazeera posee una influencia notable allí y es considerada uno de los principales recursos de influencia de Qatar. Dado el reciente alineamiento de Eritrea y Djibouti con Arabia Saudita, estos apoyaron el bloqueo de este país contra Qatar a pesar del historial de cooperación entre ellos (ICG, 2019).

Para septiembre de 2017, Turquía inauguró su primera base militar en África ubicada en Mogadiscio, solo a 3 años de la concesión portuaria del mismo sitio. El gobierno turco hizo de Somalia uno de sus principales puntos de inserción estratégica, el apoyo al gobierno central y el fortalecimiento de sus infraestructuras, ayuda financiera y comercial, junto a emprendimientos culturales y securitarios ha definido la agenda entre ambos actores (Asya, 2019). Se debe considerar que, en el escenario de Medio Oriente, los intereses turcos y saudíes se encuentran en competencia y, en este sentido, el reforzamiento del gobierno central somalí, debilita la capacidad de inserción de los EAU, un aliado estratégico saudí y principal soporte financiero y diplomático del gobierno de Somalilandia (Mahmood, 2019).

En diciembre de 2017, Erdogan visitó Sudán y firmó un acuerdo para invertir en proyectos de mejora del puerto de Suakin por un plazo de 99 años. Siendo puerto Sudán el principal en el país, Suakin es un emprendimiento de largo plazo que requiere de una gran cantidad de inversiones. Sin embargo, el interés de Turquía de reforzar su posición en el mar Rojo representa una potencial amenaza al sistema de alianzas ofrecido por los saudíes en toda la región. Turquía ofrece un modelo de cooperación menos condicionante en lo securitario y más vinculado con el desarrollo económico y el fortalecimiento institucional. En este aspecto, el interés en Suakin excede la dimensión estrictamente militar y se sustenta en el desarrollo de todo el ambiente portuario y urbano (Amin, 2018).

En abril de 2018 Somalia confiscó USD 9,6 millones de un avión de EAU, por lo que

este reduce su cooperación militar a Mogadiscio. Este hecho sucedió al año de la concesión portuaria del puerto de Puntland, Bosaso, a una compañía emiratí.

El 15 de junio de 2018, los EAU aumentan su inversión en Etiopía y se ofrecen de mediadores en el acuerdo Etiopía-Eritrea. Las inversiones suman los 3 billones de USD entre diferentes proyectos y destinan 1 billón para las reservas nacionales. Este nuevo interés se enmarca en el ascenso de una nueva figura política en el país Abiy Ahmed, quien asumió como primer ministro el 2 de abril de 2018 y quien impulsó un programa de reformas políticas y económicas que buscan perfilar al país como un nuevo actor estabilizador en la región, mediante el aumento de la cooperación, la multilateralidad, la mediación en conflictos y la pacificación de diferendos, que inició por la solución del conflicto fronterizo con Eritrea –antigua región etíope hasta 1993– actual aliado de los EAU.

En septiembre, Djibouti nacionaliza el puerto de Doraleh en contra de la empresa DP World de EAU aumentando el nivel de enfrentamiento con Dubai, el caso fue llevado a la *London Court of International Arbitration* quien falló a favor de DP World (The Maritime Executive, 2019). Se debe destacar que, en enero del mismo año, se inauguró la vía férrea que conecta Addis Abeba, en Etiopía, con la ciudad de Djibouti. El 90% del comercio exterior de este país sale por el puerto de Doraleh, las inversiones de ambos tramos fueron en total capitales chinos, lo que explicaría la necesidad de aumentar el control nacional del principal y único puerto nacional.

Aunque Djibouti se perfila contrario a los intereses emiratíes, sus niveles de acercamiento con Arabia Saudita permanecen inalterados, incluso, estos han adoptado el papel de mediadores y hospedan a los gobiernos de Eritrea y Djibouti en las rondas de negociaciones sobre acuerdos limítrofes, acordados antiguamente bajo el auspicio qatarí.

En diciembre, Qatar y Somalia firman acuerdos bilaterales que incluyen la construcción del puerto de Hobyo y algunos memorandos de entendimiento en materia de economía, comercio y políticas fiscales. Al ser Qatar un aliado estratégico de Turquía, sus accesos a acuerdos preferenciales con Somalia podrían ser explicados desde el aspecto de complementariedad comercial (Van den Berg & Meester, 2019).

En el transcurso del 2019, los lineamientos estratégicos en la región han sido afectados por la revolución en Sudán. La conjunción de conflictos armados en varias regiones, un sistema de gobierno clientelista y militarizado, y una crisis inflacionaria y de endeudamiento en un país extremadamente pobre, llevó a la población civil a salir a las calles y presentar sus demandas que finalizaron con el golpe de Estado de las fuerzas militares en abril, con lo que se dio fin al régimen de Omar al-Bachir (iss, 2019).

La modificación de un cambio de poder entre las élites sudanesas representaría una amenaza a los intereses securitarios creados por los saudíes en el país. Los sectores militares en los que se apoyaba el gobierno de Omar al-Bachir continúan en el poder compartiéndolo con el sector civil. La transición democrática podría reducir aún más la influencia de los

militares, aliados tradicionales de los saudíes quienes, mediante el apoyo económico, clave para el éxito de la transición, buscarían consolidar su influencia en la política interna del país (Woldemichael, 2020).

Por otro lado, los sectores civiles aglutinan organizaciones laicas e islamistas que son apoyados por Turquía y la UE, quienes promueven la búsqueda de un nuevo sistema político superador del gobierno militar. A su vez, Etiopía sigue de cerca el proceso, interesado en mejorar las relaciones con Sudán para garantizar su proyecto energético más importante, la represa del renacimiento en la cuenta del Nilo Azul y que genera tensiones con Egipto, aliado de Arabia Saudita. La obra, representa un potencial energético vital para el crecimiento industrial y, a su vez, asegura un instrumento de poder de negociación clave a nivel regional, por ello, la política de Etiopía y de Sudán es seguida muy de cerca por los saudíes y EAU dado que afecta directamente sus esquemas estratégicos en el CdA.

A lo largo de este apartado se ha podido apreciar la necesidad de adaptación de las estrategias de los Estados del golfo en relación con sus rivalidades con otros actores. Lo que denominamos traslación de conflictividad implica la exportación de intereses basados en hipótesis de conflicto o de rivalidad creadas en escenarios extra-africanos en los Estados del CdA. Los cálculos estratégicos de los Estados del golfo, vistos como un todo, implican sus rivalidades en regiones como Medio Oriente y también se trasladan a su competencia en el CdA, en este sentido, los cambios de política exterior de Sudán se explican por la rivalidad iraní-saudí, al igual que en el caso de Soma-

lia, sus políticas de consolidación interna se encuentran condicionadas por la influencia de Turquía-Qatar contra EAU, como ejemplos puntuales.

#### **La estrategia de inserción desde el punto de vista de los Estados del CdA**

La importancia creciente del CdA ha otorgado una ventana de oportunidad a los Estados de la región para modificar sus situaciones internas y relaciones interestatales. Este escenario favorable se caracteriza por la conjunción de una mejora considerable de los índices de crecimiento económico, atracción de inversiones directas, geopolítica regional y posicionamiento estratégico, que incentivan un mayor acercamiento de nuevos actores con capacidades militares, económicas, financieras y diplomáticas quienes ofrecen sus recursos para modificar el contexto regional (ADBG, 2018).

En este sentido la interacción de intereses locales y extra-regionales establecerá mecanismos de negociación, competencia, reasignaciones y demandas que modificarán sustancialmente el escenario estratégico regional. Los Estados del CdA contarán con un margen de maniobra mayor, gracias a la multiplicidad de opciones disponibles en las que se incluyen la presión por condiciones de acceso favorables y la potencialidad de actuar en forma coordinada contra el creciente flujo de políticas de inserción estratégica.

En relación con esto último, se pueden analizar las capacidades de acción de los Estados del CdA como actores activos y con un poder de influencia para definir el proceso de inserción de otros Estados en la región, dado que pueden

establecer agendas de tipo local, que interpretan este nuevo contexto de mayor intervención extranjera como favorable para el alcance de ciertos objetivos estratégicos propios, de mediano y largo plazo, como veremos a continuación.

Eritrea ha sido un país aislado diplomáticamente y con un conflicto limítrofe con Etiopía que estalló con la guerra entre 1998-2000. La definición de sus fronteras territoriales y la adquisición de aliados diplomáticos han orientado su política estratégica. Los esfuerzos de guerra, la leva masiva y la precariedad socioeconómica han potenciado los abusos de derechos humanos y la migración masiva hacia otras regiones (HRW, 2019). Su situación cambió drásticamente con la guerra en Yemen, su cercanía litoral, adecuada para la creación de bases militares le otorgó un nuevo rol primordial en el escenario de guerra. Renunciando a sus relaciones amistosas con Irán, recibió de EAU y Arabia Saudita apoyos financieros, militares y diplomáticos que alivieron su precaria situación económica y quienes, a su vez, apoyaron la búsqueda de pacificación de sus diferendos con Djibouti y Etiopía. En la actualidad, la presencia oficial de dirigentes rusos y una cercanía más reticente de los EE. UU. han potenciado el interés diplomático en Eritrea quien, a su vez, busca en estas nuevas oportunidades acceder a inversiones, promover la creación de infraestructuras y mejorar sus vínculos diplomáticos, aunque esto implique un alineamiento con países como Arabia Saudita, el rechazo de relaciones amistosas históricas con Irán o su involucramiento indirecto en un conflicto bélico.

Etiopía es uno de los actores más relevantes a nivel regional como ya hemos mencionado. Su capacidad económica, basada en la

mano de obra accesible y recursos naturales, ha atraído diversas inversiones extranjeras que han potenciado su crecimiento económico (World Bank, 2019). La política del ministro Ahmed, orientada a imprimir un rol activo y diplomático más ambicioso de su país, ha llevado al apoyo a la pacificación territorial con Eritrea, aumentando la cooperación con Djibouti – principal salida de sus productos al exterior– a su vez, ofició como moderador en el conflicto armado de Sudán del Sur y con intereses especiales en la transición política de Sudán. El crecimiento económico ha requerido de la creación de infraestructuras logísticas, zonas comerciales industrializadas y empresas energéticas que han generado tensiones en relación con el problema de la asignación de recursos (International Crisis Group, 2019). Problemas internos han sido aquellos vinculados a las oposiciones étnicas a causa de la distribución de ingresos, como ha sido la crisis de Tigray en noviembre de 2020, el daño ambiental y la reasignación de tierras, mientras que, en el ámbito externo, los desafíos se vinculan a los proyectos hidroeléctricos, siendo representativo el asunto de la represa del Renacimiento, sobre el cauce alto del Nilo, que afectaría el uso compartido de aguas con Sudán y Egipto, aliado principal de los saudíes y quienes han apoyado financieramente al gobierno etíope.

La política exterior etíope se encuentra potenciada y limitada por el juego relacional de otros actores estratégicos con intereses específicos en la región. Su creciente cooperación con Djibouti está vinculada a las inversiones chinas quienes tienen en Etiopía sus principales inversiones industriales y compromisos de deuda y que requieren de nuevos medios para

retirar la producción por un puerto controlado y seguro como es el de Djibouti, en donde actualmente han creado varias vías férreas, eléctricas, energéticas y de transporte entre ambos países al tiempo que cuentan con una base militar y portuaria. En este ejemplo, se puede interpretar que el rol económico creciente de Etiopía necesita y promociona la intervención extranjera, pero que en el mediano plazo condiciona sus opciones estratégicas de cooperación e inserción global.

Somalia es otro actor interesante para observar la dinámica en cuestión, claramente representada en las tensiones entre el gobierno central somalí, ubicado en Mogadiscio, y el gobierno de Putland y Somalilandia, quienes actúan de facto como un gobierno separado. El gobierno central ha sido el producto de los esfuerzos internacionales destinados, desde 1991 hasta la fecha, a la reconstrucción de un Estado. Las guerras civiles, el terrorismo de Al-Shabbab y la invasión etíope de 2007 convirtieron al territorio central en un espacio en disputa. La política del Departamento de Estado de EE. UU., al igual que la de la Amisom y la UA, permitieron la recuperación territorial del Estado (Burgess, 2015). En la actualidad, las políticas de acercamiento de Turquía y en segundo lugar de Qatar han representado un increíble esfuerzo de reconstrucción comercial, habitacional, logística y de servicios que han permitido la proyección del poder central sobre el interior del país.

Las regiones norteñas de Puntland y Somalilandia han sido menos afectadas por

los procesos previamente mencionados y han gozado de la existencia de un gobierno sostenido y coherente, potenciando el crecimiento económico y la estabilidad institucional de forma separada del gobierno central. A fin de garantizar su soberanía, el gobierno de Somalilandia ha desplegado una política exterior autónoma que se ha beneficiado de las necesidades estratégicas vinculadas al control de la piratería en el golfo de Adén. Por otro lado, la guerra en Yemen ha repercutido en el desembarco de nuevos actores como EAU quienes, ante su desplazamiento de Djibouti, han reorientado sus intereses de cooperación con estas regiones vecinas ofreciendo inversiones portuarias, logísticas y de acceso financiero solo viables gracias a la posición geoestratégica, beneficios de privilegio que se perderían si estuvieran sometidos a las necesidades políticas del gobierno central.

Finalizando con el caso de Djibouti, se debe considerar que ha sido el país donde la vinculación de intereses estratégicos extra-regionales con los nacionales ha convergido, de manera más intensa, y que presentan un carácter histórico. En este aspecto, la posición de Djibouti, en el punto más estrecho que conecta el Bab el Mandeb con el mar Rojo, le otorga una relevancia importantísima compartida solo con Yemen, país que se encuentra en guerra civil.

Djibouti es reconocido por ser el país con mayor cantidad de bases militares extranjeras instaladas en territorio nacional en el mundo<sup>5</sup>. La economía de Djibouti depende estricta-

<sup>5</sup> Francia, Italia, Japón, EE. UU., Arabia Saudita, China y hay una invitación para una base de Turquía.

mente de sus ingresos portuarios, claves en el cruce de pasos estratégicos como los antes mencionados y uno de los más desarrollados de la región del CdA. A su vez, su posición privilegiada y con escasa competencia cercaña le vuelve un punto de tráfico central para la salida de existencias de Etiopía, uno de los principales motores económicos de la región. Dado que el país no cuenta con recursos estratégicos y naturales de privilegio, las regalías comerciales y la tercerización de la protección portuaria son sus principales recursos económicos y diplomáticos, mediante los cuales, el otorgamiento de concesiones portuarias o la obtención de privilegios de permanencia y comercial, le permiten a Djibouti contar con una gran capacidad de maniobra pese a su limitada capacidad en recursos financieros, militares y diplomáticos (ICG, 2019, p. 5). En este aspecto, es un caso paradigmático y extremo de la fenomenología extendida a la región del CdA que ejemplifica la capacidad de acción de un Estado adquirida por la pluralidad de intereses estratégicos en un espacio compartido.

## CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo se han comentado los elementos que otorgan una importancia estratégica al CdA en la actualidad, desde su posicionamiento geopolítico, la existencia de una gran diversidad de intereses y actores y la complejidad estratégica generada por este escenario.

Aunque las implicaciones estratégicas en la región se encuentran repartidas entre una gran cantidad de actores con diferentes grados de poder, se destacan aquellos que utilizan el

escenario como parte de su proyección global y otros que se acercan al mismo como extensión de sus problemáticas regionales, generando un proceso que denominamos traslación de conflictividad, como hemos observado en el caso de Turquía y EAU en Somalia o Arabia Saudita, e Irán, en Eritrea y Sudán.

En este último aspecto, el papel de los denominados países del golfo (Arabia Saudita, EAU y Qatar) a los que se agrega Irán y Turquía juegan un rol fundamental en este proceso de traslación de conflictividad que generan, de forma más directa, un entramado de beneficios y riesgos para la estabilidad y desarrollo regional.

A su vez, hemos destacado que la existencia de esta situación no se puede explicar sin el papel protagónico de los Estados africanos del CdA. Estos buscan ventajas en función del creciente interés en la región, indagando la consecución de sus intereses estratégicos específicos pese a que impliquen limitaciones y potencialidades, al tiempo que redefinen los alcances y medios disponibles para las políticas de inserción extra-regionales. En este sentido, la creciente importancia de Eritrea y su extenso litoral en el mar Rojo, le ha permitido contar con un poder de negociación para definir sus relaciones con Estados como Irán, EAU y Arabia Saudita, entre otros.

Por lo tanto, se observa que la inserción estratégica en el CdA no se puede explicar con un abordaje pasivo de los actores del litoral africano, al mismo tiempo que la interacción entre estos y aquellos Estados con intereses globales y regionales se define por una constante readaptación de políticas y estrategias desplegadas, las cuales afectan las agendas internas y

externas de los actores y que requieren de un seguimiento paulatino e interpretativo debido a su condicionamiento por una coyuntura de elevada volatilidad.

## REFERENCIAS

- Asya, A. (2019). *Neo-ottomanism: Turkey's foreign policy approach to Africa*, Center for Strategic & International Studies [csis], New perspectives in foreign policy, issue 17, April. Disponible en <https://www.csis.org/neo-ottomanism-turkeys-foreign-policy-approach-africa>
- African Development Bank Group. (2018). *Investing in transition states: the horn of Africa opportunity*. Disponible en [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/documents/generic-documents/investing\\_in\\_transition\\_states\\_-the\\_horn\\_of\\_africa\\_opportunity\\_-\\_a\\_briefing\\_note\\_for\\_south\\_korean\\_investors.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/documents/generic-documents/investing_in_transition_states_-the_horn_of_africa_opportunity_-_a_briefing_note_for_south_korean_investors.pdf)
- Amin, M. (19/03/2018). *Suakin: 'Forgotten' Sudanese island becomes focus for Red Sea rivalries*. Middle East Eye. Disponible en <http://www.middleeasteye.net/news/suakin-island-sudan-turkey-saudi-arabia-egypt-394055164>
- Burgess, S. (2015). The United States in the Horn of Africa. The role of the military, *Aspj Africa & Francophonie*, 1<sup>st</sup> quarter, pp. 27-36. Disponible en [https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/ASPJ\\_French/journals\\_E/Volume-06\\_Issue-1/burgess\\_e.pdf](https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/ASPJ_French/journals_E/Volume-06_Issue-1/burgess_e.pdf)
- Encyclopædia Britannica. (2021). *Horn of Africa*. Disponible en <https://www.britannica.com/place/Horn-of-Africa>
- European Center for Development Policy Management. (2021). *Regional Organisations in Africa*. Disponible en <https://indd.adobe.com/view/f49ac87d-7aa3-4cf7-822e-841d674bbc92>
- Gurbuz, M. (2018). *Turkey challenge to Arab interest in the horn of Africa*. Arab Center, Washington DC, February. Disponible en [http://arabcenterdc.org/policy\\_analyses/turkeys-challenge-to-arab-interests-in-the-horn-of-africa/](http://arabcenterdc.org/policy_analyses/turkeys-challenge-to-arab-interests-in-the-horn-of-africa/)
- Gulf Business. (1/05/2018). *Gulf rivals battle for ports access in Somalia*, May, Disponible en <https://gulfbusiness.com/gulf-rivals-battle-for-ports-access-in-somalia/>
- Human Right Watch. (2019). *Eritrea, Events of 2018*. World Report, Disponible en <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/eritrea>
- IGAD. (2019). *What we do*. Disponible en <https://igad.int/about-us/what-we-do>
- International Crisis Group. (2019). *Intra-gulf competition in Africa's horn: lessening the impact*. Middle East Report No. 206, September, p. 9. Disponible en <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/206-intra-gulf-competition-africas-horn-lessening-impact>
- International Crisis Group. (2019). *Ethiopia: managing Ethiopia's unsettled transition*. Report No. 269, February. Disponible en <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/269-managing-ethiopias-unsettled-transition>
- Institut de Relations Internationales et Stratégiques. (2017). *East Africa and the horn in 2022. An Outlook for Strategic Positioning in the Region*. [IRIS], March. Disponible en <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/03/OBS-Prospective-huma-East-Africa-Horn-mars-2017.pdf>
- Isern, P. (2021). *Relaciones internacionales y juegos de suma cero*, Fundación ICBC. [https://www.biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/index.php/Relaciones\\_Internacionales\\_y\\_juegos\\_de\\_suma\\_cero](https://www.biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/index.php/Relaciones_Internacionales_y_juegos_de_suma_cero)
- iss. (2019). *Peace Security Council Report*. Disponible en <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/pscreport112.pdf>

- Lefebvre, J. (2012). Iran in the Horn of Africa: Outflanking U.S allies. *Middle East Policy Council*, vol. xix, No. 2. Disponible en <https://mepc.org/journal/iran-horn-africa-outflanking-us-allies>
- Leboeuf, A. (2019). La competition stratégique en Afrique: approches militaires américaine, chinoise et russe. *Études de l'ifri, focus Stratégique*. Disponible en [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/leboeuf\\_competition\\_strategique\\_afrique\\_2019\\_0.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/leboeuf_competition_strategique_afrique_2019_0.pdf)
- Lin, J. Y. (20/01/2015). Industry transfer to Africa good for all. *China Daily*. Disponible en [https://www.chinadaily.com.cn/opinion/2015-01/20/content\\_19353077.htm](https://www.chinadaily.com.cn/opinion/2015-01/20/content_19353077.htm)
- Mahmood, O. (2019). *Competition, cooperation and security in the Red Sea*. Institute of Security Studies [iss]. East Africa Report No. 24, August. Disponible en <https://issafrica.org/research/east-africa-report/competition-cooperation-and-security-in-the-red-sea>
- Mahmood, O. (2019). *How the Gulf crisis is destabilizing Somalia*. Institute of Security Studies [iss], October. Disponible en <https://issafrica.org/iss-today/how-the-gulf-crisis-is-destabilising-somalia>
- Marchal, R. (2018). Mutations géopolitiques et rivalités d'Etats: La Corne de l'Afrique prise dans la crise du Golfe. *Observatoire Afrique de l'est*. Marzo. Disponible en <https://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/mutations-geopolitiques-et-rivalites-d-etats-la-corne-de-l-afrigue-prise-dans-la-crise-du-go>
- Marchal, R. (2020). *Quatre questions sur le Soudan, un an après*. SciencesPo. Disponible en <https://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/soudan-un-apres-entretien-avec-roland-marchal.html>
- Mesfin, B. (2019). *Could Emirati activism in the Horn make the situation worse*. Institute of Security Studies [iss], October. Disponible en <https://issafrica.org/iss-today/could-emirati-activism-in-the-horn-make-the-situation-worse>
- Neil, J. (2019). *External security politics of the Horn of Africa region*. Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI]. Insights on peace and security n°. 2019/2. Disponible en <https://sipri.org/news/2019/sipri-launches-reports-new-external-security-politics-horn-africa-region>
- Ouma, S. (2012). The New Scramble for Africa, *Regional Studies*, 46:6, 836-838, Doi: 10.1080/00343404.2012.691237.
- Reuters. (17/01/2017). *Somalia received saudi aid the day it cut ties with Iran: document*. January. Disponible en <http://www.reuters.com/article/us-somalia-saudi-iran-idUSKCN0UV0B0>
- Scholvin, S. (2016). *Geopolitics. An Overview of concepts and empirical examples from international relations*. The Finnish Institute of International Affairs. Disponible en <https://www.files.ethz.ch/isn/196701/wp91-Geopolitics.pdf>
- Skinner, A. (22/01/2021). *End of the Qatar Embargo: An Opportunity, not Threat, for Turkey*. Washington Institute. Disponible en <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/end-qatar-embargo-opportunity-not-threat-turkey>
- The Maritime Executive. (04/05/2019). *Djibouti Ordered to Pay DP World \$530M in Port Dispute*. Disponible en <https://www.maritime-executive.com/article/djibouti-ordered-to-pay-dp-world-530m-in-port-dispute>
- Ursu, A.-E. & Van den Berg, W. (2018). *China and the EU in the horn of Africa: competition and cooperation?* Clingendael Institute, Cru policy brief, Abril. Disponible en [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-04/PB\\_China\\_and\\_the\\_EU\\_in\\_the\\_Horn\\_of\\_Africa.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-04/PB_China_and_the_EU_in_the_Horn_of_Africa.pdf)

- United States Agency for International Development. (2021). *Somalia*. Usaid. Disponible en <https://www.usaid.gov/somalia>
- Van den Berg, W. & Meester, J. (2019). *Turkey in the Horn of Africa. Between the Ankara consensus and the Gulf crisis*, Clingendael Institute May. Disponible en [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-05/PB\\_Turkey\\_in\\_the\\_Horn\\_of\\_Africa\\_May\\_2019.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-05/PB_Turkey_in_the_Horn_of_Africa_May_2019.pdf)
- Woldemichael, S. & Andemariam, S. (2019). *Can the peace-trade equation stabilize the horn*. Institute of Security Studies [ISS] July. Disponible en <https://issafrica.org/iss-today/can-the-peace-trade-equation-stabilise-the-horn>
- Woldemichael, S. (2020). *Sudan's transition. What are the chances of success?* Institute of Security Studies [iss]. East Africa Report No. 35. November. Disponible en <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/ear-35.pdf>
- World Bank. (2019). Disponible en <https://www.worldbank.org/en/country/ethiopia/overview>



# Una comparativa de los esquemas de ciberseguridad de China y Estados Unidos

Germán Alejandro Patiño Orozco\*

## RESUMEN

Este artículo aporta algunas consideraciones sobre el debate acerca de la relevancia de la ciberseguridad como herramienta en la competencia internacional. El argumento central sostiene que las acciones en el campo de ciberseguridad representan una pieza clave en el marco de las relaciones competitivas de carácter gubernamental. A través del ejercicio de comparar el modelo de ciberseguridad chino y estadounidense se sostiene que este terreno se ha convertido en un imperativo de seguridad nacional para ambos países. Asimismo, propone la adopción de una forma comparativa integral para esquemas de ciberseguridad gubernamental. El artículo concluye con algunos tópicos para profundizar en el análisis de ciberseguridad bajo una perspectiva internacional.

lisis de ciberseguridad bajo una perspectiva internacional.

**Palabras clave:** ciberseguridad, competencia internacional, ciberespacio, seguridad nacional, soberanía cibernética

## CHINESE AND AMERICAN CYBER SECURITY MODELS: A COMPARATIVE

## ABSTRACT

This article provides some insights into the debate about the relevance of cyber security as a tool for international competition. The central argument sustains that actions in the cyber security realm perform a key piece in competitive relations of governments. By making a comparison between Chinese and

---

\* Doctor en estudios del desarrollo global por la Universidad Autónoma de Baja California. Profesor de cátedra en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (México) [german.patiño@gmail.com]; [<https://orcid.org/0000-0003-0275-0238>].

Recibido: 26 de junio de 2020 / Modificado: 26 de agosto de 2020 / Aceptado: 10 de diciembre de 2020

Para citar este artículo:

Patiño Orozco, G. A. (2021). Una comparativa de los esquemas de ciberseguridad de China y Estados Unidos. *OASIS*, 34, pp. 107-126

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.07>

American cyber security models the text upholds that this realm has become a national security imperative. Likewise, it proposes the adoption of a comprehensive comparative cyber security models of governments. The article concludes by offering some issues to analyze cyber security within an international perspective.

**Key words:** cyber security, international competition, cyberspace, national security, cyber-sovereignty

## INTRODUCCIÓN

La ciberseguridad se ha convertido en una prioridad estatal a partir de la primera década del siglo XXI. La dependencia social en los sistemas digitales e informáticos se ha venido acentuando en las últimas décadas. Es por ello que esta misma situación de dependencia trae consigo vulnerabilidades inherentes a dichos sistemas. Así, la ciberseguridad se entiende como el intento para salvaguardar la integridad y continuidad de los sistemas digitales e informáticos a fin de garantizar los principios de confidencialidad de la información, la integridad en el intercambio seguro de datos, así como la operatividad y disponibilidad de la arquitectura técnica dentro de la infraestructura de las tecnologías de información y comunicación (Singer & Friedman, 2014).

En un mundo digital, la información es la esencia del valor, proteger esa información es, por lo tanto, primordial (Singer & Friedman, 2014, p. 35). Asimismo, la integridad significa que el sistema y los datos que con-

tiene no han sido alterados o modificados indebidamente sin autorización. Además, la disponibilidad significa poder usar el sistema como está previsto (Singer & Friedman, 2014, p. 35). Por tanto, junto con estas propiedades, debe añadirse la resiliencia de los sistemas de información. Esta permite a un sistema soportar amenazas de seguridad en lugar de fallar críticamente, se trata de la permanencia operativa en el supuesto de que los ataques e incidentes ocurran de manera continua (Singer & Friedman, 2014, p. 36).

Con base en esto, grandes potencias han colocado la ciberseguridad como un asunto prioritario para garantizar su seguridad nacional. Este proceso se ha hecho evidente a través de dos mecanismos. Primero, las acciones gubernamentales se han justificado debido a la ubicuidad de puntos que pueden ser vulnerables a un ataque cibernético, lo que se ha traducido en la necesidad de proteger y salvaguardar la funcionalidad de los sistemas de información global. En segundo lugar, la narrativa estatal se ha abocado a encumbrar el alza de incidentes ofensivos/agresivos cibernéticos, lo que genera que sus acciones sean un imperativo para tratar de combatirlos y disminuirlos. No obstante, algunos datos sobre las acciones cibernéticas con propósitos maliciosos, de carácter gubernamental, demuestran que la cantidad de ataques cibernéticos no es tan elevada como lo señala el discurso gubernamental.

Si bien es cierto que las cifras y la metodología de medición de estos se encuentra bajo debate, algunas aproximaciones pueden dar luz sobre la dimensión y superficie que ocupa

el fenómeno de la ciberseguridad en su escala global<sup>1</sup>. Por ejemplo, los investigadores Ryan C. Maness, Brandon Valeriano y Benjamin Jensen han documentado que de 2000 a 2016 se han registrado 272 operaciones ciberneticas entre entidades estatales (Maness, Valeriano, & Jensen, 2017). Estos ataques los han clasificado con base en los mecanismos utilizados y la pretensión de objetivos de cada uno de los entes gubernamentales.

Por un lado, el 32.7% eran incidentes que buscaban interrumpir, alterar o perturbar un sistema o red para conseguir una posición temporal de ventaja estratégica (89 incidentes). Por otro lado, el 54.4% eran actividades relacionadas con espionaje, estas buscaban alterar el balance de información u obtener alguna información sensible para poseer recursos de negociación diplomática (148 incidentes). Por último, el 12.9% eran actos que buscaban degradar, arruinar o destruir algún aspecto de las redes, sistemas o funciones de información de un adversario (35 incidentes) (Maness, Valeriano, & Jensen, 2017).

Esta situación ha traído consigo que las entidades gubernamentales busquen diferentes estrategias para corregir las vulnerabilidades y mitigar los riesgos. Esto se debe a que los Estados identifican que frente al espacio cibernetico, por sus características estratégicas y su alcance, se deben tomar medidas para garantizar la integridad, confiabilidad y operatividad de la información. Por razón de lo

anterior, se puede apreciar un cambio en los hábitos gubernamentales en la protección de la información. Este trabajo busca ilustrar el uso de medidas de protección de información, el despliegue de sistemas de control de acceso y la instauración de diferentes estándares que los gobiernos estadounidense y chino están desarrollando para gestionar la seguridad de la información.

Con base en esto, el texto busca realizar un tratamiento comparativo de los esquemas gubernamentales de ciberseguridad de la República Popular de China y de Estados Unidos de América, con el objeto de conocer qué efectos tiene la ciberseguridad sobre las políticas gubernamentales, al tratar de responder la interrogante, ¿con qué fin los Estados utilizan las actividades de ciberseguridad? En este texto, se entiende que los Estados utilizan la ciberseguridad como una herramienta para proyectar una posición de dominio en una competencia intermodal a largo plazo. Además, han identificado a la ciberseguridad como un medio para recuperar espacios de acción e influencia en la cual los gobiernos habían perdido preponderancia en relación con otros agentes.

Este trabajo se inserta en el supuesto que las actividades de ciberseguridad representan un pilar fundamental en el marco de una relación competitiva internacional, expresada en las interacciones sino-estadounidenses. Por ello, en primer lugar, se desmenuzan brevemente los proyectos de ciberseguridad

<sup>1</sup> Para fines de este trabajo, se entiende a la ciberseguridad como la acción de proteger la información, comunicaciones y tecnología causada por una operación intencional o accidental que ponga en riesgo la confidencialidad, integridad y disposición de datos.

chinos y estadounidenses como herramientas de posicionamiento internacional, lo que a la postre se traduce en un tipo particular de reglas, normas y principios que enarbolan cada programa ciberespacial. En seguida, se presentan algunas delimitaciones conceptuales sobre la competencia internacional, basadas en la concepción de una disputa hegemónica dentro de un contexto transhistórico particular y, de otra parte, preguntarse qué función tiene la ciberseguridad en esta apuesta competitiva. Posteriormente, se describe la manera en la que se busca establecer y configurar la agenda internacional del fenómeno bajo ideas y estrategias específicas.

### **EL PAPEL DE LA CIBERSEGURIDAD EN LAS VISIONES SINO-ESTADOUNIDENSES**

Junto con las visiones de ciberseguridad del gobierno de los Estados Unidos de América y la República Popular de China converge el debate sobre su rivalidad sistémica y el estudio de una posible transición hegemónica internacional. Por un lado, se encuentran las dilucidaciones sobre las implicaciones que, principalmente, conlleva el ascenso de la República Popular de China respecto a la reconfiguración del orden internacional, en el cual confluyen una rica y variada gama de explicaciones de distinta índole. En términos generales, un sector académico sostiene que China está cada vez más integrada a las instituciones internacionales y a la economía global. Además, subrayan el hecho de que el gobierno chino está comprometido con el crecimiento y la estabilidad internacional para mantener su legitimidad al interior (Shambaugh, 1996; Ross, 1997; Drez-

ner, 2009; Ikenberry, 2009; Steinfeld, 2010; Christensen, 2015; Nathan, 2016).

Por otro lado, algunos académicos y políticos argumentan que el poder económico y militar chino devendrá en una China más irracional, bética y amenazante de la seguridad regional y global, esto junto con el declive relativo de los Estados Unidos, lo cual aumenta el potencial de agresión oportunista, error de cálculo en una crisis o guerra preventiva (Krauthamer, 1995; Rachman, 1996; Layne, 2009; Jacques, 2009; Kirshner, 2010; Friedberg, 2011; Dobbins, 2012; Kupchan, 2012; Pillsbury, 2015). Con base en esto, sobresale el análisis de una competencia estratégica cada vez más abierta por el establecimiento de sus visiones, valores, intereses e identidades sobre una preeminencia hegemónica en función de sus respectivas posturas.

Por otra parte, cabe considerar que ambos países han edificado una fuerte relación bilateral de interdependencia en diversos rubros, que comparten el estatuto de potencias en la arena internacional, y también son fuertes competidores en distintos dominios (Shambaugh, 2013). Siguiendo esta lógica, en este trabajo se asume que la ciberseguridad funge como una herramienta que, además de ser un soporte en la búsqueda de la seguridad para ambos, es una estrategia de competencia por la hegemonía en el ámbito internacional que se ve reflejada en las prácticas antitéticas sobre el orden global de seguridad. Por lo tanto, la seguridad del espacio cibernético se convierte tanto en un ámbito de cooperación como de conflicto para ambos Estados, propiciado por el desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Si se puede establecer una principal diferencia entre los esquemas gubernamentales de la República Popular de China y los Estados Unidos de América, en relación con la ciberseguridad, es su apreciación del concepto. Para el gobierno chino, la ciberseguridad involucra aspectos que, además de la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información, considera que la información tiene un carácter sensible, por lo que el acceso a ese tipo de información se restringe a ciertas personas o grupos bajo un marco jurídico. Bajo esta perspectiva, el gobierno chino identifica que la confidencialidad de esta información estratégica fortalece su ejercicio gubernamental y, a su vez, permite el desarrollo y el bienestar general de la sociedad. Asimismo, pretende utilizar la ciberseguridad como herramienta para disminuir un alto porcentaje de puntos de riesgo que puedan vulnerar la legitimidad y el margen de acción política de su dirigencia. Es por ello que el enfoque gubernamental chino de ciberseguridad se califica como un programa de ciberseguridad nacional, enfocado en aspectos socio-políticos más que en aspectos técnicos.

Por su parte, el gobierno estadounidense también lo considera un dispositivo importante para el robustecimiento de su ejercicio gubernamental. No obstante, los funcionarios públicos de Estados Unidos han centrado su atención en fortalecer una concepción de la ciberseguridad bajo un lente más técnico. Esto refleja una lógica estratégica en el dominio digital, que busca contar con los mecanismos para conseguir una posición de superioridad sobre otros competidores (Deibert & Rohozinsky, 2010). Además, el gobierno

estadounidense busca tener una mejor coordinación intragubernamental a través de una mejora en los preceptos técnicos de la seguridad de la información, lo que indirectamente beneficia a su población en general.

A pesar de las diferencias antes enunciadas, ambos proyectos también tienen elementos que comparten. Por ejemplo, tanto el enfoque chino como el estadounidense de ciberseguridad tienen en común la premisa de que el mantenimiento de esta es de suma importancia para el desarrollo y estabilidad de sus sociedades. Además, sus enfoques estratégicos se cimientan en la satisfacción de sus intereses nacionales, los cuales ponen un fuerte acento en la preeminencia digital (Valeriano, Jensen & Maness, 2019). Con base en esto, ambos gobiernos enarbolan sus estrategias de ciberseguridad como el arquetipo a emular por otras entidades gubernamentales a nivel internacional. Sin embargo, ambos casos también pueden clasificarse como particularidades de programas de ciberseguridad a nivel global.

En primer lugar, los gobiernos chino y estadounidense cuentan con una imbricación amplia entre sectores de operación en la implementación y ejecución de una política de ciberseguridad comprehensiva y de largo alcance. En segundo lugar, las acciones estatales sino-estadounidenses en materia de ciberseguridad pretenden posicionarse como *primus inter pares*, algo que difícilmente otros pueden alcanzar, salvo algunas pequeñas excepciones como Alemania, Reino Unido y Rusia. En ambos casos (chino y estadounidense), distintos agentes gubernamentales y no gubernamentales ayudan a apuntalar esas visiones que buscan mantener o alcanzar una posición de privilegio

en el desarrollo tecnológico. Esto se puede apreciar de forma esquemática en la tabla 1.

Dentro de estos planes para posicionarse como guías conductuales, se ha brindado un fuerte apoyo al diseño, desarrollo y posicionamiento de empresas tecnológicas, en ámbitos como el comercio electrónico, la clasificación de información, la transmisión de contenido audiovisual, el desarrollo de servicios musicales digitales, de transporte, de geolocalización, de almacenamiento en nube y juegos digitales (Ver Tabla 2).

En tercer lugar, cabe señalar que las diferencias entre la perspectiva china y estadounidense en el marco de la ciberseguridad radican en las formas y medios de lograr su cometido,

puesto que ambos gobiernos consideran que la información estratégica debe ser manejada cuidadosamente para el buen funcionamiento de la administración pública y la seguridad nacional.

Cabe resaltar que estos dos ejemplos gubernamentales no son los únicos que están conduciendo estrategias de ciberseguridad basadas en alguno de los enfoques enarbolados tanto por Estados Unidos de América como por la República Popular de China. Por ejemplo, países como Reino Unido, Alemania, Australia y algunos gobiernos de la Unión Europea han buscado mantener el *statu quo* en la gestión y gobernanza del ciberespacio<sup>2</sup>, en especial a lo que se refiere a los procedimientos y protocolos de seguridad de la información.

**Tabla 1**  
**Departamentos gubernamentales en la implementación de la ciberseguridad**

RUBROS	AGENCIAS DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA	AGENCIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
Militar y defensa	Comisión Militar Central 3º y 4º Departamento del EPL	Uscybercom Departamento de Defensa
Procuración de justicia	Ministerio de Seguridad Pública	Departamento de Justicia
Seguridad y aspectos judiciales	Ministerio de Seguridad del Estado Ministerio de Seguridad Pública CAC	Departamento de Seguridad Interna FBI
Inteligencia	3º y 4º Departamentos del EPL CAC	NSA CIA FBI
Investigación y Desarrollo	Ministerio de Industria y Tecnología de la Información	Fundación Nacional de Ciencia Instituto Nacional de Estándares y Tecnología

Fuente: Elaboración propia.

<sup>2</sup> Para este trabajo, se considera al ciberespacio como el sistema electrónico y electromagnético que sirve para almacenar, modificar, intercambiar y aprovechar información a través de redes e infraestructuras interconectadas por medio de tecnologías de la información y la comunicación. Además, incluye todos los dispositivos digitales que utilizan y se enlazan con el peldaño lógico-programático del espectro electrónico.

**Tabla 2**  
**Principales compañías tecnológicas por sector**

RUBROS	REPÚBLICA POPULAR DE CHINA	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
Búsqueda en la red	Baidu	Google
Compras en línea	JD.com Tmall Taobao Pinduoduo	Amazon eBay
Transferencias y pagos en línea	Alipay WeChat Pay	Venmo PayPal iPay
Transmisión de contenido audiovisual	Tencent Video Youku iQiyi	YouTube Hulu Netflix Prime Video
Servicios musicales	QQMusic KuGou Music KuWo Music	Spotify iTunes
Servicios de mensajería	QQ WeChat	Whatsapp iMessage Groupme
Redes sociales	WeChat Weibo	Facebook Twitter Instagram
Servicios de citas	Tantan Momo	Tinder
Servicios de geolocalización	Autonavi	Google Maps
Servicios de transportación	DiDi	Uber Lyft
Servicios de renta de alojamiento	Xiaozhu	Airbnb
Servicios de reserva turística	Ctrip	Expedia Booking.com
Desarrollo de juegos digitales	NetEase Games Tencent Games	Activision Blizzard XBOX Game Studios Apple
Servicios de almacenamiento en nube	Alibaba Cloud Tencent Cloud	Amazon Web Services Google Cloud Platform

Fuente: South China Morning Post; Abacus; Edith Yeung (2019).

Aunado a lo anterior, dichos Estados apoyan la perspectiva estadounidense sobre un enfoque de gobernabilidad de la ciberseguridad que pone el peso de la implementación y ejecución de tareas y responsabilidades bajo un esquema de múltiples partes interesadas (*multistakeholder approach*), entre agentes gubernamentales, privados, civiles y militares. No obstante, la

divergencia de estos gobiernos con su contraparte estadounidense radica en cuanto a las instituciones participantes, la compresión de áreas prioritarias y los mecanismos para gestionar los riesgos de ciberseguridad.

Además, cada uno de estos Estados ha emitido estrategias de ciberseguridad nacional, creando cuerpos institucionales para realizar

procedimientos de seguridad de la información eficaces dentro de sus respectivas jurisdicciones, y han invertido cuantiosos recursos para desarrollar herramientas de ciberseguridad sofisticadas a través del desarrollo de enfoques propios sobre la importancia de la funcionalidad del sistema cibernético global.

Por otra parte, la República Popular de China apuesta por un proyecto de ciberseguridad basado en una mayor intervención estatal. Asimismo, países como Brasil, India, Rusia, Corea del Sur e Israel conciben que la mejor manera de afrontar la vasta cantidad de problemas de ciberseguridad es a través de la creación de jurisdicciones, normas y reglamentaciones soberanas sobre el flujo de información y contenido en el ciberespacio (*cyber-sovereignty*). No obstante, la diferencia en este bloque de Estados es sobre qué debe ser regulado y bajo qué estándares y preceptos.

Con base en esto, la República Popular de China y los Estados Unidos de América representan formas paradigmáticas de dos visiones que están fungiendo como un faro orientador para las acciones de otros Estados soberanos, sobre la participación y el tratamiento del fenómeno de ciberseguridad a nivel global. De cierta forma, estas visiones se han envuelto bajo un debate sobre la integridad, confidencialidad, disponibilidad de la información, así como también, sobre la gestión de los protocolos de seguridad que permitan el funcionamiento adecuado de la estructura digital, y que solventan la mayoría de interacciones de una sociedad que es cada vez más propensa y dependiente de las tecnologías de información y comunicación.

A su vez, esto refleja dos cuestiones de carácter estructural a nivel internacional: primero, la conformación de un orden internacional complejo, confuso e impreciso producido por una intensa competencia ideacional y material, y segundo, el papel que la tecnología juega en las interacciones sociales, políticas, estratégicas y económicas que generan un desarrollo de prácticas y los valores particulares que sirven para recrear un ámbito social particular (Escobar, 1994).

## LA FUNCIÓN DE LA CIBERSEGURIDAD EN LA APUESTA COMPETITIVA INTERNACIONAL

Históricamente, en la mayoría de las sociedades, es posible encontrar conjuntos de ideas en competencia, pero en pro de una acción efectiva suele tratar de dominar una ortodoxia en la jerarquía de tales conjuntos (Legro, 2000, p. 258). Cabe recalcar que las ideas colectivas son intersubjetivas y distintas de las creencias individuales; típicamente se encarnan en símbolos, discursos e instituciones (Legro, 2000, p. 258). Estas son fundamentales pues “no solo revisten psicológica, simbólica y moralmente la participación de los actores en su lucha por el poder” (Morgenthau, 1948), “sino que son una fuente de poder por sí mismas pues configuran discursos específicos que contribuyen a un orden particular” (Morales, 2018, p. 458). Los agentes (individuales o grupales) y sus interacciones influyen sobre las ideas colectivas, pero también tienen que confrontar esas ideas como “hechos” (Legro, 2000, p. 258).

Ese cambio, se puede presentar en dos etapas: primero, los actores sociales deben, de

alguna manera, coincidir, explícita o tácitamente, en que la antigua estructura ideacional es inadecuada, provocando así su colapso; segundo, los actores tienen que consolidar algún conjunto de ideas nuevo que sirva de reemplazo (Legro, 2000, p. 255). En la escala internacional, las ideologías se materializan en normas, regímenes e instituciones, normalmente encabezadas por un Estado hegémónico (Morales, 2018). Sin embargo, como lo apunta el académico Daniel Morales Ruvalcaba, “la humanidad ha entrado en un momento poco común en la historia, caracterizado por la ausencia de una potencia hegémónica” (Morales, 2018). Esta fase se conoce como interregno hegémónico y se distingue por una intensa competencia interestatal, inter-empresarial, conflictos sociales y la reconfiguración de la estructura internacional (Morales, 2018, p. 482).

Para ilustrar estas concepciones, por un lado, se localiza la incertidumbre y el debate que ha crecido a medida que el gobierno de la República Popular de China, encabezado por el presidente Xi Jinping, ha adoptado políticas y comportamientos exteriores más proactivos (Johnston, 2013). Por un lado, el énfasis del presidente chino Xi Jinping y de sus contrapartes en el ‘rejuvenecimiento nacional’ sugiere la existencia de un vínculo entre su doctrina del “sueño chino” (*zhongguo meng* 中国梦) y una gran estrategia de convertirse en la superpotencia dominante del mundo con una economía

fuerte y un ejército poderoso (Xi, 2014, pp. 315-320).

Por otro lado, considerando que las amenazas que atiende la ciberseguridad son aquellas relacionadas con el resguardo eficaz de la información, en particular la operatividad y disponibilidad de grandes flujos de datos, en consecuencia, las instituciones gubernamentales ponen un gran énfasis en la administración y protección de sus arquitecturas que actúan en la infraestructura de información y comunicación. Con base en esto, el empleo intensivo de sistemas informáticos de los esquemas del “Cinturón Económico de la Ruta de la Seda” (*Silk Road Economic Belt*) y “la Ruta Marítima de la Seda del siglo xxi” (*Twenty First Century Maritime Silk Road*), hechas públicas en septiembre y octubre de 2013 respectivamente, se convierten en activos esenciales para tener en cuenta en el tema de ciberseguridad, además de que son pilares fundamentales para el gobierno chino en su búsqueda por tener un mayor impacto en la configuración del orden internacional (Berger, 2014)<sup>3</sup>.

Al extender el ámbito del proyecto, la dirigencia china pretende aprovechar el auge económico que su país ha acumulado durante décadas para aumentar el peso regional y global chino. Además, para fortalecer los proyectos mencionados se han establecido una serie de ambiciosas iniciativas de financiamiento, que incluyen la formación del Banco Asiático

<sup>3</sup> A estos planes también se les conoce como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (*yidai yilu* 一带一路) que busca construir una extensa infraestructura de comunicaciones que conecte a la República Popular de China con el océano Índico, el golfo Pérsico y una buena proporción de Europa.

de Inversión en Infraestructura (*Asian Infrastructure Investment Bank*, AIIB), el Fondo de la Ruta de la Seda (*Silk Road Fund*) y la propuesta de un Área de Libre Comercio de Asia-Pacífico (*Free Trade Area of the Asia-Pacific*) (Miller, 2017).

En general, estas acciones desean crear un espacio de interconexión y de cooperación a través de la construcción de infraestructura, como lo son vías férreas, caminos, puertos, minas y diversos servicios públicos relacionados. En gran medida, este desarrollo apuesta a que la posición china funja como el núcleo en el escenario mundial y desempeñar un papel significativo en su configuración. Para ello, los dirigentes chinos consideran que la protección y salvaguarda de las tecnologías de la información y la comunicación juegan un papel trascendental. Debido a ese corolario, la ciberseguridad se convierte en un pilar fundamental para la consecución de sus objetivos por medio de medidas de protección de cables de fibra óptica, redes de comunicación, centros de procesamientos de datos y establecimiento de ciudades inteligentes.

Por otro lado, el gobierno de Estados Unidos también considera que la funcionalidad y operatividad de la red de información global debe robustecerse. Bajo esta idea, se pretende involucrar efectivamente a una mayor cantidad de agencias gubernamentales en

un ecosistema digital más diverso y complejo. Para ello, los dirigentes estadounidenses se apoyan no solo en su aparato gubernamental sino también en el respaldo y experiencia que brindan diversas empresas tecnológicas de alcance global. En su estrategia, radica aprovechar la posición estadounidense en relación con el liderazgo sobre la evolución y el desarrollo del ciberespacio (Segal, 2018), que se ha subrayado con suma claridad en documentos oficiales recientes (U.S. Government White House, 2018).

En otras palabras, el enfoque es mantener la estructura de gobernabilidad del ciberespacio, en particular, en sus aspectos de seguridad, sin grandes modificaciones, en la cual, precisamente, el gobierno estadounidense cuenta con una gran capacidad de influencia y negociación debido a su impronta en el diseño temprano del ciberespacio (Rovner & Moore, 2017)<sup>4</sup>. Además de lo anterior, el gobierno estadounidense ha buscado limitar la inversión extranjera en empresas tecnológicas y de telecomunicaciones, ha bloqueado servicios de comunicación brindados por empresas extranjeras que considera pueden afectar la seguridad nacional y, a su vez, ha prohibido la venta de equipamiento y servicios tecnológicos en 'sectores críticos', como parte de sus acciones por mantener la preeminencia en espacios tecnológicos que considera sensibles.

<sup>4</sup> Esta implicación de la ciberseguridad puede ser una oportunidad de colaboración bilateral entre Estados Unidos y China debido a la vulnerabilidad de los sistemas digitales. Es evidente que los ciberataques se han convertido en un medio de agresión más recurrente para las instituciones públicas y privadas, por lo cual, plantea un desafío de carácter sistémico que necesita medidas conjuntas para disminuir los riesgos de los sistemas entre dos economías sumamente interdependientes.

No obstante, ambos proyectos públicos de ciberseguridad han generado suspicacias entre entes gubernamentales y no gubernamentales. Por un lado, los gobiernos francamente abiertos a una mayor participación gubernamental en el ciberespacio, como India, Brasil, Rusia, Corea del Sur, Israel, quienes buscan involucrarse directamente en el establecimiento de normas de comportamiento del Estado, no perciben en el enfoque chino un atractivo completo, debido a diversos factores, sobre todo en el tratamiento de datos y lo infranqueable de algunos de sus planes de defensa cibernética, así como en el manejo de contenido digital a través de aplicaciones sociales<sup>5</sup>.

Por otra parte, también distintos actores estatales observan con cautela el enfoque gubernamental estadounidense de ciberseguridad, principalmente, en lo que se refiere a las acciones emprendidas por sus agencias de inteligencia y sus instituciones militares<sup>6</sup>. A partir de ese momento, se ha considerado que las acciones estadounidenses y chinas en el ciberespacio tienen un efecto contraproducente en la estabilidad y funcionalidad de la estructura digital global. Para Brandon Valeriano, Benjamin Jensen y Ryan C. Manes (2019, p. 171) estas acciones reflejan que las actividades en el

ciberespacio son un “teatro para el espionaje, el sabotaje y el conflicto”.

Es decir, a medida que los gobiernos desarrollan más y mejores capacidades ofensivas y defensivas en el ciberespacio, a la par se produce un proceso que busca minar y vulnerar esas operaciones, lo cual se traduce en una orientación hacia la militarización de los asuntos cibernéticos (Deibert R., 2011). En relación con los agentes no estatales, la preocupación es que, tanto la visión gubernamental china como la estadounidense, sienten un precedente de intervención constante en los sistemas informáticos, que puedan entorpecer el adecuado funcionamiento de las redes globales (Klimburg, 2017).

Otro de los aspectos que genera desasosiego, es que el ámbito de acciones estatales tenga una capacidad de intervención ubicua en relación con las actividades de sus conciudadanos, minando, por ende, diversas libertades. En muchos casos, los gobiernos están utilizando las tecnologías de información y comunicación para desplegar un mayor alcance de la censura, profundizar la vigilancia y desarrollar nuevas formas de control y manipulación social de manera sofisticada, lo que limita derechos y libertades en general (Kaplan, 2016; Zuboff, 2019).

<sup>5</sup> A su vez, se ha documentado que distintas organizaciones y agencias gubernamentales chinas han conducido actividades de ciberspying para beneficio industrial con base en el robo de información confidencial, sensible o estratégica (Deibert, 2013)

<sup>6</sup> En junio de 2013, los diarios *The Guardian* y *The Washington Post* publicaron los documentos que filtró el ex contratista de la Agencia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América (NSA, por sus siglas en inglés) que mostraba el alcance de los programas de espionaje e inteligencia desplegados por las instituciones estadounidenses.

## LA RELACIÓN SINO-ESTADOUNIDENSE Y EL ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA INTERNACIONAL EN MATERIA DE CIBERSEGURIDAD

La relación bilateral sino-estadounidense está entrelazada en diversos ámbitos: estratégica, diplomática, económica, social, cultural y políticamente. Además, opera en diversos niveles de acción: global, regional, nacional y localmente (Shambaugh, 2013). La ciberseguridad no es una dimensión separada de esta dinámica de interacciones, antes bien, está integrada en estos elementos de competencia y colaboración multifacética, multidimensional y multimodal. De esta manera, la importancia de sus interacciones radica en la dimensión y alcance de esta.

Por ejemplo, ambos cuentan con las dos economías más grandes del mundo, los presupuestos militares más altos, son los dos principales consumidores de energéticos en el orbe, los principales emisores de gases de efecto invernadero y, a su vez, quienes más invierten en investigación y desarrollo en energías renovables. A su vez, son los países con mayor número de patentes, cuentan con empresas tecnológicas de carácter global y con una posición relevante en mecanismos como las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Comercio o el G-20. Estas y otras condiciones les permiten tener una posición relevante para encaminar la agenda internacional en diversas temáticas, incluido el ciberespacio.

No obstante, a estas posiciones interdependientes o convergentes, la relación sino-estadounidense comienza a mostrar más signos de competencia que de colaboración, principalmente desde 2009-2010 (Lieberthal &

Wang, 2012). Diversas perspectivas consideran que, a partir de este momento, la dirigencia china obtuvo gran confianza por su manejo en la crisis financiera global combinado con un papel errático estadounidense durante esta situación, lo que ha acelerado el declive de su posición de hegemonía internacional (deLisle & Goldstein, 2017; Shambaugh, 2013; Helleiner & Kirshner, 2014).

Además, la divergencia de intereses, enfoques y políticas se hace cada vez más evidente en el entorno económico, ideológico, normativo, geopolítico y de seguridad contemporáneos (Goldstein, 2015). Por ejemplo, para David Shambaugh (2013, p. 75), los encuentros bilaterales y multilaterales, se han convertido más en foros para discutir y manejar los impulsos competitivos, que para forjar una cooperación real entre ambas naciones. Para Kenneth Lieberthal y Wang Jisi (2012) esto responde a que ambos gobiernos desconfían plenamente de los motivos reales de su contraparte, produciendo un 'déficit de confianza estratégica', lo que genera una dinámica de acción-reacción, donde cada dirigencia sobre interpreta y sobre-dimensiona las acciones y la narrativa del otro.

Con base en esta situación, tanto la República Popular de China como los Estados Unidos de América han desarrollado un conjunto de leyes, reglas y normas de acción para salvaguardar la información de sus sistemas digitales, tanto gubernamentales como privados, ya que ninguno de los dos países desea ver la estabilidad del ciberespacio interrumpida por acciones terroristas, actividades criminales o que las nuevas tecnologías estén fuera de su control, pues ninguno tolera algún tipo de comportamiento digital que interfiera con sus objetivos

Por un lado, las estimaciones chinas sobre ciberseguridad se reflejan en la idea de una comunidad de ciberespacio de destino común, cuyo núcleo se basa en el respeto a la soberanía cibernética de cada nación (*wangluo zhuquan* 网络主权), y la necesidad de establecer directrices para el ciberespacio mediante una amplia cooperación intergubernamental. Por otro lado, la valoración estadounidense de ciberseguridad se basa en poner en primer lugar a Estados Unidos (*America First*), lo que significa que sus intereses nacionales están por encima de los intereses nacionales de otros países, y que sus ventajas tecnológicas no deben ser cuestionadas por otros países (Li, 2016).

Por esta razón, han buscado implementar procesos de innovación tecnológica interna y han buscado un mayor protagonismo en la gobernabilidad de estándares globales para el funcionamiento del terreno ciberespacial (Gady, 2016). Es por ello que, dada su importancia para la política, la seguridad internacional y el crecimiento económico, las tecnologías e infraestructuras digitales se han convertido en factores clave en la relación entre potencias, principalmente entre la República Popular de China y los Estados Unidos de América (Lewis, 2018).

Justamente, en una estrategia por parte del gobierno estadounidense, se ha acusado a diversas empresas de origen chino de conducir actividades de ciberespionaje para beneficio

industrial y para apoyar estratégicamente al gobierno de Beijing (Yuan, 2018; Sanger, Barnes, Zhong & Santora, 2019). Durante una buena parte del gobierno de Barack Obama, la ciberseguridad se convirtió en un punto delicado de la relación bilateral. En este período, los medios estadounidenses se centraron en representar lo que consideraban una posible guerra cibernética entre Estados Unidos y la República Popular de China, y en la amenaza que representaba la actividad informática maliciosa proveniente de China (Lu, 2017).

Además, bajo la voluntad de apuntalar las medidas de ciberseguridad, ambos gobiernos han promovido principios organizacionales para la gobernanza del ciberespacio, que en apariencia son diametralmente opuestos. Por un lado, el gobierno chino pretende que organismos internacionales intergubernamentales como las Naciones Unidas, en particular, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, tengan un papel más relevante en los procesos de gestión del ciberespacio. Por otro lado, el gobierno estadounidense apuesta por mantener el actual funcionamiento, donde organismos descentralizados como ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), IETF (*Internet Engineering Task Force*), World Wide Web Consortium y los equipos CERT sean los encargados de desarrollar los estándares de la arquitectura global del ciberespacio<sup>7</sup>, deter-

<sup>7</sup> Los *computer emergency response teams* (Cert) son organismos público-privados que tienen como tarea coordinar respuestas a problemas e incidentes de seguridad informática. Además, funcionan como centros de enlace entre proveedores de productos o servicios digitales, en particular, a través de la identificación de vulnerabilidades y riesgos, así como emisión de soluciones técnicas. Actualmente existen más de 250 equipos de respuesta ante emergencias informáticas en el mundo, algunos son entidades públicas, privadas o compuestas, tanto por agentes públicos como privados.

minen los sistemas de nombre de dominio y sean quienes den respuesta a los incidentes ciberneticos que se presenten.

En este tenor, ambos gobiernos pretenden dar respuesta a asuntos de ciberseguridad, disminuir las vulnerabilidades en los sistemas informáticos, proteger la infraestructura de información crítica e involucrar a una vasta cantidad de agencias gubernamentales en el esfuerzo. Ciertamente, esto último, es para ambos gobiernos uno de los obstáculos más complejos de sortear, puesto que la interpretación y aplicación de estas políticas en los distintos niveles gubernamentales merma la eficacia de la implementación y ejecución de medidas de seguridad.

Ambos gobiernos han puesto a trabajar diferentes dispositivos gubernamentales para la implementación de una estrategia de ciberseguridad integral. Al interior de sus jurisdicciones esto se ha traducido en el establecimiento de organizaciones centrales que puedan sortear el problema de colaboración interdepartamental al momento de un incidente cibernetico o de otorgar mayores prerrogativas y funciones a cuerpos gubernamentales existentes en relación con temáticas de seguridad cibernetica.

Por un lado, el gobierno chino ha creado la Administración para el Ciberespacio de China (CAC, por sus siglas en inglés) con el objeto de coordinar y ejecutar sus planes de ampliación de la soberanía cibernetica. Por otra parte, el gobierno de los Estados Unidos ha creado el Comando Cibernetico (Uscybercom), el cual busca implementar conceptos de seguridad en el ciberespacio y crear asociaciones con el sector privado cibernetico y otras agencias gubernamentales, para una apuesta centrada

en la seguridad nacional. La creación de estos mecanismos centralizados no implica que otros aparatos gubernamentales jueguen un papel en la ejecución de programas y políticas de ciberseguridad.

Por ejemplo, para ambos casos, se involucran los máximos organismos militares, la Comisión Militar Central y el Departamento de Defensa; los mecanismos de procuración de justicia, Ministerio de Seguridad Pública y el Departamento de Justicia; órganos encargados de la seguridad doméstica, Ministerio de Seguridad del Estado y el Departamento de Seguridad Interna; agencias de inteligencia, 3º y 4º Departamento del Ejército Popular de Liberación y, por otro lado, la Agencia de Seguridad Nacional (NSA), el FBI y la CIA; departamentos de investigación y desarrollo en materias de innovación y tecnología como el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información o como la Fundación Nacional de Ciencia y el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología. Esto da muestra de la importancia de la ciberseguridad en las acciones estatales y la fuerte valoración que está obteniendo la ciberseguridad para China y Estados Unidos (Ver Tabla 1).

Junto con ello, el gobierno chino y el gobierno estadounidense han desarrollado una amplia cantidad de normas y regulaciones especializadas para contener la actividad maliciosa en el ciberespacio, y planes nacionales de ciberseguridad. Sin embargo, difieren en la identificación de elementos que pueden provocar vulnerabilidades y socavar sus tácticas de defensa cibernetica. De esta manera, se puede entender la fuerte competencia comercial y estatal en rubros como el desarrollo e imple-

mentación de la tecnología 5G, la evolución de la inteligencia artificial y el posicionamiento de empresas nacionales de tecnología de información en diversos rubros como se expresa de forma sintética en la Tabla 3.

Hay quienes resaltan que este enfoque, basado en la competencia industrial-tecnológica, obstaculiza la visualización de los puntos de convergencia y cooperación entre agentes tecnológicos de ambos países (Steinfeld, 2017). Por ejemplo, el académico Edward S. Steinfeld destaca que un énfasis excesivo en la rivalidad económica interestatal, oscurece la identificación de patrones de intensa colaboración comercial, desarrollo de empresas conjuntas y aprendizaje mutuo en el sector de tecnologías de la información (Steinfeld, 2017, pp. 112-113). Además, la estrategia

basada en la competencia interestatal frena los impulsos sinérgicos necesarios para continuar apuntalando el desarrollo científico-tecnológico.

No obstante, han existido algunos mecanismos de diálogo cibernético entre los dos países desde 2013 para resolver sus diferendos (Lu, 2017). El primero fue el Grupo de Trabajo Cibernético Estados Unidos-China (*U.S.-China Cyber Working Group*). El objetivo de este grupo de trabajo era establecer un mecanismo de diálogo integral para abordar temas como el robo y el espionaje cibernético, así como para generar confianza estratégica entre sus cuerpos militares. En una segunda etapa, destaca el establecimiento del Diálogo Conjunto de Alto Nivel China-Estados Unidos sobre Crimen Cibernético y Asuntos Relacionados (*China-*

**Tabla 3**  
**Comparación de proyectos digitales gubernamentales**

RUBROS	REPÚBLICA POPULAR DE CHINA	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
No. de usuarios de internet	829 millones de personas	293 millones de personas
Porcentaje de la población con acceso a internet	60%	89%
No. de patentes en el desarrollo de tecnología 5G	3,400	1,368
No. de empresas involucradas en el desarrollo de inteligencia artificial	709	2,905
Porcentaje global de investigación en inteligencia artificial	28%	36%
Principal institución para abordar temas de ciberseguridad	CAC	Uscybercom
Ponderación de la ciberseguridad para objetivos de desarrollo	Muy alta	Muy alta
Enfoque de gestión de ciberseguridad	– Soberanía cibernética – Participación de organismos intergubernamentales internacionales	– Enfoque múltiples partes interesadas – Participación de organismos descentralizados
Tipo de participación gubernamental en relación con la ciberseguridad	Multi-ministerial	Multi-agencia

Fuente: Elaboración propia con datos de *South China Morning Post*; Abacus; Edith Yeung (2019).

*US High-Level Joint Dialogue on Cybercrime and Related Issues).*

Por último, en octubre de 2017 se presentó oficialmente el mecanismo de Diálogo Sino-Estadounidense de Ciberseguridad e Implementación de Normas (*China-US Law Enforcement and Cybersecurity Dialogue*), después de la Cumbre de Mar-a-Lago entre el presidente Donald J. Trump y el presidente Xi Jinping en abril de 2017. Sin embargo, a pesar de estos contactos entre el gobierno de China y el de los Estados Unidos por disipar visiones divergentes, China suspendió su participación en el Grupo de Trabajo Cibernético Estados Unidos-China (*U.S.-China Cyber Working Group*), después de que el Departamento de Justicia de los Estados Unidos acusara a cinco miembros del Ejército Popular de Liberación de llevar a cabo actividades maliciosas en el ciberespacio (Gady, 2016)<sup>8</sup>.

A pesar de estas proposiciones, las acciones gubernamentales sino-estadounidenses en materia de ciberseguridad parecen encaminarse en sentido competitivo. Por ejemplo, una de las estrategias gubernamentales estadounidenses ha sido comunicar y advertir a diferentes

países sobre el riesgo en el uso de equipos y dispositivos electrónicos de empresas tecnológicas chinas, para sus comunicaciones internas, en especial, de la compañía Huawei (Toca, 2019)<sup>9</sup>. Asimismo, el presidente de los Estados Unidos de América, Donald J. Trump, ha hecho explícito, a través de una orden ejecutiva, un estado de emergencia en las telecomunicaciones para prohibir a cualquier empresa adquirir servicios o productos con proveedores extranjeros (Guimón, 2019; Muñoz, 2019).

Bajo este marco analítico, algunos investigadores comentan que “el gobierno de EE.UU. parece haber decidido que es demasiado arriesgado que una empresa tecnológica china controle una parte sustanciosa de la infraestructura 5G” (Knight, 2019)<sup>10</sup>. Con base en esto, se ha comentado que la estrategia de detener la expansión de la compañía puede tener un efecto positivo para sus competidores, pues les permitiría emparejarse en la carrera comercial y técnica, en especial, las compañías tecnológicas estadounidenses (Knight, 2019; Vida Liy & Mars, 2019). Por otro lado, refleja claramente una competencia global por el liderazgo sobre el desarrollo e implementación de la próxima

<sup>8</sup> En mayo de 2014, el Departamento de Justicia condenó a los oficiales militares de la República Popular de China, Wang Dong, Sun Kailiang, Wen Xinyu, Huang Zhenyu y Gu Chunhui por hurtar información comercial propiedad de la compañía alemana de tecnología fotovoltaica Solar World y de la empresa proveedora de energía nuclear Westinghouse.

<sup>9</sup> Algunos países como Alemania, Australia, Canadá, Gran Bretaña, Japón y Nueva Zelanda han impuesto restricciones (o han considerado hacerlo) a los equipos y dispositivos tecnológicos provenientes de la República Popular de China.

<sup>10</sup> El temor expresado por las autoridades estadounidenses en relación con las empresas tecnológicas chinas se funda en la estrecha relación que estas tienen con la cúpula política china. No obstante, grandes consorcios tecnológicos estadounidenses han trabajado codo a codo con el gobierno de su país en el intercambio de información sensible y en tareas de espionaje.

generación de tecnología de la comunicación, así como también, en el impulso de la computación cuántica y la inteligencia artificial<sup>11</sup>.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se puede observar las convergencias y divergencias entre dos enfoques gubernamentales en relación con el fenómeno de la ciberseguridad, acción que se ha hecho de forma escasa en la disciplina de relaciones internacionales, por lo cual se identifica como una fortaleza de esta propuesta. Con ello, salta a la vista la necesidad de seguir profundizando en este tipo de análisis. Bajo estas circunstancias, al contrastar las perspectivas sino-estadounidenses del fenómeno de ciberseguridad, se percibe que se ha desarrollado una estrategia integral para hacer frente a los riesgos y vulnerabilidades cibernéticos.

Asimismo, se aprecia una competencia por dirigir y encauzar el desarrollo técnico-científico, un punto que se ha vuelto neurálgico en la relación sino-estadounidense. Para conseguir este objetivo, los gobiernos de ambos países han creado condiciones y estructuras institucionales necesarias para una implementación efectiva de sus estrategias. Para algunos analistas, los gobiernos de Estados Unidos y de la República Popular de China con este

propósito generan una competencia creciente, tal vez al borde del conflicto, donde el punto focal no es la fuerza militar o la expansión territorial, sino que se observa a través “del control de las palancas modernas del poder: normas e instituciones globales, estándares relacionados con el comercio y tecnología” (Lewis, 2018).

Sin embargo, se mantiene incierto en qué medida las visiones sino-estadounidenses, en su afán competitivo, puedan ayudar a aminorar los riesgos y las vulnerabilidades de la seguridad de la información. Además, no está claro si estas perspectivas, en apariencia divergentes, producen un efecto estabilizador o colaboran para formar un esquema de ciberseguridad menos seguro y más incierto. Por último, no se puede anticipar si la discrepancia sino-estadounidense puede generar una espiral de fragmentación y escisión del ciberespacio en jurisdicciones nacionales que, por ende, transformen completamente la estructura digital tradicional.

Cabe resaltar que una limitante del enfoque Estado-céntrico, abrazado en gran medida por esta investigación en relación con el estudio de las actividades de ciberseguridad, es que deja fuera las percepciones y acciones de otros actores relevantes (privados), que comúnmente son quienes perfilan, en buena medida, la estructura del ciberespacio. No obstante, el

<sup>11</sup> La red 5G es un sistema que permitiría la interconexión de dispositivos, aparatos, equipos mobiliarios e inmobiliarios de manera simultánea, a una velocidad de ancho de banda de 20 gigas por segundo, lo que representa un aumento de entre el 25% y el 50% en comparación con las redes 3G y 4G respectivamente. De acuerdo con algunos reportes, la investigación para la implementación de las redes 5G en la República Popular de China comenzó en el 2013. Además, desde el 2016, se han realizado pruebas técnicas relacionadas con esta tecnología, por lo cual se afirma que está a la vanguardia para la implementación de dicha tecnología.

objetivo de este trabajo era analizar las medidas y visiones de la ciberseguridad de los agentes estatales, lo cual brinda una parte explicativa pertinente para un fenómeno multi-agencia.

Por tanto, para las autoridades de la República Popular de China y para el gobierno de los Estados Unidos de América, la ciberseguridad tiene un efecto directo en su comportamiento internacional, a través de una reestructuración de funciones gubernamentales, el desarrollo de legislaciones y normatividades específicas para el tratamiento del tema y un tratamiento integral del fenómeno. Por último, solo se puede aducir que la tendencia apunta hacia la continuación de un proceso de competencia intensa por el predominio o la preponderancia en el terreno ciberespacial que implica que otros Estados emulen las trayectorias sino-estadounidenses, una oportunidad que abre pautas para líneas de investigación futura.

## BIBLIOGRAFÍA

- Berger, S. (09/11/2014). *Xi Offers Vision of China-Driven Asia-Pacific' Dream*. From Jakarta Globe: <http://jakartaglobe.id/international/xi-offers-vision-china-driven-asia-pacific-dream/>
- deLisle, J. & Goldstein, A. (2017). *China's Global Engagement: Cooperation, Competition and Influence in the 21st Century*. Washington: Brookings Institution Press.
- Deibert, R. (2011). Tracking the Emerging Arms Race in Cyberspace. *Bulletin of Atomic Scientists*.
- Deibert, R. J. (2013). *Black Code: Surveillance, Privacy, and the Dark Side of the Internet*. Toronto: McClelland & Stewart.
- Deibert, R. J. & Rohozinsky, R. (2010). Liberation vs Control in Cyberspace. *Journal of Democracy*, 21(4), 43-57.
- Dobbins, J. (2012). War with China. *Survival*, 54(4), 7-24.
- Escobar, A. (06/1994). Welcome to cyberia: notes on the anthology of cybersculture. *Current Anthropology*, 35(3), 211-231.
- Friedberg, A. L. (2011). *A Contest for Supremacy: China, America and the Struggle for Mastery in Asia*. Nueva York: W.W. Norton.
- Gady, F.-S. (28/01/2016). *What Does 2016 Hold for U.S.-China Relations in Cyberspace?* Retrieved noviembre 15, 2018 from China-US Focus: <https://www.chinausfocus.com/peace-security/what-does-the-year-2016-hold-for-china-u-s-relations-in-cyberspace/>
- Goldstein, L. J. (2015). *Meeting China Halfway. How to Defuse the Emerging U.S.-China Rivalry*. Washington: Georgetown University Press.
- Guimón, P. (15/05/2019). *Trump blinda las telecomunicaciones de EE. UU. contra Huawei en una nueva ofensiva contra China*. Retrieved mayo 16, 2019 from *El País*: [https://elpais.com/internacional/2019/05/15/estados\\_unidos/1557957202\\_172429.html](https://elpais.com/internacional/2019/05/15/estados_unidos/1557957202_172429.html)
- Helleiner, E. & Kirshner, J. (2014). *The Great Wall of Money: Power and Politics in China's International Monetary Relations*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jacques, M. (2009). *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*. Nueva York: Penguin.
- Johnston, A. I. (2013). How New and Assertive is China's New Assertiveness? *International Security*, 37(4), 7-48.
- Klimburg, A. (2017). *The Darkening Web: The War for Cyberspace*. New York: Penguin Press.

- Kaplan, F. (2016). *Dark Territory: The Secret History of Cyber War*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Kirshner, J. (2010). The Tragedy of Offensive Realism: Classical Realism and the Rise of China. *European Journal of International Relations*, 18(1), 53-75.
- Knight, W. (13/02/2019). *Claves para entender por qué EE.UU. teme que Huawei domine el 5G*. Retrieved mayo 21, 2019 from MIT Technology Review: [https://www.technologyreview.es/s/10935/clave-para-entender-por-que-ee-uu-teme-que-huawei-domine-el-5g?fbclid=IwAR0\\_jtOi\\_pIlz09ivuyKqBWpBeIl8KsvvIkHZFvyIP51o-311fV8rd9vwe0Q](https://www.technologyreview.es/s/10935/clave-para-entender-por-que-ee-uu-teme-que-huawei-domine-el-5g?fbclid=IwAR0_jtOi_pIlz09ivuyKqBWpBeIl8KsvvIkHZFvyIP51o-311fV8rd9vwe0Q)
- Kramer, F. D., Starr, S. H., Wentz, L. K. & (eds.). (2009). *Cyberpower and National Security*. Washington, DC: Potomac Books.
- Krauthamer, C. (31/07/1995). Why We Must Contain China. *Time*.
- Kupchan, C. (2012). *No One's World: the West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. New York: Oxford University Press.
- Layne, C. (2009). The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment. *International Security*, 34(1), 147-172.
- Legro, J. W. (2000). Whence American Internationalism. *International Organization*, 54(2), 253-289.
- Lewis, J. A. (30/11/2018). *Technological Competition and China*. Retrieved enero 22, 2019 from Center for Strategic & International Studies: <https://www.csis.org/analysis/technological-competition-and-china>
- Li, Z. (16/01/2016). *Different Values but Similar Visions for Cyberspace*. Retrieved enero 17, 2016 from China-US Focus: <https://www.chinausfocus.com/peace-security/different-values-but-similar-visions-for-cyberspace>
- Lieberthal, K. & Wang, J. (2012). *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*. Washington, Beijing: John L. Thornton China Center, Beijing University Center for International and Strategic Studies.
- Lu, C. (29/12/2017). *China-US Cyberspace Relations in the Trump Era*. Retrieved diciembre 29, 2018 from China-US Focus: <https://www.chinaus-focus.com/peace-security/china-us-cyberspace-relations-in-the-trump-era>
- Maness, R. C., Valeriano, B. & Jensen, B. (2017). *The Dyadic Cyber Incident and Dispute Dataset*. Retrieved julio 8, 2019 from [http://www.brandonvaleriano.com/uploads/8/1/7/3/81735138/dc1d\\_1.5\\_codebook.pdf](http://www.brandonvaleriano.com/uploads/8/1/7/3/81735138/dc1d_1.5_codebook.pdf)
- Miller, T. (2017). *China's Asian Dream*. Londres: Zed Books.
- Morales, D. (2018). Ciclos políticos hegemónicos: implicaciones para la gobernanza internacional. *Brazilian Journal of International Relations*, 7(3), 452-493.
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: McGraw Hill.
- Muñoz, R. (20/05/2019). *Google rompe con Huawei, cuyos móviles se quedarán sin sus 'apps' y actualizaciones*. Retrieved mayo 20, 2019 from *El País*: [https://elpais.com/economia/2019/05/19/actualidad/1558294622\\_546268.html](https://elpais.com/economia/2019/05/19/actualidad/1558294622_546268.html)
- Pillsbury, M. (2015). *The Hundred Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America's as the Global Superpower*. Nueva York: Henry Holt.
- Rachman, G. (1996). Containing China. *Washington Quarterly*, 19(1), 129-140.
- Rovner, J. & Moore, T. (2017). Does the Internet Need a Hegemon? *Journal of Global Security Studies*, 2(3), 184-203.
- Sanger, D. E., Barnes, J. E., Zhong, R. & Santora, M. (26/01/2019). *In 5G Race with China, U.S. Pushes Allies to Fight Huawei*. Retrieved enero 28, 2019 from The New York Times: <https://www>

- nytimes.com/2019/01/26/us/politics/huawei-china-us-5g-technology.html
- Segal, A. (2018). When China Rules the Web: Technology in the Service of the State. *Foreign Affairs*, 97(5), 10-18.
- Shambaugh, D. (2013). *China Goes Global. The Partial Power*. Nueva York: Columbia University Press.
- Singer, P. W. & Friedman, A. (2014). *Cybersecurity and Cyberwar: What Everyone Needs to Know*. Nueva York: Oxford University Press.
- South China Morning Post*; Abacus; Edith Yeung. (2019). *China Internet Report 2019*. Hong Kong: *South China Morning Post*.
- Steinfeld, E. S. (2017). Teams of Rivals: China, the United States, and the Race to Develop Technologies for a Sustainable Future. In J. deLisle, & A. Goldstein, *China's Global Engagement: Cooperation, Competition, and Influence in the 21st Century* (pp. 91-121). Washington: Brookings Institution Press.
- Toca, G. (10/04/2019). *5G: la otra cara de la guerra digital*. Retrieved abril 11, 2019 from Esglobal: [https://www.esglobal.org/5g-la-otra-cara-de-la-guerra-digital/?utm\\_campaign=shareaholic&utm\\_medium=twitter&utm\\_source=socialnetwork](https://www.esglobal.org/5g-la-otra-cara-de-la-guerra-digital/?utm_campaign=shareaholic&utm_medium=twitter&utm_source=socialnetwork)
- U.S. Cyber Command. (04/2018). *Achieve and Maintain Cyberspace Superiority. Command Vision for US Cyber Command*. Retrieved enero 23, 2019 from U.S. Cyber Command: <https://www.cybercom.mil/Portals/56/Documents/USCYBERCOM%20Vision%20April%202018.pdf?ver=2018-06-14-152556-010>
- U.S. Cyber Command. (04/2018a). *Achieve and Maintain Cyberspace Superiority. Command Vision for US Cyber Command*. Retrieved enero 23, 2019 from U.S. Cyber Command: <https://www.cybercom.mil/Portals/56/Documents/USCYBERCOM%20Vision%20April%202018.pdf?ver=2018-06-14-152556-010>
- U.S. Government White House. (09/2018). *National Cyber Strategy of the United States of America*. Retrieved enero 23, 2019 from U.S. Government White House: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf>
- Valeriano, B., Jensen, B. & Maness, R. C. (2019). *Cyber Strategy: The Evolving Character of Power and Coercion*. Nueva York: Oxford University Press.
- Vida Liy, M. & Mars, A. (21/05/2019). *Donald Trump da una tregua de tres meses para imponer el veto a Huawei*. Retrieved mayo 21, 2019 from *El País*: [https://elpais.com/economia/2019/05/21/actualidad/1558417928\\_415258.html](https://elpais.com/economia/2019/05/21/actualidad/1558417928_415258.html)
- Xi, J. (2014). *The Governance of China*. Beijing: Foreign Languages Press.
- Yuan, L. (03/10/2018). *Private Businesses Built Modern China. Now Gov't Is Pushing Back*. Retrieved mayo 21, 2019 from The New York Times: <https://www.nytimes.com/2018/10/03/business/china-economy-private-enterprise.html>
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York: Public Affairs.

# Diplomacia económica: Aproximaciones conceptuales y su aplicación en la política de Xi Jinping hacia el Sur Global

**Florencia Rubiolo\***  
**Virginia S. Busilli\*\***

## RESUMEN

La economía política internacional (EPI) se focaliza en precisar cómo las estructuras de intereses, poder y finanzas afectan las relaciones económicas entre Estados. Una corriente más reciente de esa literatura se ocupa de la diplomacia económica. El diferencial de este concepto radica en la utilización de instrumentos económicos para perseguir objetivos políticos. Desde finales de los noventa, y con mayor impulso a partir de la crisis de 2008, el ascenso económico y la proyección internacional de China están acompañados por una mayor disposición del uso de herramientas

de diplomacia económica en función de objetivos internos y externos. La Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) es un claro ejemplo de esta articulación, con especial incidencia en las regiones del Sur Global. Este estudio analiza los conceptos vinculados a diplomacia económica para luego profundizar en su articulación con la política exterior de Xi Jinping, y su proyección hacia el Sur Global. Concluye que Beijing intenta desarrollar y proyectar su poder económico a través del BRI, tanto en su periferia, como en el resto del globo. Asimismo, también responde a objetivos de naturaleza doméstica, vinculado a su proceso modernizador.

---

\* Doctora en relaciones internacionales. Investigadora. Ciecs-Conicet/Universidad Siglo 21, Córdoba (Argentina). [frubiolo@gmail.com]; [<https://orcid.org/0000-0002-5669-7332>].

\*\* Doctoranda en estudios sociales de América Latina. Ciecs-Conicet/Universidad Católica de Córdoba, Córdoba (Argentina). [virginia.busilli@gmail.com]; [<https://orcid.org/0000-0002-6305-8010>].

Recibido: 30 de noviembre de 2020 / Modificado: 15 de febrero de 2021 / Aceptado: 22 de febrero de 2021

Para citar este artículo:

Rubiolo, F. y Busilli, V. S. (2021). Diplomacia económica: Aproximaciones conceptuales y su aplicación en la política de Xi Jinping hacia el Sur Global. *Oasis*, 34, pp. 127-150

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.08>

**Palabras clave:** Diplomacia económica, Iniciativa de la Franja y la Ruta, asimetría económica, política exterior china

## ECONOMIC DIPLOMACY: CONCEPTUAL APPROACHES AND APPLICATION TO XI JINPING'S POLICY IN THE GLOBAL SOUTH

### ABSTRACT

International Political Economy (IPE) focuses on how interest, power and finance structures control economic relations between states. A more recent field of that literature deals with economic diplomacy. The differential of this concept lies in the use of economic instruments to pursue political objectives. Since the end of the 1990s, and with greater momentum since the 2008 crisis, China's economic rise and international projection have been accompanied by a greater willingness to use economic diplomacy tools based on internal and external goals. The Belt and Road Initiative (BRI) is a clear example of this process, with special incidence in the regions of the Global South. This study analyzes the concepts related to economic diplomacy and the interaction with the foreign policy of Xi Jinping, and its projection towards the Global South. It concludes that Beijing tries to develop and project its economic power through BRI, both in its periphery and around the globe. Likewise, it also responds to objectives of a domestic nature, linked to its modernization process.

**Keywords:** Economic Diplomacy, Belt and Road Initiative, economic asymmetry, Chinese foreign policy

### INTRODUCCIÓN

Si una mariposa aletea en China, sacude al mundo. El 2020 fue una muestra contundente de esta metáfora, no solo por el impacto global de la pandemia, sino por la evidencia de la compleja y profunda interconexión económica entre los Estados. La República Popular China (RPC) comenzó en 1978 un proceso de apertura y modernización bajo la dirección de Deng Xiaoping, con la intención de llevar al país a una senda de desarrollo que, acercándose al capitalismo, permitiera mejorar las condiciones socioeconómicas de la mayor y una de las más empobrecidas poblaciones del mundo. Cuatro décadas más tarde, a un ritmo sin precedentes, se consolidó como segunda economía mundial y concentra el mayor flujo de comercio del globo. Como consecuencia, sus decisiones, internas y externas, tienen impactos globales.

La estrategia de crecimiento china se construyó sobre la combinación de una enorme masa de mano de obra barata, mercados internacionales e importación de materias primas, de tal modo que hoy su economía se encuentra íntimamente ligada y no puede ser separada de las de los demás países (Garlick, 2020). Esta conexión también implica que la economía, principal fuente de proyección del poder de China hoy, se puede convertir en una herramienta para la concreción de intereses políticos a través de la influencia en terceros Estados y actores internacionales.

En este debate, donde se entrecruzan las dimensiones económica y política, es que se sitúa el argumento del artículo. La economía política internacional, y dentro de ella los conceptos de diplomacia económica, incentivos e

influencia, se entrelazan en la política exterior China y, en particular, en la relativamente nueva Iniciativa de la Franja y la Ruta. La diplomacia económica es un concepto neurálgico para comprender las dinámicas globales que reemergen con fuerza a principios de los noventa y adquiere mayor centralidad en el actual siglo, en paralelo con el debilitamiento de las instancias económicas multilaterales.

En este marco, la Iniciativa de la Franja y la Ruta es una compleja, multidimensional y flexible estrategia de alcance global<sup>1</sup> de China que se convirtió en la herramienta central de la diplomacia económica del país. Emblema de la era de Xi Jinping, la BRI constituye un ambicioso plan de infraestructura y conectividad que está comenzando a reconfigurar la geoeconomía de los países en desarrollo, principalmente de los comprendidos en los corredores centrales. Partiendo de la revisión y actualización de los conceptos vinculados a diplomacia económica, este trabajo se propone abordar las principales características de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, desde una mención particular de las motivaciones chinas (vinculadas a las dimensiones económicas y políticas). Finalmente, y como foco central del artículo, se abordan las principales implicancias de las inversiones que se comprenden dentro de la BRI en el Sur Global, y su vinculación con los intereses nacionales de

Beijing dentro de una estrategia de conversión de poder económico en poder político global.

## 1. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA DIPLOMACIA ECONÓMICA

Definir diplomacia económica es una tarea de creciente complejidad, consecuencia de la multiplicidad de actores, niveles, procesos, instrumentos y resultados que forman parte de su creación y entramado. La interdependencia económica contribuye aún más a complejizar la definición, al desdibujar de manera incesante la frontera entre lo internacional y lo doméstico, generando dinámicas híbridas y multinivel (Bayne y Woolcock, 2018).

El fin de la guerra fría y el desmantelamiento de las posibilidades de enfrentamiento militar directo entre grandes potencias, abaron el terreno para el surgimiento de nuevas lecturas respecto del devenir de la competencia internacional (Scholvin y Wigell, 2019). Los cambios en la estructura económica global, impulsados por los rápidos avances tecnológicos, tuvieron un impacto ineludible en la forma de entender la política internacional, el poder y la diplomacia (Strange, 1992). La competencia interestatal sufrió una irreversible traslación: del territorio a la riqueza. Es decir, la interdependencia entre Estados y entre empresas y Estados, pasó a ocupar el centro de la

<sup>1</sup> Si bien la Iniciativa tiene como ejes principales los continentes europeo, asiático y africano, se encuentra abierta a cualquier país del mundo que desee participar. Este aspecto demuestra el carácter flexible antes mencionado, así como una puerta hacia la proyección global, que permite a China modificar, ajustar e incluso redefinir el alcance de la Iniciativa.

escena como condicionante de las dinámicas económicas internacionales, favoreciendo la reproducción de vínculos multinivel y multi-actor (Stopford y Strange, 1991). Se fortaleció una perspectiva transdisciplinaria, que adentra lo internacional en lo propiamente nacional y proyecta lo nacional a las pujas externas (Tusie, 2015).

En esta línea, Amin y Thrift (1997, pp. 148-149) sintetizan las implicancias de lo que denominan las influencias trans-territoriales: 1) creciente centralidad de la estructura financiera internacional, principal motor de la integración de la economía global; 2) la importancia de la estructura de conocimiento; 3) la internacionalización de la tecnología; 4) el surgimiento de oligopolios transnacionales y, finalmente, 5) en paralelo a la globalización de las finanzas, el conocimiento y la producción, hay un surgimiento de una diplomacia económica transnacional y una reorientación global de las estrategias estatales.

Además de la transformación en las formas de competencia interestatal, y de los actores involucrados, se suman a estas condiciones la traslación paulatina de poder de Occidente hacia el este de Asia -y también dentro de la región de Asia Pacífico- apuntalado por el fortalecimiento económico y político de China y su proyección internacional (Okano-Heijmans, 2013). En este sentido, entendemos que determinadas condiciones de la estructura internacional pueden funcionar como incentivos para la implementación de una diplomacia económica más activa (Mastanduno, 1998). Siguiendo a Coolsaet (2004, p. 61), “la diplomacia económica se fortalece cuando la aceleración de la globalización es acompaña-

ñada por una ausencia de reglas de conducta consensuadas y por la emergencia de nuevos temas en la agenda comercial como resultado de una revolución industrial”. Este contexto sistémico, que plantea un incremento de la competencia en un escenario volátil e incierto, genera mayores incentivos a las empresas a buscar el apoyo de los Estados, así como a estos a procurar condiciones favorables a sus firmas. El resultado es la intensificación de la diplomacia económica, y el fortalecimiento del rol del Estado como actor central (Coolsaet, 2004; Okano-Heijmans, 2011), en un escenario internacional que presenta mayores amenazas y retos a los actores estatales y no estatales.

El concepto de diplomacia económica, en términos amplios, puede definirse como una sumatoria de procesos, prácticas e instrumentos mediante los cuales se crean y distribuyen los beneficios de las relaciones económicas internacionales (Woolcock y Bayne, 2018). Esta definición, por su amplitud, contempla todo tipo de acciones, prácticas, estrategias y decisiones de naturaleza económica emanadas hacia el exterior del Estado. Sin dudas, no todas las actividades económicas implican diplomacia, ni todas las acciones de actores económicos persiguen objetivos vinculados con los propósitos nacionales. El rol del Estado como actor primario (Okano-Heijmans, 2011; Hill, 2016), aunque no único, en estos procesos, contribuye a definir el carácter político vinculando la esfera de actividades económicas y sus actores con objetivos estatales.

En una definición más detallada, Rana (2013) plantea que la diplomacia económica “es el proceso a través del cual los países abordan la esfera económica externa para maxi-

mizar sus ganancias nacionales en diversos campos, incluidos el comercio, la inversión y otras formas de intercambios económicamente beneficiosos, donde gozan de una ventaja comparativa". En un sentido similar, Hill (2016, p. 161) subraya que "la diplomacia económica deriva de la necesidad particular de promover la prosperidad nacional y conducir una política exterior económica para lograrlo". Okano-Heijmans (2011, p. 17), agrega complejidad a la definición al postular que la diplomacia económica involucra "el uso de medios políticos como influencia en negociaciones internacionales, con el objetivo de aportar a la prosperidad nacional, así como el uso de medios de influencia económica para incrementar la estabilidad política de la nación". Berridge y James (2003, p. 91) contribuyen en este sentido planteando que la diplomacia económica se involucra en cuestiones de política económica, como las instancias de negociaciones comerciales multilaterales, pero también incluye la utilización de recursos económicos, en forma de incentivos o sanciones, en procura de determinado objetivo de política exterior. En este último sentido, los autores se refieren a lo que Baldwin (1985) entiende como *economic statecraft*.

La diplomacia económica entonces, se desarrolla en el terreno de intersección de los objetivos, las estrategias y los actores políticos y económicos, que operan en el nivel internacional respondiendo a condicionamientos domésticos y externos. La naturaleza de las estrategias y objetivos puede tener una mayor preeminencia de lo económico o de lo político, y puede procurar condicionar o influir en el comportamiento de un tercer Estado -o

incluso actores no estatales dentro de otros Estados- persiguiendo objetivos nacionales.

El debate en torno a los objetivos que se persiguen a través de la diplomacia económica y la eficacia de los instrumentos tienen un prominente recorrido. Desde una perspectiva economicista, el foco se centra en los instrumentos económicos que implementa el Estado a nivel internacional en la procura del bienestar y la prosperidad económica de la nación (Rana, 2013; Rabby, 2015). Estos estudios se concentran en la labor de las oficinas gubernamentales -vinculados a la acción externa- y su interacción con actores no estatales en el ámbito de las negociaciones económicas internacionales bilaterales, regionales y multilaterales (Saner y Yiu, 2003). La diplomacia comercial, la diplomacia financiera y la diplomacia empresarial se incluyen como vertientes dentro de esta visión.

Desde una perspectiva de economía política internacional, los objetivos y los instrumentos, económicos y políticos, adquieren una importancia equivalente como elementos de la diplomacia económica. Es decir, "implica una combinación de objetivos de política exterior y herramientas comerciales, y objetivos comerciales y herramientas políticas en un entorno determinado donde se configura o practica la diplomacia económica" (Okano-Heijmans, 2011, p. 27). En una tercera perspectiva, desde una visión Estado-céntrica de las relaciones internacionales, más próxima a la corriente realista, la diplomacia económica acentúa el poder como elemento determinante. La preservación del Estado -seguridad- y la persecución de intereses nacionales definidos en términos de poder, se convierten en conceptos centrales desde esta visión.

Una de las nociones más ampliamente desarrollada desde este enfoque es la de *economic statecraft*. Este concepto tiene como diferencial la utilización del poder económico -sea en forma de incentivos o de castigos/sanciones- para modificar decisiones, comportamientos o acciones de terceros Estados, de manera que respondan a intereses políticos del Estado emisor. Baldwin (1985) es uno de los principales referentes en esta línea. De acuerdo con el autor, se puede considerar como *economic statecraft* toda política que tenga los siguientes tres componentes: el tipo de instrumento utilizado para influir es de naturaleza económica; el objetivo del intento de influencia es otro actor internacional (primordialmente otro Estado); el alcance de la medida es alguna dimensión del comportamiento de otro actor (Baldwin, 1985, p. 32).

Los instrumentos utilizados por los Estados para ejercer influencia sobre otros son múltiples, pero se clasifican en dos grandes grupos genéricos: sanciones e incentivos. Mientras las sanciones hacen referencia a medidas punitivas o amenazas, los incentivos se refieren a premios o recompensas. En este sentido, las medidas pueden tener una naturaleza negativa o positiva, pero incluso los incentivos se convierten en potenciales sanciones (Hirshman, 1980, en Blanchard y Ripsman, 2008). Retomamos aquí la afirmación de Gilpin (2001, p. 81) que postula que “los lazos económicos entre los Estados casi siempre involucran relaciones de poder”, a través de la construcción de dependencias que son políticamente explotadas por el lado más fuerte. En consecuencia, los Estados tienen incentivos “para aumentar la dependencia de otros Estados a través de

políticas tales como la ayuda extranjera y las concesiones comerciales” (Gilpin, 2001, p. 82). El presente trabajo parte de esta última perspectiva dado que, en el caso de la política económica de China a nivel internacional, la utilización de herramientas que influencian el comportamiento de terceros Estados comienza a observarse con mayor asiduidad desde 2008.

La crisis financiera y el relativo éxito con el que el PCCh logró superar sus consecuencias a nivel interno, terminó consolidando al país como el motor de la recuperación económica global (Xiaotong y Keith, 2017). Así, la política de ascenso pacífico ya se había instalado como parte del discurso y las acciones de política exterior, que suma una nueva y ambiciosa estrategia: la Belt and Road Initiative. A través de esta estrategia económica China comienza a extender su alcance internacional, especialmente en la medida en que se ha aplicado a los países en desarrollo (Ferchen, 2018).

## 2. BELT AND ROAD COMO HERRAMIENTA DE DIPLOMACIA ECONÓMICA CHINA

La iniciativa se presentó por primera vez en septiembre de 2013, durante el discurso de Xi en la Universidad Nazarbayev de Kazajstán, donde propuso construir un cinturón económico de la ruta de la seda. En octubre de 2015, presentó la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI durante su discurso en la Cámara de Representantes de Indonesia.

Inicialmente denominada como “Una Franja, Una Ruta” (OBOR, por sus siglas en inglés), en 2015, comenzó a identificarse como “Belt and Road Initiative” (Iniciativa de la Franja y la Ruta) en un documento oficial

publicado por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (*Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, 2015).

La “franja” está diseñada para conectar a China con Europa a través de Asia central y Rusia; al Medio Oriente a través de Asia central; y al sudeste de Asia, el sur de Asia y el océano Índico. La “ruta”, busca conectar China con Europa a través del mar de China meridional y el océano Índico; y el Pacífico sur a través del mar de China meridional (Alon, Zhang y Lattemann, 2018). Se diseñaron seis corredores económicos para cumplir con estos objetivos de conectividad. Siete años después del lanzamiento oficial, la Iniciativa ya superó el ámbito territorial original, convirtiéndose en una empresa global.

La Nueva Ruta de la Seda es una estrategia económica y política con un enfoque en la inversión en infraestructura diseñada para “mejorar la conectividad física a lo largo de una ruta de la seda marítima y continental” (Mayer, 2018, p. 1228). Según Nolan (2019, p. xxi), Xi Jinping ha hecho de la nueva Ruta de la Seda “una parte clave de las relaciones internacionales de China”.

Desde su inicio, la Iniciativa ha generado una gran discusión académica. Las motivaciones chinas detrás del BRI se han convertido en una preocupación central para los estudios en todo el mundo, que van desde una interpretación puramente económica hasta un enfoque geopolítico y estratégico. De acuerdo con los primeros, BRI se centra en apuntalar una economía abierta y mejorar el desarrollo interno de China, además de fomentar la cooperación internacional (Zhou, 2019; Zou, 2018). Esta

perspectiva está en línea con las declaraciones oficiales sobre el propósito y los objetivos de la Iniciativa. En mayo de 2017, el PCCh publicó un documento de orientación en el que afirmaba que la Iniciativa de la Franja y la Ruta “es una propuesta china cuyo objetivo es promover la cooperación pacífica y el desarrollo común en todo el mundo” (Office of the Leading Group for the Belt and Road Initiative, 2017). Los líderes del partido, y en particular Xi Jinping, también han destacado que BRI es parte fundamental en el camino hacia la consecución del “sueño chino”, entendido como la construcción de una sociedad moderadamente acomodada, un país rico y poderoso y un pueblo dinámico y feliz (Parra Pérez, 2017; Johnson, 2016).

Una de las motivaciones centrales de BRI se relaciona directamente con los objetivos, condiciones y demandas de la economía doméstica. Algunos de los intereses que impulsan el plan son la necesidad de consumir el exceso de capacidad industrial de China, expandir o encontrar nuevos mercados para las exportaciones, la necesidad de asegurar el acceso a los recursos naturales y encontrar nuevos usos para el excedente (Clarke, 2018; Yu, 2018). Como señala Zhou (2019), BRI complementa la reestructuración económica de China y viceversa. La Iniciativa ayuda a transformar y mejorar la industria manufacturera y a aliviar el problema del exceso de capacidad en las industrias tradicionales chinas, lo que aumenta la demanda de materiales de construcción (Johnson, 2016) y suministros industriales de alta tecnología para proyectos de infraestructura en el extranjero.

Continuando con el punto de vista interno, BRI es una herramienta que responde a ob-

jetivos económicos y políticos, vinculados a la estabilidad y mantenimiento de la legitimidad del Partido. Esta legitimación está anclada en la mejora continua de las condiciones socioeconómicas de la población, que se convirtió en un mayor desafío para el gobierno en un contexto de desaceleración del ritmo de crecimiento exponencial de las décadas previas (Garlick, 2019). En relación con este punto, Xiaotong y Keith (2019) plantean que la diplomacia económica de Xi, está diseñada para superar el miedo a la inseguridad, vinculado al suministro de energía, la seguridad alimentaria y una mayor capacidad para hacer frente a posibles *shocks* económicos y financieros en la economía mundial, y a una forma de responder a los crecientes sentimientos nacionalistas en China a través de la demostración de logros económicos sostenidos.

A su vez, el desarrollo de las provincias del oeste de China, más atrasadas en comparación con las industrializadas zonas costeras, también se reconoce como uno de los objetivos internos detrás de la implementación de BRI (Ferdinand, 2016). En este sentido, BRI es una estrategia para estimular desde el Estado la redistribución de beneficios económicos hacia las zonas periféricas del país, favoreciendo a esa población a través de inversiones masivas. Se articula así el desarrollo de esas zonas con su rol como puerta de acceso al mayor mercado de consumidores del mundo (Clarke, Sussex, Bisley, 2020).

Pero además de la centralidad de los aspectos económicos y políticos domésticos del plan, BRI también refleja intenciones y preocupaciones estratégicas y geopolíticas relacionadas con el papel de China como potencia

mundial (Alon, Zhang y Lattemann, 2018), combinadas con la necesidad de mantener la estabilidad regional. De acuerdo con esta afirmación, una visión común sugiere que la Iniciativa es de hecho una gran estrategia. En esta línea, Rolland (2018) sostiene que es un instrumento al servicio de la visión que la República Popular China tiene de sí misma como la potencia líder indiscutible en la región en las próximas décadas.

Clarke (2018) también agrega que “BRI es un intento de resolver los dilemas geopolíticos que surgen de la orientación estratégica ‘híbrida’ de China [marítima y continental]; y como respuesta a las oportunidades y desafíos presentados por el ‘pivote hacia Asia’ de Estados Unidos desde 2011”. Como explican Clarke *et al.* (2020), la dependencia China sobre las zonas costeras está vinculada a que desde allí ingresa la mayor parte de los suministros y la presencia naval de Estados Unidos y su marcada superioridad sobre la fuerza naval China, pone a Beijing frente a la necesidad de encontrar corredores alternativos de abastecimiento y así reducir la vulnerabilidad frente a un potencial corte de rutas marítimas. La BRI funciona de esta manera como una herramienta para establecer esos corredores de abastecimiento terrestres que puedan dar una mayor capacidad de resiliencia a China ante una crisis marítima.

Desde una perspectiva de diplomacia económica, que articula a la BRI como una herramienta para objetivos de índole político, se pueden también interpretar las motivaciones de Beijing en Asia central, vinculadas directamente con el temor a la inestabilidad en las regiones del oeste de China. Como sostienen

Kastner, Pearson y Rector (2020), BRI puede facilitar el desarrollo económico de la región incrementando las conexiones internas y externas de Xinjiang a través de proyectos de infraestructura que pasen por la zona. Esto se vincula también con potenciar el desarrollo económico de los países de Asia central, que permitan disminuir la irradiación e influencia del extremismo hacia la zona occidental de China. Finalmente, la BRI puede convertirse en un incentivo para los países socios, una “zahoría financiera”, que incline a los gobiernos a una mayor cooperación con Beijing, y que permita mejorar la imagen del país a nivel internacional principalmente en sus vecinos más próximos (Xue, 2019).

La BRI actúa, entonces, como un “paraguas” donde confluyen intereses nacionales externos (seguridad marítima, balancear la supremacía de Estados Unidos en la región, estabilidad regional, entre otras), así como aquellos de índole interna (seguridad alimentaria y energética, superar el desigual crecimiento entre regiones, el exceso de capacidad industrial, mantener la legitimidad del partido, etc.), haciendo de la diplomacia económica una herramienta clave para la concreción de los intereses estratégicos de Beijing.

### **3. DIPLOMACIA ECONÓMICA, BRI Y EL SUR GLOBAL**

El cambio de siglo, caracterizado por la consolidación de la globalización, implicó el auge de procesos como transnacionalización, multilateralismo y diversificación de la agenda internacional. En este contexto es que surge el concepto de Sur Global, donde ya no so-

lo se hace referencia a las relaciones entre los Estados del Sur, sino que se incluyen los vínculos entre actores no gubernamentales, como organizaciones, movimientos sociales, etc. (Lechini, 2013).

Cada vez son mayores los cuestionamientos acerca de las formas de entender y explicar categorías de análisis como poder, hegemonía e incluso las dinámicas Norte/Sur. Diferentes autores destacan la necesidad de ampliar las miradas, diversificar los enfoques y perspectivas, y diseñar nuevos conceptos y teorías que se adapten al nuevo contexto internacional y que se alejen del tradicional centro hegemónico de la disciplina (Lechini y Rubiolo, 2020), entre ellos es posible destacar Arlene Tickner (2016), Andrew Hurrell (2016); Amitav Acharya (2015), Amado Cervo (2008).

El Sur Global al que hacemos referencia, no es un todo homogéneo. En efecto, es posible identificar tres grandes grupos, conforme a su nivel de desarrollo socioeconómico: las economías emergentes, aquellas moderadamente desarrolladas y las economías menos desarrolladas (Zhou, 2019).

En el caso de China, que se autodefine como país en desarrollo, se observa una distancia cada vez mayor en sus capacidades materiales, no solo respecto al resto de los países del Sur Global sino, también, de los emergentes: a fines de 2001 ingresó a la Organización Mundial del Comercio (marcando un punto de inflexión en la integración china en el orden económico global). Más tarde, en 2007, se convirtió en el mayor exportador mundial y en el segundo importador y se consagrará como segunda economía global (Li, 2017). En 2008, la crisis financiera internacional se tradujo a un

repliegue de las grandes potencias occidentales a la vez que contribuyó a fortalecer la imagen de China como potencia global. Mientras el mundo experimentaba caídas en el producto de un 0,8% y un 3,2%, respectivamente, China logró crecer a un 8,7% (Cepal, 2010). Esto fue posible gracias a un gigantesco paquete de estímulo económico, acompañado de una gran expansión crediticia (Busilli, 2020). De este modo, las políticas comerciales y financieras de China actualmente impactan en el resto del mundo, convirtiéndola en una especie de “vecino” para los países del globo (Li, 2017).

A partir de 2010, China reforzó su *going global strategy* (que incentiva a las empresas nacionales chinas a salir al exterior en busca de oportunidades de inversión) enfocándose en la inversión de empresas chinas en recursos energéticos y materias primas para abastecer a un modelo económico industrial basado en la inversión y orientado a las exportaciones. Más recientemente, la inversión se orienta a proyectos que le permitan a China ascender en las cadenas globales (Johnson, 2016; Wang, 2016). En el informe presentado ante el XIX Congreso Nacional del Partido Comunista de China [1], llevado a cabo en octubre de 2017, Xi Jinping (2017) destacó el papel prioritario de la BRI, al impulsar por igual las estrategias del *bringing in* y *going global*. En este sentido, la iniciativa se articula con la estrategia de internacionalización de las oportunidades de inversión, a través de los corredores económicos y de la ruta marítima, donde los países en desarrollo han tenido un lugar protagónico como receptores de los flujos de inversión.

De acuerdo con el relevamiento de fuentes oficiales (Green BRI Center, 2020 y Portal

de la Franja y la Ruta, 2020) y artículos especializados (Serrano Moreno; Telias y Urdínez, 2020), el listado de países que firmaron MOUs de acceso a BRI son los que figuran en la tabla 1.

Como puede observarse en la tabla 1, de los 138 miembros oficiales de BRI, más del 70% son países en vías de desarrollo. Asimismo, se registra un incremento en las adhesiones durante los últimos tres años, en especial aquellas provenientes del continente africano y de la región latinoamericana (AEI, 2020). Pese a ciertas reticencias y reservas iniciales, el Sur Global se muestra cada vez más receptivo a la iniciativa: las regiones que mayores flujos de inversión han recibido desde el lanzamiento de la iniciativa han sido Asia oriental (26%), Asia occidental (21%), África subsahariana (20%) y África del norte y Medio Oriente (15%), respectivamente (Green BRI Center, 2020).

### 3.1 BRI y las entidades financieras nacionales e internacionales

Un elemento de especial importancia para comprender la relación entre diplomacia económica y la Franja y la Ruta es la financiación de los proyectos. Como se dijo antes, BRI representa el instrumento de política económica e influencia global más relevante para Beijing. De este modo, el gobierno chino financia la iniciativa a través de múltiples instituciones.

Entre ellas se destacan el Fondo de la Ruta de la Seda, que se concentra en la financiación de proyectos de inversión en infraestructura del sector energético. El Fondo se encuentra respaldado por dos importantes instituciones estatales: el *Export-Import Bank of China* (Eximbank), y el *Chinese Development Bank*

**Tabla 1**  
**Países miembros de BRI, por regiones**

REGIONES TOTAL GLOBAL	NO. PAÍSES 138
África Subsahariana Angola, Benín, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, República del Congo, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Kenia, Lesoto, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia, Zimbabue.	38
Sur de Asia Afganistán, Bangladesh, Maldivas, Nepal, Pakistán, Sri Lanka.	6
Europa y Asia Central Albania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Estonia, Georgia, Grecia, Hungría, Italia, Kazajstán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Moldavia, Montenegro, Macedonia, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, Tayikistán, Turquía, Ucrania, Uzbekistán.	34
Este de Asia y Pacífico Brunei, Camboya, Fiji, Indonesia, Islas Cook, Kiribati, República de Corea, Laos, Malasia, Micronesia, Mongolia, Myanmar, Nueva Zelanda, Niue, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Samoa, Singapur, Isla Salomón, Tailandia, Timor Oriental, Tonga, Vanuatu, Vietnam.	24
Medio Oriente y África del Norte Argelia, Bahréin, Djibouti, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Irak, Kuwait, Líbano, Libia, Malta, Marruecos, Omán, Qatar, Arabia Saudí, Tunisia, Yemen.	17
América Latina y el Caribe Antigua y Barbuda, Barbados, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guyana, Jamaica, Panamá, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.	19

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Green BRI Center (2020); Serrano Moreno, Telias y Urdínez (2020) y Portal de la Franja y la Ruta (2020).

(CDB). Asimismo, cuenta con el apoyo del *International Finance Corporation (IFC)*, que representa el brazo del sector privado del Grupo del Banco Mundial.

Por otra parte, se encuentran entidades financieras multilaterales como el *New Development Bank* (NDB), también conocido como el banco de los Brics, que ofrece préstamos en infraestructura (del sector de energía, sobre todo a proyectos de energía renovable) a sus países miembros. Esta entidad está destinada a fortalecer la cooperación entre los Brics y complementar los esfuerzos de las instituciones

financieras multilaterales y regionales para el desarrollo global (Ocde, 2018; Johnson, 2016).

El *Bank of China* es una de las entidades financieras estatales que participan de la Franja y la Ruta, y brinda préstamos no concesionales en proyectos relacionados con la iniciativa, así como el *China Construction Bank*. Otra de las instituciones es *China Export and Credit Insurance Corporation* (Sinosure), que en 2015 firmó un acuerdo con *Industrial and Commercial Bank of China*, para participar en proyectos a lo largo de la Ruta de la Seda, en materia de indemnizaciones (Ocde, 2018).

Por último, una de las entidades financieras multilaterales más relevantes, en el marco de la iniciativa, es el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (AIIB). Por sus objetivos y alcance, el AIIB ha generado un importante debate. Algunos autores sostienen que China planea apropiarse del Sur Global a través de instituciones alternativas a las de Bretton Woods (Ramonet, 2015; Medeiros, 2019) y hay quienes afirman que China busca moldear el orden internacional vigente conforme a sus necesidades e intereses (Slipak y Ghiotto, 2019; Fu, 2019). Lo cierto es que en el AIIB China cuenta con el 26,6% de los votos, manteniendo una distancia significativa con el resto de los socios con mayor participación, como India (7,6%) o Rusia (6%), así como de países desarrollados occidentales que lo integran<sup>2</sup> (AIIB, 2020). Sin dudas, esta asimetría en favor de China es considerable, y permite a Beijing asegurar que sus decisiones (y, en consecuencia, sus intereses estratégicos) se concreten (Busilli, 2020). Sin embargo, muchos de los proyectos aprobados por el AIIB son también financiados por entidades multilaterales como el Banco Mundial, el Asian Development Bank (ADB) o el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo (BERD)<sup>3</sup>.

Es posible notar el predominio de las instituciones estatales chinas en la financiación,

diseño y direccionamiento de los proyectos en el marco de la BRI. No obstante, también se observa una importante participación de las entidades financieras multilaterales más relevantes del sistema internacional, reflejando el interés de principales potencias occidentales en la iniciativa (a excepción de Estados Unidos), así como su proyección global. A modo de síntesis, se ofrece la siguiente tabla:

**Tabla 2**  
**Entidades financieras que participan de la Franja y la Ruta**

INSTITUCIONES FINANCIERAS CHINAS (ESTATALES)	INSTITUCIONES FINANCIERAS MULTILATERALES
Eximbank	Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (AIIB) *
<i>Chinese Development Bank (CDB)</i>	<i>New Development Bank (NDB)</i> *
Bank of China	Asian Development Bank (ADB)
<i>China Construction Bank</i>	<i>International Finance Corporation (IFC)</i>
Sinosure	Banco Mundial
<i>Industrial and Commercial Bank of China</i>	Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo (BERD)

Fuente: Elaboración propia con base en datos provistos por Ocde (2018), Johnson (2016) y documentos oficiales (Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Intereses Comunes en el Marco de la Iniciativa de la Franja y de la Ruta, 2017).

\* Bancos multilaterales liderados por China.

<sup>2</sup> Entre ellos Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos, entre otros. Para conocer la lista completa de países miembros del AIIB, consultar: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>

<sup>3</sup> Para un análisis más detallado sobre las instituciones que colaboran en la Franja y la Ruta, consultar documento completo del Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Intereses Comunes en el marco de la Iniciativa de la Franja y de la Ruta, 14 de mayo de 2017. Recuperado de <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/09/MOU-on-BRI-signed.pdf>

### 3.2 Las inversiones en el Sur global: destinos, proyectos e influencia

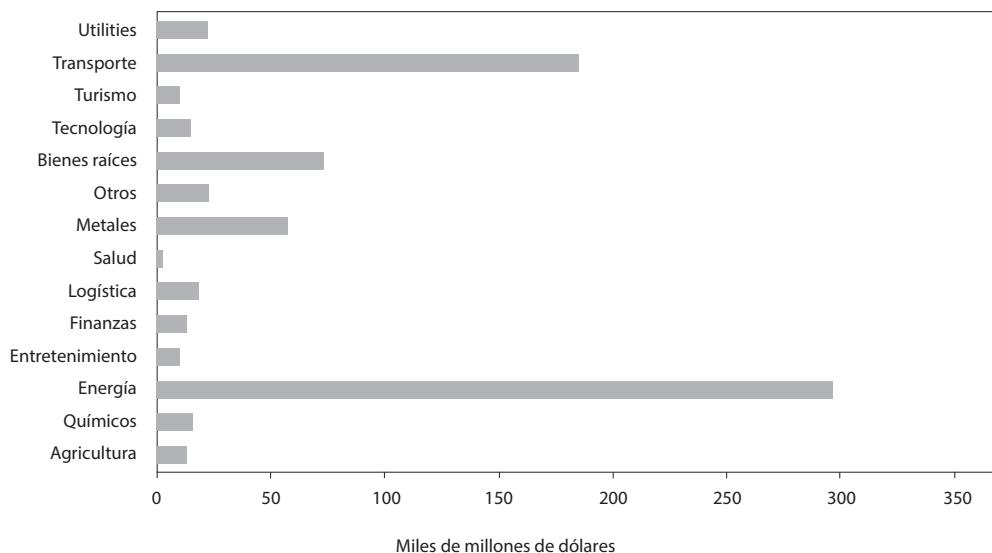
En este apartado nos concentraremos en las inversiones programadas y concretadas dentro del marco de la BRI a los principales destinos con foco en los países en desarrollo. Como puede observarse en el gráfico 1, los sectores receptores de mayores flujos de inversión china han sido: energía (39% del total), transporte (25%), bienes raíces (10%) y metales (8%) (AEI, 2020). En este sentido, la preeminencia de estas áreas de inversión se relaciona directamente con los objetivos de asegurar el acceso a recursos naturales y fuente de energía, reutilizar el excedente de capacidad productiva china y

acceso a nuevos mercados, tal como se plantea en el apartado 2.

Respecto a las regiones, en el período 2013-2020, Asia oriental ha sido la mayor destinataria de los flujos de inversión, por valor de 196 mil millones de dólares. Le sigue Asia occidental, con 161,2 mil millones; África subsahariana, con 154 mil millones; Medio Oriente y el norte de África, con 110,8 miles de millones; Europa, con 76 mil millones y, por último, América Latina y el Caribe con 49,5 mil millones de dólares (AEI, 2020).

Conforme al objeto de estudio del trabajo, se tomará el sector de energía y transporte, dado que representan los mayores flujos de inversión durante el período seleccionado y,

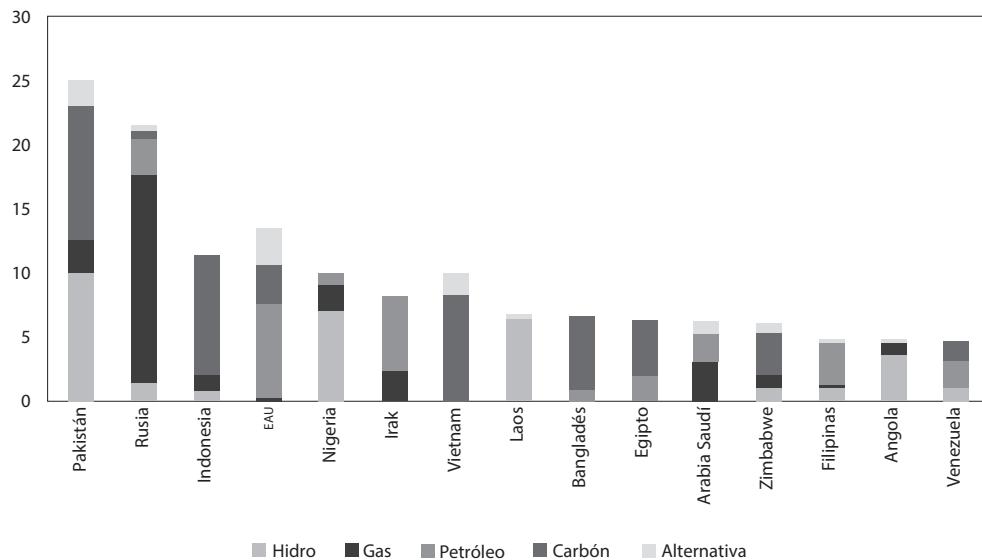
**Gráfico 1**  
**Inversión china en BRI por sectores, 2013-2020\***



Fuente: Elaboración propia con base en American Enterprise Institute (AEI) China Global Tracker, 2020.

\*Los valores correspondientes a 2020 pertenecen al primer semestre del año.

**Gráfico 2**  
**Principales países receptores de los flujos de inversión china BRI. Sector energético, 2013-2020\*. En miles de millones de dólares.**



Fuente: Elaboración con base en American Enterprise Institute (AEI) China Investment Tracker (2020) y Green Belt and Road Initiative Center (2020).

\*Los valores correspondientes a 2020 pertenecen al primer semestre del año.

en conjunto, superan el 60% de la inversión total (470 mil millones aproximadamente, de los 755 mil millones de dólares invertidos hasta el momento) (AEI, 2020).

El gráfico 2 muestra los quince países destinatarios de los principales flujos de inversión,

durante el período analizado. Conforme a esta información puede observarse que, a excepción de Rusia<sup>4</sup>, los destinos de inversión más importantes corresponden a países del Sur Global.

Es posible observar también la prioridad de los flujos de inversión hacia la periferia de

<sup>4</sup> Rusia es el segundo mayor receptor de flujos de inversión y forma parte del Corredor Económico China-Mongolia-Rusia. Si bien los proyectos previstos para este corredor corresponden a varios sectores, como comercio, infraestructura, se vuelve estratégico para China porque permite garantizar su seguridad energética, principalmente de gas, que captó 16,2 mil millones de dólares durante el período analizado. Una de las inversiones principales en gas natural licuado es el Proyecto Yamal LNG, ubicado en la península rusa de Yamal en el Ártico. La planta alcanzó su capacidad de producción total, con tres líneas de producción, cada una de las cuales tiene una capacidad de 5,5 millones de toneladas por año (*Spanish People Daily*, 08/04/2019).

China, donde concentra importantes intereses estratégicos, como fuentes de abastecimiento, seguridad energética y proyección de liderazgo regional, dado que la presencia e influencia en Asia resulta fundamental para consolidar su ascenso en el sistema internacional (Bhattacharya, 2016; Delage, 2015, Callahan, 2016). En este sentido, en la región del sur de Asia se destacan las inversiones de Pakistán (25,1 mil millones de dólares) y Bangladesh (6,6 mil millones de dólares) que concentran proyectos relacionados con los subsectores de carbón, gas y energía hidroeléctrica, principalmente (Green BRI Center, 2020). En el caso de Pakistán, que forma parte del Corredor Económico China-Pakistán, ocupa el primer lugar como destino de inversión. Se destacan proyectos como la planta hidroeléctrica de Dasu Hidropower, ubicada a pocos kilómetros de la ciudad Dasu (Pakistán) que generará energía limpia, capaz de generar 2,16 GW. Respecto a la energía a base de carbón, se destaca la Planta de Sahiwal (provincia de Punjab), operativa desde 2017. Con un monto de inversión de 1,9 mil millones de dólares aproximadamente, fue llevado a cabo por las empresas chinas Huaneng Shandong y Shandong Ruyi Technology Group. La contraparte pakistání Punjab Power Development Board (PPDB) fue la agencia de supervisión (Power Technology, 2019).

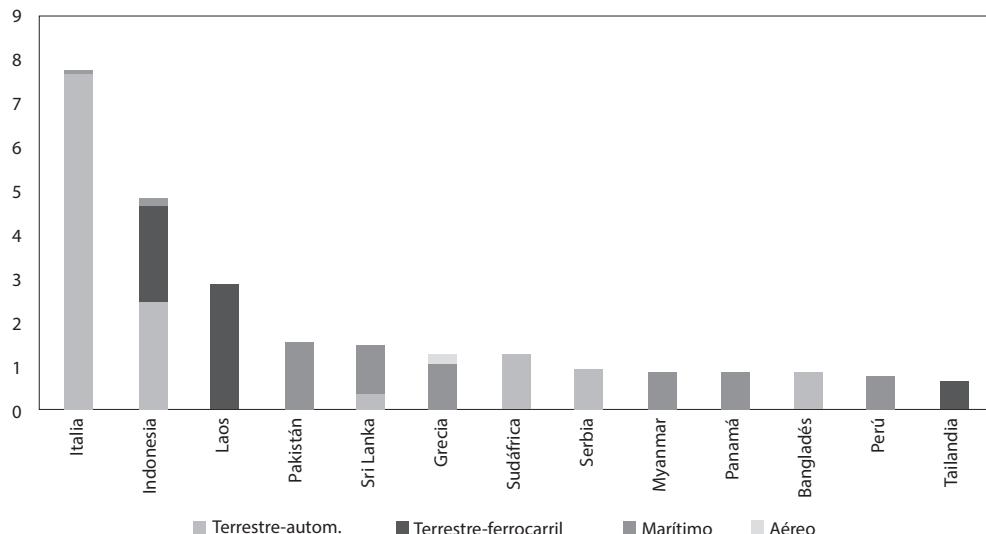
En la región del este de Asia y el Pacífico, se destacan las inversiones en Indonesia (11,5 mil millones), Vietnam (10,1 mil millones), Laos (6,8 mil millones) y Filipinas (4,9 mil millones), en proyectos relacionados con los subsectores del carbón, petróleo y energía hidroeléctrica principalmente (Green BRI

Center, 2020). Todos ellos forman parte del Corredor Económico China-Península de Indochina. En el caso de Indonesia, los principales flujos de inversión se concentran en el subsector del carbón (9,4 mil millones de dólares), donde se destaca la construcción de la planta de carbón por la empresa china Shenhua Energy Company en conjunto con la empresa local Perusahaan Listrik Negara (PLN), a 100 km de la capital, Jakarta (China Shenhua Energy Company Limited, 2015).

En la región de Medio Oriente y África del norte se encuentran proyectos relacionados con los subsectores de petróleo, gas y carbón, principalmente. Se destacan Emiratos Árabes Unidos (13,6 mil millones), Irak (8,2 mil millones), Egipto (6,4 mil millones) y Arabia Saudí (6,2 mil millones) como principales destinos de inversión (AEI, 2020). En el caso de Emiratos Árabes Unidos, entre 2017 y 2018, la empresa estatal China National Petroleum Corporation adquirió acciones en los campos petrolíferos de la compañía petrolera más grande del país, Abu Dhabi National Oil Company (Adnoc), por valor de casi 3 mil millones de dólares (World Energy Trade, 2020).

En la región de África Subsahariana priman las inversiones en los subsectores de carbón y energía hidroeléctrica, donde Nigeria (10 mil millones), Zimbabwe (6,1 mil millones) y Angola (4,8 mil millones) captaron los mayores flujos de inversión durante el período seleccionado. Por último, la región de América Latina y el Caribe, donde se destacan las inversiones realizadas en Venezuela, por valor de 4,7 mil millones de dólares, que se dirigieron a proyectos relacionados con el petróleo, la energía hidroeléctrica y el carbón.

**Gráfico 3**  
**Principales países receptores de los flujos de inversión china en BRI.**  
**Sector de transporte 2013-2019. En miles de millones de dólares americanos.**



Fuente: Elaboración con base en American Enterprise Institute (AEI) China Investment Tracker (2020) y Green Belt and Road Initiative Center (2020).

\*Los valores correspondientes a 2020 pertenecen al primer semestre del año.

A modo de resumen, las cifras muestran que, a través de los diferentes corredores económicos, China refuerza su seguridad energética a partir de empresas estatales (o vinculadas al Estado), fortaleciendo los flujos de inversión, diversificando sus socios comerciales e impulsando a sus empresas a la acción internacional. Y para ello, la Franja y la Ruta juega un rol

estratégico en la diplomacia económica que China lleva adelante bajo el liderazgo de Xi Jinping.

El gráfico 3 muestra una tendencia similar a la anterior: de los trece mayores destinos de inversión, tan solo Italia<sup>5</sup> y Grecia<sup>6</sup> pertenecen al mundo desarrollado. Los once países restantes, forman parte del Sur Global.

<sup>5</sup> La inversión registrada hace referencia a la adquisición de la empresa de neumáticos Pirelli, por la China National Chemical Corp (ChemChina), por valor de 7,7 miles de millones en 2015 (Reuters, 2015).

<sup>6</sup> En 2019 la empresa estatal china Cosco Shipping realizó una inversión de 670 millones de dólares en el puerto más grande de Grecia, el Pireo, para impulsar su papel como centro en el rápido crecimiento del comercio entre Asia y Europa, transformándolo en el puerto más grande de Europa (Reuters, 2019).

A nivel regional, el este de Asia y el Pacífico recibieron los mayores flujos de inversión. Indonesia (4,9 mil millones de dólares) y Laos (2,9 mil millones de dólares) se ubican en el segundo y tercer puestos como destinos de inversión. Con mayor distancia se ubican Myanmar (900 millones de dólares) y Tailandia (700 millones de dólares). En Indonesia los capitales se concentraron en el transporte terrestre: carreteras (2,5 miles de millones de dólares) y ferrocarril (2,2 miles de millones de dólares). Respecto a este último, uno de los proyectos ferroviarios más importantes es el tren de alta velocidad que une Yakarta y Bandung, en Indonesia. La inversión fue realizada por China Railway Group Limited (Crec), por un valor de 2,2 mil millones de dólares (Global Times, 2020; AEI, 2020). En transporte de automóviles destaca la inversión de la empresa China Communications Construction Co, quien compró la participación PT Jasamarga Probolinggo Banyuwangi, por un valor de 1,6 miles de millones de dólares, para construir una carretera de peaje de 170 km, que conectará la ciudad de Probolinggo con Banyuwangi en la costa Este de la isla principal de Java (Reuters, 2019).

En el caso de Laos, la inversión se concentró en el transporte terrestre ferrocarril (2,9 mil millones de dólares). En 2018 la empresa China Railway Engineering, China Railway Corporation realizó una inversión de 2,9 miles de millones de dólares para la construcción del ferrocarril transfronterizo (Xinhua, 2020).

El sur de Asia se ubica como otro importante destino. En él se destacan las inversiones realizadas en Pakistán (1,6 mil millones de dólares), Sri Lanka (1,5 mil millones de dólares)

y Bangladés (900 millones de dólares). En el caso de Pakistán se destaca la inversión de 1,6 mil millones de dólares por la empresa estatal China Overseas Port Holding Co (que opera el puerto de Gwadar en Pakistán), al contratar a la empresa de infraestructura portuaria Zhuhai Port Holdings Group Co Ltd, para la labor conjunta en el marco de BRI. El proyecto no solo impulsará el desarrollo económico en la provincia donde se encuentra el puerto de Gwadar, sino que también conectará la región autónoma Uygur de Xinjiang y otras provincias occidentales de China con Sri Lanka, Bangladés, Omán, Emiratos Árabes Unidos, Irán e Irak (*China Daily*, 2015).

En Europa y Asia Central priman las inversiones realizadas en Serbia (mil millones). Se destaca la inversión de la empresa china Shandong, con 994,4 millones de dólares en la construcción de una fábrica de neumáticos en la Zona Franca de Zrenjanin de Serbia (Xinhua, 2019).

En América Latina y el Caribe se destacan las inversiones en países como Panamá (900 millones de dólares) y Perú (800 millones de dólares). En ambos casos los mayores se relacionan al transporte marítimo. En Panamá, el grupo chino de logística y energía, Landbridge Group, invirtió 900 millones de dólares aproximadamente, para desarrollar en nuevo puerto de aguas profundas en la Isla Margarita de Panamá, en la entrada atlántica del Canal de Panamá (Infrastructure Investor, 2016).

Por último, la región de África subsahariana, donde los flujos de inversión en Sudáfrica fueron los más elevados, por valor de 1,3 mil millones de dólares. Relacionadas a proyectos de transporte terrestre de carreteras se destaca

la inversión de la empresa estatal china, Beijing Automobile International Corporation (Baic), en una zona industrial en la provincia de Eastern Cape de Sudáfrica, para la construcción de una planta de fabricación de automóviles (Reuters, 2016).

A modo de cierre, las inversiones chinas en el Sur Global se concentran en infraestructura y, en particular, en dos grandes regiones: el sudeste de Asia y el sur de Asia. En ambos espacios, los principales receptores son economías de desarrollo medio y bajo. Excede el alcance del artículo cubrir los flujos de IED en cada país que forma parte de la Iniciativa, pero es ilustrativo observar la participación de la IED china sobre el total en algunos de los países que se constituyen, de acuerdo con lo analizado previamente, en focos de los corredores que integran la BRI. En la tabla 3 se muestran los datos de IED para 2019 en países seleccionados.

A partir de estos datos puede observarse la relevancia del financiamiento en el total de las inversiones de los países asiáticos que re-

presentan puntos estratégicos en la diplomacia económica china. En Pakistán, Laos y Camboya, la participación de China muestra una relevancia superlativa. El incremento de la participación equivale a una mayor dependencia sobre el financiamiento chino, que desde una perspectiva de diplomacia económica puede ser potencialmente explotada por Beijing para influir en el comportamiento de sus contrapartes. Los casos de Camboya y Laos en las disputas por el mar de China meridional y la presión de Beijing para evitar que ambos gobiernos apoyen la postura de Asean (Zhang, 2018) en el conflicto, son un ejemplo paradigmático del potencial uso de las herramientas económicas para fines políticos vinculados a intereses centrales de la República Popular China.

#### 4. CONCLUSIONES

Desde la diplomacia económica, y más cercana a la noción de *economic statecraft*, Beijing procura sostener y proyectar el poder económico

**Tabla 3**  
**Inversión extranjera directa a países seleccionados de BRI, 2019**  
**(en millones de US\$)**

	<b>TOTAL DE IED</b>	<b>TOTAL DE IED CHINA</b>	<b>% DE CHINA</b>
Pakistán	2,218	1,387	62.5
Indonesia	24,946	4,744	19.0
Laos	2,321*	1,072	46.2
Vietnam	31,800**	3,560	11.2
Camboya	3,663	2,750	75.1

\* Hace referencia a los proyectos aprobados para inversión extranjera.

\*\* Hace referencia a la IED comprometida.

Elaboración propia con datos de: World Bank (2021), State Bank of Pakistan (2021), Indonesia Investment Coordinating Board (2020), OCDE (2018), Laos Ministry of Planning and Investment (2021), Vietnam Ministry of Planning and Investment (2020), Council for the Development of Cambodia (2021).

a través de la *Belt and Road Initiative*, con fines políticos. Por medio de una cooperación económica sin precedentes (Xiaotong y Keith, 2017), y con el foco en proyectos de infraestructura cuenta con seis corredores económicos que conectan Asia con Europa y África de manera integral y de largo plazo.

Como se sostiene a lo largo del trabajo, la BRI tiene como principal objetivo convertir la riqueza china en poder. En ella convergen y se entrelazan intereses nacionales de orden interno y externo. Entre los primeros se destacan la seguridad alimentaria y energética, el fortalecimiento de la legitimidad del Partido (a través del éxito de las reformas), y el intento por reducir las diferencias de las regiones chinas en el proceso modernizador. Los segundos se relacionan con la seguridad marítima y rutas de abastecimiento, así como al intento por consolidar su rol como potencia regional en Asia-Pacífico y proyectar su poder a escala global. De este modo, BRI se transforma en una estrategia que permite articular intereses estratégicos a través de un diseño flexible, con foco en la interconectividad de Eurasia, pero abierto al mundo a través de la Ruta de la Seda Marítima.

En línea con lo anterior y retomando a autores como Alan, Zhang y Latterman (2018), el análisis de las inversiones realizadas demuestra el carácter prioritario de los países del Sur Global como destinatarios de los mayores flujos de inversión, en especial aquellos que pertenecen a Asia. Más aún, China se ha convertido en su principal fuente de IED, reforzando las dinámicas de la diplomacia económica y fortaleciendo el papel de China en la región. Entre ellos, se destacan los proyectos

de Pakistán, Indonesia y Laos, quienes forman parte de dos de los corredores económicos más importantes para Beijing y evidencian el carácter prioritario de la región como plataforma de proyección de poder regional y global (Arase, 2016).

Ahora bien, en la medida en que avanza la iniciativa surgen los cuestionamientos sobre las consecuencias que pueda tener para el Sur Global aceptar un proyecto de escala global con sello chino. En el marco de la pandemia, la BRI genera interrogantes. En primer lugar, la articulación que realizará China entre su propia recuperación económica pospandemia y la financiación e implementación de los proyectos a escala global. En este sentido, las proyecciones de crecimiento del PBI de China para 2020 se sitúa en 1,2% (lejos del 6.1% estimado a principios del año), pero que sin dudas la ubica por delante del resto del mundo, que registraría tasas negativas (FMI, 2020).

Finalmente, la BRI como herramienta de *economic statecraft* está en función no solo del grado de participación financiera de China en el país receptor, sino también de variables como la proximidad geográfica y la existencia de intereses centrales –en particular vinculados a la integridad territorial del país-. El sudeste de Asia, el sur de Asia y Asia central son espacios estratégicos dentro del Sur Global, mientras que América Latina tiene un espacio de relevancia periférica. Por ello, es probable que en los próximos años se observe una intensificación de las inversiones -acompañadas de un mayor flujo de créditos y ayudas- y de la utilización de incentivos para ejercer influencia en el comportamiento de los Estados comprendidos en esas zonas neurálgicas.

La BRI representa oportunidad y riesgo para el mundo menos desarrollado, y permite una diversificación de socios, pero refuerza la asimetría y la dependencia sobre grandes poderes (Rubiolo, 2020). En este sentido, la activa diplomacia económica china, está creando también las condiciones para que la asimetría pueda ser potencialmente aprovechada en procura de los intereses políticos de Beijing.

## REFERENCIAS

- Acharya, A. (2015). An IR for the Global South or a Global IR? *Indonesian Journal of International Studies (jjs)*. Recuperado de <https://www.e-ir.info/2015/10/21/an-ir-for-the-global-south-or-a-global-ir/>
- American Enterprise Institute. (2020). Disponible en <https://www.aei.org/>
- Amin, A. y Thrift, N. (1997). Globalization, socio-economics, territoriality. En: R. Lee y J. Wills (eds.), *Geographies of economies*. Londres: Routledge, pp. 147-157.
- Alon, I.; Zhang, W. y Lattemann, C. (2018). *China's Belt and Road Initiative: Changing the Rules of Globalization*. Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Asian Infrastructure Investment Bank (2020). Disponible en <https://www.aiib.org/en/index.html>
- Arase, D. (2016). *The geopolitics of Xi Jinping's Chinese dream: problems and prospects*. Iseas-Yusof Ishak Institute.
- Baldwin, R. (1985). *Economic Statecraft*. Princeton University Press: New Jersey.
- Bhattacharya, A. (2016). Conceptualizing the Silk Road Initiative in China's Periphery Policy. *East Asia* 33, 309–328.
- Bayne, N.; Woolcock, S. (2018). What is Economic Diplomacy?, en N. Bayne y S. Woolcock (eds.), *The new economic diplomacy. Decision making and negotiation in international economic relations*. London: Routledge: 3-20.
- Berridge, G. R. y James, A. (2003). *A Dictionary of Diplomacy*. Basingstoke: Palgrave.
- Blanchard, J-M. F. y Ripsman, N. M. (2008). A Political Theory of Economic Statecraft, *Foreign Policy Analysis* 4: 371–398.
- Busilli, V. (2020). Belt and Road Initiative (BRI): la iniciativa estratégica de Xi Jinping. *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (Nueva Época), 131: 69-88.
- Callahan, W. (2016). China's "Asia Dream." *Asian Journal of Comparative Politics*, 1(3): 226–243.
- Cervo, A. (2008). *Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva.
- China Daily (2015). Zhuhai Port scores big with deal in Pakistan. Disponible en [http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2015-10/30/content\\_22326165.htm](http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2015-10/30/content_22326165.htm)
- China Shenhua Energy Company Limited. (2015). Overseas Regulatory Announcement, Beijing. Disponible en [http://en.shenhuachina.com.cn/uploadfiles/shenhua\\_china\\_en/1452848759287.pdf](http://en.shenhuachina.com.cn/uploadfiles/shenhua_china_en/1452848759287.pdf)
- Clarke, M. (2018). The Belt and Road Initiative: Exploring Beijing's Motivations and Challenges for its New Silk Road. *Strategic Analysis*, 42(2): 84-102.
- Clarke, M.; Sussex, M. y Bisley, N. (2020). *The Belt and Road Initiative and the Future of Regional Order in the Indo-Pacific*. London: Lexington Books.
- Coolsaet, R. (2004). Trade and Diplomacy: The Belgian Case, *International Studies Perspectives*, 5(1): 61–65.
- Council for the Development of Cambodia (2021). FDI Trend. Disponible en: <http://www.cambodiainvestment.gov.kh/why-invest-in-cambodia/investment -enviroment/fdi-trend.html>

- Delage, F. (2015). La estrategia asiática de Xi Jinping. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 5, 1-36.
- Ferchen, M. (2018). How New and Crafty is China's "New Economic Statecraft"? *Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy Department of International Relations*, Tsinghua University.
- Ferdinand, P. (2016). Westward ho—the China dream and 'one belt, one road': Chinese foreign policy under Xi Jinping, *International Affairs* 92: 941-957.
- Fondo Monetario Internacional. (10/2020). *Perspectivas de la Economía Mundial*. Disponible en <https://www.imf.org/es/Publications/wEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>
- Fu, M. (2019). The Belt and Road Initiative from Three Theoretical Perspectives. *CICIR*, 1-33. Disponible en <http://www.cicir.ac.cn/UpFiles/file/20200227/6371841699726745496853430.pdf>
- Garlick, J. (2020). *The Impact of China's Belt and Road Initiative. From Asia to Europe*. New York: Routledge.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Global Times. (2019). El proyecto del tren bala Jakarta-Bandung impulsa la economía local y aporta transferencias de tecnología. Disponible en <https://www.globaltimes.cn/content/1159479.shtml>
- Green Belt and Road Center. (2020). Disponible en <https://green-bri.org/about-us>
- Haan, Arjan de. (2011). Development Cooperation as Economic Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy* 6 (1-2): 203-217.
- Hill, C. (2016). *Foreign policy in the twenty-first century*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Hufbauer, G.C.; Schott, J. y Elliott, K. (1990). *Economic Sanctions Reconsidered: History and current policy*. Washington: Institute for International Economics.
- Hurrell, A. (2016). Towards the Global Study of International Relations, *Revista Brasileira de Política Internacional* 59(2): 1-18.
- Indonesia investment coordinating board. (2020). Domestic and foreign direct investment realization. Quarter iv and January – December 2019 Disponible en: [https://www.bkpm.go.id/images/uploads/file\\_siaran\\_pers/Paparan\\_Bahasa\\_Inggris\\_Press\\_Release\\_tw\\_iv\\_2019.pdf](https://www.bkpm.go.id/images/uploads/file_siaran_pers/Paparan_Bahasa_Inggris_Press_Release_tw_iv_2019.pdf)
- Infrastructure Investor. (2016). Landbridge Group de China adquiere puerto de Panamá. Disponible en <https://www.infrastructureinvestor.com/chinas-landbridge-group-acquires-panama-port/>
- Johnson, C. (2016). President Xi Jinping's Belt and Road Initiative. A Practical Assessment of the Chinese Communist Party's Roadmap for China's Global Resurgence. *Center for Strategic and International Studies*, Washington DC, pp. 1-38.
- Karsten, S.; Pearson, M.; Rector, C. (2020). *China's strategic multilateralism. Investing in global governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laos Ministry of Planning and Investment (2021). Investment Promotion Department. Statistics. Disponible en: <http://investlaos.gov.la/resources/statistics/>
- Lechini, G. (2013). Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur. *Escenarios* xxi, 16: 1-12.
- Lechini, G. y Rubiolo, F. (2020). 100 años de relaciones internacionales. Miradas desde el Sur Global. *Studia Politica*, 50: 5-10.
- Li, Y. (2017). Belt and Road: A Logic Behind the Myth. En Amighini, A. (Ed.). *China's Belt and Road: a*

- Game Changer?* Milano, Italia: Edizioni Epoké, 13-34.
- Mastanduno, M. (1998). Economics and security in statecraft and scholarship, *International Organization* 52 (4): 825-854.
- Ministry of Commerce People's Republic of China. (2020). Annual Statistical Communiqué of China's Outward Foreign Direct Investment Statistical Year Book. Disponible en <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/significant-news/202009/20200903004178.shtml>
- National Development and Reform Commission. (2015). Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road. Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China. Disponible en <http://www.beltandroadforum.org/english/n100/2017/0410/c22-45.html>.
- Norris, W. J. (2010). *Economic statecraft with Chinese characteristics: the use of commercial actors in China's grand strategy* (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology). Disponible en <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/62474>
- Ocde. (2018). China's Belt and Road Initiative in the Global Trade, Investment and Finance Landscape. *Business and Finance Outlook*, 1-46.
- Okano-Heijmans, M. (2011). Conceptualizing Economic Diplomacy: The Crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies, *The Hague Journal of Diplomacy* 6: 7-36.
- Okano-Heijmans, M. (2013). *Economic Diplomacy: Japan and the Balance of National Interests*. Leiden: Brill.
- Parra Pérez, A. (2017). Obor: las 5 claves de la mayor iniciativa de infraestructuras mundial liderada por China, *Documento Opinión* 113, Instituto Español de Estudios Estratégicos: 1-20.
- Parra Pérez, A. (2020). ¿Retos pospandemia?: China pide paso. *Documento Opinión* 80, Instituto Español de Estudios Estratégicos: 1-15.
- Portal de la Franja y de la Ruta. Disponible en [www.yidaiyilu.gov.cn](http://www.yidaiyilu.gov.cn)
- Power Technology. (2019). Port Qasim Coal-Fired Power Plant, Karachi. Disponible en <https://www.power-technology.com/projects/port-qasim-coal-fired-power-plant-karachi/>
- Rabby, F. (2015). Small states in international political economy (IPE): Challenging the challenges, *Foreign Affairs Insights & Review*. Disponible en <https://fairbd.net/small-states-in-international-political-economy-ipe-challenging-the-challenges/>
- Rana, K. (2013). Economic diplomacy: what might best serve a developing country? *International Journal of Diplomacy and Economy*, 1(3/4), 232.
- Reuters. (2016). Beijing Automobile Intl Corp to invest \$800 mln in S.African industrial zone. Disponible en <https://www.reuters.com/article/ozabs-us-safrica-china-investment-idAFKCN10U0NH>
- Reuters. (2019). China Communications Construction unit to invest \$1.65 billion in Indonesian toll road. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-china-communications-china-communications-construction-unit-to-invest-1-65-billion-in-indonesian-toll-road-idUSKBN1WT1I5>
- Rubiolo, F. (2020). The South China Sea Dispute: A Reflection of Southeast Asia's Economic and Strategic Dilemmas (2009-2018), *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15 (2): 115-130.
- Rubiolo, F.; Busilli V. y Escobar, M. (2020). Análisis de la política exterior de Xi Jinping hacia el sudeste de Asia: Estrategias, intereses y dimensiones. *Revista Relaciones Internacionales*, 93 (2): 83-118.

- Scholvin, S.; Wigell, M. (2019). Geo-economic power politics. An introduction. En M. Wigell, S. Scholvin y M. Aaltola (eds.), *Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century. The Revival of Economic Statecraft*. New York: Routledge: 1-13.
- Serrano Moreno, J.; Telias, D. y Urdínez, F. (2020). Deconstructing the Belt and Road Initiative in Latin America. *Asian Education and Development Studies*. Disponible en <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/AEDS-01-2020-0021/full/html?skipTracking=true>
- Slipak, A. y Ghiotto L. (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda. El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter)hegemónica. *Cuadernos del CEL*. 4 (7): 26-55.
- State Bank of Pakistan. (2021). Net Inflow of Foreign Private Investment (Archive). Disponible en: [https://www.sbp.org.pk/ecodata/NIFP\\_Arch/index.asp](https://www.sbp.org.pk/ecodata/NIFP_Arch/index.asp)
- Stopford, J.; Strange, S. (1991). *Rival States, Rival Firms. Competition for world market shares*. London: University Press, Cambridge.
- Strange, S. (1990). Finance, information and power, *Review of International Studies*, 16(03), 259.
- Strange, S. (1992). States, Firms and Diplomacy, *International Affairs* 68 (1): 1-15.
- Tickner, J. A. (2016). Knowledge Is Power: Challenging IR's Eurocentric Narrative, *International Studies Review*: 1-2.
- Tussie, D. (2015). Relaciones internacionales y economía política internacional: Notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, 48: 155-175.
- Vietnam Ministry of Planning and Investment. (2020). Socioeconomic information statistics. Disponible en: <http://www.mpi.gov.vn/en/Pages/ktxh.aspx?idcm=289>
- Wang, J. (2019). The six economic corridors. En Fang, C. & Nolan, P. (ed.), *Routledge Handbook of the Belt and Road*, Routledge International Handbooks, 195-223.
- World Bank. (2021). Foreign direct investment, net inflows statistics. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD>
- World Energy Trade. (2020). Por primera vez una compañía petrolera *offshore* de China se une a las concesiones de Adnoc. Disponible en <https://www.worldenergytrade.com/finanzas-energia/economia/por-primera-vez-una-compania-petrolera-offshore-de-china-se-une-a-las-concesiones-de-adnoc>
- Xi, J. (18/10/2017). Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era. xix National Congress of the Communist Party of China (cpc). Beijing. Disponible en [http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c\\_136725942.htm](http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c_136725942.htm)
- Xiaotong, Z. y Keith, J. (2017). From Wealth to Power: China's New Economic Statecraft, *The Washington Quarterly*, 40(1): 185–203.
- Xinhua. (2019). Chinese tire maker starts building factory in Serbia. Disponible en [http://www.xinhuanet.com/english/2019-03/30/c\\_137936846.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-03/30/c_137936846.htm)
- Xinhua. (2020). China-Laos railway drills through last major tunnel. Disponible en [http://www.xinhuanet.com/english/2020-09/22/c\\_139387502.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-09/22/c_139387502.htm)
- Xue, G. (2019). China's Economic Inducement towards Vietnam: What Lies Ahead? En M. Li (ed.), *China's Economic Statecraft: Co-optation, Cooperation, and Coercion*. Singapore: World Scientific Publishing, 65-93.
- Yu, J. (2018). The belt and road initiative: domestic interests, bureaucratic politics and the EU-China relations, *Asia Europe Journal* 16: 223–236.

- Zhang, D. (2018). The Concept of 'Community of Common Destiny' in China's Diplomacy: Meaning, Motives and Implications, *Asia & the Pacific Policy Studies*, 5 (2): 196–207.
- Zhang, F. (2012). Rethinking China's grand strategy: Beijing's evolving national interests and strategic ideas in the reform era. *International Politics*, 49(3), 318–345.
- Zhou, F. (2019). China's economic restructuring and the Belt and Road. En A, Fang y P. Nolan (eds.), *Routledge Handbook of the Belt and Road*, New York: Routledge: 15-20.
- Zou, L. (2018). *The Political Economy of China's Belt and Road Initiative*. Singapore: World Scientific Publishing.

# Vietnam el último Tigre Asiático en tiempos de Covid-19: resiliencia y crecimiento

Ruvislei González Saez\*

## RESUMEN

En los últimos años un grupo de naciones asiáticas ha impactado en el escenario global con ciertos grados de influencia. Se ha hecho referencia a naciones como China, India, Corea del Sur, incluso algunas del sudeste asiático, pero pocas veces se menciona a Vietnam. El país indochino ha venido mostrando un crecimiento vertiginoso y se ha considerado como una de las 15 economías más dinámicas de los últimos años. El avance de la economía, su estabilidad política y resistencia ante los *shocks* externos le sitúan en la posición de uno de los últimos Tigres Asiáticos. Es uno de los Estados pequeños que no asume la posición de potencia media, pero que marca pautas por su creciente activismo. En el 2020, su perspectiva como presidente pro-témpore de la Asociación

de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) en momentos de Covid-19, su resiliencia, respuesta positiva a la pandemia y su política de cooperación hacia el exterior, incluyendo a naciones desarrolladas, le situaron como un actor relevante. Por si fuera poco, ha sido una de las pocas economías con crecimiento económico en el año concluido. El propósito del artículo es exponer los fundamentos político-económicos que determinaron la relevancia de Vietnam en el actual contexto, pese a la compleja situación global que vive el mundo. En ese sentido, desde el enfoque de su política exterior cómo ha contribuido a lograr la profundización de la integración del sudeste asiático desde su posición de presidente de la Asean 2020.

**Palabras clave:** Vietnam, crecimiento, Tigre Asiático, resiliencia, Covid-19

---

\* Doctor en ciencias económicas. Jefe del Equipo de Investigación de Asia y Oceanía en el Centro de Investigaciones de Política Internacional (Cuba). [vietcuba@gmail.com]; [<https://orcid.org/0000-0001-6805-365X>].

Recibido: 1 de diciembre de 2020 / Modificado: 10 de febrero de 2021 / Aceptado: 22 de febrero de 2021

Para citar este artículo:

González Saez, R. (2021). Vietnam el último Tigre Asiático en tiempos de Covid-19: resiliencia y crecimiento. *OASIS*, 34, pp. 151-177

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.09>

## VIETNAM THE LAST ASIATIC TIGER IN COVID-19 TIMES: RESILIENCE AND GROWTH

### ABSTRACT

In recent years, a group of Asian nations have impacted the global scene with varying degrees of influence. Reference has been made to nations such as China, India, South Korea, and also to some Southeast Asian nations, but Vietnam is rarely mentioned. The Indochinese country has shown rapid growth and has been considered one of the 15 most dynamic economies in recent years. The advance of its economy, its political stability and the resistance to external shocks situates Vietnam in the position as one of the last Asian tigers. Vietnam is one of the small states that do not assume the position of a middle-ranking power, but that sets standards due to its growing activism. In 2020, its perspective as president *pro tempore* of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) in this time of Covid-19 moments, its resilience and positive response to the pandemic as well as its cooperation policy toward foreign, including developed nations, situated the country as a relevant actor. Vietnam is one of the few economies that showed economic growth in 2020. The intention of the article is to expose the political and economic basis that determined Vietnam's relevance in the current context, despite the complex global situation; and, in this sense, from the perspec-

tive of Vietnamese foreign policy, how it has contributed to achieve the deepening of the integration of Southeast Asia in its position of ASEAN president during 2020.

**Key words:** Vietnam, growth, Asiatic tiger, resilience, Covid-19.

### INTRODUCCIÓN

En los últimos años, Asia ha devenido como la región más dinámica económicamente a nivel global. A la vez, su creciente relevancia geopolítica impacta sobre el sistema de relaciones internacionales, a partir del impulso de un grupo de países, algunos de los cuales avanzan como potencias regionales y globales como son los casos de China, Japón, India, Corea del Sur, Indonesia, Singapur, entre otros. Varias de estas economías se han identificado como emergentes, pero antes habían sido catalogadas como "Tigres Asiáticos", particularmente Hong Kong<sup>1</sup>, Singapur, Corea del sur y Tai-wán<sup>2</sup>. Algunos autores las sitúan como Dragones Asiáticos y refieren el término "Tigre" a un segundo grupo integrado por Indonesia, Malasia, Tailandia y Filipinas.

En 2012, Karim Rahemtulla, director de mercados emergentes y opciones de *Wall Street Daily* expresó que un tigre económico debe tener un patrón de crecimiento superior a un trimestre o dos. Argumentó que, "debe crecer gracias a algún tipo de ventaja comparativa como puede ser su población, ya sea a través

<sup>1</sup> Región Administrativa Especial (RAE) de China.

<sup>2</sup> Parte del principio de una sola China, independientemente de que 15 países le reconocen como país.

de la educación o de trabajadores calificados o no calificados<sup>3</sup>. Desde los años noventa del pasado siglo, comenzaron a desarrollarse otros países del Sudeste Asiático, los llamados “Tigres Menores” o “Pequeños Dragones”, los que emprendieron tardíamente su camino a la industrialización, rescatando a las economías industrializadas como modelo. Ellos fueron Malasia, Indonesia, Tailandia y Filipinas. Actualmente quien mantiene las características anteriores, luego de un largo proceso de renovación, es Vietnam (González, 2017).

En los años 1960 y 1970, los artículos *made in Japan* eran los más apetecidos por su calidad, diseño y precio. En los 80 comenzaron a aparecer en las etiquetas nombres más exóticos como Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong o Singapur. En la tradición confuciana China era el gran dragón, así que Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, cuya población es en su mayoría de origen chino, comenzaron a ser conocidos como los pequeños dragones (...). Resultaba poco apropiado denominar así a unos territorios cuyo producto interno bruto (PIB) crecía anualmente entre el 6,4 y el 11,6% y pasaron a llamarse los cuatro dragones asiáticos. (...) Siguiendo con los bautizos, si la India es el gran Tigre Asiático, Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas serían los cuatro pequeños tigres aunque sus respectivos PIB crezcan, en términos relativos, más que los del gran Tigre (Pereira, 1995).

El crecimiento fue concentrado especialmente en ocho economías, en lo que podría

definirse como tres olas. La primera ola fue impulsada por Japón, seguidos por los “Cuatro Tigres” (Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán), y finalmente por Indonesia, Malasia y Tailandia. Desde 1960, estas economías han crecido dos veces más rápido que el resto del este asiático y las economías industrializadas, tres veces más que América Latina. Entre 1960 y 1985, el ingreso real per cápita se incrementó más de cuatro veces en Japón y los cuatro tigres y se duplicó en Indonesia, Malasia y Tailandia. Las economías en transición de Filipinas, Vietnam y China serían una última ola de crecimiento en la región. (...) Varios economistas coinciden en que la alta performance de estas economías tiene características comunes, entre ellas: estabilidad macroeconómica, rápido crecimiento, amplia participación en los beneficios del crecimiento, dinamismo del sector agrícola, crecimiento sustentado en progreso tecnológico, rápido incremento de las exportaciones y transición demográfica, altas tasas de inversión y ahorro e importantes inversiones en capital humano (Daniel, 2000).

La conceptualización e identificación de los grupos de Dragones y Tigres ha sido diversa. En general, el grupo ha estado integrado por ocho economías Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur, Singapur, Indonesia, Malasia, Tailandia y Filipinas, dejando fuera los casos de Japón y China. A criterio del autor, puede entenderse como un Tigre Asiático aquella economía que se caracteriza por tener altas tasas de crecimiento por largos períodos y se someta

<sup>3</sup> Disponible en <http://lat.wsj.com/articles/SB10001424052702303807404577434763005770368>

a un proceso intensivo de industrialización que le permita avanzar en los niveles de desarrollo al mediano plazo y su economía tenga la resistencia de enfrentar los *shocks* externos. Para ello se fundamenta en la abundancia de mano de obra, bajos salarios pero se priorizan las inversiones en capital humano.

Podría definirse, a partir de lo planteado, la existencia de cuatro grupos particulares enmarcados en diferentes momentos. La primera gran ola de crecimiento en la que se sitúa a Japón y de ahí el fenómeno del derramamiento de los “ánades volantes”<sup>4</sup>. Le siguen los Dragones asiáticos Hong Kong, Corea del Sur, Taiwán y Singapur, los que han alcanzado un grado de madurez en los niveles de desarrollo y que ya no presentan altas tasas de crecimientos. Un tercer grupo que serían los Tigres Asiáticos, Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas. Sin embargo, el desempeño económico de Vietnam en los últimos años le permite ingresar como el último Tigre, no solo en términos de crecimiento, sino también en relación con otros indicadores macroeconómicos.

Vietnam es considerado como el Tigre Asiático más reciente, ya que empezó a desarrollarse solo a partir de 1975, al final de la guerra, y teniendo que partir de la nada. Aun así, las tasas de crecimiento llegan a ser fuertemente esperanzadoras, variando de 5,1% en 1990 a 9,3% seis años más tarde. Cada economía nacional varía diferentemente ya que poseen distintas estructuras, pero analizando el grupo, se puede decir que los Tigres Asiáticos

alcanzan niveles de crecimiento elevados y constantes (Bourdoncle, 2015). En particular, las de crecimiento en el siglo XXI le ubican en niveles elevados de la región, ello sin hablar de su resiliencia, pese a las debilidades financieras.

Luego de ser Vietnam en 1980 una de las economías más atrasadas del mundo reconocido por el Banco Mundial (BM), a partir del impacto de la guerra, el proceso de reunificación entre el norte y el sur, cuyos modelos de desarrollo eran incompatibles, unido al embargo de Estados Unidos (1964-1994) y el bajo relacionamiento con el sector externo, prácticamente centrado en el extinto campo socialista; pasó a convertirse en el siglo XXI en una de las economías más dinámicas, no solo a nivel regional, sino también global. Todo ello fue resultado del proceso de reforma conocido como Renovación a partir de 1986.

La reforma al modelo económico y social fue dirigida por el Partido Comunista de Vietnam (PCV) y ejecutada por el Gobierno. Esta se dividió en dos etapas, una Inicial y de Apertura (1986-2000) y una segunda de Industrialización y Modernización (2001-2020). La reforma vietnamita se planteó en cinco sentidos: renovación del pensamiento; de la estructura y la gestión económica; del sistema político; de la política social y de la política exterior. En su primera fase se enfocó en la agricultura y el sector empresarial; mientras la segunda en el desarrollo de la economía de mercado orientada al socialismo, centrada en la empresa estatal, la banca, las inversiones y la apertura

<sup>4</sup> Tal práctica significó un proceso de especialización productiva y de redespliegue industrial en Asia.

al exterior (González, 2018). Como resultados del XIII Congreso del PCV desarrollado en enero de 2021, Vietnam se propuso para 2030 convertirse en un país en vías de desarrollo de ingreso mediano alto, y en 2045 en una nación desarrollada (meta un poco ambiciosa).

Existen razones para poder exponer la ubicación de Vietnam como uno de los últimos Tigres Asiáticos, o de cuarta generación. Para ello debe resaltarse su constante crecimiento, el protagonismo gubernamental en pleno desarrollo, el énfasis en la educación, la industria basada en el uso intensivo de la mano de obra, la formación de un mercado nacional, el papel del Estado en las estrategias de desarrollo, la reforma agrícola iniciada en 1986, etc. Pero a ello añadir, la capacidad de resistencia ante *shock* externos demostrados en la crisis de 2008-2009 y la más reciente potenciada por la Covid-19. Incluso los impactos más recientes fomentaron como forma de activar la economía el aumento de la inversión pública y la captación de tecnologías.

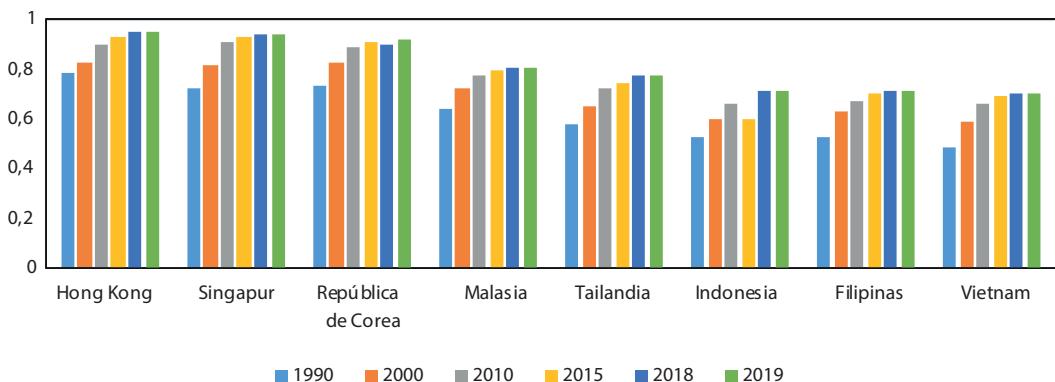
Según Krugman (2016), se puede tener estabilidad sin progreso, evitar una depresión sin conseguir un crecimiento económico continuo. Sin embargo, Vietnam ha demostrado estabilidad, progreso, crecimiento y ha evitado la depresión. A la vez Krugman y Obstfeld (2006), plantearon que el crecimiento económico implica un desplazamiento hacia afuera de la frontera de posibilidades de producción de un país. Este puede ser consecuencia del incremento de los recursos de un país, o de la mejora de la eficiencia con que se utilizan esos recursos. Este desplazamiento de la curva de oferta relativa mundial provoca cambios en la relación de intercambio del país que ha creci-

do, que pueden ir en ambas direcciones. Si la relación de intercambio del país que crece mejora, esta mejora refuerza el crecimiento inicial en el país, pero perjudica al resto del mundo. Ello se ha demostrado en los intercambios favorables de Vietnam en los últimos cinco años, incluyendo el 2020.

Si se compara el índice de desarrollo humano (IDH) de Vietnam con algunos de los Dragones o Tigres Asiáticos, puede decirse que la nación indochina se encuentra cercana a Singapur en 1990, a Malasia en el 2000 y Filipinas en 2015 por citar algunos ejemplos (gráfico 1). De seguir la trayectoria y la estrategia de desarrollo proyectada por el PCV en los próximos 10 años podría alcanzar el IDH de algunas de estas naciones del sudeste asiático. En este escenario debe señalarse la persistencia del PCV y el Gobierno por el logro de sus objetivos en los tiempos pactados.

En cuestiones puntuales, Vietnam sobrepasa a algunos de estos Tigres Asiáticos según datos del Banco Asiático de Desarrollo (BAD). La esperanza de vida de Vietnam es de 75 años, superior a la de Filipinas (71,2) e Indonesia (71,7). En relación con la pobreza Vietnam en el 2016 presentaba el 5,8% de su población con este flagelo, sin embargo, las tasas de Indonesia (9,4%), Tailandia (9,9%), Filipinas (16,8%), Hong Kong (14,9%) y República de Corea (16,7%) son mayores. En Vietnam la proporción de la población pobre que recibe beneficios de la asistencia social, es el 100% al igual que en Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas. Mientras en Tailandia el 14,5% de la población prevalece con desnutrición, en Tailandia el 9,3% e Indonesia el 9%, en Vietnam solo el 6,4% (BAD, 2020a).

**Gráfico 1**  
**Comparación del IDH de varios Dragones y Tigres Asiáticos con Vietnam**



Fuente: Elaboración del autor con datos de UNDP (2020).

Otros elementos comparativos destacan que en la nación indochina el 100% de la población tiene acceso a la electricidad. En cuanto a los niveles de desempleo en el 2019 fue el octavo país con menor índice en la región (2%) solo superado en comparación con los Dragones y Tigres por Tailandia. Tras el impacto de la Covid-19 aumentó el desempleo a 2,7%, pero sigue siendo comparable. La proporción de media y alta tecnología en el valor añadido total en Vietnam es del 38,7% cuando en Indonesia es del 35% y Hong Kong del 37,4%. Al compararse la proporción de la población cubierta por red móvil LTE, mientras en el país indochino es del 93,9%, en Malasia es del 93 y Filipinas del 80%. Vietnam gasta en investigación y desarrollo (I+D) como proporción del PIB el 0,53%, sin embargo, Indonesia solo el 0,23% y Filipinas el 0,16% (BAD, 2020a).

En el contexto de la globalización, Vietnam ha sido uno de los países que supo apro-

vechar la inserción internacional y beneficiarse de ella. A la vez, el mapa geopolítico global se ha estado modificando, en el que potencias tradicionales han quedado eclipsadas, mientras un grupo de naciones emergentes han avanzado en el crecimiento económico, activismo e influencia internacional. En particular Vietnam es un caso peculiar que aun sin poder catalogarse como potencia media, ha logrado imponerse ante terceros Estados, en especial en el tema de la seguridad, y es visualizado como un actor que va ejerciendo influencia desde su posición de país en ascenso, fomentando la cooperación y el diálogo multilateral regional.

Vietnam es un actor con un protagonismo regional y una proyección diplomática más fuerte que vecinos de mayor dimensión. La diplomacia sanitaria implementada con la Covid-19 mediante la asistencia a otros Estados permitió elevar su prestigio político. Desde los años setenta ha mostrado influencia en temas

de seguridad con su presencia en Cambodia y el rechazo a la intervención de grandes potencias, a la vez que el conflicto del mar del Sur de China ha sido un factor condicionante de su activismo político-diplomático, incluso ya en el siglo XXI como mediador del conflicto fronterizo Cambodia-Tailandia. Ello sin dejar de mencionar su posición como principal suministrador económico de Estados Unidos y China en el Sudeste Asiático y ser, después de Singapur e Indonesia, el tercer mayor destino de las inversiones extranjeras directas (IED) en el sudeste asiático en el 2019.

La nación asiática ha sido llamada en algunos casos como potencia media. Entiéndese como potencia media, aquella con intereses particulares o limitados que presentan el común denominador del ejercicio de sus funciones, en el contexto de la política internacional, mediante una política exterior con objetivos y actuaciones propias que, dentro de los límites establecidos por las superpotencias y las grandes potencias, logran imponerse a terceros Estados, gozan de cierta capacidad de hegemonía y dominación respecto a estos países. Las potencias regionales son aquellos Estados que carecen de capacidad y voluntad de ejercer su hegemonía a escala mundial, pero que intervienen, económica, política, ideológica y militarmente de modo eficaz en un área geopolítica más restringida (Rodríguez, 2017).

El término potencia media se utiliza generalmente para hacer referencia a Estados de tamaño grande o medio, con una política exterior activa en determinadas áreas, regional o sectorial, y a los que se les supone una cierta capacidad de influencia, además de cierto pres-

tigio internacional (Calduch, 1991). Por otro lado, existen otras definiciones como aquellos Estados que, no siendo potencias mundiales, porque carecen de los recursos necesarios para ostentar tal rango, mantienen responsabilidades y ejercen funciones en subsistemas regionales o sectoriales (Pérez, 2001). Los conceptos de potencia media y regional son ambiguos y confusos. No son estáticos ni permanentes, sino que pueden cambiar de posición en la estructura de poder internacional, ascendiendo o descendiendo según la ubicación alcanzada (Chapnick, 1999).

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, pudiera plantearse que la nación asiática puede adentrarse en la categoría de “potencia media en gestación”, aun cuando no reproduce relaciones hegemónicas en el sudeste asiático porque no es su política. Además, debe señalarse que ha incrementado su activismo como portavoz de los Estados más pequeños del área ante organismos internacionales. Ello sin mencionar su situación geográfica, el volumen y preparación de su Ejército, así como la capacidad para enfrentarse a otros Estados ante un conflicto bélico. Las transformaciones actuales del sistema internacional conducen a que un grupo de países aumenten su influencia. Vietnam lo hace a través de la cooperación regional con los miembros de la ASEAN, Japón, India, e incluso mediante vínculos con otros Estados en particular en la región latinoamericana y caribeña, al ser uno de los pocos países asiáticos que ha desarrollado un Foro de Comercio e Inversiones con América Latina y el Caribe, creado en 2012.

Vietnam se encuentra en una fase incipiente como potencia media, al estar centrada

en su desarrollo interno para alcanzar el nivel de progreso requerido, teniendo en cuenta que no se han logrado los objetivos en su estrategia de industrialización y modernización. Sin embargo, no debe dejar de reconocerse la influencia mediadora y conciliadora en su entorno más cercano e incluso desde las posiciones que ha asumido en organismos como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU), en invitaciones a reuniones del G-20, como organizador de la Apec (2006, 2017), como presidente pro-tempore de la Asean (1998, 2010, 2020), entre otros.

Particularmente el Índice de Poder Asia del Instituto *Lowy* define a Vietnam como un poder medio. Clasificado en el lugar 12 de 26 países de la región incluyendo a Estados Unidos y Rusia en 2020. Vietnam tuvo los mayores avances en su influencia diplomática (+6 puntos), redes de defensa (+5,4 puntos), capacidad económica (+1,9 puntos) e influencia cultural (+0,4). Vietnam superó a Nueva Zelanda y registró en 2020 la mayor mejora en el poder relativo de cualquier país ganando 1,3 puntos. Tuvo el mejor desempeño en su influencia diplomática, con su reputación fortalecida por el manejo competente de la pandemia. Al analizar esta variable y las capacidades militares (lugar 11 en el ranking regional) es mayor que otros Tigres Asiáticos como Malasia, Indonesia, Filipinas y Tailandia. En relación con la respuesta a la Covid-19 tuvo el tercer lugar por encima de Taiwán y Corea del Sur (*Lowy Institute*, 2021).

El ascenso de Vietnam, su estabilidad política, su creciente atractivo económico y el aumento de su influencia regional le sitúan en

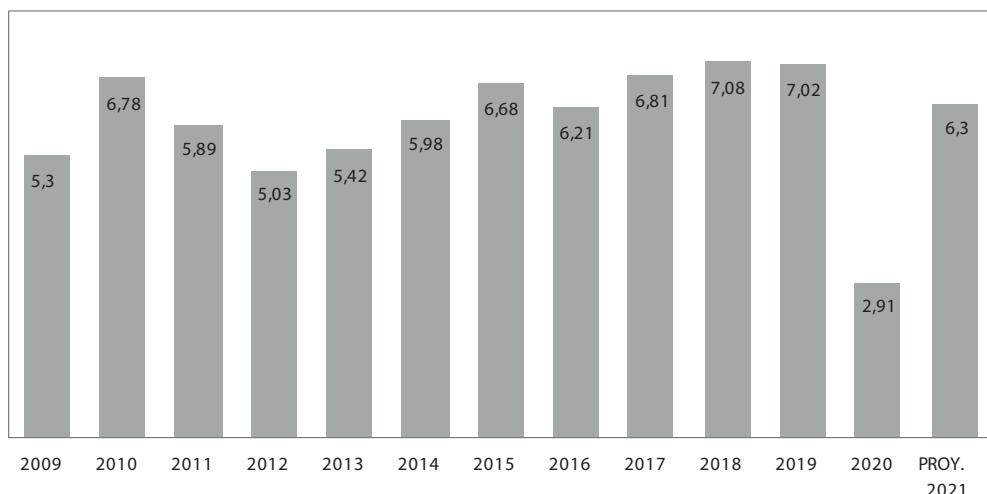
la posición de uno de los últimos Tigres Asiáticos. Lo más interesante en el 2020, fue su proyección no como receptor, sino como donante en la lucha contra la Covid-19. El propósito del artículo es exponer los elementos político-diplomáticos y económicos que determinaron su relevancia en el actual contexto, pese a la compleja situación global de pandemia.

## **DESEMPEÑO ECONÓMICO DEL PAÍS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS Y PROYECCIÓN FUTURA**

Son pocos los países que han logrado mantener un crecimiento del PIB por encima del 6% en 10 años. Particularmente Vietnam, ha mantenido una tasa promedio de 6,3%. Incluso en los años de crisis mundial 2008-2009, estuvo creciendo 6,2% y 5,3% respectivamente. Más reciente, en la etapa 2016-2019, el crecimiento promedio fue de 6,8% (gráfico 2) con la excepción del 2020, debido al fuerte impacto global de la Covid-19 y los daños causados por el cambio climático en las provincias centrales del país. A pesar de ser el peor año desde 1986 para Vietnam, el haber logrado una tasa del 2,91% en el 2020, le situó entre las economías que más crecieron en el mundo, incluso por encima de China (2,3%).

El valor de la economía nacional alcanzó en 2019 unos 262 mil millones de dólares, casi 10 veces más que en 1986. Si en ese momento, la agricultura representaba el 40% del PIB en la estructura de la economía, ya en el 2019, solo representó el 13,96 (GSO, 2020). Aun así, Vietnam se ha convertido en uno de los principales exportadores mundiales de pimienta, anacardo, café, arroz, etc., a partir de las transformaciones de la gestión

**Gráfico 2**  
**Crecimiento y proyección del PIB de Vietnam (2009-2021) en %**



Fuente: Elaboración del autor con datos de *General Statistics Office*, gso (2021).

y el apoyo gubernamental que han sido estimulantes para promover la productividad laboral.

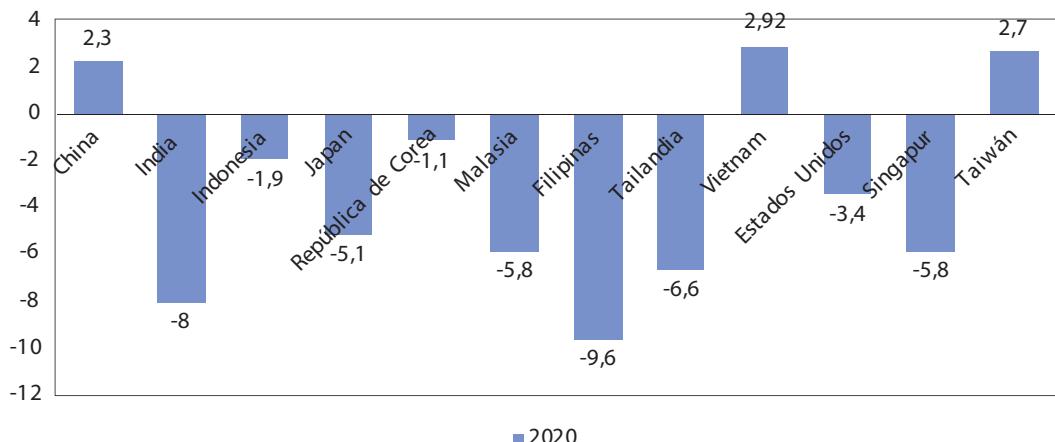
Indudablemente la Covid-19 ha impactado severamente sobre la estabilidad económica mundial. En ese sentido, las instituciones financieras internacionales (IFI) vaticinaron a esta nación como una de las pocas con crecimiento. La principal razón ha sido la aplicación de rigurosas medidas de cuarentena nacional y de cierre de fronteras primero desde los inicios de la pandemia. Ello condujo a que en poco tiempo pudiera desarrollar la reactivación de la producción más rápido que otras naciones del área y adecuar algunas exportaciones a la demanda del momento, en particular de productos sanitarios. Otros países, con economías más grandes en el sudeste asiático

sufrieron caídas severas como son los casos de Tailandia, Singapur y Malasia.

El rápido y constante crecimiento vietnamita, unido a las políticas gubernamentales implementadas, auguraba un crecimiento para 2020 de casi el 7%. Ello significaba uno de los mayores aumentos del PIB en la región. Posteriormente, con el impacto de la Covid-19, las proyecciones de abril situaban a Vietnam en una situación ventajosa (4%), pero después los pronósticos siguieron a la baja a partir de la agudización de la situación global. No obstante, las perspectivas estuvieron por encima de las de países más desarrollados y los resultados del año lo demostraron.

Además de una excelente respuesta doméstica a la pandemia, el gobierno creó suficiente espacio fiscal para implementar un

**Gráfico 3**  
**Crecimiento estimado del PIB en economías seleccionadas y real vietnamita en 2020**



Fuente: Elaboración del autor con datos de FMI (2021).

ambicioso estímulo de gasto público. A finales de 2019, el nivel de la relación deuda pública/PIB era aproximadamente un 7% más bajo que en 2016 y las autoridades habían acumulado enormes reservas de efectivo. En el espíritu de la economía keynesiana, el gobierno puede, por tanto, mejorar tanto la demanda agregada a corto plazo como la oferta agregada a largo plazo gastando más y mejor (Morisset, 2020). Los resultados del 2020, en comparación con otros países, fueron exitosos (gráfico 3).

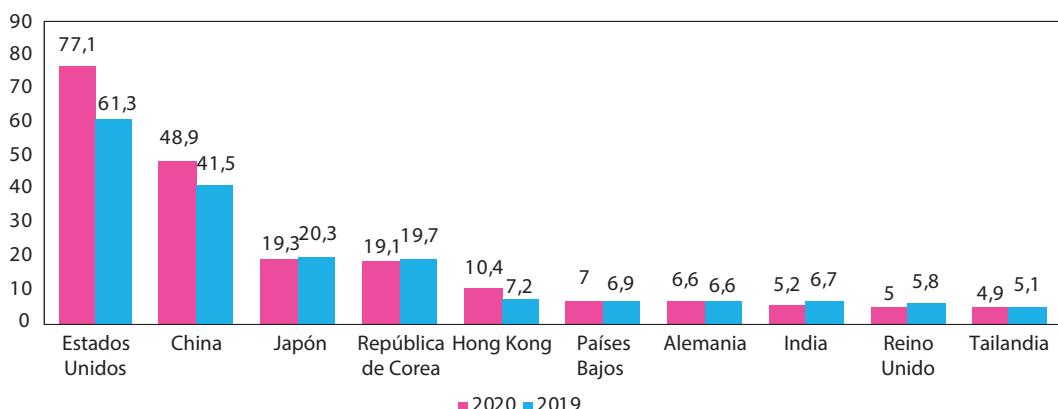
La industria orientada a la exportación volvió de nuevo a ser el principal motor de crecimiento de la economía de Vietnam. El valor de las exportaciones creció un 7% interanual al cierre del 2020 para alcanzar los 282 650 millones de dólares. Puede decirse que incluso un grupo de productos tuvieron mayores ventas que en relación con el 2019, especial-

mente las máquinas, equipos, herramientas e instrumentos con un crecimiento de un 48,6%; hierro y acero (25,1%), computadoras, productos eléctricos y componentes (24,1%), madera y productos madereros (16,2%), por citar algunos ejemplos. No obstante, hubo una reducción de las ventas de teléfonos y partes en un 0,4% en comparación con el año anterior. Pese a ello estos últimos fueron los productos de mayor valor de exportación por 51 184 millones de dólares (General Department of Vietnam Customs, 2021). Se mantuvo Estados Unidos como el mayor destino de las exportaciones vietnamitas y el de mayor crecimiento, seguido por China (gráfico 4).

Si bien, Estados Unidos constituye un mercado relevante para las exportaciones, no es así para las importaciones, país con el que Vietnam tiene un gran superávit comercial

Gráfico 4

**Diez principales destinos de las exportaciones de Vietnam en los primeros nueve meses de 2020 en miles de millones de dólares**



Fuente: General Department of Vietnam Customs (2021).

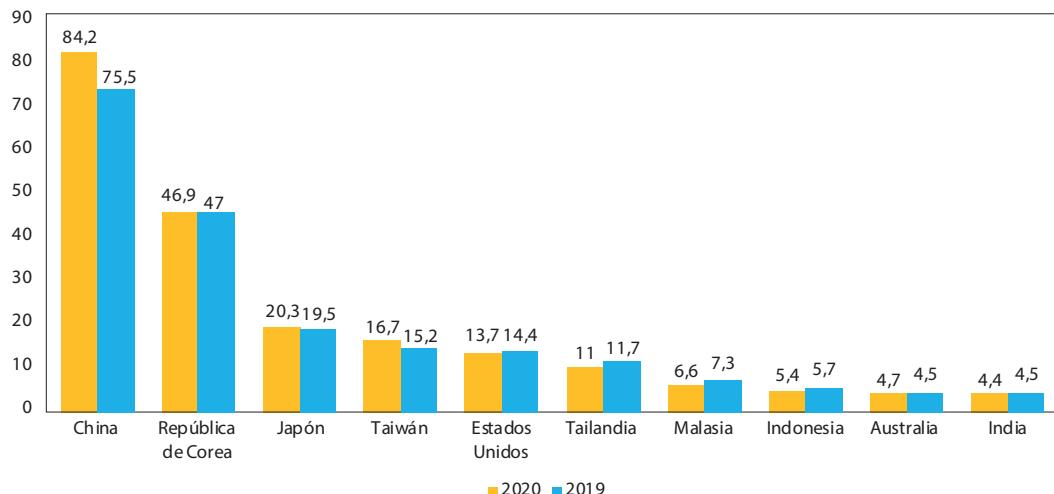
desde hace varios años. Sin embargo, China constituye su principal socio y también suministrador. Al ser el gigante asiático otra de las economías que más rápido inició la reanimación en 2020 y la cercanía, permitió aumentar las compras vietnamitas (gráfico 5).

El crecimiento económico vietnamita está dado, en gran parte, por su orientación a las exportaciones. Los esfuerzos han conducido a que no solo se eleve el comercio total del país, sino también el superávit comercial (gráfico 6). No obstante, una parte de las importaciones está determinada por un volumen importante de compras en el exterior de materiales e insumos. Entre los desafíos presentes, Vietnam está entre los países más expuestos a la demanda final de Estados Unidos, China y Europa después de Singapur y Taiwán. Particularmente con la nación americana, Vietnam es el segundo más

expuesto después de México (United Nations, 2020). Ello le genera desafíos sobre todo en momentos de crisis económica mundial o de tensiones sino-estadounidenses, por citar solo dos amenazas, aunque se abren oportunidades.

Las afectaciones de la Covid-19 continuarán en 2021 y aunque las IFI pronostiquen elevados crecimientos para este año, lo cierto es que los impactos a la estabilidad económica mundial continuarán siendo negativos, a partir de los rebrotes que están ocurriendo. Por tanto, no deben esperarse elevados índices, salvo en economías particulares, entre las que se puede citar a Vietnam. Enero de 2021 definió un nuevo rumbo a seguir por la nación indochina, a partir de la celebración del XIII Congreso del PCV. Este enfatizó el camino al desarrollo, donde el rol de la innovación será cada vez más importante, a partir de una nueva

**Gráfico 5**  
**Diez principales destinos de las importaciones de Vietnam en miles de millones de dólares en los primeros nueve meses del año**



Fuente: General Department of Vietnam Customs (2021).

estrategia para el período 2021-2025, 2030 y hacia el 2045.

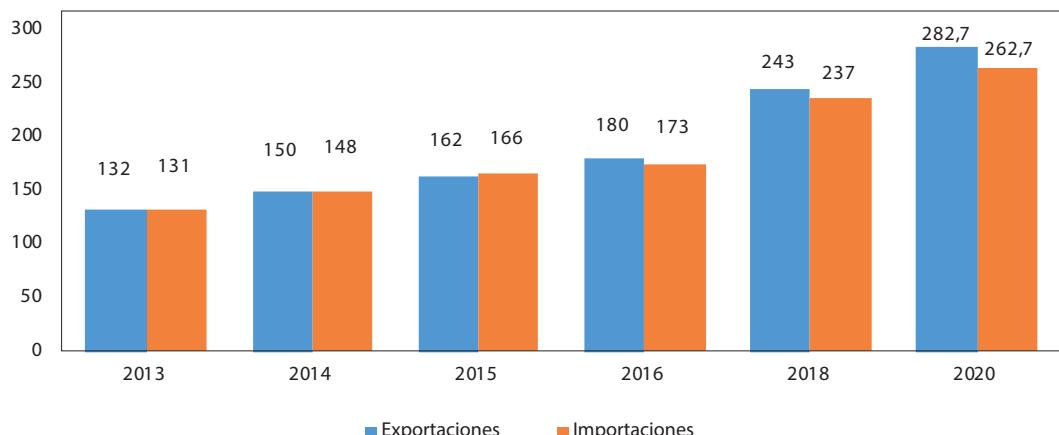
Ha habido pasos positivos hacia el desarrollo de la economía, incluido el fuerte impulso del gobierno para la economía digital, el aumento de la inversión en I+D y la participación, cada vez más profunda, de las empresas vietnamitas en el sector manufacturero de alta tecnología. Para unirse a las filas de países desarrollados, Vietnam tendrá que hacer la transición de un modelo basado en recursos y mano de obra a uno impulsado por alta tecnología e innovación. Al mismo tiempo tendrá que invertir más en capital humano y mejorar sus IDH (Le Hong, 2021).

Vietnam fue en el 2019, el tercer destino mayor de las IED en el sudeste asiático después

de Singapur e Indonesia con un valor de 16 mil millones de dólares e incluso atrajo mayor volumen que Corea del Sur y Taiwán. Tras el conflicto comercial potenciado en el propio año entre Estados Unidos y China, compañías como Intel de Estados Unidos, Nintendo y Kyocera se trasladaron de China a Vietnam (Unctad, 2020). El país emergió como uno de los destinos principales en el sudeste asiático para inversores estadounidenses que buscaban salir de China, al ofrecer varias opciones para entrar al mercado. Una importante razón es que posee formas y opciones de estructura corporativa más comunes para los inversores estadounidenses y europeos.

En 2020, ante una caída de la inversión global derivada de la incertidumbre provocada

**Gráfico 6**  
**Exportaciones e importaciones de Vietnam en el período 2013-2020**  
**en miles de millones de dólares**



Fuente: Elaboración del autor con datos de General Department of Vietnam Customs (2021).

por el avance del coronavirus, las perspectivas fueron conservadoras. El buen manejo de la Covid y el reimpulso de la economía en el propio período, mientras otras economías estaban enfrentando un aumento de los infestados por la Covid-19, permitieron atraer un monto total de 23,5 mil millones de dólares de IED hasta octubre del propio año, entre capital registrado, adicional y adquisiciones en acciones. Tan solo en capital registrado hubo 2100 nuevos proyectos por valor de 11,7 mil millones de dólares y 907 proyectos por valor de 5,7 de capital adicional. Los mayores inversores en el 2020 fueron Singapur con 7,5 mil millones de dólares (31,9% del total de IED), Corea del Sur con 3,4 mil millones de dólares (14,6%) y China con 2,2 mil millones de dólares (9,2%) (Ministry Planning and Investment of Vietnam, 2020).

El aporte de la comunidad vietnamita en el exterior y su apoyo a la economía nacional fue relevante. Hasta octubre de 2020, el 6,8% de las inversiones totales en el país, tuvo como origen los vietnamitas de ultramar con un monto de 1,3 mil millones de dólares en IED en 362 proyectos, procedentes de 27 países. Financieramente en apoyo a la Covid-19 realizaron donaciones por valor de 1,5 millones de dólares, así como suministros sanitarios; en tanto, ante las afectaciones por las inundaciones en las provincias centrales apoyaron con 1,4 millones de dólares y mercancías para las familias damnificadas. El envío de remesas a Vietnam por los vietnamitas residentes en el exterior fue en 2020 de 15 mil 700 millones de dólares, una cifra que se redujo por el impacto de la Covid-19, sin embargo, figuró entre los nueve receptores mundiales

(Ministry Planning and Investment of Vietnam, 2021).

La atracción de IED ha sido un factor importante y su incorporación a las CGV, y debido a ello, es el octavo país en el mundo con mayor crecimiento en las exportaciones después de Singapur, Hungría, Malasia, Polonia, Reino Unido, República de Corea y Alemania (United Nations, 2020). Es decir, se encuentra por encima de Japón y China, sin embargo, transformar este proceso y avanzar hacia una industria nacional con mayor competitividad e innovación, solo se ha manifestado en algunos sectores particulares como las telecomunicaciones y automotriz, a partir de las inversiones de los grupos Viettel y Vinfast, este último logró diseñar la primera marca de auto vietnamita.

En el propio proceso de confrontación entre Estados Unidos y China, unido al cambio de modelo chino centrado más en el consumo interno que provocó un aumento de los costos laborales, más el impacto negativo de la pandemia que produjo interrupción en cadenas de suministros; reforzó el interés de varias empresas por salir del territorio del gigante asiático. En ese sentido, un conjunto de empresas decidieron relocalizarse en el Sudeste Asiático. Vietnam ha devenido como el principal destino (figura 1). A la vez, ha sido catalogado como uno de los mercados emergentes de mayor potencial elegido por los ejecutivos de la actividad de logística después de la India (16%) y China (15%) con un 9%, al que le sigue posteriormente Brasil (6%) e Indonesia (5%) (Agility, 2020). Ello sin mencionar la reactivación de la economía en tan poco tiempo en medio de la compleja situación, debido a

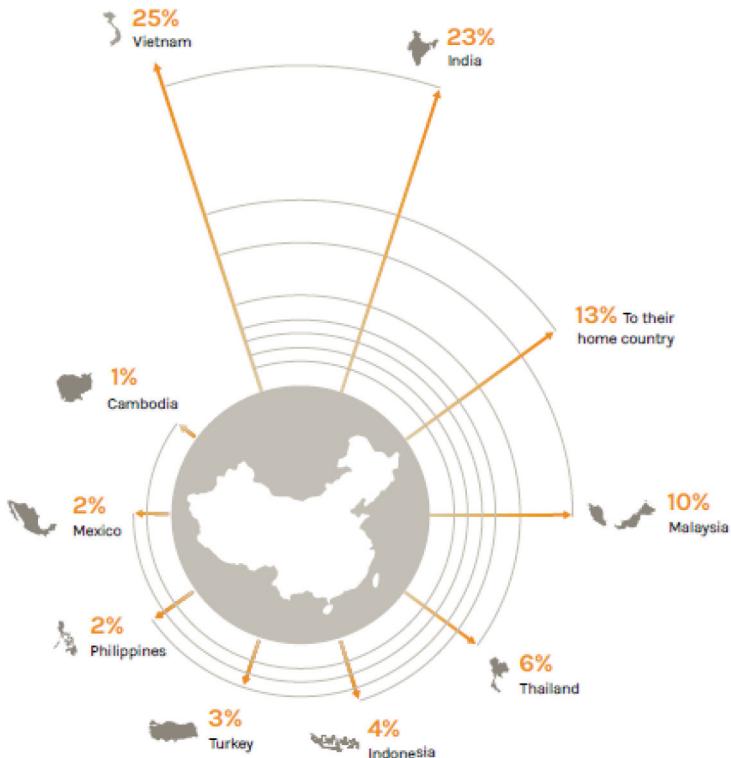
sus efectivas políticas y los largos períodos sin contagios en 2020.

### **ACTIVISMO DIPLOMÁTICO Y ECONÓMICO INTERNACIONAL. SU RELEVANCIA GEOPOLÍTICA**

Como parte de la Renovación (*Doi Moi*), Vietnam impulsa el desarrollo de una economía de mercado orientada al socialismo. Para ello, como miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en su mayor relacionamiento con el resto del mundo necesita ser reconocido como economía de mercado. Tal reconocimiento contribuye a acelerar el desarrollo económico mediante mayores inversiones y oportunidades comerciales para el país. Hasta enero de 2018, solo 69 naciones le habían reconocido como economía de mercado, una de las razones del despliegue de la diplomacia económica (ANT Consulting, 2018).

Su activismo internacional en los últimos 15 años ha sido parte de la estrategia de la renovación de la política exterior, y su intención de participar en la integración económica internacional, tras un plan de trabajo de conformidad con la estrategia nacional de desarrollo con la visión 2020. En ese sentido, se enfocó en prepararse para la firma de acuerdos de libre comercio, bilaterales y multilaterales, promover la cooperación integral y eficiente con la ASEAN y los países de Asia-Pacífico. A la vez, se propuso consolidar y desarrollar la cooperación bilateral confiable con socios estratégicos; aprovechar efectivamente las oportunidades, así como minimizar los problemas y los riesgos tras su adhesión a la OMC en 2007.

**Figura 1**  
**Principales destinos de las empresas que salen de China**



Fuente: Agility (2020)

Para ello, el país implementó su política exterior multidireccional a través de tres mecanismos clave: Asociaciones Estratégicas/Integrales, acuerdos comerciales y multilateralismo. Las Asociaciones Estratégicas/Integrales mejoran la cooperación bilateral en una amplia gama de áreas con socios fundamentales, proporcionando beneficios económicos, políticos y de seguridad. El léxico de política exterior vietnamita incluye varios

términos para definir el nivel y la cantidad de mecanismos para implementar sus asociaciones. Son en orden creciente de profundidad: Asociaciones Integrales, Asociaciones Estratégicas, Asociaciones Estratégicas Extensivas, Asociaciones Estratégicas Integrales y Asociaciones Estratégicas Cooperativas Integrales. El contenido de cada asociación varía, siendo las Asociaciones Integrales menos denso en la naturaleza (Chapman, 2017). Incluir la cate-

**Tabla 1**  
**Tipos de asociaciones de Vietnam**

PAÍS	TIPO DE ASOCIACIÓN	FECHA ESTABLECIDA
China	Asociación Estratégica Cooperativa Integral	2008 (renombrada en 2013)
Rusia	Asociación Estratégica Integral	2001 (inicialmente Asociación Estratégica) 2012
India	Asociación Estratégica Integral	2007 (inicialmente Asociación Estratégica) 2016
Japón	Asociación Estratégica Extensiva	2006 (inicialmente Asociación Estratégica) 2014
España	Asociación Estratégica	2009
Corea del Sur	Asociación Estratégica	2009
Reino Unido	Asociación Estratégica	2010
Alemania	Asociación Estratégica	2011
Italia	Asociación Estratégica	2013
Francia	Asociación Estratégica	2013
Tailandia	Asociación Estratégica	2013
Indonesia	Asociación Estratégica	2013
Singapur	Asociación Estratégica	2013
Malasia	Asociación Estratégica	2013
Filipinas	Asociación Estratégica	2015
Australia	Asociación Estratégica	2009 (inicialmente Asociación Integral) 2018
Nueva Zelanda	Asociación Estratégica	2020
Brasil	Asociación Integral	2007
Argentina	Asociación Integral	2010
Estados Unidos	Asociación Integral	2013
Myanmar	Asociación Integral	2017
Chile	Asociación Integral	
Dinamarca	Asociación Integral	
Sudáfrica	Asociación Integral	
Venezuela	Asociación Integral	
Ucrania	Asociación Integral	

Fuente: Elaboración del autor con datos de Chapman, 2017 y *Vietnam Plus* (-).

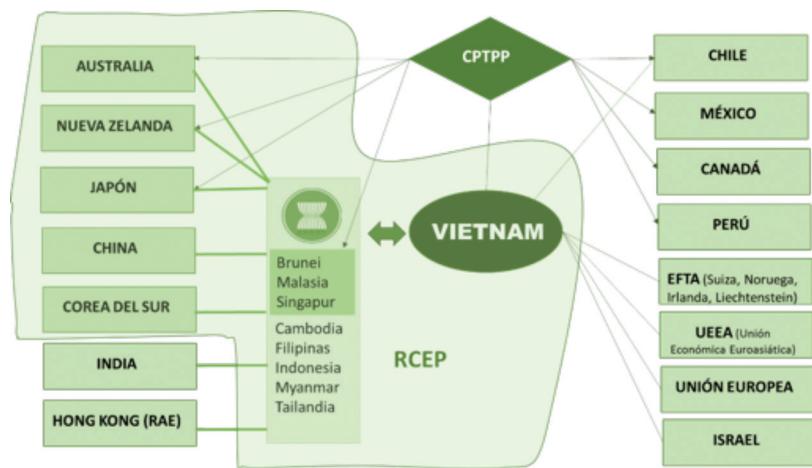
goría de Amistad Tradicional y Cooperación que solo tiene con países como Laos y Cuba, entre otros.

Vietnam se encuentra ubicado en una posición geopolítica estratégica en el corazón de la ASEAN y muy cerca de China. Si bien ha sido punto de competencia en el pasado y presente, no puede desestimarse que lo sea en el futuro. Es un pequeño país, que ha demostrado, a través de la historia, su capacidad para enfrentar a grandes países y salir victorioso. La relación

con las potencias es una de sus importantes políticas estratégicas en sus relaciones externas (Luong, 2012).

Ello implica que su política hacia China y Estados Unidos pasa por una triangulación de las relaciones y Hanoi actúa cuidadosamente para evitar choques o estar en el centro del conflicto entre estas dos grandes naciones. La propia estrategia estadounidense busca convertir a este país en socio. En particular para Estados Unidos la Asociación Integral con Vietnam le

**Figura 2**  
**Tratados de libre comercio firmados por Vietnam**



Fuente: Elaboración del autor.

confirma como un jugador estratégico en la región (Landler, 2017).

La diplomacia económica emprendida por Vietnam le ha permitido una mayor inserción en un grupo de mecanismos internacionales que le ha proporcionado beneficios. La efectividad de su participación ha estado relacionada con el importante rol del gobierno vietnamita. Ello ha permitido, que sin ser uno de los países asiáticos con más acuerdos de libre comercio (TLC), se haya incorporado en proyectos importantes como el Acuerdo Progresivo e Integral de Asociación Transpacífico (CPTPP), el Acuerdo UE-Vietnam y más recientemente a la Asociación Económica Regional Integral (RCEP). Incluso fue el primer país en firmar un TLC con la Unión Económica Euroasiática (UEEA). Llama la atención que Vietnam tiene TLC con la mayoría de las

economías más grandes del mundo, excepto con Estados Unidos (figura 2).

Vietnam es particularmente importante dentro de los esquemas de deslocalización industrial que están protagonizando los países más desarrollados de Asia. Los principales inversores en Vietnam han sido en los últimos años Corea del Sur, Singapur, Japón, Taiwán, Hong Kong (RAE), China. Mientras las inversiones de Estados Unidos y países europeos son marginales en relación con las cantidades que invierten en el resto de ASEAN. Para destacar la mayor fábrica de Samsung, la segunda mayor de Nike y una de las mayores de Intel están en Vietnam. El atractivo del país se ve ampliado por su activismo en la participación de acuerdos comerciales (ASEAN, UEEA, UE, CPTPP) su estabilidad política y económica y su demografía favorable con una

elevada población juvenil. Además, es una plataforma para acceder tanto a Laos como a Cambodia y viceversa. Sobre todo el puerto vietnamita de Da Nang constituye la puerta comercial por vía marítima de Laos.

El país asiático en estos momentos tiene una gran relevancia para varias potencias dado su valor geopolítico. No es casual el reforzamiento de los lazos de Japón con Hanoi, al punto que la primera visita del actual primer ministro, Yoshihide Suga fue a la nación del Sudeste Asiático en 2020 (acercamiento en su proyección de cooperación frente a los conflictos con China), también la del primer viaje del presidente chino, Xi Jinping en su segundo mandato en 2017, aunque también había visitado el país en 2015; en tanto, en cuatro años, dos presidentes estadounidenses realizaron giras oficiales a dicha nación, Barack Obama en 2016 y Donald Trump en 2017 y 2019.

La pandemia ha cambiado la naturaleza de la diplomacia, en especial el estilo algo anticuado que más favorecía la Asean: consultas frecuentes, negociaciones informales y fomento de la confianza a través de reuniones y retiros, ninguno de los cuales es posible dadas las restricciones. Vietnam ha mostrado liderazgo y ha sido engranaje para el desarrollo de importantes eventos no solo como presidente de la Asean y miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en 2020. Puede señalarse la probada habilidad como sede de importantes foros regionales y reuniones de alto nivel de relevancia global como la Cumbre Estados Unidos-Corea del Norte en 2019. Impresionante fue la temprana respuesta vietnamita al coronavirus. Diplomáticamente, Vietnam ha

tenido que tomar en 2020 un rol fundamental. En medio de las complejidades mundiales, con su liderazgo contribuyó a preservar la unidad y solidaridad de la Asean (Huong, 2020).

La presidencia de Vietnam en la Asean en 2020, constituyó en medio de los desafíos una gran oportunidad, que le permitió demostrar su fortaleza como actor regional y su diplomacia digital. La celebración de las 36 y 37 cumbres del bloque y las reuniones paralelas donde se aprobaron más de 80 documentos contribuyeron a resaltar el buen desempeño de Hanoi y el éxito de las reuniones de alto nivel. A la vez, la persistencia, el pragmatismo y la paciencia que caracteriza a Vietnam contribuyeron a la adopción de cinco declaraciones en la Cumbre del Este de Asia, hecho sin precedentes en la historia de la magna cita. Bajo la conducción de Vietnam, se estableció el Grupo de Trabajo del Consejo Coordinador Asean sobre Emergencias de Salud Pública y se convocó a una cumbre virtual especial del mecanismo y también de Asean+3 (China, Japón y la República de Corea) sobre la Covid-19 en abril de 2020.

Vietnam ha demostrado su responsabilidad ante la comunidad internacional al enviar fuerzas de paz para cumplir las misiones de la ONU. Hasta ahora ha enviado unos 200 efectivos a la República Centroafricana y Sudán del Sur para unirse a la lucha contra la pandemia, mientras llevan a cabo su misión de mantenimiento de la paz de la ONU en el país. Está asumiendo ciertos roles de poder intermedio mientras no se ha identificado como tal. Vietnam parece permanecer categóricamente reacio y circunspecto a asumir el estatus de potencia media en sus declaraciones públicas y registros oficiales, como los documentos del

Partido en sus congresos nacionales y el Libro Blanco de Defensa (Huynh, 2021).

### **DESEMPEÑO DE VIETNAM ANTE LA COVID-19**

Vietnam ha sido uno de los actores internacionales que mejor se ha desempeñado, no solo en el combate interno frente al coronavirus, sino también en la cooperación internacional. Ello se debe a las condiciones de infraestructuras creadas, incluso en el 2019 se ubicaba entre los cinco principales exportadores de determinados insumos sanitarios que permitieron reforzar su posición ante la Covid-19 en el 2020. Pese a ser una de las últimas economías más dinámicas, y una de las que menos se hace referencia internacional, ha sobresalido por sus capacidades internas.

Una de las razones de su desempeño interno ante la pandemia, más allá de las políticas gubernamentales está relacionado con el gasto dedicado a la salud dentro del PIB. En comparación con los demás Dragones y Tigres Asiáticos, Vietnam destinó el 5,92% de su PIB al sector sanitario solo superado por Corea del Sur (7,56%) en 2018. Tan solo al combate de la pandemia le destinó adicionalmente un 0,2% del PIB (BM, 2020b). Por otro lado, la principal medida de impacto y a su vez simple, fue el cierre inmediato de fronteras.

La relevancia vietnamita en el escenario global, no aumentó tanto por su exitoso enfrentamiento a la Covid, como por su proactividad en la condición de donante al resto del mundo. Vietnam se posicionó en la asistencia internacional, junto a otras economías de la región con gran experiencia como China, Taiwán, Corea del Sur y Japón y despliega

una diplomacia sanitaria activa. El apoyo de la nación indochina fue tanto a países desarrollados, entre ellos, Estados Unidos, Reino Unido o Italia como a países subdesarrollados (figura 3). La asistencia involucró a países prioritarios en su política exterior, incluyendo aquellos que han sido rivales, como parte de su política de “ser amigo y socio confiable” bajo el principio de los tres no: no alianza, no bases en el país y no se asociará con una de las partes para oponerse a otra (Ministerio de Defensa de Vietnam, 2019).

Vietnam se ubicó en el 2019 como el segundo principal exportador mundial de vestidos de protección y el quinto de mascarillas (gráfico 7). Con el avance de la Covid-19 en el 2020 la nación asiática logró desplegar su propia tecnología que le permitió desarrollar los kits de prueba con una elevada calidad. En ese sentido, pudo emprender acciones de apoyo a otras naciones entre ellas Estados Unidos, Alemania, Ucrania, Cuba, etc.

Vietnam fue uno de los primeros países en tomar medidas y ser uno de los más exitosos en el enfrentamiento de la pandemia. No obstante, el segundo trimestre tuvo severas afectaciones que le condujeron a tener la mayor caída del PBI desde 1986 (0,4%). Pese al rebrote que hubo en el mes de julio, estableció medidas estrictas para emprender la recuperación económica inmediata mediante la reactivación de la producción nacional y las actividades comerciales. El cierre de fronteras indudablemente impactó sobre el comercio y las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas (Pymes) cuya intervención del Estado fue importante para impedir un acelerado crecimiento de la deuda y una caída

**Figura 3**  
**Principales donaciones realizadas por Vietnam a diferentes países en 2020**



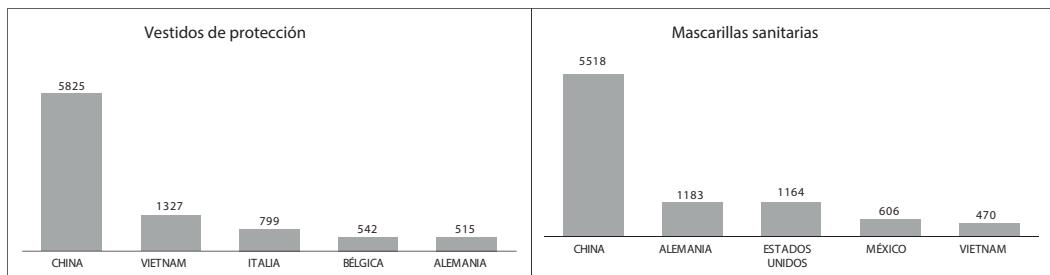
Fuente: Elaboración del autor con datos de diversas fuentes vietnamitas.

de la inversión. En ese sentido, el desembolso de la inversión pública contribuyó a mantener el avance del desarrollo de infraestructura lo que podría contribuir a un crecimiento de al menos 0,4% en el PIB (GSO, 2020). Por ello, se promovió la inversión pública en grandes proyectos de construcción como el Metro de Hanoi, o las autopistas en construcción, así como otros programas en Hanoi, ciudad Ho Chi Minh y Quan Ninh.

Lo positivo de la nación asiática fue su rápida respuesta mediante el cierre de fronteras, en particular con China desde sus inicios

y luego con países europeos. Lanzaron una amplia campaña nacional de información con atractivos mensajes e incluso una de las canciones vietnamitas se volvió viral en las redes sociales a nivel mundial. Cuando apenas el país llegaba a tener sus primeros enfermos comenzó a poner en confinamiento todos los territorios con más de 10 mil habitantes que estaban cerca de la capital. A partir de marzo, estableció cuarentena obligatoria de 14 días para todo el que entrara al país en centros de aislamientos. Cualquier pasajero que llegara a los principales aeropuertos debía

**Gráfico 7**  
**Exportaciones de productos relacionados con la Covid-19 en millones de dólares**



Fuente: Elaboración del autor con datos de Jetro (2020).

someterse al control médico. La movilización nacional y el cierre de negocios permitieron no expandir la pandemia.

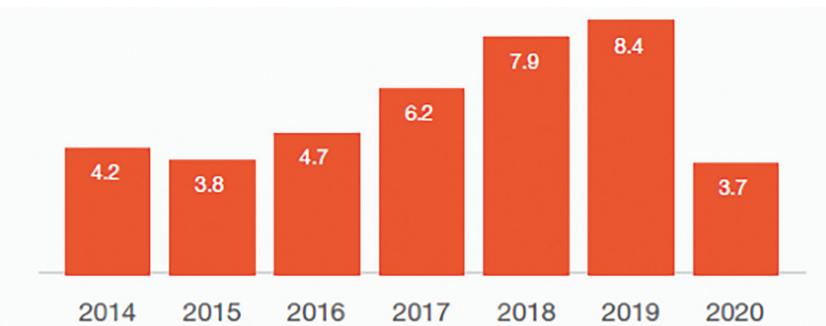
Si bien la Covid-19 afectó una serie de indicadores macroeconómicos en Vietnam, hay que destacar las acciones gubernamentales para impedir impactos mayores. La tasa de desempleo se situó en 2,50% en septiembre de 2020, luego de que en junio del propio año tocara el punto más alto 2,7% (Ceic, 2021). El gobierno vietnamita emitió el Decreto 41, en abril, extendiendo los plazos de pagos de impuestos y tarifas de alquiler de tierras. La mayoría de los sectores se extendió por cinco meses, mientras a los individuos y hogares los plazos de los impuestos se extendieron hasta el cierre del año. Por otro lado, el primer ministro emitió la Directiva 11/2020 sobre medidas para ayudar a las empresas afectadas. En lo financiero se redujeron las tasas de interés por parte del Banco Estatal (Central) entre 0,5 y 1% y ordenó a los bancos comerciales hacer lo mismo. Se aplicó en las zonas de mayores problemas económicos el sistema del cajero

automático de arroz gratis para las personas más desfavorecidas (Falak, 2020).

Por otro lado, se realizó un estudio por una entidad de Singapur en el que se analizaron 23 países y se realizaron entrevistas a 12 500 personas que permitió elaborar un Índice Global de Crisis. En este, Vietnam constituyó el segundo país más exitoso al evaluarse de manera general. Al analizar el grado de enojo y frustración con el avance de la pandemia, la nación indochina mostró el índice más bajo. En tanto, en relación con mantener al público informado con noticias actualizadas ocupó la tercera posición con 94% del voto favorable y el segundo en cuanto a la proyección y respuesta de los líderes, así como de la actuación de la comunidad local, ambos después de China (Toluna, 2020).

El sector del turismo fue severamente impactado, al no lograr en el año la meta de recibir 20 millones de turistas extranjeros. La estrategia desarrollada por el país condujo a que al menos en los seis primeros meses del año el país recibiera 3,7 millones de visitantes

**Gráfico 8**  
**Arribo de turistas en los seis primeros meses del 2020 en millones de personas**



Fuente: PwC (2020).

foráneos. Esta fue la cifra más baja desde 2015 (gráfico 8). Vietnam cada vez se está ubicando más como un destino regional importante, a pesar de la competencia de sus vecinos Tailandia, Indonesia y Singapur.

Aunque se venía pronosticando un crecimiento de la economía digital en Vietnam y las oportunidades, a partir de los ingresos que podría obtener, la Covid-19 aceleró todos los procesos vinculados a este sector. En especial esta nación concibe que será una donde más crecerán los beneficios, a partir de una expansión del comercio electrónico, el turismo *online*, las comunicaciones y los procesos de incursión en taxi. Si bien fue la cuarta economía en el 2019 que obtuvo mayores beneficios en el sudeste asiático con 12 mil millones de dólares, después de Indonesia, Tailandia y Singapur; para el 2025 se prevé que sea la tercera (gráfico 9).

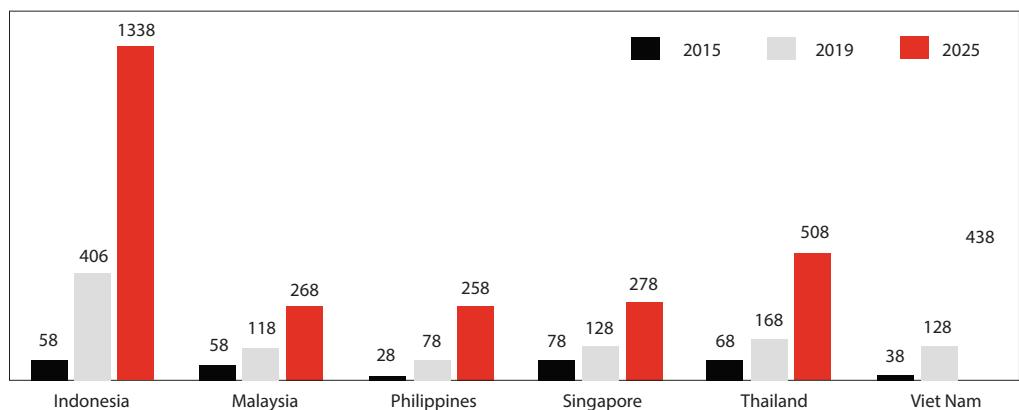
En resumen, algunos de los fundamentos políticos y económicos que determinaron la relevancia de Vietnam en el 2020 fueron:

1. Su respuesta eficiente ante la pandemia derivada, en primer lugar, de la tradición confuciana que caracteriza al país de obedecer rigurosamente las indicaciones gubernamentales en su mayoría y la experiencia obtenida tras el impacto de la pandemia Sars en 2003. A la vez, fue de los primeros países en cerrar las fronteras con cuarentenas de 14 días en centros de aislamiento, seguidas de 14 días más en hogares. Las medidas económicas se centraron en fomentar la inversión pública. La eficaz gestión vietnamita fue visibilizada en los medios de comunicación globales. Ello propició un crecimiento ostensible de la reputación de Vietnam (figura 4).

2. La transformación vietnamita de receptor en donante internacional para el enfrentamiento a la Covid-19, incluso a naciones desarrolladas como Estados Unidos y países europeos. Ello le permitió desplegar su diplomacia sanitaria justo en momentos que se destacaba en la coordinación de acciones regionales en el marco de la Asean y potenció la diplomacia digital

Gráfico 9

## Beneficios de la economía digital en el sudeste asiático en miles de millones de dólares



Fuente: PwC (2020).

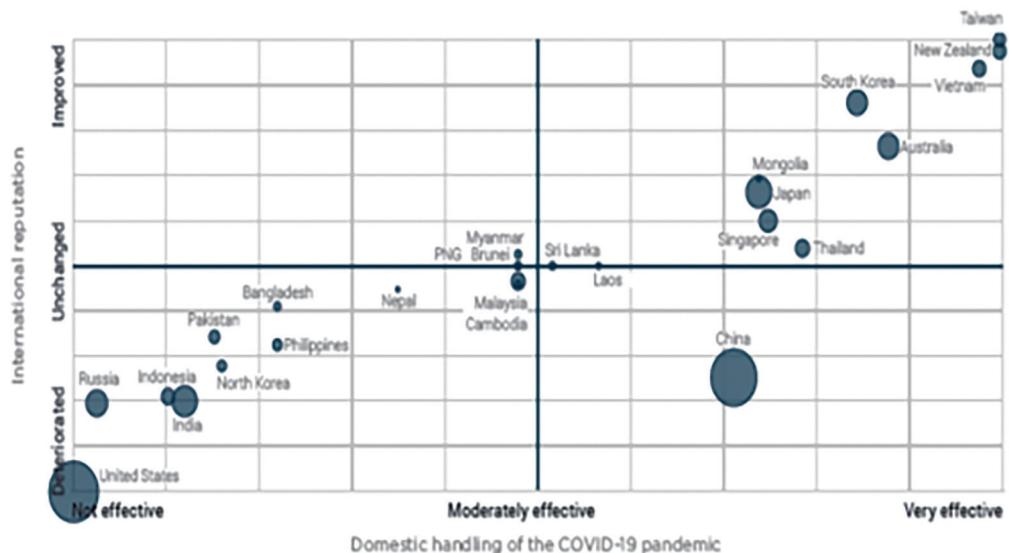
con gran éxito en la coordinación del bloque para enfrentar regionalmente el coronavirus mediante el mecanismo Asean+3.

3. El refuerzo de la industria de la producción sanitaria para la exportación incluyó apoyo gubernamental en la reducción de tarifas para materiales raros, para ventiladores pulmonares, eliminación temporal de aranceles para productos para la elaboración de vestidos de protección, así como de lista de bienes elegibles para la prevención y control de infecciones respiratorias agudas. A la vez, realizó restricciones de cuotas a las cantidades de exportación de arroz en consultas regulares entre el Ministerio de Industria y Comercio y el primer ministro. Mientras realizó prohibición de exportaciones de 37 productos farmacéuticos y restringió la entrada de determinados animales vivos para prevenir futuras pandemias. Todo ello permitió competir con economías mayores y captar grandes solicitudes.

4. Vietnam fue uno de los 38 países en el mundo con candidatos vacunales contra la Covid-19 y con un sistema de gestión de calidad que cumple con los estándares de la OMS. El candidato vietnamita que utiliza tecnología recombinante es desarrollado por la Academia de Medicina Militar y la compañía *Nanogen Biopharmaceutical* y es uno de los 63 aprobados por el organismo internacional (OMS, 2021). Aunque ya existen algunas vacunas que se están utilizando internacionalmente, no todas son efectivas y el lanzamiento de una vacuna de la nación indochina le posicionaría con una mayor influencia regional e incluso global.

5. El estimado del PIB de Vietnam ascendió en 340 mil millones de dólares, lo que le convirtió en la cuarta mayor economía del sudeste asiático sobre pasando a Singapur (337 mil millones de dólares) y Malasia (336,3 mil millones de dólares). Por delante están como mayores economías Indonesia

**Figura 4**  
**Reputación internacional y manejo de la Covid-19**



Fuente: Lemahieu y Leng (2020).

(1,08 billón de dólares), Tailandia (509,2 mil millones de dólares) y Filipinas (367,4 mil millones de dólares) (Kylie, 2020).

A ello debe añadirse que, a partir del avance de la Covid-19 y su persistencia, el gobierno vietnamita asumió el enfoque de la inteligencia artificial (IA) desde un ángulo más amplio en el marco de la gestión del Estado, formulación de políticas y marcos legales, recursos humanos, infraestructuras y base de datos. La pandemia contribuyó a un impulso de la transformación digital nacional, la que avanzó en 2020 a un ritmo jamás visto en el país. Ello permitió la implementación exitosa del aprendizaje a distancia en solo un mes en centros educativos y la celebración de

reuniones en línea por parte de las instituciones estatales. A la vez, incidió positivamente sobre el despliegue de la diplomacia digital en momentos que presidió el bloque Asean y las diversas reuniones paralelas.

## CONCLUSIONES

Vietnam con su dinamismo económico y resiliencia ha mostrado ser el último de los Tigres Asiáticos. Particularmente en el 2020 demostró su gran resistencia al ser de las pocas naciones en el mundo que tuvieron crecimiento del PIB (2,91%). A la vez en el año logró transformarse en la cuarta economía más grande del sudeste asiático y ya compite en

ciertos indicadores con algunos de los Tigres Asiáticos. Aun cuando el Partido y gobierno vietnamitas no se planteen convertirse en un poder medio, lo cierto es que la nación asiática es una potencia media incipiente que devendrá en actor relevante en la mitad del siglo XXI, de seguir el rumbo previsto.

El dinamismo de la economía en el 2020, bajo la nueva normalidad, permitió aumentar su relevancia en la red productiva y la cadena de suministros globales al no detenerse ese proceso mientras otros nodos si lo hicieron. El 2020 fue un año dinamizador para la imagen de Vietnam en el escenario no solo asiático, sino también global a partir de su rápida respuesta ante la Covid-19, pero también en su despliegue como cooperante internacional elevando el rol de la diplomacia sanitaria. Por otro lado, la presidencia Asean le generó una oportunidad para mostrar su liderazgo más allá de los eventos planificados desde períodos anteriores y poder ejecutar una diplomacia digital eficiente. No son pocos los retos que debe enfrentar la economía vietnamita, especialmente en el sector financiero, pero los resultados del 2020 ofrecen lecciones incluso a economías avanzadas.

## REFERENCIAS

- Agility. (2020). *Top 10 Emerging Markets in 2020*. Disponible en [www.agility.com/2020Index](http://www.agility.com/2020Index)
- ANT Consulting. (2018). Vietnam is recognized by 69 countries as A Market Economy: opportunities to promote trade and Investment. Disponible en [http://www.antconsulting.vn/news/Vietnam-is-recognized-by-69-countries-as-a-market-](http://www.antconsulting.vn/news/Vietnam-is-recognized-by-69-countries-as-a-market)
- [economy-opportunities-to-promote-trade-and-investment.html](https://www.vietnam-briefing.com/news/vietnam-issues-incentives-counter-covid-19-impact.html/).
- BAD. (2020a). Key Indicators for Asia and the Pacific. Asian Development Bank. ISSN 0116-3000. Doi: <https://dx.doi.org/10.22617/fls200250-3>.
- BAD. (2020b). *Asian Development Outlook 2020 Update. Wellness in worrying times*. Asian Development Bank. Disponible en <https://www.adb.org>
- BM. (2020a). Datos. Disponible en <https://datos.banco-mundial.org/indicator>.
- BM. (2020b). Indicators. Health expenses how % of GDP. Disponible en <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS?locations=VN>
- Bourdoncle, D. C. (2015). El despertar y el despegue económico y social de los Tigres Asiáticos. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Calduch Cervera, R. (1991). *Relaciones internacionales*. Madrid: Editorial Estudios Sociales. Universidad Complutense de Madrid. <https://www.ucm.es/riii-e-historia-global/libros-publicaciones-del-profesor-rafael-calduch-cervera>
- Ceic. (2021). Unemployment rate Vietnam. Disponible en <https://www.ceicdata.com/en/indicator/vietnam/unemployment-rate/amp>.
- Chapman, N. (2017). Mechanisms of Vietnam's Multidirectional Foreign Policy. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 36, 2, 31–69. Disponible en <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/186810341703600202>.
- Daniel Kan, A. (2000). *Desarrollo económico: Lecciones de los modelos asiáticos*. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata. No. 17/2000.
- Falak, A. (2020). Vietnam Issues Incentives to Counter Covid-19 Impact. Vietnam Briefing. Disponible en <https://www.vietnam-briefing.com/news/vietnam-issues-incentives-counter-covid-19-impact.html/>.

- FMI. (2021). World Economic Outlook Update. Washington, USA: Fondo Monetario Internacional. Disponible en <http://www.imf.org/en/Publications/wEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>
- General Department of Vietnam Customs. (2020). Preliminary assessment of Vietnam international merchandise trade performance in October 2020. Disponible en <https://www.customs.gov.vn/home>.
- González, R. (2017). La economía emergente de Vietnam: ¿el desapercibido Tigre Asiático? *Revista Economía y Desarrollo*. ISSN: 0252-8584, año XLVIII, vol. 158, No. 1, Enero-junio, pp. 197-210, 198.
- González, R. (2018). Elementos teóricos y prácticos de la experiencia socialista vietnamita. *Revista Economía y Desarrollo*. RNPS: 0009, ISSN: 0252-8584, Año XLIX, vol. 160, No. 2, Julio-Diciembre, pp. 185-197. Revistas del Grupo 2 Scielo.
- Huong Le, T. (2020). Vietnam steps up to take ASEAN leadership role. Australian Strategic Policy Institute. The Strategic. Disponible en <https://www.aspistrategist.org.au/vietnam-steps-up-to-take-asean-leadership-role/>.
- Huynh Tam, S. (2021). Should Vietnam Embrace Middle Power Status? *The Diplomat*. Disponible en <https://thediplomat.com/2021/01/should-vietnam-embrace-middle-power-status/>.
- gso. (2020). Social-economic situations. General Statistics Office of Vietnam. Disponible en <https://www.gso.gov.vn/en/homepage>.
- Jetro. (2020). *Jetro Global Trade and Investment Report 2020*. Disponible en <https://www.jetro.go.jp/world/gtir/>.
- Krugman, P. y Obstfeld, M. (2006). *Economía internacional. Teoría y práctica*, 7a. ed., Madrid: Pearson Educación, S.A. ISBN 10: 84-7829-080-X, ISBN 13: 978-84-7829-101-4.
- Krugman, P. (2016 [1994]). *La era de las expectativas limitadas*. Barcelona: Editorial Planeta, S. A.
- Kylie, N. (2020). IMF: Vietnam surpasses Singapore and Malaysia to become the 4th largest economy in Southeast Asia. Hanoi, Vietnam: Agribank. Disponible en <https://www.agribank.com.vn/en/ve-agribank/tin-tuc/dtl?current=true&urile=vcm:path:/agbanken/ve-agribank/news/market-news/imf>
- Landler, M. (2017). Trump Hosts Prime Minister Phuc of Vietnam and Announces Trade Deals, in: *New York Times*, online: <[www.nytimes.com/2017/05/31/world/asia/vietnam-nguyen-xuan-phuctrump.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2017/05/31/world/asia/vietnam-nguyen-xuan-phuctrump.html?_r=0)> (1 June 2017).
- Le Hong, H. (2021). Work cut out for Vietnam's New Prime Minister. Iseas. Disponible en <https://fulcrum.sg/work-cut-out-for-vietnams-new-prime-minister/>
- Lemahieu, H. y Leng A. (2020). *Asia Power Index 2019*. Lowy Institute. Disponible en <http://www.power.lowyinstitute.org>.
- Lowy Institute. (2021). *Asia Power Index 2020*. Disponible en <https://power.lowyinstitute.org/countries/vietnam/>.
- Luong Ngoc, T. (2012). Vietnam in the Post-Cold War era: New Foreign Policy Directions. *Journal of International Development and Cooperation*. Hiroshima University, vol. 18, No. 3, pp. 31-52.
- Ministry Planning and Investment of Vietnam. (2021). *Socioeconomic indicators in 2020*. Disponible en <https://www.mpi.gov.vn/en>.
- Ministerio de Defensa de Vietnam. (2019). *IV Libro Blanco de Defensa*. ISBN: 978-604-57-5163-3. Hanoi, Vietnam: National Political Publishing House.
- Morisset, J. (2020). *Vietnam must boost new drivers of growth to avoid the Covid-19 economic trap*. Disponible en <https://blogs.worldbank.org/eastasia>

- pacific/vietnam-must-boost-new-drivers-growth-avoid-covid-19-economic-trap.
- Pereira, J. (1995). *Dragones y Tigres Asiáticos*. Informe Anual 1994. Caja Caminos. Sociedad Cooperativa de Créditos. Disponible en [https://www.portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED\\_MAIN/LAUNIVERSIDAD/UBICACIONES/05/DOCENTE/JE-SUS\\_PEREIRA\\_PEREIRA/PEREIRA\\_PEREIRA\\_JES-US\\_-\\_1995-2008\\_-\\_DRAGONES\\_Y\\_TIGRES\\_ASIA-TICOS.PDF](https://www.portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/UBICACIONES/05/DOCENTE/JE-SUS_PEREIRA_PEREIRA/PEREIRA_PEREIRA_JES-US_-_1995-2008_-_DRAGONES_Y_TIGRES_ASIA-TICOS.PDF).
- Pérez, L. (2001). *Las potencias medias en el sistema internacional. Estudio de un modelo histórico: España en el primer tercio del siglo XX*. Disponible en [https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/18218/AFD\\_18\\_fasc.1\\_\(2001\)-14.pdf?sequence=1](https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/18218/AFD_18_fasc.1_(2001)-14.pdf?sequence=1).
- PwC. (2020). Doing Business in Viet Nam. A reference. Disponible en [www.pwc.com/structure](http://www.pwc.com/structure).
- Rodríguez, L. (2017). *Un siglo de teoría de las relaciones internacionales*. La Habana: Editorial Félix Varela. ISBN 978-959-07-2221-9.
- Toluna. (2020). *The World in Crisis. A Global Public Opinion Survey across 23 Countries (Summary Report)*. Disponible en <http://www.blackbox.com.sg>.
- United Nations. (2020). *World Economic Situation and Prospects 2020*. Disponible en <https://www.un.org/development/desa/dpad/>
- UNDP. (2020). *Human Development Report 2020. The next frontier Human development and the Anthropocene*. ISBN: 978-92-1-005516-1. Disponible en [www.undp.org](http://www.undp.org)
- UNCTAD. (2020). *World Investment Report 2020. International production beyond the pandemic*. ISBN 978-92-1-112985-4. New York, USA. Disponible en <http://unctad.org/tnc>
- Vietnam Plus. (2016). Vietnam, UK Mull over Ways to Foster Strategic Partnership. Hanoi, Vietnam. Disponible en <http://en.vietnamplus.vn/vietnam-uk-mullover-ways-to-foster-strategic-partnership/91753.vnp>.
- Vietnam Plus. (2013). Vietnam Thailand Agree to Establish Strategic Partnership, Hanoi, Vietnam. Disponible en <http://en.vietnamplus.vn/vietnam-thailand-agreeto-establish-strategic-partnership/46282.vnp>



# Indonesia y su proceso de consolidación como potencia media bajo el período presidencial de Joko Widodo (2014-2017) (2017-2019)

**Laura Daniela Molina Cortes\***

## RESUMEN

La multipolaridad del sistema internacional se ha visto reflejada por el surgimiento de nuevos poderes que buscan generar influencia y aspiran a cumplir un rol mucho más activo dentro del sistema internacional, socavando el dominio y posicionamiento de algunas potencias occidentales. Indonesia es un claro ejemplo debido a que desde su nacimiento pasó por diversos cambios, en donde experimentó varias crisis y tiempos prósperos que le ayudaron a crecer como Estado, y desde un inicio planteó la idea de obtener un papel destacado a nivel mundial. En su proceso de poder consolidarse como potencia media ha implementado una clara estrategia diplomática, enfocada en demostrar su potencial, influencia y credibilidad frente a

los demás. Esta estrategia hace alusión al Eje Marítimo Global, implementado por Joko Widodo, una visión marítima que ha destacado la posición geoestratégica de Indonesia, la cual la hace merecedora de grandes beneficios tanto económicos como comerciales. Además, ha incentivado el interés en participar activamente de los asuntos regionales haciéndole frente a diversos fenómenos, y la importancia de mantener buenas relaciones con sus vecinos y con las grandes potencias. Estos factores, sin lugar a duda, juegan un papel importante para reafirmar su rol e influencia dentro del sistema internacional. Sin embargo, existen dificultades de seguridad interna y externa que necesitan ser abordadas para que no se vuelvan un obstáculo dentro de su proceso de consolidación como potencia media (Pavez & Rosales, 2016).

---

\* Profesional en relaciones internacionales. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. [molina\_laura@javeriana.edu.co]; [ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4962-0900>].

Recibido: 2 de diciembre de 2020 / Modificado: 11 de febrero de 2021 / Aceptado: 22 de febrero de 2021

Para citar este artículo:

Molina Cortes, L. D. (2021). Indonesia y su proceso de consolidación como potencia media bajo el período presidencial de Joko Widodo (2014-2017) (2017-2019). *OASIS*, 34, pp. 179-196

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.10>

**Palabras clave:** Indonesia, potencia media, eje marítimo global, diplomacia marítima

**INDONESIA AND ITS CONSOLIDATION  
PROCESS AS A MIDDLE POWER IN  
THE GOVERNMENT OF JOKO WIDODO  
(2014-2017) (2017-2019)**

**ABSTRACT**

The multi-polar international system has reflected the emergence of new powers that want to influence and play an active role within the international arena, undermining the dominance of some Western powers. For instance, Indonesia has experienced different situations of crises and success that helped its rise as a State with a prominent worldwide role. In the process to continue its consolidation as a middle power, the country has implemented a diplomatic strategy, focused on showing its potential, influence, and credibility in relation to others. This strategy refers to the Global Maritime Axis, a maritime vision that has highlighted Indonesia's geostrategic position, as well as economic and commercial benefits, and which was implemented by Joko Widodo. Moreover, Indonesia has encouraged interest in participating in regional affairs by facing various phenomena, as well as the importance of maintaining good relationships among its neighbors and with the great powers. These factors play an important role because they state the role and influence within the international system. However, there are internal and external security issues that need to be addressed because represents an obstacle in its

consolidation process as a middle power (Pavez & Rosales, 2016).

**Key words:** Indonesia, middle power, global maritime axis, maritime diplomacy.

**INTRODUCCIÓN**

En el nuevo orden global, los Estados pertenecientes al sur global han comenzado a adquirir visibilidad debido a que han ido en ascenso, jugando un papel central no solo en la economía mundial, si no en diferentes asuntos de la agenda internacional. Estas sociedades han compartido una historia que ha sido marcada por el colonialismo e imperialismo que, de algún modo, las dejó marginadas, enfrentado dificultades para alcanzar sus objetivos económicos y políticos en la nueva modernidad, tanto capitalista como socialista. Sin embargo, resurgen con un nuevo discurso que evidencia un rol cada vez más visible en la agenda internacional, teniendo como resultado la reconfiguración de las relaciones de poder, en donde antiguos poderes han dejado de ser los únicos protagonistas, y se ha dado paso a aquellos que buscan sobresalir en la política mundial (Dirlik, 2007). Estos nuevos poderes emergentes pretenden alcanzar un reconocimiento en las principales esferas de influencia, en donde puedan adquirir otros roles y responsabilidades en la gobernanza global por medio de iniciativas multilaterales que les permitan mantener un buen estatus dentro del sistema (Chandra, 2018). Indonesia hace parte de estos Estados del Sur Global, ya que en su papel como potencia media ha manifestado desde siempre la importancia de tener un rol activo en los asun-

tos globales, y a su vez reforzar su liderazgo en la región del sudeste asiático.

En primer lugar, dentro de este artículo de investigación será pertinente entender a qué hace referencia el concepto de potencia media para identificar si Indonesia cumple con los requisitos, y puede ser considerada con este estatus bajo el período de Joko Widodo. También, se realizará un pequeño estudio de contexto que refleje cómo este país ha venido trazando su camino como un poder medio, teniendo en cuenta las experiencias de prosperidad y crisis a lo largo de su historia. En segundo lugar, será relevante identificar en qué escenarios Indonesia cumple el rol de potencia media, por tal motivo se explicará cómo el Eje Marítimo Global es un elemento transcendental que puede reunir la esencia de este país como un poder medio. Además, se tendrá en cuenta el accionar del país dentro de la Asociación de la Cuenca del Océano Índico (Iora, por sus siglas en inglés), debido a que es una importante plataforma de cooperación regional que puede complementarse perfectamente con la identidad y los intereses de Indonesia. Y, por último, se identificará qué factores pueden obstaculizar el rol del país y pueden afectar directamente la doctrina marítima de Joko Widodo.

## METODOLOGÍA

El método de investigación utilizado en este trabajo de investigación es el estudio de caso con un enfoque cualitativo. Esto debido a que permite estudiar, de manera amplia y detallada, un problema o inquietud que necesita ser

abordado y analizado a profundidad. Además, el estudio de caso se presta para acudir a una extensa fuente de recursos de información y, de esta manera, obtener una descripción mucho más detallada del caso de estudio, reuniendo de manera cronológica cada aspecto que necesita ser analizado (Creswell, 2007). Conforme a esto, se acudió a diversas fuentes de información como artículos de investigación, libros, noticias, páginas web oficiales como el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Indonesia, y la página oficial del Banco Mundial para la obtención de datos macroeconómicos como el PIB y el PIB per cápita. Todas estas fuentes de información fueron vitales para la recopilación de la información necesaria y, a su vez, realizar un estudio de contexto.

Este trabajo de investigación, como se planteó antes, es un estudio de caso que tiene como principal objeto de estudio la República de Indonesia, en donde se hizo énfasis en la administración del presidente Joko Widodo (2014-2017) (2017-2019). Aquí se partió de una pregunta de investigación, la cual hace referencia a: ¿Cómo Indonesia continúa consolidándose como potencia media bajo el período presidencial de Joko Widodo? Teniendo en cuenta la importancia de dar respuesta a la pregunta, fue necesario acudir al concepto de potencia media para poder guiar el análisis y entender bajo qué criterios un Estado es considerado un poder medio. Además, una vez definido el concepto se tuvo en cuenta cómo sería el rol de Indonesia como potencia media bajo la identificación de escenarios clave que se prestaron para abordar este trabajo de investigación.

## OBJETIVO GENERAL

- Explicar cómo Indonesia continúa consolidándose como potencia media bajo el período presidencial de Joko Widodo.

## OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Entender qué es potencia media y cuáles son las características que la definen.
- Identificar en qué escenarios Indonesia cumple el estatus de potencia media.
- Identificar qué factores pueden obstaculizar su comportamiento como una potencia media.

## ¿CÓMO DEFINIR UNA POTENCIA MEDIA?

Para llevar a cabo un adecuado análisis acerca del proceso de consolidación de Indonesia como potencia media, y a su vez identificar en qué escenarios el país cumple con este papel, es de vital importancia entender a qué hace referencia este concepto dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, y bajo qué premisas un Estado se puede identificar con este rol. Este término nació en medio de un debate que se cernía sobre el nuevo orden mundial posterior a la segunda guerra mundial, cuando para muchos fue de vital interés identificar cuál sería el comportamiento diplomático de aquellos Estados que estaban asumiendo un rol mucho más visible dentro del sistema internacional (Efstathopoulos, 2018). Conforme a esto, algunos académicos recomendaron que la manera adecuada de identificar una potencia media sería por medio de su comportamiento y el impacto que esto tendría en la gobernanza

global. Por consiguiente, es primordial traer a colación algunas definiciones otorgadas por varios académicos que contribuyen a encontrar los criterios determinantes que diferencien las potencias medias de las grandes potencias.

De acuerdo con lo anterior, Según Emmers y Teo (2018)

We conceive of middle power as a status, or role that is salient in every situation. It is constituted by three auxiliary roles: being a good international citizen, a supporter of multilateralism; and a supporter of the existing international order. These auxiliary roles serve as the internal attributes of middle power status and exist in necessary and sufficient conditions to constitute this concept (p. 414).

Según, Thies y Sari (2018), “We define middle powers according to their material capabilities and identity. In other words, middle powers are those states that occupy a certain position in rankings of material resources and view themselves to be middle powers” (p. 10).

Por otro lado, dentro del concepto de potencia media se han desarrollado cinco enfoques y cada uno de ellos define la esencia y las características que debería tener un poder medio para su adecuada identificación. El primero de ellos es el enfoque identitario, el cual hace referencia a la importancia de que el Estado se auto identifique como potencia media, ya que esto va a trazar el camino de su comportamiento en el escenario internacional. Y a su vez, se necesita de una base sólida y coherente en su actuar para que los otros actores le otorguen ese reconocimiento. El enfoque jerárquico hace la distinción de los Estados que poseen una combinación de determina-

dos recursos materiales con otros que no los tienen, y de acuerdo con esto se posicionan en una escala que mide su poder material. La capacidad militar, rango económico, nivel de desarrollo, población, tamaño del territorio y la posesión de ciertos recursos naturales son atributos primordiales que determinan el rango de estos Estados dentro del sistema internacional (Thies y Sari, 2018).

El enfoque conductual, plantea cuáles son los patrones de comportamiento que caracterizan a las verdaderas potencias medias. En primera instancia, estos Estados poseen una fuerte inclinación por participar y apoyar las iniciativas multilaterales, que los ayude a involucrarse en determinados asuntos globales que requieren atención. Según Cooper *et al.* (como se citó en Chapnick, 1999) “their tendency to pursue multilateral solutions to international problems, their tendency to embrace compromise positions in international disputes, and their tendency to embrace notions of good international citizenship to guide their diplomacy” (p. 75). En segunda instancia, buscan comportarse como buenos ciudadanos internacionales para contribuir a la estabilidad y bienestar de la comunidad internacional, demostrando su responsabilidad para promover un entorno de mediación y buena comunicación entre los actores (Emmers y Teo, 2018). Y, por último, actúan por medio de la implementación de una “*diplomacia de nicho*”, en la cual Behringer (como se citó en Kríž y Brajerčíková, 2019), planteó que, en este tipo de diplomacia, los Estados considerados poderes medios tienen la oportunidad de asumir un rol protagónico en cuestiones sociales, económicas y humanitarias donde las grandes

potencias no están interesadas, o simplemente esto no hace parte de sus prioridades.

Por otro lado, el enfoque funcionalista señala que un poder medio es un actor que ayuda en el cumplimiento de ciertas funciones clave del sistema internacional y tiene la habilidad de contribuir a situaciones específicas, en donde el Estado tenga la confianza de actuar de acuerdo con sus capacidades y habilidades. Kríž y Brajerčíková (2019) plantean que un Estado considerado potencia media debe cumplir con determinadas funciones que ayuden a la estabilidad del sistema internacional, en donde es primordial poseer suficientes capacidades y habilidades para abordar determinadas áreas y así asumir un rol de responsabilidad. Un claro ejemplo, es la implementación de una diplomacia mediadora que ayude en la prevención y resolución de disputas o conflictos internacionales (Efstatopoulos, 2018). Y, por último, el enfoque sistémico se ve en la necesidad de identificar, de una manera más sólida y clara, un poder medio, ya que los demás enfoques si bien son esenciales en el proceso de identificación de este estatus, no son del todo suficientes para identificar un poder medio. Por esta razón, es indispensable medir el impacto y efecto que pueden tener las acciones de una potencia media sobre los otros actores, y en cómo se constituye el sistema internacional. Según Kríž y Brajerčíková (2019) “una potencia media es un Estado que es capaz de defender sus intereses nacionales vitales y al mismo tiempo influir significativamente en los principales parámetros del orden mundial existente” (p. 48). Este enfoque hace alusión a que las acciones emprendidas por los Estados deben tener cierto impacto sobre el sistema

internacional y que esto logre influenciar a los demás actores que se encuentran a su alrededor, dado que necesitan ir construyendo un nivel de credibilidad que respalde su estatus de potencia media.

Como parte de esta investigación, es primordial realizar un breve estudio de contexto para dar cuenta de cómo ha sido la historia de este país, que ha estado marcada por diversos cambios, en donde ha experimentado tiempos de crisis y de prosperidad. Con el gobierno de Sukarno, Indonesia estuvo bajo la influencia de un líder comunista, el cual dirigió su mandato bajo un régimen antiliberal, alejándose totalmente de las premisas occidentales capitalistas y así defender su rechazo al colonialismo e imperialismo como parte de su posición en el sistema internacional. Durante este período la economía vivió grandes dificultades. El comercio exterior se vio afectado por la implementación de regulaciones restrictivas; la deuda externa creció; hubo un incremento de la inflación anual de más del 600%; y como si no fuera poco se encontraba dentro del grupo de los países más pobres del mundo. Además, los problemas como la corrupción, políticas radicales y actitudes represivas dejaron como resultado la pérdida de confianza a nivel nacional e internacional (Coleman. *et al.*, 2007).

Todo esto fue el detonante de que se llevara a cabo un golpe de Estado auspiciado por el general Suharto, el cual llegó al poder marcando un período crucial en distintos aspectos. Uno de ellos fue el nuevo direccionamiento que le dio a la política exterior del país, en donde cambió su postura hacia occidente; alivió las tensiones con Malasia y Kuala Lumpur; participó activamente en el movimiento de los no alineados; y enfatizó en la importancia de la Asean que pudiera impulsar el liderazgo regional del país. Sin embargo, este líder dejó que las fuerzas armadas tuvieran capacidad de decisión en diversos asuntos. Uno de ellos fue las relaciones con la República Popular de China, las cuales estuvieron congeladas la mayoría de su mandato. Y el otro asunto fue la decisión sobre la independencia de Timor Oriental en 1975, un episodio que marcó al país porque afectó su integridad territorial (Batabyal, 2002). Por otro lado, su gobierno fue clave en la transición hacia un país industrializado y desarrollado bajo un modelo económico totalmente diferente. Desde un principio tuvo como misión estabilizar y recuperar la economía por medio de algunas estrategias<sup>1</sup> encaminadas hacia la apertura en el mercado internacional; incrementar la confianza en el mercado doméstico; adoptar políticas favorables para atraer la inversión extranjera<sup>2</sup>; aumentar las exportaciones y rea-

<sup>1</sup> Estas estrategias estuvieron enfocadas en un presupuesto equilibrado, la rehabilitación de la infraestructura y desarrollo a nivel agrícola (Marks y Van Zanden, 2012).

<sup>2</sup> Estas políticas fueron la Ley de inversión extranjera de 1967, la cual permitió generar vínculos con grandes compañías americanas y japonesas (Arndt, 1983).

lizar grandes avances en la disminución de la pobreza (Marks y Van Zanden, 2012).

Desde los setentas hasta los ochentas, se vivió un verdadero crecimiento económico lleno de prosperidad gracias a los dos *booms* petroleros<sup>3</sup>, que llevaron a que se diera un incremento en el precio del petróleo a nivel mundial. Todo esto trajo consigo un aumento en los ingresos del gobierno, los cuales fueron vitales para mejorar sus inversiones y ganancias (Arndt, 1983). Infortunadamente, a finales de los noventa se vivió un período sombrío con el impredecible declive de su economía debido a la caída en los precios del petróleo y la crisis financiera asiática en 1997, la cual dejó consecuencias devastadoras por las pérdidas y contracciones que llevaron al gobierno a acudir al Fondo Monetario Internacional (Marks y Van Zanden, 2012). Todos estos episodios desencadenaron el descontento por parte de la opinión pública, y alentó a que la población protestara en contra de un gobierno que, en su afán por lograr el crecimiento económico, ignoró aspectos políticos y sociales que afectaron la estabilidad del país, obligando al general Suharto a renunciar.

En los gobiernos siguientes de Habibie (1998-1999) y el de Abdurrah Wahid (1999-2001), se vivió un período de desestabilización y de seguridad interna que amenazó la imagen del país a nivel nacional e internacional, debido a las crisis separatistas

en regiones como Papúa y Aceh, y la independencia oficial de Timor Oriental en 1999 que significó una grave pérdida. Esto ya venía dándose en la era de Suharto porque muchas de estas provincias se quejaron de problemas económicos, culturales y sociales debidos a la desigualdad y a las violaciones de derechos humanos. Tanto Habibie y Wahid buscaron dar una solución por medio de un proceso de descentralización y poder dar una autonomía especial a estos territorios y evitar una desintegración del archipiélago (Heiduk, 2014). Con respecto a la economía mostró signos de recuperación, la moneda se fortaleció, la inflación bajó y las exportaciones no petroleras mostraron signos de recuperación. Sin embargo, en estos dos gobiernos el problema de corrupción persistía afectando, de alguna forma, la estabilidad económica (Marks y Van Zanden, 2012). Más adelante, en el 2002, llegó al poder Megawati Soekarnoputri en medio de un sentimiento de incertidumbre hacia el comportamiento de la economía. A pesar de esto, la moneda logró estabilizarse, la inflación bajo relativamente y otros aspectos macroeconómicos mostraron lucidez (Smith, 2003). En cuanto a la política exterior, el país siguió dándole protagonismo a la Asean como una iniciativa crucial para mantener sus relaciones con la región y, a su vez, este organismo dio apoyo a la importancia de mantener la integridad territorial del archipiélago. Esto

<sup>3</sup> El primer *boom* petrolero tuvo lugar en 1972-1973, en donde los miembros de la Opec acordaron cuadriplicar el precio del petróleo desde \$3.70 dólares por barril y \$12.60 dólares por barril para cada año respectivamente. El segundo *boom* petrolero tuvo lugar en 1979-1980 (Arndt, 1983).

debido a que los miedos de nuevos procesos secesionistas siguieron presentes, en especial con Papúa, una región mayoritariamente cristiana que podía obtener el apoyo occidental (Batabayal, 2002).

Con la llegada de Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014) la economía creció satisfactoriamente, ya que alcanzó niveles nunca antes logrados desde el *Nuevo Orden* de Suharto. El 2011 significó prosperidad para el país porque tanto los índices de pobreza y desempleo descendieron; el PIB tuvo resultados positivos gracias al incremento en el consumo doméstico y se realizaron inversiones en infraestructura e industrias promovidas por locales y extranjeros (Mietzner, 2012). Para el 2014, último año de su mandato, se mostraron signos de debilidad en los índices macroeconómicos debido a que el PIB bajó un 5.0%, la rupia perdió su valor en un 25% y las exportaciones fueron menores -2.2% que el año anterior. Todo esto fue resultado del colapso en el precio de productos importantes para el país como la palma de cera y el carbón, golpeando gravemente la economía (Mietzner, 2015). Yudhoyono fue un actor clave en la promoción de Indonesia como una creciente potencia media que buscaba tener un papel mucho más destacado en las relaciones internacionales (Emmers y Teo, 2018).

Bajo este mandato, Indonesia manifestó su interés en diferentes asuntos globales y en fortalecer sus relaciones con los demás Estados. Este comportamiento se vio reflejado en su participación en distintas organizaciones internacionales; su interés en abordar conflictos como el de Tailandia y Camboya (Mietzner, 2012). Y promover buenas relaciones bajo su lema

*miles de amigos y cero enemigos*, en donde manifestó la importancia de mantener relaciones de amistad con todos los actores del sistema internacional, promoviendo la importancia de contar con el apoyo de las dos grandes potencias, en este caso de China y Estados Unidos. Estas acciones promovidas por el gobierno contribuyeron a darle mayor forma a un perfil diplomático que animaba al país a identificarse como una potencia y economía en ascenso (Connelly, 2014).

## **INDONESIA, UNA POTENCIA MEDIA CON PROYECCIÓN MARÍTIMA**

Es indiscutible que un Estado catalogado como potencia media debe tener un grado de influencia e impacto dentro del sistema internacional, en donde sus intereses e identidades se vean representados y, de esta manera, identificar en qué escenarios puede destacarse y obtener credibilidad, de acuerdo con sus atributos materiales y no materiales. Por tal motivo, Indonesia como un Estado archipiélago y marítimo puede materializar su papel como potencia media porque es una herramienta que significa poder proyectarse en el escenario regional y global. Tal cual como se refleja en la doctrina de Jalesveva Jayamahe, la cual significa que “en el mar es donde triunfaremos” (Sambhi, 2015). Esto hace alusión a que el mar y los océanos son un claro escenario para que Indonesia tenga la confianza en desempeñar un rol mucho más creíble, en donde pueda interponer sus intereses como una verdadera potencia media.

En el 2014, con la llegada a la presidencia de Joko Widodo, más conocido como Jokowi,

la política exterior<sup>4</sup> ha estado orientada bajo el lema de Visi-Misi, siendo esta la esencia que determina las prioridades que debe tener el país a la hora de comportarse en el sistema internacional. Estas prioridades hacen alusión a promover la identidad de Indonesia como un Estado archipiélago y marítimo; resaltar el rol de Indonesia como una potencia media que se comprometa en abordar determinados asuntos internacionales y regionales; dar prioridad a los océanos Índico y Pacífico como parte de una estrategia de expansión regional, y priorizar la cooperación marítima a través de iniciativas multilaterales como la Asociación de la Cuenca del océano Índico (Iora) (Weatherbee, 2016).

En uno de sus primeros discursos como presidente, anunció el pilar fundamental de su política exterior llamado el Eje Marítimo Global, el cual está diseñado para fortalecer la seguridad, estabilidad, infraestructura y prosperidad económica del país. De acuerdo con Widodo, dentro de esta política se prevé desarrollar cinco objetivos clave que son: reconocer que la identidad de Indonesia es la de un Estado archipiélago y marítimo, que posee más de 1.700 islas, y está rodeada por

los océanos Índico y Pacífico; fomentar la protección de los recursos naturales de la Zona Económica Exclusiva, con un enfoque en la soberanía marítima alimentaria; dar prioridad al desarrollo de la infraestructura marítima y a la conectividad tanto nacional, regional e internacional; promover una diplomacia marítima que invite a otras naciones a cooperar en distintos ámbitos y así eliminar los conflictos, la pesca ilegal, violaciones de la soberanía, la piratería y la polución marina, y desarrollar una política sólida de defensa marítima como responsabilidad para mantener la seguridad y protección de esta zona (Witular, 2014). Esto refleja, que el gobierno ha sido consciente de trazar un camino para que Indonesia pueda proyectarse como una potencia media, con una visión marítima mucho más sólida, enfatizando en su posición geoestratégica, la cual la hace merecedora de grandes beneficios.

Para llevar a cabo un adecuado análisis, es primordial entender que este estatus debe contar con una significativa posesión de recursos materiales para adquirir un rango de poder en el escenario internacional y, sobre todo, darle la suficiente confianza para actuar en determina-

<sup>4</sup> El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Indonesia. Los principales propósitos de la política exterior del gobierno de Joko Widodo van encaminados en fortalecer sus relaciones de cooperación con las regiones de Asia-Pacífico, África, América y Europa; continuar manifestando su papel de liderazgo dentro de iniciativas multilaterales como la Asean; participar activamente en temas de vital importancia para la comunidad internacional como la paz, seguridad, protección de los derechos humanos, desarrollo económico, socio-cultural, financiero, ambiental, comercial, industrial y de inversión por medio del fortalecimiento de la cooperación regional y multilateral; promover una imagen positiva del país; mejorar la diplomacia del país a través de los acuerdos internacionales; protección de la población indonesia en el exterior y, por último, mejorar la calidad de la política exterior, haciéndola más efectiva y avanzando conjuntamente con los intereses nacionales (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, 2019).

dos asuntos. En este orden de ideas, Indonesia con su posición geográfica cuenta con enormes ventajas y beneficios que son esenciales para su rol como potencia media en el ámbito económico (Nayanthara, 2016). Con la posesión de recursos naturales como el petróleo<sup>5</sup>, gas, minerales y aceite de palma, es evidente que esto ha representado un gran atractivo para la economía mundial (Alcaide, 2020). También, su ubicación es clave para el comercio internacional debido a que esto contribuye a estrechar lazos con importantes socios comerciales. En este sentido, para el país siempre ha sido vital tener un buen desempeño en su economía para obtener la posición de una de las economías más importantes y prometedoras en la región del sudeste asiático. De acuerdo con el Banco Mundial, Indonesia tiene un crecimiento anual en su PIB del 5.0% y en su PIB per cápita del 3.9%. Por otra parte, es la décima economía más grande del mundo en términos de paridad de poder adquisitivo, en donde recientemente obtuvo el estatus de un país con ingreso medio alto. Además, gracias a su plan de desarrollo ha podido incrementar su competitividad en el mercado mundial; mejorar el capital humano y lograr importantes avances en la reducción de la pobreza con un 9.78% (The World Bank, 2020). Es por esto que esta doctrina puede ofrecer innumerables oportunidades para la

economía y comercio marítimo, porque hace al país mucho más competitivo, aprovechando la oportunidad de conservar sus principales aliados comerciales y, a su vez, diversificar sus relaciones.

Por otro lado, La visión marítima promovida por el Eje Marítimo Global está directamente conectada en fortalecer el avance de Indonesia en términos comerciales, mejorar la conectividad entre todas sus islas por medio del desarrollo en infraestructura y proteger sus recursos marítimos (Sambhi, 2015). No obstante, hay que recalcar que el país no cuenta con la suficiente calidad en infraestructura y muchos de sus puertos han sufrido la falta de mantenimiento, impidiendo la conectividad a nivel interno y externo. De ahí que parte de su territorio quede rezagado de la economía nacional y no se pueda desarrollar todo su potencial (Nayanthara, 2016).

Pero, a pesar de esto, Jokowi le ha dado prioridad al desarrollo en la infraestructura, por esta razón, se busca llevar a cabo ambiciosos proyectos a lo largo del archipiélago, como grandes carreteras y puertos marítimos (Negara, 2016). Por lo tanto, con la política oceánica de Indonesia<sup>6</sup>, se quiere perseguir una proyección marítima a gran escala, y junto a ella llevar a cabo la iniciativa *Sea Troll Road* que busca construir 24 puertos marítimos con el

<sup>5</sup> Haciendo una revisión al pasado, parte del crecimiento económico de Indonesia fue gracias a la posesión de recursos petroleros (Alcaide, 2020).

<sup>6</sup> Esta política consta de 7 pilares fundamentales, los cuales hacen referencia a: impulsar un adecuado desarrollo de los recursos marinos; seguridad marítima; promover una gobernanza coherente en este campo; desarrollo de la economía marítima; gestión y protección marina; cultura marítima y, por último, diplomacia marítima (Lee, 2018).

fin de convertir al país en un punto importante para el comercio internacional en las regiones del Asean y el indo-pacífico. Estos ambiciosos programas y proyectos necesitan ser financiados. Y es por esto que el presidente ha mostrado la necesidad de atraer inversión extranjera para la consecución de estos intereses, de hecho, China ha sido su principal socio y financiador, al igual que el Banco Asiático de Desarrollo de Infraestructura (AIIB) (Lee, 2018). Evidentemente, estos proyectos han sido vitales para el desarrollo del país y su economía, incrementando la competitividad a nivel internacional gracias a que se ha reconocido todo lo que puede ofrecer su posición geoestratégica y su visión marítima. De ahí la importancia de la infraestructura para prosperar económica y socialmente en un país que necesita implementar una visión que logre unir e integrar a todas sus islas por igual.

Indonesia con su proyección de Eje Marítimo Global representa una pieza fundamental para asumir un rol de liderazgo regional mucho más consistente, siendo esto un claro patrón de comportamiento de una potencia media. Es decir que, con esta doctrina, el país puede cohesionar sus intereses a la Asociación de la Cuenca del Océano Índico (Iora), la cual resulta ser una plataforma multilateral clave que aborda diversas coyunturas que involucran a toda una región. Y de esta forma, contribuir a la estabilidad, seguridad y bienestar para promover de una manera eficaz sus propósitos de darle prioridad al buen uso de los océanos y sus fronteras. Todo esto con el fin de expandir su influencia y generar un verdadero impacto que le otorgue credibilidad como una potencia media en ascenso.

En primer lugar, es importante recalcar que tanto Indonesia como los demás países que comparten fronteras con el océano Índico han estado expuestos a constantes amenazas que afectan su soberanía y seguridad. La explotación ilegal de los recursos, la pesca, el contrabando, el terrorismo y las controversias limítrofes han afectado la estabilidad de la región (Setiyanto, 2017). Y lastimosamente, han dado paso a que la desconfianza, y la falta de voluntad política de algunos Estados para afrontar estos problemas prime y se haga presente (Nayanthara, 2016). Es por esto, que se requiere de la cooperación multilateral para enfrentar estos desafíos que aquejan a toda una región. Según Sakuja (como se citó en Setiyanto, 2017) “an open-regionalism is needed, and its form of cooperation should be supportive, mutually complementary, and non- competitive” (p. 17). Indonesia, con su identidad marítima tiene la responsabilidad de promover soluciones que beneficien no solo a la región como tal, sino también al adecuado uso y manejo de los océanos Índico y Pacífico. Por lo tanto, el mejor escenario es participar activamente en iniciativas regionales como el Iora, en donde como prioridad en la agenda se subraye la unidad regional.

En este orden de ideas, el océano Índico cuenta con una gran importancia para Indonesia en su búsqueda de fortalecer la cooperación marítima en todo sentido, y poder desarrollar su doctrina como una herramienta diplomática para estrechar lazos con sus vecinos de la región y evitar la supremacía en esta zona (Setiyanto, 2017). En virtud de ello, la Asociación de la

Cuenca del Océano Índico<sup>7</sup> es una iniciativa regional que se creó para abordar todas las amenazas, y asuntos internacionales de gran relevancia. Esta organización se basa en cinco pilares fundamentales los cuales hacen alusión a: la seguridad y protección marítima; comercio; gestión pesquera; gestión de los desastres naturales; cooperación académica en ciencia y tecnología; intercambio cultural y promoción del turismo (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, 2019). Parte de todos estos pilares se pueden ver reflejados en la doctrina marítima de Jokowi, evidenciando que hay una conexión clara y que el país ha acertado al ser parte de esta Asociación.

Para demostrar su capacidad de liderazgo, Indonesia tuvo la oportunidad de asumir la presidencia del Iora en los años 2015-2017, en donde el tema principal a desarrollar fue *el fortalecimiento de la cooperación marítima para un océano Índico pacífico, estable y próspero*. Además, fue anfitriona de la cumbre celebrada en el 2017, la cual juntó a los países miembros y se prestó especial atención a los temas relacionados con la seguridad marítima, asistencia humanitaria a posibles desastres, manejo de la pesca, comercio, inversión y turismo. Al mismo tiempo, se emitieron dos documentos de gran relevancia como el Acuerdo de Yakarta y la Declaración Conjunta de la Comunidad Empresarial Iora, clave para un crecimiento

económico sostenible y equitativo. Y, también, adoptaron el Plan de Acción Iora y la Declaración para Prevenir y Combatir el Terrorismo y el Extremismo Violento (GK Today, 2017). Adicionalmente, en su rol como presidente se comprometió en realizar ciertos programas y actividades dirigidos a fomentar el diálogo en distintos ámbitos. Entre ellos están: el tercer diálogo del océano Índico; el simposio internacional del 20º aniversario de Iora; el Centro de Innovación Empresarial Iora (BIC); la Guía de Inversiones de Iora; la 2<sup>a</sup> Conferencia sobre Economía Azul; el Taller regional sobre la intersección de cultura y civilización en el océano Índico; y la Exposición Cultural Iorag (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, 2019).

Al considerar que Indonesia, en su rol de potencia media, tiene la misión de generar un verdadero impacto en la región, es innegable no destacar que el Iora es un escenario clave. Esto, debido a que puede fortalecer su proyección como un poder marítimo. De acuerdo con Carr (2014) “a systemic impact approach defines middle powers through their ability to alter or affect specific elements of the international system in which they find themselves” (p. 79). En efecto, el rol que ha tomado Indonesia ha afectado de algún modo el comportamiento de los Estados de la región, porque los ha influenciado a tomar conciencia

<sup>7</sup> Creada en 1997. De ella hacen parte 21 países miembros: Sudáfrica, Australia, Bangladés, Comoras, India, Indonesia, Irán, Kenia, Madagascar, Malasia, Mauricio, Mozambique, Omán, Emiratos Árabes Unidos, Seychelles, Singapur, Somalia, Sri Lanka, Tanzania, Tailandia y Yemen. Y cuenta con algunos socios en cooperación como: Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón, Alemania, Egipto, Francia y la República Popular China (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, 2019).

de los problemas y amenazas que enfrentan en común. Y como resultado, estos países han apoyado y aprobado el Acuerdo de Yakarta, en el cual se incorporaron los objetivos promulgados en el Eje Marítimo Global y, a su vez, los 21 miembros se comprometieron a: contribuir a la estabilidad, seguridad y respeto por la soberanía; cooperar en asuntos comerciales y de inversión; promover una pesca responsable y sostenible; mejorar el manejo en el riesgo de desastres; fortalecer la cooperación en ciencia y tecnología; fomentar el intercambio turístico y cultural; expandir la colaboración con otros países relevantes para la región y fortalecer el rol y las instituciones de la Asociación (IORA International, 2017).

Por otro lado, uno de los propósitos del Eje Marítimo Global es desarrollar una defensa marítima y el gobierno ha sido consciente de la importancia de fortalecer la capacidad del Estado en temas militares, con el fin de proteger las aguas indonesias, y de esta manera desarrollar una guardia costera completamente eficaz. La pesca ilegal, la explotación de los recursos marítimos y la violación a su soberanía son desafíos que requieren de una atención adecuada y la mejor manera es invertir y desarrollar eficazmente sus capacidades militares (Sambhi, 2015). Es por esta razón que las instituciones encargadas de la seguridad y defensa del país jueguen un papel crucial para hacerle frente a estas amenazas, de hecho, Widodo ha sido consciente que la Junta Nacional de Seguridad Marítima (Bakamla) y las Fuerzas Armadas (TNI) necesitan de la modernización en barcos, aviones de combate, buques de guerra y submarinos para defender al país (Sambhi, 2015). Como parte del compromiso de elimi-

nar la pesca ilegal para cuidar el bienestar de los océanos, Joko Widodo ha implementado una estrategia firme y dura en contra de barcos extranjeros que pasan por sus aguas, de hecho el país ha hundido barcos provenientes de países como Vietnam, Filipinas y Malasia. Esto lo ha llevado a cabo porque cuenta con un respaldo legal para hacerlo por medio de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Nur, 2019).

Cabe considerar que Indonesia, a diferencia de las grandes potencias, cuenta con recursos limitados y su capacidad militar es uno de ellos, por ende, siempre va a buscar crear coaliciones con Estados que tengan potencial en la materia. Con Estados Unidos se tienen acuerdos de cooperación militar cada vez más amplios y profundos debido a que se cuenta con programas educativos, de capacitación y ejercicio conjunto, en donde las Fuerzas Armadas han estado totalmente involucradas, gozando de un mayor intercambio de conocimientos en el área militar. También, el país ha adquirido aviones de combate, semirremolques y algunos submarinos por parte de Corea del Sur (Weatherbee, 2016). Asimismo, con Rusia se han llevado importantes acuerdos para el suministro de aviones llamados Caza rusos Sukhoi-Su 35 de quinta generación, los cuales son capaces de cargar bombas y misiles para una defensa efectiva (Sputnik Mundo, 2018). En definitiva, en su deseo de contrarrestar las limitaciones que tienen sus capacidades militares que la hacen vulnerable a todas esas amenazas que están presentes, se han hecho importantes esfuerzos por modernizar su aparato militar todo en vista de reforzar su seguridad y demostrar que para el país no

es un juego la protección de su soberanía en distintos aspectos.

### **DESAFÍOS EN LA PROYECCIÓN MARÍTIMA DE INDONESIA**

El análisis procedente, comprende la necesidad de tener en cuenta que el sistema internacional está en constante cambio por el surgimiento de nuevos fenómenos. Y como consecuencia, los poderes medios pueden experimentar períodos de inestabilidad para poder mantener esta posición, por esta razón este rol necesita repensarse continuamente.

De acuerdo con lo anterior, Según Cox (como se citó en Carr, 2014)

the middle-power role is not a fixed universal but something that has to be rethought continually in the context of the changing system [...]. This claim is a reminder that any assessment of middle power status must be heavily driven by the context, as a relational understanding of power encourages (p. 78).

En este orden de ideas, es necesario considerar que el comportamiento de las potencias medias no es constante, dado que existen factores que pueden obstaculizar y opacar la estabilidad de este estatus. Como se ha venido planteando, Indonesia ha experimentado amenazas hacia su seguridad tanto internas y externas. Sin embargo, la controversia por el mar del Sur de China y las amenazas de secesión que enfrenta el país

son problemas de gran trascendencia que si no se afrontan de la manera correcta pueden afectar el progreso del Eje Marítimo Global.

La controversia por el mar del Sur de China<sup>8</sup> con Indonesia surge a raíz de varios factores. En primer lugar, no existe una delimitación clara y definida de las fronteras; hay una competencia excesiva por los recursos marítimos de esta zona; se reclaman los derechos de pesca, los cuales no están legalizados. Además, la integridad de la Zona Económica Exclusiva está siendo amenazada por la incursión ilegal de varios países. Esto se puede ver reflejado en las tensiones que se han venido dando en las islas Natuna, ubicadas en la provincia de Riau, las cuales se encuentran dentro de la zona que reclama la República Popular de China (Sam-bhi, 2015). Adicionalmente, este territorio es clave para el transporte marítimo comercial del mundo, y cuenta con recursos como el petróleo y gas que son apetecidos por todos los países de la región. Es por esta razón, que la República Popular de China reclama casi el 90% del área total que supuestamente está definida por la línea de los nueve trazos (Zorlu y Alam, 2019). Esta delimitación promulgada no cuenta con una base legal acorde con el derecho internacional, y con lo estipulado por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Mar, motivo por el cual Indonesia no acepta esta afirmación por parte del gigante asiático.

Indonesia se encuentra en una encrucijada porque ha tratado de manejar estas tensio-

<sup>8</sup> El mar del Sur de China tiene limitaciones con Brunéi, Camboya, China, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Taiwán, Tailandia y Vietnam (Zorlu y Alam, 2019).

nes de una manera prudente y diplomática con China, de hecho, ha sido mediadora en otras disputas abiertas con otros países como Filipinas, apoyando a que se dé una decisión por parte del Tribunal de Arbitraje para otorgarle derechos soberanos a este país (Nayanthara, 2016). Sin embargo, la escalada de tensiones es diaria porque continuamente pasan barcos pesqueros de forma ilegal, pero Indonesia ha sido muy clara en aplicar su política “terapia de choque” para enfrentar y destruir este tipo de embarcaciones (Sambhi, 2015). Sin lugar a dudas, esto puede causar un enfrentamiento mucho mayor y afectar lo que se quiere lograr con el Eje Marítimo Global porque la República Popular de China ha sido un socio potencial.

Por otro lado, ha estado muy latente la creciente amenaza por parte de los movimientos separatistas en algunas regiones de Indonesia que impacta negativamente el ideal de una unidad nacional promulgado por Pancasila<sup>9</sup> y, a su vez, con la visión marítima de Joko Widodo porque cuestiona la identidad de Indonesia, reflejando que a pesar de las diferencias culturales no se ha dado una integración igualitaria para todas las islas. El país siempre ha vivido con este temor desde la independencia de Timor Oriental en 1997 que, de algún modo, dio paso a que otras regiones sintieran el deseo de no ser parte del archipiélago (Tiwon, 2000). Un claro caso es el de Papúa Occidental, al que el presidente ha prestado especial atención, debido a que se han dado movimientos armados

que han contribuido a la desestabilización de la seguridad. Como un pequeño contexto, este territorio estuvo bajo el control holandés, pero en los sesentas fue entregado a la Autoridad Ejecutiva Temporal de las Naciones Unidas y después de un tiempo se decidió que fuera parte oficial de la isla. Indonesia para proteger esta zona contó con la presencia de sus militares y aplicó las leyes y normas del país. Sin embargo, estos actos ocasionaron políticas opresivas a los grupos étnicos que viven en Papúa y se les negó la oportunidad de la autodeterminación, y como resultado muchos fueron asesinados. Debido a esto se estableció el Movimiento Papúa Libre para oponerse a Indonesia y crear un solo Estado (Monineath, 2013).

Joko Widodo ha sido consciente de la importancia estratégica que tiene esta región para el país, porque es una de las provincias más ricas en recursos naturales, y su ubicación es valiosa para implementar actividades de vigilancia frente a la intrusión extranjera de barcos extranjeros en el Pacífico y las actividades de pesca ilegal. Y es por esto que ha tratado de implementar estrategias que generen el bienestar en la región por medio del desarrollo en infraestructura para fortalecer la conectividad y que haga parte de las Zonas Económicas Exclusivas (Syailendra, 2015). Sin embargo, las tensiones entre los papúes y el gobierno siempre han estado presentes. En el 2017 se realizó una petición al Comité de Descolonización de la ONU para solicitar la independencia; en el 2019

<sup>9</sup> Pancasila se encuentra en la constitución de la República de Indonesia, la cual se basa en cinco principios que incluyen la creencia en un Dios, el humanitarismo, la unidad nacional, democracia y justicia social (Iskandar, 2016).

se vivió un período bastante sombrío para el gobierno por el ataque racista hacia unos estudiantes provenientes de esta región, desatando protestas aún más violentas y como respuesta el país envió su equipo militar (<https://www.bbc.com>). Pareciera ser que el gobierno no ha prestado la suficiente atención a este problema de seguridad interna, si bien, ha implementado ciertos programas para la población de Papúa Occidental. Esto no ha sido suficiente, ya que se enfrenta a un problema en donde la religión y la cultura cumplen un papel fundamental, haciendo más difícil una solución duradera.

## CONCLUSIONES

En definitiva, se puede establecer que Indonesia continúa consolidándose como una potencia media gracias a su proyección marítima, reflejada en el Eje Marítimo Global implementado bajo el período presidencial de Joko Widodo. Esto debido a que aspectos importantes planteados por el concepto de potencia media se ven integrados en esta visión. Gracias a su posición geoestratégica, el país posee recursos de gran importancia y es un punto clave para las actividades comerciales y económicas del mundo. Esto la ha beneficiado enormemente para reforzar su rol como una potencia media en el ámbito económico.

Por otro lado, se han llevado a cabo proyectos de infraestructura para promover la conectividad en sus islas, esto con la ayuda de grandes potencias como la República Popular de China. También, se le ha dado importancia a desarrollar una defensa marítima, que responda adecuadamente a las amenazas que aquejan al país. Además, la importancia que ha

tenido el Iora para Indonesia es muy clara, debido a que se han logrado cohesionar los intereses del país para abordar ciertos asuntos relevantes, generando un verdadero impacto en la región.

No obstante, desafíos como la controversia por el mar del Sur de China y el conflicto separatista de Papúa Occidental pueden obstaculizar y opacar no solo su proyección marítima sino también su papel como potencia media. Esto porque, en el primer problema, China está directamente involucrada y parte de sus programas y proyectos de cooperación se pueden ver afectados. Además, si parte de su Zona Económica Exclusiva se ve amenazada de ser separada de Indonesia, significaría una enorme pérdida no solo a nivel económico, también un golpe a su identidad marítima.

## REFERENCIAS

- Acharya, A. (2014). *Indonesia Matters: Asia's Emerging Democratic Power*. Singapore. World Scientific Publishing Co.
- Alcaide, J. (2020). *El avance de la economía indonesia: contexto, aspectos positivos y desafíos*. Real Instituto Elcano.
- Arndt, H. (1983). Oil and the Indonesian economy. *Southeast Asian Affairs*, 136-150. <http://www.jstor.org/stable/27908478> The World Bank. (2020). The World Bank in Indonesia: Overview. Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/overview#1>
- Batabyal, A. (2002). Change and Continuity in Indonesian Foreign Policy: From Sukarno to Megawati. *Jadavpur Journal of International Relations*, vol. 6(1), 29-44. Doi: 10.1177/0973598402110004.

- BBC Mundo. (2019, agosto 24). Por qué Papúa lleva 50 años reclamando su independencia de Indonesia. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-49435967>
- Carr, A. (2014). Is Australia a middle power? A systemic impact approach, *Australian Journal of International Affairs*, vol. 68:1, 70-84, Doi: 10.1080/10357718.2013.840264.
- Chandra, V. (2018). Rising Powers and The Future International Order. *World Affairs: The Journal of International Issues*, vol. 22(1), 10-23. Doi: 10.2307/48520045.
- Chapnick, A. (1999). The middle power, *Canadian Foreign Policy Journal*, 7:2, 73-82, Doi: 10.1080/11926422.1999.9673212.
- Coleman, P; et al. (2007). *Arnd's Story: The life of an Australian economist*. Canberra. ANU Press, 257-264 Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt24h3vr.29>
- Connally, A. (2014). Indonesia Foreign Policy Under President Jokowi. *Lowy Institute for International Policy*, 1-15, Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/resrep10156>
- Creswell, J. (2007). *Qualitative Inquiry & Research design. Choosing Among Five Approaches*. California. Sage Publications.
- Dirlik, A. (2007). Global South: Predicament and Promise. *The Global South*, vol.1(1), 12. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/40339225>
- Efstathopoulos, C. (2018). Middle Powers and the Behavioural Model, *Global Society*, vol. 32:1, 47-69, Doi: 10.1080/13600826.2017.1351422.
- Emmers, R. y Theo, S. (2018). *Security Strategies of Middle Powers in the Asia Pacific*. Melbourne: Melbourne University Press.
- GK Today. (2017). IORA Leaders Summit held in Jakarta. Retrieved from <https://www.gktoday.in/current-affairs/iora-leaders-summit-held-jakarta/>
- Heiduk, F. (2014). State disintegration and power politics in post-Suharto Indonesia. *Third World Quarterly*, vol.35:2, 300-315, Doi: 10.1080/01436597.2014.878491.
- IORA International. (2017). Jakarta Concord. Retrieved from <https://www.iora.int/media/23875/jakarta-concord-7-march-2017.pdf>
- Iskandar, P. (2016). The Pancasila Delusion, *Journal of Contemporary Asia*, vol.46:4, 723-735, Doi: 10.1080/00472336.2016.1195430.
- Kríž, Z.-Urbanovská, J.-Brajerčíková, S. (2019). The Middle Power Concept: Presenting a Complex Approach. In *Politické Vedy*, vol. 22, No. 4, 2019, pp.33-56, <http://doi.org/10.24040/politickevedy.2019.22.4.33-56>. ISSN 1335-2741.
- Lee, Y. (2018) Maritime Merchandise Trade in Southeast Asia: Opportunities and Challenges, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, vol. 14:1, 51-69, Doi: 10.1080/09733159.2018.1482665.
- Marks, D. van Zanden, J. (2012). *An Economic History of Indonesia. 1800-2010*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Mietzner, M. (2012). Indonesia: Yudhoyono's Legacy between Stability and Stagnation. *Southeast Asian Affairs*, 119-134. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/41713990>
- Mietzner, M. (2015). Indonesia in 2014: Jokowi and the Repolarization of Post-Soeharto Politics. *Southeast Asian Affairs* 119-138. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/44112801>
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia. (2019). Indian Ocean Rim Association. Retrieved from [https://kemlu.go.id/portal/en/read/167/halaman\\_list\\_lainnya/indian-ocean-rim-association](https://kemlu.go.id/portal/en/read/167/halaman_list_lainnya/indian-ocean-rim-association)
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia. (2019). Foreign Policy: Foundation, *Vision and Mission*. Retrieved from <https://kemlu.go.id/>

- portal/en/list/halaman\_list\_lainnya/10/landasan\_\_visi\_dan\_misi\_polugri
- Monineath, E. (2013). The impact of the Ache and West Papua's separation in Indonesia. *Royal University of Phnom Penh*. Department of International Studies.
- Nayanthara, R. (2016). Blue economy in Southeast Asia: Oceans as the new frontier of economic development, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, vol. 12:2, 1-15, Doi: 10.1080/09733159.2016.1244361.
- Negara, S. (2016). Indonesia's infrastructure development under the Jokowi administration. *Southeast Asian Affairs*, 145-166. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/26466924>
- Nur, Y. (2019, October 15). Two Foreign Fishing Boats Caught Fishing Illegally in North Natuna Sea. Jakarta Globe. Retrieved from <https://jakartaglobe.id/news/two-foreign-fishing-boats-caught-fishing-illegally-in-north-natuna-sea/>
- Pavez & Rosales. (2016). La proyección de Indonesia como potencia emergente. *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 25(51). Retrieved from <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/57612>
- Sambhi, N. (2015). Jokowi's 'Global Maritime Axis': Smooth Sailing or Rocky Seas Ahead? *Security Challenges*, vol. 11(2), 39-56. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/26465437>
- Setiyantha, A. (2017). Strengthening Indonesia's Role in Indian Ocean Through IORA - Universidad Pertahanan Indonesia - *Jurnal Pertahanan*, vol. 3, No. 1.
- Smith, A. (2003). Indonesia in 2002: Megawati's Way. *Southeast Asian Affairs*, 97-116. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/27913229>
- Sputnik Mundo*. (08/06/2018). Indonesia y Rusia firman contrato sobre los suministros de 11 aviones Sukhoi. Retrieved from <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201806081079410383-indonesia-rusia-armas-aviones-sukhoi/>
- Sulistiyanto, P. (2018). Indonesia in 2017: Jokowi's Supremacy and His Next Political Battles. *Southeast Asian Affairs*, 153-166. <https://www.jstor.org/stable/26492775>
- Syailendra, E. (2015). Papua Region under Jokowi: New President, New Strategies. *S. Rajaratnam School of International Studies* (RSIS), Nanyang Technological University. No. 110.
- Thies, C. & Sari, A. (2018). A Role Theory Approach to Middle Powers: Making Sense of Indonesia's Place in the International System. *Contemporary Southeast Asia*, vol. 40(3), 397-421. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/26545301>.
- Tiwon, S. (2000). From East Timor to Aceh: The disintegration of Indonesia? *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, vol. 32:1-2, 97-104, Doi:10.1080/14672715.2000.10415792.
- Weatherbee, E. (2016). *Trends in South Asia: Understanding Jokowi's Foreign Policy*. Singapore: ISEAS Yusof Ishak Institute.
- Witular, R. (13/11/2014). Jokowi launches maritime doctrine to the world. The Jakarta Post. Retrieved from <https://www.thejakartapost.com/news/2014/11/13/jokowi-launches-maritime-doctrine-world.html>
- Zorlu, F. y Alam, S. (2019) Dispute in South Sea. *Anadolu Agency*. Retrieved from <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/dispute-in-south-china-sea-/1566897>



## ASUNTOS INTERNACIONALES

### EL AISLAMIENTO DE ESTADOS UNIDOS

*Noam Chomsky*

### TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA INTERNACIONAL EN EL CONTEXTO DE POSPANDEMIA: OPORTUNIDADES DE CONSOLIDACIÓN PARA CHINA Y LAS POTENCIAS EMERGENTES

*Juan Camilo Ito Cerón*



# El aislamiento de los Estados Unidos

Noam Chomsky\*

El 23 de diciembre de 2016, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 2334 por unanimidad, con la abstención de los Estados Unidos. La Resolución reafirmaba “que la política y las prácticas de Israel en el establecimiento de asentamientos en los territorios palestinos y otros territorios árabes ocupados desde 1967 carecen de validez jurídica y constituyen un grave obstáculo para el logro de una paz amplia, justa y duradera en oriente medio [y] exhorta una vez más a Israel, como potencia ocupante, a que cumpla escrupulosamente el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949, que revoque sus medidas anteriores y desista de tomar cualquier acción que tenga como resultado la modificación del estatus legal y la naturaleza geográfica y que afecte materialmente a la composición demográfica de los territorios árabes ocupados desde 1967, incluida Jerusalén y, en particular, que no

transfiera partes de su propia población civil a los territorios árabes ocupados”.

## REAFIRMADO. UN ASUNTO DE CIERTA IMPORTANCIA

Es importante reconocer que la Resolución 2334 no es nada nuevo. La cita anterior es de la Resolución 446 del CSNU, del 12 de marzo de 1979, reiterada en esencia en la 2334. La Resolución 446 fue aprobada por 12 a 0 con la abstención de los Estados Unidos, a la que se sumaron el Reino Unido y Noruega. A esta Resolución le siguieron varias que reafirmaban la 446. Un año más tarde, una resolución de especial interés fue incluso más contundente que la 446-2334, en la que se instaba a Israel a “desmantelar los asentamientos existentes” (Resolución 465 del CSNU, marzo de 1980), esta vez aprobada por unanimidad, sin abstenciones.

---

\* Noam Chomsky es profesor institucional (emérito) en el Departamento de Lingüística y Filosofía del Instituto de Tecnología de Massachusetts y profesor laureado de Lingüística Silla Agnesse Nelms Haury en el programa en Ambiente y Justicia Social de la Universidad de Arizona. Su trabajo se reconoce ampliamente por haber revolucionado el campo de la lingüística moderna. Es autor de numerosos best-selling trabajos políticos, que han sido traducidos en decenas de países. Más información en <https://chomsky.info>.

Recibido: 14 de diciembre de 2020 / Aceptado: 15 de diciembre de 2020

Para citar este artículo:

Chomsky, N. (2021). El aislamiento de los Estados Unidos. *OASIS*, 34, pp. 199-205. Artículo original: Noam Chomsky (2016) US Isolation, <https://chomsky.info/20161230/>, Traducción de Michael Robert Forrest; se publica con la autorización correspondiente.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.11>

El Gobierno de Israel no tuvo que esperar al Consejo de Seguridad de la ONU (y más recientemente, al Tribunal Mundial) para saber que sus asentamientos constituyen una grave violación del derecho internacional. En septiembre de 1967, solo unas semanas después de la conquista de los territorios ocupados por parte de Israel, en un documento de Alta Confidencialidad, el Gobierno fue informado por el asesor jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores, el distinguido abogado internacional Theodor Meron, de que “los asentamientos civiles en los territorios administrados [término utilizado por Israel para referirse a los territorios ocupados] contravienen disposiciones explícitas de la Cuarta Convención de Ginebra”. Meron explicó además que la prohibición del traslado de colonos a los territorios ocupados “es categórica y no está condicionada por los motivos del traslado o sus objetivos. Su propósito es impedir el asentamiento en territorio ocupado de ciudadanos del Estado ocupante”. Por lo tanto, Meron aconsejó que “si se decide seguir adelante con el asentamiento de judíos en los territorios administrados, me parece vital, por lo tanto, que el asentamiento sea llevado a cabo por entidades militares y no civiles. También es importante, en mi opinión, que dicho asentamiento se realice en el marco de campamentos y sea, a primera vista, de carácter temporal y no permanente”.

Se siguió el consejo de Meron. Los asentamientos se han disfrazado a menudo con el subterfugio sugerido, las “entidades militares temporales” resultan ser después asentamientos civiles. El dispositivo de asentamiento militar tiene también la ventaja de proporcionar un medio para expulsar a los palestinos de

sus tierras con el pretexto de que se está estableciendo una zona militar. El engaño fue escrupulosamente planificado, comenzando tan pronto como el autorizado informe de Meron fue entregado al gobierno. Como documenta el académico israelí Avi Raz, en septiembre de 1967, el día en que se creó un segundo asentamiento civil en Cisjordania, el gobierno decidió que “como ‘tapadera’ a efectos de la campaña diplomática [de Israel]” los nuevos asentamientos debían presentarse como asentamientos del ejército y los colonos debían recibir las instrucciones necesarias en caso de que se les preguntara por la naturaleza de su asentamiento. El Ministerio de Relaciones Exteriores dio instrucciones a las misiones diplomáticas de Israel para que presentaran los asentamientos en los territorios ocupados como “puntos fuertes” militares y subrayaran su supuesta importancia para la seguridad.

#### **PRÁCTICAS SIMILARES CONTINÚAN HASTA HOY EN DÍA, MIENTRAS LOS “PARTIDARIOS DE ISRAEL” FINGEN NO VER**

Las órdenes del Consejo de Seguridad de 1979-80 de desmantelar los asentamientos existentes y de no establecer otros nuevos fueron seguidas de inmediato por una rápida expansión de los asentamientos por parte de los dos principales bloques políticos israelíes, el Laborista y el Likud, siempre con el abundante apoyo material de los Estados Unidos.

Las principales diferencias hoy en día son que los EE. UU. está ahora solo contra todo el mundo, y que es un mundo diferente. Las flagrantes violaciones de Israel de las órdenes del Consejo de Seguridad, y del derecho inter-

nacional, son ahora mucho más extremas que hace 35 años, y suscitan una condena mucho mayor en gran parte del mundo. Por lo tanto, el contenido de la Resolución 446-2334 se toma más en serio. De ahí las reveladoras reacciones a la 2334, y a la explicación del Secretario de Estado John Kerry sobre el voto de los Estados Unidos. En el mundo árabe, las reacciones parecen haber sido silenciosas: Ya hemos pasado por esto. En Europa, en general, fueron de apoyo. En Estados Unidos e Israel, en cambio, la cobertura y los comentarios fueron amplios, y hubo una histeria considerable. Estos son otros indicios del creciente aislamiento de los Estados Unidos en la escena mundial. Es decir, bajo Obama. Con Trump, el aislamiento de los EE. UU. probablemente aumentará aún más, y de hecho ya lo hizo, incluso antes de que asumiera el cargo.

El paso más significativo de Trump para avanzar en el aislamiento de los Estados Unidos fue el 8 de noviembre, cuando obtuvo dos victorias. La victoria menor fue en los Estados Unidos, donde ganó el voto electoral (mientras que perdió el voto popular por cerca de 3 millones; su victoria se basó en características regresivas del sistema político estadounidense). La victoria mayor fue en Marrakech (Marruecos), donde unas 200 naciones se reunieron para intentar dotar de contenido real a los acuerdos de París de diciembre de 2015 sobre el cambio climático, que quedaron en promesas y no en el pretendido tratado porque el Congreso republicano no aceptó compromisos vinculantes.

A medida que se iban conociendo los votos electorales del 8 de noviembre, la conferencia de Marrakech pasó de su programa sus-

tantivo a la cuestión de si podría haber alguna acción significativa para tratar con la ominosa amenaza de catástrofe medioambiental ahora que el país más poderoso de la historia del mundo se da por vencido. Esa fue, sin duda, la mayor victoria de Trump el 8 de noviembre, una de importancia verdaderamente trascendental. También estableció el aislamiento de los Estados Unidos en el problema más grave al que se ha enfrentado el ser humano en su corta historia en la Tierra. El mundo depositó sus esperanzas de liderazgo en China, ahora que el Líder del Mundo Libre declaró que no solo se retirará del esfuerzo, sino que, con la elección de Trump, se moverá con fuerza para acelerar la carrera hacia el desastre.

#### **UN ESPECTÁCULO SORPRENDENTE, QUE PASÓ PRÁCTICAMENTE SIN COMENTARIOS**

El hecho de que los Estados Unidos esté ahora solo en el rechazo del consenso internacional reafirmado en la Resolución 2334 del Consejo de Seguridad de la ONU es otra señal del creciente aislamiento de Estados Unidos.

El motivo por el que Obama optó por la abstención en lugar del voto es una cuestión abierta: no tenemos pruebas directas. Pero hay algunas conjeturas plausibles. Hubo algunas ondas de sorpresa (y de ridículo) tras el voto de Obama en febrero de 2011 a una resolución del CSNU que pedía la aplicación de la política oficial de los Estados Unidos, y puede haber sentido que sería demasiado repetirlo si quiere salvar algo de su andrajoso legado entre los sectores de la población que tienen cierta preocupación por el derecho internacional y los derechos humanos. También conviene

recordar que entre los demócratas liberales, si no en el Congreso, y sobre todo entre los jóvenes, la opinión sobre Israel-Palestina ha ido evolucionando hacia la crítica de las políticas israelíes en los últimos años, hasta el punto de que “el 60% de los demócratas apoyan la imposición de sanciones o acciones más serias”, como reacción a los asentamientos israelíes, según una encuesta del Instituto Brookings de diciembre de 2016. A estas alturas, el núcleo de apoyo a las políticas israelíes en los Estados Unidos se ha desplazado hacia la extrema derecha, incluida la base evangélica del Partido Republicano. Tal vez estos fueron factores en la decisión de Obama.

La abstención de 2016 despertó el furor en Israel y también en el Congreso de EE. UU., tanto de los republicanos como de los principales demócratas, incluyendo propuestas para desfinanciar la ONU en represalia por el crimen mundial. El primer ministro israelí, Netanyahu, denunció a Obama por sus acciones “solapadas y antiisraelíes”. Su oficina acusó a Obama de “confabular” entre bastidores con esta “confabulación” del CSNU, produciendo partículas de “evidencia” que difícilmente alcanzan el nivel de humor enfermo. Un alto funcionario israelí añadió que la abstención “revelaba la verdadera cara de la administración Obama”, y añadió que “ahora podemos entender a qué nos hemos enfrentado durante los últimos ocho años”.

La realidad es bastante diferente. De hecho, Obama ha batido todos los récords de apoyo a Israel, tanto diplomático como financiero. La realidad es descrita con precisión por el especialista en oriente medio, del *Financial Times*, David Gardner:

El trato personal del señor Obama con el señor Netanyahu puede haber sido a menudo venenoso, pero ha sido el más pro-israelí de los presidentes: el más pródigo con la ayuda militar y fiable a la hora de ejercer el veto de EE. UU. en el Consejo de Seguridad... La elección de Donald Trump ha aportado hasta ahora poco más que *tuits* turboalimentados para influir en este y otros nudos geopolíticos.

Pero los augurios son ominosos. A un gobierno irredentista en Israel, inclinado hacia la ultraderecha, se une ahora una administración nacional populista en Washington que respira islamofobia.

Los comentarios públicos sobre la decisión de Obama y la justificación de Kerry estuvieron divididos. Los partidarios estuvieron en general de acuerdo con Thomas Friedman en que “Israel está ahora claramente en camino de absorber a los 2,8 millones de palestinos de Cisjordania...., lo que supone un reto demográfico y democrático”. En un análisis del *New York Times* sobre el estado de la solución de dos Estados defendida por Obama-Kerry (y la 2334 del Consejo de Seguridad de la ONU) y amenazada de extinción por las políticas israelíes, Max Fisher se pregunta “¿Hay otras soluciones?” A continuación pasa a analizar las posibles alternativas, todas ellas “versiones múltiples de la llamada solución de un solo Estado” que plantea el “desafío demográfico y democrático” de demasiados árabes -quizá pronto una mayoría- en un “Estado judío y democrático”.

De manera convencional, los comentaristas parten de la base de que hay dos alternativas: la solución de dos Estados que defiende el mundo, o alguna versión de la “solución de un Estado”. Se ignora sistemáticamente

una tercera alternativa, la que Israel ha estado aplicando de forma bastante sistemática desde poco después de la guerra de 1967 y que ahora está tomando forma muy claramente ante nuestros ojos: un Gran Israel, tarde o temprano incorporado al propio Israel, incluyendo una Jerusalén enormemente ampliada (ya anexionada en violación de las órdenes del Consejo de Seguridad) y cualquier otro territorio que Israel considere valioso, al tiempo que se excluyen las zonas de gran concentración de población palestina y se expulsa a los palestinos de las zonas previstas para su incorporación al Gran Israel. Al igual que en las neocolonias en general, las élites palestinas podrán disfrutar de los estándares occidentales en Ramallah, con “el 90% de la población de Cisjordania viviendo en 165 “islas” separadas, aparentemente bajo el control de la [Autoridad Palestina]”, pero con el control real de Israel, como informó Nathan Thrall, analista principal del International Crisis Group. Gaza seguirá bajo un asedio aplastante, separada de Cisjordania en violación de los Acuerdos de Oslo.

#### **LA TERCERA ALTERNATIVA ES OTRA PIEZA DE LA “REALIDAD” DESCRITA POR DAVID GARDNER**

En un comentario interesante y revelador, Netanyahu denunció que la “patota” del mundo es una prueba del “sesgo del viejo mundo contra Israel”, una frase que recuerda la distinción Vieja Europa-Nueva Europa de Donald Rumsfeld en 2003.

Cabe recordar que los Estados de la Vieja Europa eran los malos, los principales Estados de Europa, que se atrevieron a respetar la opi-

nión de la inmensa mayoría de sus poblaciones y, por tanto, se negaron a unirse a Estados Unidos en el crimen del siglo, la invasión de Iraq. Los Estados de la Nueva Europa fueron los buenos, que anularon una mayoría aún mayor y obedecieron al amo. El más honorable de los buenos fue el español José María Aznar, que rechazó la oposición prácticamente unánime a la guerra en España y fue recompensado al ser invitado a unirse a Bush y Blair en el anuncio de la invasión.

Esta muestra bastante esclarecedora de absoluto desprecio por la democracia, junto con otras de la misma época, pasó prácticamente desapercibida, como es lógico. La tarea en ese momento era alabar a Washington por su apasionada dedicación a la democracia, como ilustra la “promoción de la democracia” en Irak que, de repente, se convirtió en la línea del partido después de que la “única pregunta” (¿renunciará Saddam a sus armas de destrucción masiva?) se respondiera de forma equivocada.

Netanyahu está adoptando una postura muy parecida. El viejo mundo que está pre-dispuesto contra Israel es todo el Consejo de Seguridad de la ONU; más concretamente, cualquier persona del mundo que tenga algún compromiso persistente con el derecho internacional y los derechos humanos. Por suerte para la extrema derecha israelí, eso excluye al Congreso de los EE.UU. y -de forma muy contundente- al presidente electo y sus asociados.

El gobierno israelí es, por supuesto, consciente de estos acontecimientos. Por lo tanto, está tratando de cambiar su base de apoyo a los Estados autoritarios como Singapur, China y la India nacionalista hindú de Modi, que ahora se está convirtiendo en un aliado muy natural con

su deriva hacia el ultranacionalismo, las políticas internas reaccionarias y el odio al islam. Las razones por las que Israel busca apoyo en esta dirección son expuestas por Mark Heller, principal investigador asociado de la Institución de Estudios de Seguridad Nacional de Tel Aviv. “A largo plazo”, explica, “hay problemas para Israel en sus relaciones con Europa occidental y con los Estados Unidos”, mientras que, por el contrario, los países asiáticos importantes “no parecen indicar mucho interés sobre cómo se lleva Israel con los palestinos, los árabes o cualquier otro”. En resumen, China, India, Singapur y otros aliados favorecidos están menos influenciados por el tipo de preocupaciones liberales y humanas que suponen una amenaza creciente para Israel.

Las tendencias que se están desarrollando en el orden mundial merecen cierta atención. Como se ha señalado, los Estados Unidos se está quedando aún más aislado de lo que ha estado en los últimos años, cuando las encuestas realizadas por los Estados Unidos -de las que no se informa en los Estados Unidos, pero que seguro se conocen en Washington- revelaron que la opinión mundial consideraba a los Estados Unidos como la principal amenaza para la paz mundial con diferencia, sin que nadie más se acercara. Bajo el mandato de Obama, los Estados Unidos está solo en la abstención sobre los asentamientos ilegales de Israel, en contra de la unanimidad del CSNU. Con Trump y sus partidarios bipartidistas en el Congreso, los Estados Unidos estará aún más aislado en el mundo en apoyo de los crímenes israelíes. Desde el 8 de noviembre, los EE.UU. está aislado en el asunto mucho más crucial del calentamiento global, una amenaza para la supervivencia de

la vida humana organizada en algo parecido a su forma actual. Si Trump cumple su promesa de salir del acuerdo con Irán, es probable que los otros participantes persistan, dejando a los Estados Unidos aún más aislado de Europa. Los EE.UU. también está mucho más aislado de su “patio trasero” latinoamericano que en el pasado, y estará aún más aislado si Trump da marcha atrás en las medidas de Obama para normalizar las relaciones con Cuba, emprendidas para evitar la probabilidad de que los EE.UU. quede prácticamente excluido de las organizaciones hemisféricas debido a su continuo asalto a Cuba, en aislamiento internacional.

Lo mismo está ocurriendo en Asia, ya que incluso los aliados cercanos de los Estados Unidos (aparte de Japón), incluso el Reino Unido, acuden al Banco Asiático de Desarrollo de Infraestructuras con sede en China y a la Asociación Económica Integral Regional, con sede en China, en este caso incluyendo a Japón. La Asociación Económica Integral con base en China, que en este caso incluye a Japón. La Organización de Cooperación de Shanghái, con sede en China, incorpora a los Estados de Asia Central, a Siberia, con sus ricos recursos, a la India, a Pakistán y, pronto, probablemente a Irán y quizás a Turquía. La OCS ha rechazado la petición de los Estados Unidos de obtener el estatus de observador y ha exigido que retire todas sus bases militares de la región.

Inmediatamente después de la elección de Trump, asistimos al interesante espectáculo de la canciller alemana, Ángela Merkel, tomando la iniciativa de dar lecciones a Washington sobre los valores liberales y los derechos humanos. Mientras tanto, desde el 8 de noviembre, el mundo busca en China el liderazgo para

salvar al mundo de la catástrofe ambiental, mientras que los Estados Unidos, en espléndido aislamiento una vez más, se dedica a socavar estos esfuerzos.

El aislamiento de los Estados Unidos no es completo, por supuesto. Como quedó muy claro en la reacción a la victoria electoral de Trump, los Estados Unidos cuenta con el apoyo entusiasta de la ultraderecha xenófoba en Europa, incluidos sus elementos neofascistas. Y el regreso de la derecha en algunas partes de América Latina ofrece a los EE. UU. oportunidades de alianzas también allí. Y los Estados Unidos mantiene su estrecha alianza con la

dictadura del Golfo y de Egipto, y con Israel, que también se está separando de los sectores más liberales y democráticos de Europa y se está vinculando con regímenes autoritarios a los que no les preocupan las violaciones del derecho internacional y los duros ataques a los derechos humanos elementales por parte de Israel.

El panorama que se está desarrollando sugiere el surgimiento de un Nuevo Orden Mundial, que es bastante diferente de las representaciones habituales dentro del sistema doctrinal.

Chomsky.info, 30 de diciembre de 2016



IN MEMORIAM\*

# Transformaciones del sistema internacional en el contexto de pospandemia: oportunidades de consolidación para China y las potencias emergentes

**Juan Camilo Ito Cerón\*\***

## RESUMEN

Durante el gobierno de Donald Trump, el otrora incuestionado liderazgo de Estados Unidos en el sistema internacional se ha desdibujado. La capacidad de EE. UU. para encabezar los procesos de toma de decisi-

nes acerca de los asuntos más relevantes de la agenda global ha decaído en medio de una crisis del multilateralismo que la administración Trump ha profundizado. El contexto de pandemia ha acentuado los interrogantes sobre la idoneidad de la institucionalidad creada por la Carta del Atlántico y la Confe-

---

\* El 28 de noviembre de 2020 recibimos este artículo del profesor Juan Camilo Ito Cerón. Infortunadamente, el 10 de febrero de 2021, cuando estábamos en el proceso de revisión por parte de los pares, el autor murió. Hemos decidido publicarlo *in memoriam* como un homenaje a su labor investigativa y docente. *Oasis* lamenta profundamente su desaparición.

\*\* Polítólogo (Universidad del Rosario). Magíster en relaciones internacionales y ciencia política (Sciences Po Bordeaux). Red de Estudios Colombo Venezolanos – Universidad del Rosario. [<https://orcid.org/0000-0002-2893-541X>].

Recibido: 28 de noviembre de 2020

Para citar este artículo:

Ito Cerón, J. C. (2021). Transformaciones del sistema internacional en el contexto de pospandemia: oportunidades de consolidación para China y las potencias emergentes. *OASIS*, 34, pp. 207-221

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.12>

rencia de Bretton Woods. Estos factores han contribuido a la consolidación de potencias emergentes que reclaman un creciente protagonismo en la conducción del sistema internacional. Una de ellas es China, que constituye un gran desafío para la hegemonía de EE. UU. por cuenta de su avasallante crecimiento económico y su poderío comercial a nivel global. En el marco de su estrategia de posicionamiento, Beijing ha establecido alianzas políticas y económicas con Estados de diferentes regiones del Sur Global a través de plataformas de integración como los Brics. En este artículo se analizan los procesos de transformación del sistema internacional suscitados por la pandemia, y se explica en qué medida constituyen oportunidades para la consolidación del liderazgo de los Brics (con énfasis en China).

**Palabras clave:** Brics, Sur Global, China, sistema internacional, potencias emergentes, Covid-19

## INTRODUCCIÓN

Bajo la administración de Donald Trump, el liderazgo de Estados Unidos en el sistema internacional y su compromiso con el multilateralismo han perdido lumbre. Incluso antes de la emergencia sanitaria por el avance del Covid-19, la influencia de EE. UU. se vio socavada por la actitud de dicho gobierno, que se ha marginado del funcionamiento de las instituciones internacionales y ha adoptado un enfoque transaccional, cínico y aislacionista con respecto a los asuntos globales (Patrick, 2020b). El presidente Trump decidió retirarse del Acuerdo de París (diseñado

para combatir el cambio climático y reducir las emisiones de carbono), del acuerdo nuclear con Irán (un logro del denominado P5+1 para limitar el programa de tecnología nuclear de Teherán) y del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (una de las zonas de libre comercio más grandes del mundo, que abarca más del 25% del intercambio global). Por si fuera poco, Trump ha menospreciado los lazos de cooperación que unen a los integrantes de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otan) y ha puesto en tela de juicio el compromiso de la Alianza con los principios rectores de la defensa mutua y la seguridad colectiva (Pascal, 2019).

Además, Washington redujo drásticamente la financiación destinada al funcionamiento de la Organización de las Naciones Unidas y se desmarcó de varias agencias especializadas importantes como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Consejo de Derechos Humanos y la Organización Mundial de la Salud (OMS). A mediados de 2020 el Secretario de Estado Mike Pompeo notificó formalmente a la OMS la salida de Estados Unidos anunciada por Donald Trump en mayo. Una decisión apresurada e imprudente que debilita –aún más– las capacidades del andamiaje institucional global de producir escenarios de convergencia e impulsar procesos de cooperación tecnológica en pleno contexto de pandemia (Patrick, 2020a).

La determinación de Trump con respecto a la OMS aseta un golpe contundente a los mecanismos de gobernanza global en materia de salud y genera serias dudas con respecto a la

viabilidad económica de la Organización<sup>1</sup>. Esta resulta preocupante no solamente debido a la plena vigencia de la pandemia por Covid-19, sino a que amenaza la sostenibilidad del programa de erradicación de la poliomielitis, el sistema de reporte de brotes (y potenciales brotes) de enfermedades infecciosas, el plan para combatir la propagación de bacterias resistentes a los antibióticos y un sinnúmero de iniciativas de salud pública global que han sido posibles gracias a la cooperación internacional y al multilateralismo (Branswell, 2020).

Sin presentar evidencia que respalde sus afirmaciones, Donald Trump ha acusado en varias ocasiones a la Organización Mundial de la Salud de ayudar a las autoridades chinas a encubrir los alcances del coronavirus en los albores del brote. En vez de asumir la responsabilidad por el impacto del Covid-19 en Estados Unidos, Trump ha inculpado a China y a la OMS de instigar una pandemia global. Expertos en salud pública ven los reiterados señalamientos de Trump como un intento por desviar la atención de la falta de medidas adecuadas de su propia administración ante la propagación del virus en suelo estadounidense (McNeil Jr. & Jacobs, 2020). Las aciagas consecuencias de la pandemia en EE. UU. no son el resultado de acatar directrices inadecuadas de la OMS sino, por el contrario, de ignorar las advertencias que la agencia especializada realizó desde finales de enero en adelante. Si Washington se hubiera

ceñido a las recomendaciones de la OMS con respecto a la realización de pruebas masivas, restricción temprana de la movilidad internacional, protocolos de bioseguridad y rastreo de cadenas de propagación habría logrado mitigar los efectos del Covid-19 de forma más eficaz (Branswell, 2020).

La relevancia de este tema para la opinión pública estadounidense se puso de manifiesto en el marco de la campaña presidencial y fue parte del debate entre los candidatos. El presidente electo Joe Biden mostró rápidamente su desacuerdo con respecto a la posición de Trump. Tras afirmar que sus compatriotas están más seguros cuando Estados Unidos está comprometido con el fortalecimiento de la salud a nivel global, anunció que en su primer día como presidente emprendería el retorno a la OMS (Biden, 2020).

Los estragos que ha causado la pandemia en territorio estadounidense han profundizado la crisis de liderazgo que aqueja a la potencia norteamericana. Pese a los esfuerzos que previsiblemente realizará Biden por enmendar los errores de su antecesor, es innegable que la respuesta tardía, insuficiente y unilateral de Washington ante los desafíos de la pandemia le impidió robustecer el multilateralismo y reclamar su preeminencia en un contexto de crisis sin precedentes. Por otro lado, el modelo estadounidense ha dejado de ser el principal polo de atracción y emulación

<sup>1</sup> Estados Unidos es el principal soporte financiero de la OMS. En el período presupuestario 2018-2019 contribuyó con 426 millones de dólares anuales a la Organización. Actualmente está en mora de aportar a la OMS 203 millones de dólares correspondientes a 2020 y años anteriores (Branswell, 2020).

del mundo en desarrollo. Esto se debe a que en los últimos años ha quedado en evidencia la incapacidad de sus instituciones para lidiar adecuada y efectivamente con problemáticas que afectan profundamente a la ciudadanía, como la violencia relacionada con el porte de armas, el alza impetuosa de los precios de la vivienda, el estancamiento político y los errores de conducción macroeconómica que han derivado en crisis financieras como la de 2008 (Haass, 2020).

La retórica nacionalista de Trump y su actitud aislacionista con respecto a escenarios clave de convergencia global han contribuido a profundizar la crisis del multilateralismo, que tiene implicaciones problemáticas para las potencias que durante los últimos 75 años han construido una relación simbiótica con las más descollantes instituciones internacionales. Por un lado, está la consideración sobre quién(es) detenta(n) el poder y la capacidad para liderar las transformaciones del sistema internacional en este pasaje atípico de la historia. Una primera crisis se expresa en la paulatina mutación de los factores de poder y su traslación del Occidente hacia el Oriente y del Norte hacia el Sur. Esto ha permitido el surgimiento de nuevos actores protagónicos de las dinámicas internacionales que amenazan la preeminencia que Estados Unidos y Europa occidental han ostentado desde el final de la segunda guerra mundial.

Como consecuencia, este inicio de siglo ha estado marcado por la concreción de un escenario internacional de corte multipolar, que no presenta un centro de poder único ni se caracteriza por las tensiones derivadas del enfrentamiento de dos superpotencias. Para-

dójicamente, el hecho de encontrarnos en una etapa de post guerra fría ha incrementado los niveles de inestabilidad e incertidumbre en el sistema internacional. Esto se debe a que, desde una perspectiva neorrealista, un mundo multipolar es inherentemente inestable (Petrone, 2020b).

Por otro lado, se ha configurado una crisis de relevancia e idoneidad de las instituciones internacionales, que han presentado falencias a la hora de ofrecer respuestas adecuadas a una serie de desafíos globales cada vez más exigentes (Pascal, 2019). Se trata de fenómenos de alta complejidad que requieren acciones articuladas y efectivas, como ciberseguridad, pandemia, migraciones internacionales, crímenes transnacionales, conflictos asimétricos, entre otros.

La crisis de liderazgo de Estados Unidos, el estancamiento del multilateralismo y la proliferación de dudas con respecto a la idoneidad de las instituciones del sistema internacional han confluido en un contexto atípico de crisis global. Estos factores podrían constituir un punto de quiebre que propicie la consolidación de nuevos líderes y, eventualmente, la transformación profunda del orden mundial. Diversas potencias emergentes han retado la hegemonía de EE. UU. en las últimas décadas gracias a su poderío económico, su proyección comercial y a los lazos de cooperación que han generado.

En este sentido, cabe destacar el papel que ostentan los llamados Brics: Brasil, Rusia, India, China y (más recientemente) Sudáfrica. Este grupo de nuevos líderes regionales con proyección global abarca el 26,6% de la superficie terrestre, el 42% de la población mundial, el 23% del Producto Interno Bruto global y el

50% del crecimiento económico mundial (*The Times of India*, 2019).

Por lo tanto, es pertinente analizar las fortalezas y desafíos de la proyección internacional de los Brics con base en sus estrategias geopolíticas y en los elementos sobresalientes de su política exterior. Ante la ausencia de evidencias concretas sobre la posibilidad de que los Brics puedan recurrir al uso de la fuerza de manera conjunta o al despliegue coordinado de estrategias bélicas para impulsar una transformación del orden mundial que los sitúe como protagonistas del sistema internacional, es necesario considerar qué instrumentos les resultan vitales para alcanzar dicho propósito. En ese sentido, se tiene en cuenta la importancia del poderío comercial y el *soft power*<sup>2</sup> como herramientas de posicionamiento de los Brics en un contexto multipolar.

### **EL FUTURO DEL COMERCIO INTERNACIONAL TRANSITA POR LA NUEVA RUTA DE LA SEDA**

El presuroso crecimiento de la economía china, la expansión de su huella comercial en regiones como el sudeste asiático, África y América Latina, y su posicionamiento como uno de los actores más relevantes del sistema internacional lo han llevado a convertirse en el competidor por excelencia de Estados Unidos. Desde su ingreso a la Organización Mundial

del Comercio en 2001, el funcionamiento de la economía china ha estado íntimamente ligado al comportamiento de la economía global. La interdependencia de China y las economías del mundo occidental es una consecuencia palpable del proceso de globalización (Palamara, 2020). Mediante su ingreso a la OMC y los esfuerzos por liderar diversas plataformas de cooperación a nivel mundial, China ha demostrado su interés de convertirse en protagonista del sistema internacional, en vez de optar por ser un *outsider* con respecto a este.

En los albores de la conformación de los Brics, la política exterior china y su visión con respecto al avance de la globalización estaban dictaminadas por el objetivo de contribuir a la estabilidad internacional. Esto era compatible con los postulados de Deng Xiaoping, según los cuales no era conveniente asumir el liderazgo global en aras de contribuir al surgimiento de conflictos con otros actores. Su comportamiento en relación con los demás Estados (Brics o no) estaba guiado por una posición de carácter post-realista y no conflictual, que otorga gran valor al hecho de evitar la confrontación, promover la concordia y potencializar mutuamente las capacidades por medio de las plataformas de interacción que ofrece la globalización (Denisov *et al.*, 2019). Desde la perspectiva de China su pertenencia a los

<sup>2</sup> Concepto acuñado por Joseph Nye (2004) que se refiere a la habilidad que posee un Estado para persuadir a otros de que se comporten de la manera deseada sin recurrir al uso de la fuerza o la coerción. Incluye la capacidad de liderar por medio del ejemplo y de influir en las decisiones de otros actores del sistema internacional a través de la utilización de valores, ideales, principios y elementos culturales.

Brics permitiría alcanzar el objetivo de acceder a las dinámicas de diálogo y coordinación permanente, tanto con potencias tradicionales como emergentes.

Con Xi Jinping, se posiciona una visión más ambiciosa en términos de política exterior. A partir de allí, la proyección de China conlleva una doble contraposición: en primer lugar, como alternativa al *american dream*, y en segundo lugar como una forma de reivindicar a las generaciones pasadas que tuvieron que soportar el intervencionismo de potencias occidentales, la imposición de condiciones para relacionarse con el resto del mundo y las degradaciones del colonialismo. Esto supuso un cambio de paradigma, mediante el cual China se propuso convertirse en un agente líder de las dinámicas propias de la globalización, en las que antes solo pretendía participar en pie de igualdad con los demás Estados.

Debido a su ascenso basado en el poderío económico y comercial, China es simultáneamente un Estado en pleno desarrollo, una potencia reemergente con proyección global y un hegemón a escala regional. Se trata de una multiplicidad de personalidades que complejiza su inserción en el concierto internacional y genera una serie de contradicciones en torno a sus prioridades y objetivos. Como rezago de la era de la bipolaridad, China se entiende como punta de lanza de los intereses del tercer mundo. Como potencia reemergente, ha buscado consolidar alianzas en el marco de los Brics. Como miembro permanente del Consejo de Seguridad y del G20, comparte escenarios de acercamiento y deliberación con potencias tradicionales y tiene parte en el ejercicio del poder a nivel global.

Actualmente, el objetivo macro de la política exterior china es la consolidación de una comunidad humana con una visión de futuro compartida (Palamara, 2020). El comportamiento de China allende sus fronteras en el contexto de la pandemia ha sido coherente con ese objetivo. En un intento por superar las críticas recibidas al inicio de la propagación del virus, China se ha volcado hacia la asistencia técnica, la cooperación internacional y la donación de insumos a países fuertemente golpeados por el Covid-19.

A mediados de marzo China donó a Italia (uno de los primeros países europeos en sufrir los rigores de la pandemia y convertirse en epicentro de la propagación del virus en Occidente) 100,000 máscaras de alta tecnología, 20.000 trajes de bioseguridad, 50.000 pruebas de detección, 1.000 respiradores y 2 millones de tapabocas (Palamara, 2020). Si bien Italia no ha sido aliado tradicional de Beijing, hay un elemento geopolítico y económico que puede explicar la llamativa generosidad de las autoridades chinas. Se trata de uno de los proyectos de posicionamiento económico, infraestructura y expansión comercial más ambiciosos en la actualidad, conocido como la iniciativa One Belt, One Road (o Nueva Ruta de la Seda).

El proyecto fue lanzado por Xi Jinping en 2013 e incluye una amplia gama de actividades de inversión y desarrollo de infraestructuras comerciales que abarcan vastos territorios desde China hasta Europa occidental, pasando por Medio Oriente, el cuerno de África y el Magreb. La iniciativa contempla una enorme red de vías férreas, oleoductos, clústeres productivos, carreteras, puertos y modernos cruces fronterizos que le apuntan a facilitar la conec-

tividad tanto en sentido Oriente-Occidente (pasando por la intrincada geografía de Asia central y las exrepúblicas soviéticas) como Norte-Sur –integrándose con economías robustas y mercados de grandes proporciones como India, Pakistán y el sudeste asiático– (Chatzky & McBride, 2020).

Además de los proyectos de infraestructura, la iniciativa pasa por la creación de aproximadamente 50 zonas especiales de desarrollo económico como la que existe en Khorgos, en la frontera entre China y Kazajistán desde 2011. Se trata de un polo de desarrollo industrial y comercial diseñado para atraer inversiones e incentivar la creación de oportunidades laborales. En Khorgos se estableció una zona binacional sin restricciones de movilidad y con una exención tributaria especial para promover el intercambio. Se conoce como Centro Internacional de Cooperación Transfronteriza. A través de la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda, China planea promover este tipo de zonas especiales en regiones tan remotas como el Norte de África o Indochina (Mauk, 2019).

Los puertos de Italia serían el punto de desembarque de gran cantidad de productos provenientes de China por la vía del Canal de Suez y el Mediterráneo, que posteriormente serían puestos a disposición a lo largo y ancho de Europa continental. En marzo del 2019 Italia y China firmaron un memorando de entendimiento para la promoción de la iniciativa One Belt, One Road. Esto produjo críticas de parte de socios europeos por la posibilidad de que ese acuerdo sirva como trampolín para que China aumente su influencia en Europa. La ayuda de la potencia asiática a Italia en el contexto de la pandemia tuvo, por lo tanto,

visos geoestratégicos evidentes, sobre todo en un momento en el que las autoridades italianas veían con desazón como otros integrantes de la Unión Europea rechazaban sus solicitudes de equipos de salud y procedían a cerrar sus fronteras (Palamara, 2020).

En caso de que la pandemia y sus consecuencias logren profundizar las fisuras existentes en el seno de la Unión Europea –así como lo han hecho entre EE. UU. y sus aliados tradicionales en el viejo continente– China podría acrecentar su influencia política gracias a su ímpetu económico. Para tal efecto, el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda resulta fundamental.

La proactividad de China en materia de asistencia humanitaria, en el contexto de la pandemia, responde también a su interés por diversificar sus alianzas político-diplomáticas en un intento por dotar de legitimidad su proyecto de ser un Estado hegemónico en el sistema internacional. Esto hace parte de la estrategia que se conoce como “ascenso pacífico”, que consiste en acrecentar su influencia mediante el *soft power* y la cooperación internacional, buscando de este modo reducir las posibilidades de que se le acuse de constituir una amenaza para la paz y la estabilidad internacionales (Niu, 2017).

Mientras Estados Unidos bajo la égida de Trump decidió retirarse del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, China lideró las dilatadas negociaciones que condujeron a la suscripción del pacto internacional que le da vida a la Asociación Económica Integral Regional (RCEP). Esta abarca más de 2.000 millones de consumidores y engloba el 30% del PIB mundial (Vidal Liy, 2020). En noviembre

de 2020 China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda suscribieron el pacto junto a los países miembros de la Asean<sup>3</sup>.

Esto representa un triunfo de la política exterior china, principal promotor de la iniciativa de integración. China se hace con una plataforma que le permitirá acrecentar su margen de maniobra en las dinámicas y reglas comerciales de Asia. En un momento histórico atípico y de alta incertidumbre, China se asegura una vía directa para abrir nuevos destinos para sus exportaciones y una infraestructura comercial que puede servir como base para la materialización de la Nueva Ruta de la Seda.

Además, el RCEP “pule las credenciales que [China] busca como defensor global del multilateralismo, en medio de una tendencia a la desglobalización que la pandemia de Covid ha acelerado” (Vidal Liy, 2020). Se trata sin duda de una victoria de Beijing en el pulso geopolítico entre China-Estados Unidos, justo en un momento en el que la dirigencia republicana de la potencia norteamericana es blanco de críticas por haber abandonado el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (que excluye a China) lanzado por el expresidente Barack Obama.

Ahora bien, es razonable afirmar que, incluso en un contexto de crisis como el que se ha ido concretando por cuenta de la pandemia, ningún Estado es capaz de transformar el orden mundial unilateralmente. Este tipo

de procesos históricos suelen adelantarse mediante alianzas entre potencias cuyos intereses confluyen al menos parcialmente, y que están dispuestas a impulsar estrategias convergentes. Es el caso del orden impulsado por Estados Unidos y sus aliados en Europa occidental tras el fin de la segunda guerra mundial, sobre la base de los 8 puntos de la Carta del Atlántico (incluidos posteriormente en la Carta de las Naciones Unidas) y la Conferencia de Bretton Woods (Fishman, 2020).

China ha creado alianzas estrechas y relativamente duraderas con Estados de diferentes regiones, apelando al concepto de *all-weather friends*<sup>4</sup>. Se trata de relaciones en las que prima el apoyo político sólido, pero que no se caracterizan precisamente por la horizontalidad. Por lo menos 14 países han entrado en esa categoría, incluyendo a Brasil, Pakistán, Serbia, Kenia, Rumania, Etiopía, Egipto, Malta, Yemen y Namibia. Evidentemente, una de las problemáticas para Beijing es que, salvo en el caso de Brasil, esos *all-weather friends* carecen de la capacidad y el peso para ejercer influencia en la agenda internacional, y mucho menos para establecer un nuevo orden mundial (Ross Smith & Fallon, 2020).

Además, China ha tendido a entablar relaciones muy dispares con sus socios y aliados; relaciones que se basan en la dependencia, la explotación de recursos y el endeudamiento. Por lo general, los Estados de menor proyec-

<sup>3</sup> Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, integrada por Indonesia, Tailandia, Singapur, Malasia, Filipinas, Vietnam, Myanmar, Camboya, Laos y Brunéi.

<sup>4</sup> Podría traducirse aproximadamente como “amigos/aliados incondicionales”.

ción que traban amistad con China lo hacen atraídos por la posibilidad de acceder a recursos, líneas de crédito e inversión, más que por el hecho de compartir una visión del mundo con Beijing.

Es en ese sentido que cobra importancia la pertenencia de China a los Brics. Esta plataforma, por variopinta que sea, conlleva importantes niveles de complementariedad y es proclive a la construcción de lazos de cooperación más horizontales que en el marco de los *all-weather friends*. Más allá de compartir una visión de futuro, el grupo de potencias emergentes tiene objetivos convergentes: participar activamente en los procesos de conducción de las instituciones internacionales, promover la creación de alternativas de institucionalidad financiera internacional, capitalizar la crisis de liderazgo de potencias tradicionales y avanzar hacia la concreción de un sistema internacional de corte multipolar que les permita afianzar sus respectivos proyectos de desarrollo. Estos objetivos convergentes pueden constituir la piedra angular de un proceso de paulatina transformación del sistema internacional con mayores niveles de liderazgo por parte de los Brics y de incidencia para sus aliados en el Sur Global. Es necesario considerar el proceso evolutivo de los Brics y la mutación gradual de sus intereses, tanto individuales como colectivos.

### **BRICS: EL CRECIENTE LIDERAZGO DE LAS POTENCIAS EMERGENTES**

A inicios de la década pasada, un grupo de potencias emergentes liderado por Rusia y China empezó a abogar por la configuración de un sistema internacional multipolar cohe-

rente con el panorama del poder global en el siglo XXI. Después de fungir como anfitrión de la cumbre del G8 en 2006, Vladimir Putin convocó a la primera reunión interministerial de los Bric (aún sin la vinculación de Sudáfrica), que se llevó a cabo de manera paralela a la Asamblea General de la ONU. Haciendo gala de un discurso tanto disruptivo como irónico, Putin se pronunció a favor de dejar atrás la unipolaridad dominada por el recurso de intervención militar de EE. UU. y su irrespeto por el derecho internacional, para establecer dinámicas de coexistencia más acordes con el mundo contemporáneo en el que las potencias emergentes reclamaban mayores espacios de liderazgo. La base de la posición de Putin era que el creciente músculo económico y comercial de los Bric desembocaría necesariamente en una mayor capacidad de influir en los parámetros de gobernanza global (Denisov *et al.*, 2019).

Esto dicho, una de las razones de peso que condujeron a las potencias emergentes a adoptar una actividad política más frontal y decidida fue promover el establecimiento de un orden multipolar en desmedro de la efímera lógica internacional unipolar que se cristalizó con la disolución de la URSS. Como telón de fondo de este cometido, estaba la voluntad de intervenir en la elaboración de políticas y lineamientos a nivel global.

En principio la concreción de ese objetivo no implicaba necesariamente la transformación del sistema internacional. Hace quince años la aspiración primordial de las potencias emergentes era participar en la toma de decisiones de alcance global para acrecentar su huella comercial, diversificar sus economías, apuntalar sus procesos de crecimiento y aventajar a

sus respectivos competidores. Se propusieron tener voz y voto en el establecimiento de las reglas de juego para poder adaptarlas a sus intereses y a la de sus aliados, y no permitir que el Atlántico norte las fije unilateralmente. Como en el caso particular de China, los objetivos de la política exterior de las potencias emergentes se fueron tornando más ambiciosos conforme fueron adquiriendo mayor protagonismo en la toma de decisiones.

A juzgar por el rol que se han adjudicado los Brics en las más recientes crisis económicas de alcance global, lo que buscan es un cambio de liderazgo y una modificación de la correlación de fuerzas dentro de la dirección de las principales instituciones financieras internacionales que le dé cabida a los intereses de las potencias emergentes y las demandas de los Estados del Sur Global (que constituyen su base de apoyo). Esto requeriría un cambio en la influencia relativa de aquellos Estados que participan en la toma de decisiones económicas de impacto global. Como punto de partida, propusieron corregir el déficit de legitimidad que afecta instancias como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Denisov *et al.*, 2019). Desde el punto de vista de las potencias emergentes, la forma de subsanar esa problemática sería otorgando mayor protagonismo, margen de acción e involucramiento en la toma de decisiones a los Brics.

En aras de facilitar su integración y alcanzar sus respectivos objetivos de crecimiento económico, los Brics han impulsado la creación de nuevos dispositivos de institucionalidad financiera. Es el caso del Nuevo Banco de Desarrollo (fundado en 2014, con sede en Shanghái y una oficina regional en Johannesburgo) y el

Acuerdo de Reservas de Contingencia. Por su parte, China se las ha arreglado para promover instancias como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y la Asociación Económica Integral Regional. Esto puede ser visto como una búsqueda de alternativas a un entramado institucional que no necesariamente se ajusta a sus intereses ni responde a sus aspiraciones (Petrone, 2020a).

Cabe aclarar que los Brics no han renunciado a interactuar con otros Estados en escenarios como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. En vez de ello, han generado una especie de institucionalidad paralela que les otorga mayor margen de maniobra para alcanzar sus objetivos y demostrar la capacidad de liderazgo que ostentan. Los Brics se han trazado como meta influir en el funcionamiento de las instituciones de gobernanza global. Con ese cometido, se han enfocado en la creación de alternativas de integración, en vez de promover la destrucción de las estructuras preexistentes (Petrone, 2020a). Un esquema basado en el antagonismo resultaría contraproducente para el objetivo de diversificar lazos de cooperación y crear las condiciones para el mutuo beneficio, y no sería del todo compatible con el pragmatismo de los Brics, en cuya estrategia lo económico está por encima de lo ideológico.

Debido a esto, las instituciones de los Brics están diseñadas para otorgar créditos y fondos a aquellos proyectos que cumplan una serie de requisitos técnicos de viabilidad y factibilidad. En contraste con este proceder, las instituciones de Bretton Woods suelen superar el apoyo económico a la observancia de principios como la liberalización del mercado y la reducción del sector público a su mínimo

funcional. Esto se debe a que las instituciones Bretton Woods fueron diseñadas en un contexto histórico en el que, además de dirigir la economía global, el propósito era procurar el triunfo del proyecto de posicionamiento global liderado por Estados Unidos y sus aliados, en contraposición a la alternativa abanderada por la Unión Soviética.

A partir de experiencias como la Organización de Cooperación de Shanghái (ocs) y el Espacio Económico Común (del que hace parte junto a Kazajistán y Belarús), Moscú ha puesto el acento en una aproximación *bottom-up* según lo que considera deseable en relación con el funcionamiento de las dinámicas de globalización. Lo que Putin ha propuesto en ese sentido (sobre todo teniendo en cuenta lo acaecido en el marco de la crisis financiera de 2008 y sus consecuencias) es considerar la globalización no solamente como una serie de redes transnacionales, sino como el producto de interacciones sólidas y patrones de integración mediante organizaciones regionales. Esto, en principio contribuiría a conseguir un balance entre apertura y proteccionismo, y generaría un catalizador en tres niveles: intereses nacionales, integración regional y globalización.

Alterar la correlación de fuerzas y ejercer influencia en términos de gobernanza global no es equivalente a establecer un nuevo orden mundial. Sin embargo, de acuerdo con lo que propone Petrone (2020a) se puede vislumbrar un futuro en el que la influencia de los Brics se expanda y se diversifique de modo tal que logren transformar a mayor profundidad el funcionamiento del sistema internacional en desmedro de las potencias tradicionales del

Atlántico norte. Esto, a condición de que los Brics actúen de forma coordinada en 3 esferas: i) institucional (modificando aspectos estructurales y funcionales de las instancias de Bretton Woods, como el FMI y el BM), ii) *soft power* (superar las ambigüedades y compromisos a medias que hoy distinguen a la posición de las potencias occidentales con respecto a retos globales como el cambio climático, el desarrollo sostenible y la salud pública –tan en auge por cuenta de la pandemia por Covid-19–, logrando objetivos articulados e impulsando consensos globales con mayores niveles de legitimidad), iii) geopolítica (contrarrestar la dependencia de buena parte del mundo en desarrollo con respecto a las potencias occidentales. Esto incluye ofrecer alternativas de progreso, beneficio mutuo y generación de capacidades institucionales que multipliquen los polos de desarrollo. En otras palabras, hacer de los actuales países en desarrollo nuevas potencias emergentes).

## CONCLUSIONES

El liderazgo internacional de Estados Unidos se ha desdibujado bajo la administración Trump, cuya actitud aislacionista ha llevado a que la potencia norteamericana se aleje de los procesos multilaterales de toma de decisión sobre comercio internacional, seguridad intercontinental, entre otros. EE. UU. ha sido protagonista absoluto de estos procesos desde 1945, en tanto que abanderado del orden mundial que impera desde el fin de la segunda guerra mundial. Los desafíos a la hegemonía estadounidense –que se han profundizado con motivo de la pandemia por Covid-19– ha facilitado la

consolidación de nuevas opciones de liderazgo en cabeza de los Brics.

Las potencias emergentes han puesto sobre la mesa su experiencia de desarrollo e industrialización tardía (si se compara con las potencias tradicionales de occidente). Para los Brics resulta esencial que esa experiencia constituya un modelo a seguir para socios comerciales y aliados en el Sur Global, en el ámbito de Estados poscoloniales e incluso para Estados con régimenes híbridos o iliberales. En ese marco, lo que ofrece China, en tanto que integrante de los Brics, es un modelo contrapuesto al de EE. UU. y un esquema de mutuo beneficio-mutuo crecimiento.

A través de la estrategia de expansión comercial y generación de alianzas con otras potencias emergentes, China intenta asegurar la estabilidad y continuidad de su propio modelo de desarrollo, que necesita de dinámicas de intercambio sólidas y con plena proyección a futuro. Esto es lo que subyace al proyecto de la Nueva Ruta de la Seda: la necesidad de asegurar los canales de conectividad transfronteriza mediante los cuales pueda continuar adquiriendo materias primas a precios favorables, comercializando sus productos y transfiriendo tecnologías.

Ahora bien, para concretar sus objetivos de posicionamiento, China tendrá que lidiar con los rigores de una economía mundial depurada y en *shock* en el contexto de pospandemia. Lo más probable es que los costos de los megaproyectos asociados a la Nueva Ruta de la Seda que se tienen previstos aumenten, al tiempo que la economía china experimenta un crecimiento muy inferior a lo presupuestado antes de la pandemia.

Pese a ello, no hay que subestimar la capacidad de China para sobreponerse a situaciones de crisis, que está directamente relacionada con una combinación que le ha resultado clave en el pasado: una enorme disponibilidad de recursos (financieros, humanos y materiales) y una estructura institucional autoritaria y vertical diseñada para facilitar la toma de decisiones expeditas. Estos factores explican el hecho de que China no solo haya salido airosa de la crisis de 2008, sino que la haya convertido en una oportunidad para inundar nuevos mercados y aumentar su protagonismo en regiones como América Latina y el Caribe.

Los Brics se han percatado de la necesidad de establecer alianzas estratégicas con Estados capaces de alterar la balanza geopolítica global de manera significativa. Ese proceso podría profundizarse aún más si los intereses de Moscú y Beijing convergen en el contexto de pospandemia que se avecina, y en caso de que el liderazgo de EE.UU. continúe desdibujándose. Esto no sería del todo sorpresivo, dado el acercamiento entre Xi Jinping y Vladimir Putin que ha tenido lugar en los últimos años. Ambos líderes se han alineado en materia de seguridad a través de plataformas como la Organización de Cooperación de Shanghái y mediante la institucionalización de mecanismos como el “China-Russia Northeast Asia Security Dialogue” (Ross Smith & Fallon, 2020, p. 240).

Desde hace más de una década, Rusia ve en la OCS un escenario de convergencia política propicia para evitar tensiones y aplacar fuentes de conflicto sin necesidad de involucrar a potencias extrarregionales. De modo que para Moscú ha sido importante desarrollar el potencial de la OCS para adoptar políticas que

le apunten a la estabilidad y la sostenibilidad de Asia Central, en donde convergen intereses geopolíticos de China y Rusia. Putin dedicó especial atención a la generación de capacidades institucionales y al establecimiento de objetivos comunes de cara a la inclusión posterior de India y Pakistán a la Organización (Denisov *et al.*, 2019).

Si los Brics aspiran a consolidar su liderazgo y su capacidad de transformar el sistema internacional en el contexto de pospandemia, deberán encontrar la forma de paliar las diferencias que hoy subsisten en materia de política exterior. Para ello tendrán que sortear potenciales tensiones y situar los objetivos comunes por encima de las particularidades. En el ámbito de la seguridad internacional, por ejemplo, se supone que el grupo de potencias emergentes aboga por una ampliación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que permita a Estados como India, Brasil y Sudáfrica participar en los procesos deliberativos y de toma de decisiones en pie de igualdad con los actuales miembros permanentes. Sin embargo, Rusia y China no han contribuido significativamente en la consecución de ese objetivo, presumiblemente debido a que la configuración actual les ofrece una posición privilegiada en ese organismo, que se devaluaría en caso de emprender una reconfiguración que implique el ingreso de otros países con quienes podrían producirse eventuales discrepancias y rencillas.

Otro de los retos importantes para los Brics es ofrecer alternativas de desarrollo tan atractivas como el *american dream* o el Estado de bienestar abanderado por Europa occiden-

tal. Se trata de lograr que los demás Estados del Sur Global identifiquen como objetivo deseable seguir los pasos de los Brics en términos de prosperidad, estabilidad, eficiencia institucional, desarrollo económico, etc. Sin embargo, hoy por hoy los modelos de desarrollo de los Brics presentan problemas que pueden dificultar ese cometido (persecución a la disidencia, falta de pluralidad, crecimiento en desmedro de la sostenibilidad ambiental, entre otros).

Aplicar sus capacidades de *soft power* para atraer a la población de otros Estados del Sur Global recurriendo a elementos históricos, tecnológicos, mediáticos y culturales (como China ha hecho a través de los Institutos Confucio o Rusia con la plataforma *Russia Today* y la red informativa Sputnik) no es suficiente si no pueden lograr que los potenciales aliados vislumbren un nuevo orden mundial liderado por los Brics que luzca mejor que el actual.

Es comprensible que los líderes de Estados de África subsahariana (o incluso de América Latina y el Caribe) vean con reticencia la posibilidad de apoyar a China en la transformación del sistema internacional en un escenario de pospandemia, al tener como punto de referencia la depredación protagonizada por empresas dedicadas a la extracción de recursos auspiciadas por Beijing. Asimismo, los líderes latinoamericanos más comprometidos con el principio de no intervención suelen ver con recelo las operaciones militares ordenadas desde el Kremlin que derivaron en la anexión de la península de Crimea por parte de la Federación Rusa.

## REFERENCIAS

- Aparicio Ramírez, M. (01-06/2019). Reflexiones en torno a la política comercial de Donald Trump: multilateralismo, acuerdos de libre comercio y guerras comerciales. *Norteamérica*, 14(2), 121-145. Doi:<http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2019.2.382>
- Beeson, M. & Watson, N. (2019). Is International Leadership Changing Hands or Disappearing? China and the USA in Comparative Perspective. *Asian Perspective*, 43(2), 387-415. Doi:<https://doi.org/10.1353/apr.2019.0015>
- Biden, J. [@JoeBiden] (07/07/2020). *Americans are safer when America is engaged in strengthening global health. On my first day as President, I will rejoin the @WHO*. Obtenido de Twitter: <https://twitter.com/JoeBiden/status/1280603719831359489?s=20>
- Branswell, H. (07/07/2020). *Trump administration submits formal notice of withdrawal from WHO*. Obtenido de STAT News: <https://www.statnews.com/2020/07/07/trump-administration-submits-formal-notice-of-withdrawal-from-who/>
- Chatzky, A. & McBride, J. (28/01/2020). *China's Massive Belt and Road Initiative*. Recuperado el 24 de agosto de 2020, de Council on Foreign Relations: <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>
- Denisov, I.; Kazantsev, A.; Lukyanov, F. & Safranchuk, I. (2019). Shifting Strategic Focus of Brics and Great Power Competition. *Strategic Analysis*, 43(6), 487-498. Doi:10.1080/09700161.2019.1669888
- Drezner, D. (2020). Immature leadership: Donald Trump and the American presidency. *International Affairs*, 96(2), 383-400. Doi:10.1093/ia/iaaa009
- Fishman, E. (05/03/2020). *The World Order Is Dead. Here's How to Build a New One for a Post-Coronavirus Era*. Recuperado el 23 de agosto de 2020, de *Politico Magazine*: <https://www.politico.com/news/magazine/2020/05/03/the-post-coronavirus-world-order-230042>
- Haass, R. (07/04/2020). The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. Recuperado el 24 de agosto de 2020, de *Foreign Affairs*: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>
- Mauk, B. (29/01/2019). Can China Turn the Middle of Nowhere Into the Center of the World Economy? Recuperado el 25 de agosto de 2020, de *The New York Times Magazine*: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/01/29/magazine/china-globalization-kazakhstan.html>
- McNeil Jr., D. & Jacobs, A. (29/05/2020). Blaming China for Pandemic, Trump Says U.S. Will Leave the WHO. Obtenido de *The New York Times*: <https://www.nytimes.com/2020/05/29/health/virus-who.html>
- Niu, H. (2017). Las políticas y estrategias de China hacia América Latina y el Caribe. En M. A. Arroyave Quintero, E. Pastrana Buelvas & H. Gehring (Edits.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 99-122). Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs.
- Nye, J. (2019). The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump. *International Affairs*, 95(1), 63-80. Doi:10.1093/ia/iiy212
- Palamara, G. (06/2020). The Covid-19 Pandemic: a fragility factor within the international system. (E. Mangone, Ed.) *Culture e Studi del Sociale*,

- 5(1), 377-382. Obtenido de <http://www.cussoc.it/index.php/journal/article/view/125/105>
- Pascal, A. (23/09/2019). Against Washington's 'Great Power' Obsession. Obtenido de *The Atlantic*: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/09/multilateralism-nearly-dead-s-terrible-news/598615/>
- Pastrana Buelvas, E. & Gehring, H. (2017). Prólogo. En M. A. Arroyave Quintero, E. Pastrana Buelvas & H. Gehring (Edits.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 13-20). Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Patrick, S. (09/09/2019). Can an 'Alliance for Multilateralism' Succeed in a New Era of Nationalism? Obtenido de *World Politics Review*: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28174/can-an-alliance-for-multilateralism-succeed-in-a-new-era-of-nationalism>
- Patrick, S. (2020a). Leaving the WHO Is No Way to Deal With a Pandemic. Obtenido de *World Politics Review*: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28907/leaving-the-who-is-no-way-to-deal-with-a-pandemic>
- Patrick, S. (2020b). The World Order After Covid-19 Hinges on What Kind of America Emerges. Recuperado el 24 de agosto de 2020, de *World Politics Review*: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28751/the-world-order-after-covid-19-hinges-on-what-kind-of-america-emerges>
- Petrone, F. (2020a). Three Ways to Explore the Brics (Possible) Impact on the Future Global Order. *The Rest: Journal of Politics and Development*, 10(2), 6-20. Obtenido de <https://therestjournal.com/2020/08/06/three-ways-to-explore-the-brics-possible-impact-on-the-future-global-order/>
- Petrone, F. (2020b). What If Soft Power Becomes the New "Weapon" for World Leadership? Considerations on the Debate in Relation to the New World Order. *Research Association for Interdisciplinary Studies*, 147-153. Doi:10.5281/zenodo.3909915.
- Ross Smith, N. & Fallon, T. (08/2020). An epochal moment? The Covid-19 pandemic and China's international order building. *World Affairs*, 183(3), 235-255. Doi:10.1177/0043820020945395
- Song, L. & Zhou, Y. (2020). The Covid-19 Pandemic and Its Impact on the Global Economy: what does it take to turn crisis into opportunity? *China & World Economy*, 28(4), 1-25. Doi:<https://doi.org/10.1111/cwe.12349>
- The Times of India*. (13/11/2019). *Brics: All you need to know about the 11th summit in Brazil*. Obtenido de <https://timesofindia.indiatimes.com/india/brics-all-you-need-to-know-about-the-11th-summit-in-brazil/articleshow/72032991.cms>
- Vidal Liy, M. (15/11/2020). China y otros 14 países firman el mayor acuerdo comercial del mundo. Obtenido de *El País*: <https://elpais.com/internacional/2020-11-15/china-y-otros-14-paises-firman-el-mayor-acuerdo-comercial-del-mundo.html?fbclid=IwAR0KUEOUZy8CwXi25XFtZ4CoMfsHsqjB5TT816KTug1uD7QJcLYUjxBWYnk>
- Weissmann, M. (2015). Chinese Foreign Policy in a Global Perspective: A Responsible Reformer "Striving For Achievement". *Journal of China and International Relations*, 3(1), 151-166. Doi:<https://doi.org/10.5278/ojs.jcir.v3i1.1150>





## RESEÑAS

### **APORTES VIGOROSOS A LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

*Juan Fernando Palacio*

### **PUENTES, NO MUROS. CONTRIBUCIONES PARA UNA POLÍTICA PROGRESISTA EN MIGRACIONES**

*Dalma Medina Caicedo y Géisel Vera Díaz*



# Aportes vigorosos a la teoría de las Relaciones Internacionales

Juan Fernando Palacio\*

## Reseña de libro

Frasson-Quenoz, F. et al. (2020). *Pensar, debatir y aportar a las Relaciones Internacionales*.

Bogotá: Universidad Externado de Colombia. ISBN 978-958-790-432-1.

Al cumplirse un siglo de su aparición, la disciplina de las Relaciones Internacionales no para de florecer, tanto en temáticas como en perspectivas y en pertinencia, en una sociedad global cada vez más interconectada e interdependiente. Y el más reciente libro de Frasson-Quenoz y de su equipo de colegas de la Universidad Externado de Colombia y de la Pontificia Universidad Javeriana es una excelente prueba de ello.

El nuevo libro *Pensar, debatir y aportar a las Relaciones Internacionales* es una contribución muy significativa que demuestra que, desde Colombia, desde América Latina y desde las publicaciones de habla hispana, se está participando, con mayor rigor, de los

debates más importantes que caracterizan hoy a la disciplina. Siendo esta la continuación del libro *Teorías sobre Relaciones Internacionales. Perspectivas y lecturas desde América Latina* (Universidad Externado de Colombia, 2018), este nuevo libro es además una corroboración del importante aporte que el Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (Oasis) le viene haciendo a la disciplina desde el contexto latinoamericano.

Circundado por secciones de presentación y de reflexiones finales muy cumplidoras que resaltan el hilo conductor y el aporte colectivo, el libro está compuesto por seis capítulos, en los que un total de siete autores participan de algunos de los debates más importantes y

---

\* Economista y especialista en estudios políticos de la Universidad EAFIT con estudios doctorales de la Universidad de St. Gallen. Profesor de relaciones internacionales de la Universidad Pontificia Bolivariana y de comunicación gerencial de la Universidad de Antioquia. [juanf.palacio@upb.edu.co; juanfernandopalacio@gmail.com]; [<https://orcid.org/0000-0002-8382-6486>].

Para citar esta reseña:

Palacio, J. F. (2021). Aportes vigorosos a la teoría de las Relaciones Internacionales. Nuevos enfoques en el estudio de las sanciones internacionales [Reseña de libro: Frasson-Quenoz, F. et al. (2020). *Pensar, debatir y aportar a las Relaciones Internacionales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. ISBN 978-958-790-432-1.]. *OASIS*, 34, pp. 225-228  
doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.13>

apremiantes de la disciplina hoy. Estos debates son, en su orden respectivo: las tensiones entre el *mainstream* y las contribuciones alternativas en el contexto de la emergencia de las Relaciones Internacionales globales; el estatus de la gobernanza global como marco de referencia para la comprensión del sistema internacional; el balance del aporte de la teoría de la dependencia y la apertura hacia nuevas propuestas interdisciplinarias; los efectos de la innovación tecnológica en las reconfiguraciones futuras del sistema internacional; la búsqueda de rigor en el uso del concepto de identidad, una noción que se instaló desde hace varias décadas en el corazón de la disciplina; y, por último, pero no menos importante, la inquietud por el papel del marco institucional multilateral en el presente y futuro de la construcción y del funcionamiento del sistema internacional.

Auxiliado por los conceptos de *doxa*, *habitus* e histéresis desarrollados por Pierre Bourdieu, Florent Frasson-Quenoz hace un análisis de la redefinición de las relaciones internacionales en *Relaciones Internacionales Globales*, en la que se abren oportunidades para integrar, complementar y contraponer al *mainstream* de la disciplina, dominado por Occidente y, en especial, por Estados Unidos, otros aportes heterodoxos y alternativos surgidos, no sin dificultades, desde las márgenes, y que, aunque existen ya, no están lo suficientemente visibilizados.

Seguidamente, Erli Margarita Marín-Aranguren y Francisco Daniel Trejos-Mateus proponen que la gobernanza global deje de ser entendida e interpretada como un concepto y que se le reconozca la categoría de teoría en Relaciones Internacionales, lo cual puede

solucionar la actual falta de visibilización de la sociedad civil global, aportando, de paso, conceptos y categorías que expliquen mejor el funcionamiento del sistema internacional.

Javier Garay, por su parte, realiza una crítica aguda a la teoría de la dependencia latinoamericana y a los modelos mentales que esta ha traído consigo en la región, proponiendo que los académicos latinoamericanos se nutran de las propuestas de otras perspectivas sugestivas, independientemente de sus procedencias geográficas, entre las cuales una muy valiosa es la Escuela Austriaca de Economía.

Manuel Alejandro Rayran-Cortés, por otro lado, se sirve del marco conceptual neogramsciano para analizar los efectos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en lo que serán las relaciones de poder entre los actores del sistema internacional en el siglo XXI, reconociendo la disputa hegemónica en ciernes y las implicaciones para el resto de Estados.

En otra vertiente, Miguel Martínez propone que el análisis de la identidad, una noción cada vez más arraigada en las relaciones internacionales, pero que todavía es usada con algunos grados de vaguedad, se sirva de la fundamentación que en psicología se hace del concepto de identidad social, invitando así a que la disciplina se nutra de uno de los diálogos interdisciplinares que menos se han aprovechado.

Por último, Pío García exhorta a que la disciplina asuma su dimensión normativa, no solo contribuyendo a la comprensión del sistema internacional sino también iluminando a los actores hacia escenarios alternativos, en los que el multilateralismo se sigue erigiendo

como una esperanza para afrontar problemas globales cada vez más críticos, entre los que se encuentra la supervivencia misma de la vida humana en la Tierra.

Como puede verse, pues, el libro no solo entabla diálogo y debate con algunas de las publicaciones más recientes de las áreas de especialización de cada uno de los capítulos, sino que, además, aunque varias de las contribuciones se respaldan recíprocamente, otros de los capítulos se interpelan y se contradicen. De manera especial, el libro es un buen reflejo de las grandes tensiones que existen entre, de un lado, la representatividad y la inclusividad de los aportes teóricos y, del otro, los debates sobre el valor científico de los mismos; tensiones que están presentes en la disciplina en la actualidad y que no son ajenas al resto de las ciencias sociales.

Todo esto, que no quepa duda al respecto, debe entenderse como un gran acierto de la obra, pues da cuenta, en un mismo volumen, de la diversidad de perspectivas, de enfoques, de preocupaciones y de estilos que existen en esta etapa histórica de la disciplina de las Relaciones Internacionales, que está transformándose aceleradamente, incitada, a su vez, por las nuevas corrientes de interdisciplinariedad y por las transformaciones mayores que están aconteciendo en el sistema internacional. El libro puede entenderse entonces como una constelación de visiones, a veces divergentes, pero con contrapesos y equilibrios internos que, a pesar de sus diferencias, coinciden en la meta común de buscar hacer avanzar la disciplina más allá de sus límites actuales. Esto hace que sea un libro necesario y pertinente, en el que cada capítulo es valiente y osado a

su manera, consiguiendo cada uno un aporte de vanguardia.

Ahora bien, a la luz del libro, ¿dónde nos encontramos como disciplina?, y ¿hacia dónde deberfámos ir?

El libro *Pensar, debatir y aportar a las Relaciones Internacionales* es un gran acierto en la medida en que no se impacienta por la construcción artificiosa de una disciplina unificada, sino que entiende y promueve los aportes teóricos desde diferentes perspectivas, convirtiéndose en una plataforma en la que se acepta el diálogo entre diversos paradigmas y se valoran las contribuciones de cada uno de ellos. En efecto, mientras que una teoría unificada traería consigo el peligro del estancamiento, la coexistencia de diferentes paradigmas es una promesa inagotable de fertilidad y de avance del conocimiento, de lo cual este mismo libro constituye un buen ejemplo. Las tensiones interparadigmáticas son saludables y enriquecedoras.

La disposición al diálogo es entonces un gran primer paso, pero es solo el primero. Lo que sigue es dialogar con cada vez mayores niveles de entendimiento mutuo, y en este campo todavía tenemos como académicos varias tareas pendientes. Esto es cierto no solo en Relaciones Internacionales sino también para el tronco completo de las ciencias sociales.

Uno de los riesgos de la literatura académica especializada es el de caer en la tentación de conformarse con la validación que le dan los pares que pertenecen a su misma corriente o subespecialización. Tal validación es, por supuesto, indispensable para corroborar la construcción de conocimiento. Sin embargo, esta validación es insuficiente para

optimizar la magnitud de su alcance. Hablarle solo a los pares de nuestra subespecialización disminuye las posibilidades de que nuestras contribuciones logren polinizar los trabajos de las demás perspectivas y paradigmas, además de que reduce el eco que nuestros trabajos puedan tener en todo el abanico de ciudadanos y actores. En otras palabras, nuestra responsabilidad social como académicos no es solo una responsabilidad lógica (entender) sino también una responsabilidad pedagógica (hacernos entender); para así entablar diálogo y fertilizar más allá de nuestra subdisciplina y hacia toda la sociedad.

En ese sentido, en dos direcciones puede seguir creciendo nuestro uso del lenguaje para potenciar las capacidades persuasivas y argumentativas de nuestras contribuciones teóricas. En primer lugar, podemos crecer aumentando la empatía hacia los aportes y las sensibilidades (tanto sociales como científicas) de las perspec-

tivas que criticamos, con el fin de entablar una conversación más constructiva y fructífera con sus exponentes. En segundo lugar, podemos crecer aumentando la claridad y la sencillez en la articulación de las ideas, para así ganar certeza de que seremos comprendidos más allá de nuestros campos de subespecialización.

Lograr un equilibrio adecuado entre contribución al conocimiento y lenguaje de divulgación no es nada fácil y tal vez no exista receta; debemos aceptar procesos de ensayo y error. Pero ponernos esa meta es una tarea loable para seguir robusteciendo las futuras contribuciones a la disciplina.

El nuevo libro de Frasson-Quenoz *et al.* es, entonces, una excelente colección de contribuciones teóricas y una constatación de la apertura al diálogo y a la divergencia que existe entre sus autores. Estas virtudes convierten a esta obra en un paso muy importante en la dirección correcta.

# Puentes, no muros. Contribuciones para una política progresista en migraciones

**Dalma Medina Caicedo\***  
**Geisel Vera Díaz\*\***

## Reseña de libro:

**Gaborit, M. et al. (2020). *Puentes, no muros: contribuciones para una política progresista en migraciones* [Edición de Carlos Sandoval García], 1<sup>a</sup>. ed., Buenos Aires: Clacso; México: Fundación Rosa Luxemburgo [Libro digital, pdf. Archivo Digital: descarga y online. ISBN 978-987-722-582-2].**

Los movimientos migratorios han estado presentes a lo largo de la historia de la humanidad, sin embargo, estos han vivido una transformación en los últimos años, y han pasado de ser considerados movimientos de emigración, como se dio en la segunda guerra mundial, a ser considerados por muchos países como una amenaza, sobre todo después de los atentados terroristas

que se dieron alrededor del mundo al inicio del siglo XXI. La globalización no solo ha estado acompañada de una visión general del migrante ilegal como un invasor, sino que ha generado una nueva configuración global, en la que la migración se da como resultado de las desigualdades en términos de desarrollo y poder entre unos países y otros, evidenciando la separación Norte-

---

\* MBA en administración y dirección de empresa. Directora del Programa de Economía de la Universidad de La Guajira. [dalma.medina@est.uxternado.edu.co]; [<https://orcid.org/0000-0002-2395-3248>].

\*\* Profesional en gobierno y relaciones internacionales. Coordinadora Departamento de Derecho del Transporte Universidad Externado de Colombia. [geisel.vera@uxternado.edu.co]; [<https://orcid.org/0000-0002-3193-5170>].

Para citar esta reseña:

Medina Caicedo, D. y Vera Díaz, G. (2021). Puentes, no muros. Contribuciones para una política progresista en migraciones. [Reseña del libro: Gaborit, M. et al. (2020). *Puentes, no muros: contribuciones para una política progresista en migraciones* [Edición de Carlos Sandoval García], 1<sup>a</sup>. ed., Buenos Aires: Clacso; México: Fundación Rosa Luxemburgo [Libro digital, pdf. Archivo Digital: descarga y online. ISBN 978-987-722-582-2]. *OASIS*, 34, pp. 229-237

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.14>

Sur. Los flujos migratorios provienen especialmente de países menos desarrollados, hacia países desarrollados y constituidos como potencias globales. Esta tendencia se explica en el imaginario que tienen los migrantes de un futuro mejor en territorios desarrollados, y de la alta dependencia que tiene el Sur del Norte.

De esta manera, el libro *Puentes, no muros*, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) realiza una crítica de las políticas y tendencias migratorias xenófobas del contexto actual, a través de la propuesta de una política migratoria progresista que contemple la posibilidad de un “mundo sin muros”. El nombre del libro pone en evidencia la postura de los autores, pues a simple vista promueve la aceptación de los flujos migratorios y en vez de contenerlos, plantea la posibilidad de una política progresista que elimine las restricciones y, por el contrario, cree “puentes”, cada vez más necesarios, en un mundo globalizado. La portada es una buena elección para el tema que aborda, pues muestra a una persona intentando escalar una barrera, impuesta con seguridad por un país, con el objetivo de delimitar sus fronteras y evitar que los migrantes ingresen; es una imagen sobria y realista de la situación actual que vive el mundo.

*Puentes, no muros* es resultado de una recopilación de trabajos académicos de distintos autores expertos en temas migratorios, que hacen parte de Clacso y cuya formación académica se encuentra entre la psicología, la sociología, la filosofía, la antropología, el estudio del desarrollo y

las ciencias sociales y políticas. Lo interesante de este libro es que está compuesto por capítulos que abordan desde el análisis psicológico de la construcción social de la migración, hasta el estudio de casos puntuales y de la propuesta de una política progresista; así mismo, sus autores tienen diversos orígenes, lo cual hace que se construya un puente entre estos para elaborar el documento, demostrando que la integración es inevitable en un mundo globalizado.

## I. APROXIMACIONES AL CONTENIDO DEL LIBRO

Al inicio Mauricio Gaborit aborda la migración desde una perspectiva psicosocial, analizando los procesos que llevan a la construcción social del migrante como enemigo. El autor explora las conductas xenófobas que se construyen alrededor de aquellos migrantes ilegales que provienen de grupos sociales con escasos recursos y de un estatus socioeconómico bajo. En ese sentido, demuestra que el rechazo inicia desde los líderes, quienes proclaman discursos y políticas que ponen barreras e incentivan el odio, hasta los ciudadanos de los países de llegada, quienes llegan a discriminarlos. El argumento de estos es que los migrantes solo se dedican a cometer crímenes y afectan la estabilidad de los países, lo cual evidencia dos procesos psicosociales: la polarización, donde el migrante ilegal de clase baja sufre por la desigualdad; y el miedo al otro por considerar que puede amenazar la cultura, la identidad, la seguri-

dad, ocupar los empleos de la zona y afectar el bienestar de los ciudadanos del lugar.

Por otro lado, Yahaira Ceciliano y Tanya Golash realizan una reflexión sobre cómo la idea que se defendió en el *apartheid* africano se puede trasladar al orden mundial, argumentando que en la actualidad existe una corriente de pensamiento que viola los derechos humanos al creer en la superioridad racial de las personas blancas y defender sus privilegios y riquezas, segregando, discriminando y criminalizando a las personas de color. La distribución de recursos se hace de acuerdo con la raza, lugar de origen, etnia, género, ubicando en la parte inferior a las personas de color, tales es el caso de muchos de los inmigrantes pobres de color que quieren ingresar a naciones ricas, controladas por minorías blancas. Adicional a esto, esta corriente representa a los inmigrantes de color que provienen de países pobres como un peligro para la seguridad nacional, y como una amenaza económica, laboral, cultural y racial. Lo cual lleva a la hipervigilancia de los territorios y a la creación de políticas extremas y requisitos que restringen la movilidad.

Con un enfoque más aterrizado a un territorio en concreto, María del Carmen García y Daniel Villafuerte estudian las migraciones en Centroamérica como un acontecimiento que inicia un hito a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Estas se caracterizan por ser ilegales y por tener a México como país de tránsito y a Estados Unidos como país de llegada. Así mismo, argumentan que al mismo tiempo que incre-

mentan las migraciones del Sur hacia el Norte, los controles se vuelven cada vez más radicales, mientras que se destruye el ideal político del capitalismo basado en el orden democrático-liberal. Es evidente cómo se construye un mito *securitario*, donde Estados Unidos es la víctima de los migrantes, quienes son considerados como “criminales”, “traficantes de drogas” y culpables de todos los actos delictivos que suceden en el país. Ante esta narrativa se han reforzado las medidas de contención que desdibujan al migrante como un ser humano y lo categorizan como el enemigo contra al que hay que luchar, a través de la fortificación militar y tecnológica, la construcción de un muro en la frontera entre Estados Unidos y México, y la creación de reglas extremas para las solicitudes de asilo.

Siguiendo con el análisis del comportamiento de la migración en Centroamérica, Tanya Basok aborda el impacto que tiene la regularización migratoria tanto en los migrantes como en las estrategias de control de los gobiernos. La autora sostiene, además, que el hecho de no someterse a la identificación, documentación o el respectivo registro, hace que los migrantes sean considerados como una amenaza a la seguridad nacional y local. Por esta razón, para las personas migrantes que se encuentran en situación de irregularidad, la opción de una tarjeta migratoria que le permita legalizar su situación, es una forma de mejorar su bienestar. No obstante, muchos de estos documentos son temporales, con un período de tiempo fijo, lo cual deja al migrante desprotegido una vez

finaliza el tiempo de permiso, llevándolo de nuevo a estar en la ilegalidad e incluso a ponerlo en una situación precaria. Es importante destacar que estos permisos de permanencia no son solo para brindar ayuda a los migrantes, a través de estos las autoridades pueden ejercer control e incluso disciplinarlos.

Así mismo, Koen Voorend y Megan Rivers-Moore ponen de manifiesto que Costa Rica posee un régimen de política social que se destaca por su alta cobertura y universalismo, en donde las clases medias y bajas tienen acceso a sus beneficios. No obstante, ante el incremento de la población migrante, en especial proveniente de Nicaragua, esta política está enfrentando serios inconvenientes de cobertura, toda vez que existe un reto en la incorporación de las personas migrantes a dichos servicios. La incorporación social y económica de los migrantes se ha convertido en uno de los principales desafíos de los gobiernos latinoamericanos, que luchan por evitar el deterioro de los servicios públicos y la disminución de la inversión pública ante la demanda de una mayor cobertura. A causa de ello, los partidos populistas de derecha y los sentimientos antiinmigrantes cada vez toman más fuerza, creándose una política de migración restrictiva que evite el ingreso de migrantes y, por ende, el acceso de estos a los programas de bienestar. Lo anterior genera lo que los autores consideran una politización de la migración en los países de destino.

Al plantear la posibilidad de una erosión de la democracia liberal y un surgi-

miento del autoritarismo populista, Carlos Sandoval señala que hay una mayor presencia de organizaciones políticas de derecha y ultraderecha, que han encontrado en la migración una oportunidad para articularse y movilizarse. Lo anterior, si se tiene en cuenta que el sentimiento antiinmigrante es una de sus principales banderas, en donde el deseo de construir muros no es con el fin de defender al Estado de posibles ataques y agresiones, sino para impedir la llegada de migrantes y refugiados, por lo que se deduce que el racismo hoy se expresa a través de la xenofobia. El autor indica que el incremento de las desigualdades entre regiones y países ha sido aprovechado por las ultraderechas, quienes proponen que las políticas sean únicamente para los nacionales, toda vez que consideran que la desindustrialización y el debilitamiento de garantías laborales son debidos a los migrantes. Por otro lado, en países de América Latina, Asia y África, la ausencia del Estado de bienestar lleva a la emigración forzada, en busca de mejores condiciones, ante la falta de oportunidades.

Cambiando de área geográfica de estudio, Stefanie Kron y Henrik Lebuhn introducen la importancia de la existencia de las ciudades solidarias en Europa. Ellos exponen que en Europa se han dado acontecimientos que han vulnerado los derechos de los migrantes, llegando a poner en riesgo su vida, un ejemplo de esto es lo ocurrido en Italia, en junio de 2018, cuando el gobierno derechista le impidió el ingreso al país a los barcos de rescate, lo cual produjo una ola de protestas en

todo el continente. Sin embargo, en otras ciudades de Europa no ha habido rechazo sino aceptación de los migrantes, tal es el caso de los gobiernos municipales de ciudades como Barcelona, Nápoles, Atenas, Salónica, Ámsterdam, Gdansk y Berlín que les han ofrecido un lugar seguro a los refugiados, a través a la Red de Ciudades Solidarias establecidas en 2016. Los autores advierten que, desde los años 80, también existen las ciudades santuarios en localidades canadienses y norteamericanas, con una nueva visión de formas de ciudadanía, que defienden los derechos de los migrantes y prohíben la cooperación con las autoridades nacionales de inmigración para evitar las deportaciones. Si bien estas políticas locales tienen un reconocimiento limitado, ofrecen grandes beneficios como el acceso a escuelas públicas, abrir cuentas bancarias y firmar contratos de alquiler.

En el último capítulo Juan Carlos Velasco aborda un tema de suma importancia para la migración, este es el enfoque *securitario*. Para él, la globalización se ha convertido en un determinante de las condiciones actuales de los migrantes, demostrando que a pesar de que las finanzas y las mercancías circulan libremente por el mundo, las personas cada vez experimentan mayores restricciones promovidas por un Estado que defiende la seguridad por encima de todo. Este enfoque *securitario* analiza la migración como un fenómeno que no se relaciona con las demás dinámicas sociales, la percibe como la causante de la inseguridad, delincuencia y terrorismo, justificando la restricción del ingreso

de los migrantes a sus territorios. Con el establecimiento de políticas migratorias restrictivas, se crea la base para proteger y reforzar las fronteras a través de la construcción de muros y vallas, lo cual afianza la nueva creencia que en el mundo actual es más importante nacer en un país rico, que ser de clase alta o media en un país pobre. En aras de minimizar las brechas entre el bienestar de los habitantes de países ricos y países pobres, el autor propone un mundo con fronteras abiertas, que desafíe el discurso actual que solo ha reproducido las desigualdades entre países y personas, eliminando el miedo infundado hacia los migrantes.

## II. REFLEXIÓN SOBRE LA PROPUESTA DE UN MUNDO SIN MUROS

Al tener en cuenta los argumentos abordados por los autores en el apartado anterior, a continuación se expondrán, desde un punto de vista crítico, los temas más relevantes del libro *Puentes, no muros. Contribuciones para una política progresista en migraciones*; haciendo un análisis desde la importancia de garantizar los derechos de los migrantes, hasta el rol del Estado y de sus gobernantes como estructuradores de políticas migratorias tendientes a enfrentar las actuales olas migratorias y sus impactos en los territorios.

En efecto, comprender la construcción social del migrante como enemigo es muy importante para entender el comportamiento de la migración en la actualidad, en el libro se puede observar como los au-

tores defienden la idea de que el migrante es visto como hostil para las autoridades y la población de los países de llegada, explicando que las políticas que toman los países, en ocasiones se basan en la concepción del migrante ilegal como amenaza para la seguridad y la estabilidad nacional, lo cual lleva a la violación de sus derechos. Esta concepción que rige la mayoría de las políticas migratorias de los países desarrollados es una muestra de la polarización que vive el mundo actual. La brecha que se ha generado entre ricos y pobres, así como las condiciones precarias que se han acentuado en los países en desarrollo, incentiva a que sus habitantes salgan de su lugar de origen, al mismo tiempo que favorece la dinámica de migración ilegal. No obstante, en este contexto de globalización e integración, que defiende un modelo de libertad económica, es contradictorio que los países más capitalistas y desarrollados sean los que más rechacen la migración y pretendan crear muros de contención y discursos xenófobos para enfrentarla, desconociendo las libertades.

Siguiendo con el argumento de la discriminación que se les da a los migrantes, es de gran interés el análisis que realizan Yahaira Ceciliano y Tanya Golash, puesto que incorporan al tema los aspectos raciales, demostrando que el *apartheid* no es una ideología que murió con su abolición en Sudáfrica en los 90, por el contrario, en años recientes ha habido un resurgimiento a nivel mundial. Lo relevante es que esta xenofobia no solo está asociada con el estatus económico del migrante, sino que está liga-

da a su raza o color de piel, considerándolos menos por ser de color. A pesar de que en la actualidad el racismo sea rechazado, los propios gobiernos instan a sus ciudadanos a discriminar a las personas pobres de color, quienes consideran que estos no son sujetos de derechos solo por ser de determinada raza. Este tipo de violaciones a los derechos humanos es reprochable, se necesita un esfuerzo internacional que concientice tanto a los gobiernos como a sus ciudadanos sobre las políticas migratorias que se están llevando a cabo, pues muchas de ellas no son solo restrictivas y extremas, sino tienen un objetivo indirecto de discriminar a las personas por su raza.

Ahora bien, el mito *securitario* es la estrategia que usan muchos países para contener a los migrantes, en especial a los ilegales, con la excusa de que muchos de estos intentan ingresar al país de destino para cometer delitos. Los gobiernos lo que hacen es declararle la guerra y mostrar una actitud de odio y rechazo, mientras que se muestran como los “protectores” de la seguridad de la nación y de los ciudadanos. Estas políticas de protección contra migrantes son recursos que utilizan los gobiernos de extrema derecha para ganar favoritismo entre las personas con ideologías similares. El problema de todo esto es que una política de corte nacional puede pasar a un escenario internacional, cuando los discursos empiezan a ser replicados por otros países, constituyéndose como una estrategia de *Hard Power* que, en vez de garantizar la seguridad de las naciones, genera disputas. En ese orden de ideas,

tal como plantean los autores del libro, es necesario cambiar esta tendencia mundial por políticas que fomenten la aceptación de los flujos migratorios como una consecuencia inevitable de un mundo cada vez más globalizado e interconectado.

Por otro lado, la regulación o documentación de los migrantes se ha vuelto un tema esencial para muchos gobiernos. Sin embargo, no siempre son comprensibles los intereses detrás de las políticas que buscan legalizar a los migrantes en situación de irregularidad. Este libro hace un gran aporte al entendimiento de dichos intereses, sacando a la luz que detrás de la iniciativa de regularizar a los migrantes, se esconde el objetivo de identificarlos para poder ejercer control más adelante, lo cual resulta ser una jugada sucia. Lo ideal sería que los países incentivarán políticas de regularización completas, que tengan continuidad en el tiempo y que realmente acepten los flujos de migrantes como una situación de interés general, que requiere una planeación como el resto de las políticas públicas. Este tipo de iniciativas que tienen una vigencia corta, fomentan la desigualdad de los migrantes, afectan su bienestar y provocan en muchos casos que estos caigan en la pobreza o que lleguen incluso a delinquir.

Ante esta situación es necesario que la gobernanza actual analice a profundidad el impacto de las migraciones en los territorios, vista más allá de la amenaza que se cree que generan para la distribución de los recursos escasos y el goce del bienestar de los ciudadanos. Es indispensable que la migra-

ción no sea politizada, sino humanizada, en donde primen los derechos de las personas por encima de los intereses políticos de los gobernantes de turno, quienes han modificado las leyes y las políticas públicas en aras de cerrar fronteras y evitar que quienes llegan a sus ciudades, provenientes de otros países, tengan oportunidades, y así evitar que quieran quedarse, cerrando las posibilidades incluso a migrantes con preparación académica, que tienen mucho que ofrecer en términos laborales.

Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos garantiza el derecho a emigrar en busca de nuevos retos y oportunidades, pero no asegura el derecho a inmigrar, lo que lleva a la falta de regulaciones en los países de destino, que protejan a quienes buscan establecerse allí. Este rechazo a los inmigrantes está sustentado únicamente en bases políticas e ideológicas de quienes buscan alcanzar sus propias metas, sin importar el perjuicio que causen a un sector de la población que más que nunca se encuentra desamparado ante un panorama que parece no mejorar, en donde carece de la hospitalidad, la justicia y el sentido común de apoyar a los semejantes.

A partir de ahí se observa, con esperanza, que la red de ciudades santuario y solidarias aporta pequeñas acciones que a futuro generarán grandes cambios en las condiciones de vida de los migrantes y refugiados, quienes son fuertemente golpeados por los gobiernos nacionales. Esta reconfiguración de ciudadanía ofrece la posibilidad de garantizar a los migrantes

sus derechos fundamentales, a través de la creación de políticas de abajo hacia arriba, pero que aún tienen muchos desafíos por enfrentar y brechas socioeconómicas por cerrar, en especial aquellas que permitan que los derechos de los ciudadanos no se vean afectados en aras de garantizar a los migrantes calidad de vida y acceso a recursos.

En definitiva, los gobernantes de países como Estados Unidos, Israel e India han construido muros e instalado vigilancia en sus fronteras con el argumento de que es la única forma en que se garantiza que los migrantes no ingresen, pero la realidad es que han conseguido que estos busquen opciones ilegales para ingresar. El temor que infunden es que la llegada de extranjeros conducirá, además, a la pérdida de la identidad del país, creyendo que al promover este tipo de políticas se aceptará la seguridad y la identidad por encima de la igualdad; esto deja la atención humanitaria en segundo plano, sin analizar que todos los seres humanos, indistintamente de su lugar de origen, tienen los mismos derechos, los cuales deben ser garantizados

## CONCLUSIONES

La migración ilegal es producto de las restricciones exageradas que crean muchos países para evitar el asentamiento de flujos migratorios, que provienen sobre todo de los países menos desarrollados, denominados del Sur. Es importante que haya un entendimiento a nivel internacional de que las migraciones, derivadas de la globaliza-

ción y de un sistema capitalista mundial, no se pueden contener, este es el precio que pagan los países con más desarrollo y poder. Por ende, negarla no solo genera un ambiente de confrontación global, sino que se contradice con la idea de libertad económica y democracia que han promovido por años los países líderes del sistema internacional, llevando a que cada vez sea mayor la cantidad de migrantes ilegales que intentan ingresar a sus territorios.

El aporte más relevante que realizan los autores, es la alusión que hacen a una política progresista en migraciones, con miras a lograr reformar la manera en que es vista la migración en la actualidad, en donde existe la posibilidad de reconocer posibles escenarios de interacción entre los migrantes y los ciudadanos de los lugares de destino. Así mismo, estos resaltan la importancia de los derechos humanos y de una vida digna, en especial para aquellos que son parte de una migración forzada al buscar mejores oportunidades.

Sin embargo, estas ideas progresistas no son las que caracterizan a la realidad, se evidencia cómo la migración está atravesando por una politización que permea cada una de las decisiones de los hacedores de política, en donde poco a poco se ha restado importancia a las necesidades de la población migrante dentro de los territorios que los reciben. Esto ha llevado a divisiones políticas a nivel mundial, en tanto que se puede observar como la migración se ha convertido en el eje central de los movimientos y partidos políticos contemporáneos, que pueden rechazar o

apoyar la migración, esto último por medio de la puesta en marcha de las ciudades solidarias y santuario. Ante esto surge la necesidad de empezar a cambiar el concepto que se tiene de la migración y apostarle a un mundo menos cerrado.

Es importante que los países acepten a los migrantes y eliminen la idea xenofóbica

de que estos solo quieren cometer delitos o crímenes en los países de destino, catalogarlos de esta manera viola sus derechos humanos y los discrimina, sin tener en cuenta que si se logran integrar adecuadamente, se podrían aprovechar sus capacidades para incrementar el desarrollo de los lugares en los que se instalen.



# NORMAS PARA AUTORES

El Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, invita a los académicos, investigadores y especialistas en temas de asuntos internacionales contemporáneos a publicar sus avances de investigación en la revista *OASIS*, adscrita al Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales. La revista *OASIS* es de circulación nacional e internacional. Esta revista inició con periodicidad anual en 1995 y es semestral a partir del año 2014. Se publica en enero y julio de cada año.

La revista *OASIS* busca realizar una contribución a la producción y socialización del conocimiento científico en las ciencias sociales, con especial énfasis en temas relacionados con las relaciones internacionales. El objetivo es la publicación de trabajos científicos resultados de investigación o de reflexión teórica. Se privilegiarán los trabajos sobre los temas de las líneas de investigación que se desarrollan en el marco del Grupo de investigación *OASIS*. Las líneas de investigación son las siguientes: Estudios regionales, Gobernanza global y Teoría de relaciones internacionales.

Los textos entregados a la revista *OASIS* deben ser artículos de investigación, reflexión o revisión que presenten, de manera detallada, los resultados originales de proyectos de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importan-

tes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.

Los artículos presentados deben ser originales e inéditos y escritos en español, inglés francés o portugués, con su respectivo resumen y palabras clave en español e inglés, francés o portugués, con su respectivo resumen y palabras clave en español e inglés. En caso de artículos que no estén en español, el autor debe encargarse de pasarlos por una corrección de estilo antes de presentarlos a la revista o a más tardar una vez sea aceptado para publicación.

El Comité Editorial se compromete con los estándares generales de calidad académica. Una vez recibidos los artículos se remiten a dos evaluadores externos –pares académicos anónimos, especializados en el campo de la investigación– quienes desarrollan el proceso de arbitraje mediante el sistema de doble ciego, en el cual se garantiza el anonimato de evaluador/es y autor/es. El formato de evaluación se puede consultar aquí. Una vez finalizado el proceso de evaluación, la revista comunica a los autores la decisión de los evaluadores en cuanto a publicar con o sin modificaciones, o no publicar el texto. Cuando se presenten casos de controversia en los resultados de las evaluaciones, el Comité Editorial seleccionará un tercer árbitro para tomar la decisión final. Este proceso tarda aproximadamente dos meses. Los pares evaluadores no deben tener ningún conflicto de intereses con los autores y sus trabajos. También deben manifestar el co-

nocimiento de los estándares internacionales de publicación científica con los que se compromete la revista, en particular los referentes al manejo del plagio (utilizando el *software* Ithenticate) y el proceso de revisión de pares externos. Además, todos los evaluadores deberán aceptar la declaración de confidencialidad.

Posteriormente, el Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar el material por publicar y de mantener los artículos aceptados para posteriores publicaciones, si fuese necesario. El Comité Editorial se reserva el derecho de realizar cambios en la redacción. De estimar necesario, la introducción de modificaciones sustanciales en el texto se consultará previamente con el/los autor/es. En caso de considerarse la no publicación de un trabajo el/los autor/es será/n notificado/s. Todas las propuestas serán consideradas sin prejuicio de la postura teórica, el punto de vista expresado o la metodología empleada. La publicación de los artículos no significa que la dirección de la revista comparta los puntos de vista que en ellos se exponen. El/ los autor/es es/son responsable/s directo/s de las tesis o ideas expresadas en ellos.

Al remitir su contribución en medio magnético, el autor debe manifestar con claridad: 1) Si está de acuerdo con la política editorial de la revista *OASIS*; 2) si su artículo es inédito o no; en caso negativo, informando su referencia bibliográfica conforme los requisitos que se detallan más adelante, y 3) afirmar que el artículo no se encuentra en proceso de evaluación en otra revista u órganos editoriales.

La identificación del autor debe incluir nombre completo, breve hoja de vida, institución a la que se encuentra vinculado,

dirección, correo electrónico, número ORCID (si aún no lo tiene, por favor cree su perfil en (<https://orcid.org/>) y fecha de realización del trabajo.

La presentación de todo artículo deberá ir acompañada de una hoja de portada en la que aparecerá: título del trabajo, nombre del autor (o autores), institución a la que pertenece(n) con su dirección postal, dirección electrónica, resumen en español e inglés (máximo 150 palabras) y palabras clave en español e inglés (de cuatro a seis). En la página siguiente se iniciará el artículo precedido únicamente del título en español e inglés.

La extensión de artículos es de un máximo de 9.000 (nueve mil) palabras en espacio sencillo, escritos en Word, letra Arial 12, márgenes superior e inferior de 2,5 cm; izquierda y derecha de 3,0 cm, incluidas bibliografía, notas, fotos o gráficos, si el documento lo requiere. Podrán ser publicados resúmenes de trabajos de grado con una extensión máxima de 9.000 (nueve mil) palabras y que cuenten con la debida autorización de la institución educativa para su publicación en la revista.

La información estadística debe estar contenida en tablas y gráficos y es responsabilidad del autor. Todas las tablas y gráficos deben entregarse, además de en el cuerpo del artículo, en un archivo aparte y deben poder ser modificables; en la parte inferior de estos deben quedar consignadas las fuentes.

La bibliografía debe aparecer al final del artículo y debe contener un mínimo de 17 referencias, diferenciadas de las notas, en caso de que las hubiera, y se presentará según el Manual de Publicaciones de la American Psychological Association (apa: [www.apastyle.org](http://www.apastyle.org)).

Las citas en el texto: (apellido del autor, coma, año de publicación). Si se menciona el autor, solo se deberá escribir el año de la publicación del texto al que se hace referencia.

Cuando un trabajo tiene dos autores(as) siempre se citan los dos apellidos cada vez que la referencia aparece en el texto. Cuando un trabajo tiene tres, cuatro o cinco autores(as), se citan todos la primera vez que aparece la referencia en el texto. En las citas subsiguientes se escribe solamente el apellido del (la) primer(a) autor(a) seguido de *et al.* y el año de publicación.

Las referencias bibliográficas tienen el siguiente esquema de citación: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del libro en cursiva, ciudad y editorial. Los capítulos de obras colectivas deben incluir: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del capítulo, título del libro en cursiva, ciudad, editorial y páginas del capítulo. Los artículos de revistas deben incluir: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del artículo, nombre de la revista en cursiva, volumen, número y páginas del artículo.

Las notas se presentarán al pie de página y estandarizadas en su presentación.

La revista requiere que los autores autoricen, por medio de una licencia de uso, la edición, publicación, reproducción, distribución y comunicación pública de la obra de su autoría, tanto en soporte físico como digital, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin ánimo de lucro. Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo, que estará licenciado con el Creative Commons Atribución-NoCo-

mercial-CompartirIgual. La reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial, tal como lo estipula la licencia. Los autores podrán divulgar su documento en cualquier repositorio o sitio web. Inmediatamente después de su publicación, los artículos serán enviados en medio magnético a las diferentes bases de datos y sistemas de indexación para la divulgación de su contenido. Los artículos también se pueden consultar gratuitamente en la página web: [www.uxternado.edu.co/oasis](http://www.uxternado.edu.co/oasis), en el catálogo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), el Directory of Open Access Journals (DOAJ), y en las bases de datos del International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas y el Open Journal System (OJS).

La presentación y publicación de artículos en la revista no genera costos para los autores. La revista está comprometida con los estándares internacionales de publicación científica. Para ello se siguen las directrices de la 2nd World Conference on Research Integrity, Singapur, julio 22-24 de 2010:

[http://publicationethics.org/files/International%20standard\\_editors\\_for%20website\\_11\\_Nov\\_2011.pdf](http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf)

Las directrices para autores se pueden consultar en:

[http://publicationethics.org/files/International%20standards\\_authors\\_for%20website\\_11\\_Nov\\_2011.pdf](http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf)

Los artículos y toda la correspondencia relacionada con el contenido de la revista deben ser enviados a:

Martha Ardila

Editora Revista *OASIS*

Calle 12 n° 1-17 este

Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE)

Universidad Externado de Colombia

Bogotá D.C., Colombia

[[oasis@uexternado.edu.co](mailto:oasis@uexternado.edu.co)]

[www.uexternado.edu.co/oasis](http://www.uexternado.edu.co/oasis)

# GUIDELINES FOR AUTHORS

The Research and Special Projects Center of the School of Finance, Government and International Relations of the Externado University of Colombia invites academics, researchers, and specialists interested in contemporary international issues to publish their research projects in the *OASIS* Journal. The journal is an integral part of the Observatory of the Analysis of International Systems. The *OASIS* Journal has national and international circulation. It has been published annually since 1995 and twice a year since 2014, in January and July.

The *OASIS* Journal seeks to contribute to the production and socialization of scientific knowledge in social sciences, with special emphasis on contemporary international issues such as area studies, international relations theory, geopolitics, migration, governability, development, cooperation, transitional government, energy and natural resources, and finally conflict, peace and security.

Texts submitted to the *OASIS* Journal should be articles of research, reflection, or review that present original research findings. Each article should have the following four sections: introduction, methodology, findings, and conclusions. The articles submitted to the journal must be original and unpublished and written in Spanish, English, French or Portuguese with their respective abstracts and keywords in both Spanish and English. If the article is not in Spanish, the author will be responsible for sending it to a proofreader in

its original language, either before submitting it or at the moment the article is accepted for publication.

The Editorial Committee is committed to the general standards of academic quality. Once received, the articles are remitted to two external reviewers – anonymous academic peers specialized in the field of research – who shall undertake the peer review process through a double-blind system, which will guarantee the anonymity of the reviewer(s) and author(s). In case of conflict between two reviews, the Editorial Committee will appoint a third referee to make the final decision. This process takes approximately two months. The referees should not have any conflict of interest with the authors and their works. They should also be aware of the journal's international standards of scientific publication, especially with regard to the issue of plagiarism (using Ithenticate software) and the peer review process. In addition, all reviewers should accept the privacy statement.

Thereafter, the Editorial Committee reserves the right to select the material to be published and to keep the accepted articles for future publications, if necessary. The Editorial Committee can also make editorial changes. If deemed necessary, substantial modifications to the text will be consulted with the author(s). The author(s) will be notified in case the article is not considered for publication. All proposals shall be considered without regard to the

article's theoretical position, the point of view of the author, or the chosen methodology. The publication of articles does not imply that the directors of the Journal share the points of view expressed therein. The author(s) is (are) directly responsible for their thesis or ideas.

When submitting their work through digital media, the authors must clearly state: 1. if they agree with the Editorial Policy of the *OASIS* Journal; 2. if their article is unpublished or not; in case it is not, informing their reference bibliography in accordance to the requirements that are detailed below, and; 3. affirm that the article is not being evaluated by another journal or editorial.

The author must include his/her complete name, a brief résumé, their affiliated institution address, e-mail, ORCID number (if you don't already have it, please create your profile at (<https://orcid.org/>) and the work's date. All articles' presentations must be accompanied by a cover sheet with: title, name(s) of author(s), institution to which they belong with mailing address, web address, abstract in Spanish and English (150 words maximum) and keywords in Spanish and English (four to six). The article should begin on the following page, preceded only by the title in Spanish and English.

The length of the article should be maximum of 9,000 (nine thousand) words, single space, written in Word, Arial 12 point font, top and bottom margins of 2.5 centimeters; left and right of 3.0 centimeters, including bibliography, notes, photographs and graphs, if the document requires them. Graduation theses can be published with a maximum length of 9,000 words and proper authoriza-

tion from the educational institution for their publication in the Journal.

Statistical information must be presented in tables and graphs and are the responsibility of the author. In addition to being in the body of the article, all tables and graphs must be submitted in a separate file and must be modifiable. Additionally, the sources must be documented in the bottom part of these.

The bibliography must appear at the end of the article and must contain a minimum of 17 references, separate from the notes, in case there are any, and shall be presented according to the Publication Manual of the American Psychological Association (APA: [www.apastyle.org](http://www.apastyle.org)). In-text citations: (author's last name, comma, year of publication). If the author is mentioned, only the year of publication of the referenced text must be written. When a work has two authors, both last names are always cited whenever the reference appears in the text. When a work has three, four, or five authors, all authors are cited the first time the text is referenced. In subsequent citations of the same text only the last name of the first author is written, followed by the phrase "et al." and the year of publication.

Bibliographic references have the following citation outline: Author's last name and given name, year of publication, book title in italics, city, and editorial. Chapters of collected works must include: author's last name and given name, year of publication, chapter title, book title in italics, city, editorial, and chapter pages. Journal articles must include: author's last name and given name, year of publication, article title, journal name in italics, volume, number, and article pages.

Notes will be presented as footnotes and standardized in their presentation.

The journal requires that the authors authorize, through a license, the editing, publication, reproduction, distribution, and public communication of the author's work, both physically and digitally, for solely scientific, cultural, diffusion, and non-for-profit purposes. The authors retain copyrights and guarantee the Journal first publication rights, which will be licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike. The reproduction of the documents in other media, printed or electronic, must include recognition of the work's author and its original publication, as is stipulated in the license. The authors may publish their work on any website or repository. Immediately after their publication, the articles must be sent on digital media to the various databases and indexation systems for the release of their content. The articles will also be accessible for free on the website [[www.uexternado.edu.co/oasis](http://www.uexternado.edu.co/oasis)] and in the catalogue Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), the Directory of Open Access Journals (DOAJ), and in the data bases of International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Net-

work (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas and the Open Journal System (OJS).

The presentation and publication of articles implies no cost whatsoever to the authors. The Journal is committed to international standards of scientific publication. For this, the 2nd World Conference on Research Integrity, Singapore, July 22-24, 2010 guidelines are followed:

[http://publicationethics.org/files/International%20standard\\_editors\\_for%20website\\_11\\_Nov\\_2011.pdf](http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf)

The guidelines for authors can be accessed at:

[http://publicationethics.org/files/International%20standards\\_authors\\_for%20website\\_11\\_Nov\\_2011.pdf](http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf)

Articles and all correspondence related to the content of the Journal should be sent to:

Martha Ardila  
Editora Revista OASIS  
Calle 12 nº 1-17 este  
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales  
Universidad Externado de Colombia  
Bogotá D.C., Colombia  
[oasis@uexternado.edu.co]  
[www.uexternado.edu.co/oasis](http://www.uexternado.edu.co/oasis)



Editado por el Departamento de Publicaciones  
de la Universidad Externado de Colombia  
en julio de 2021

Se compuso en caracteres Adobe Garamond Pro de 11 puntos  
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos  
Bogotá, Colombia

*Post tenebras spero lucem*