

RI
REVISTA

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

N.º 97.2

RELACIONES
INTERNACIONALES
JULIO-DICIEMBRE 2024

ESCUELA DE
RELACIONES
INTERNACIONALES
Universidad Nacional, Heredia



UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA



97.2



REVISTA
RELACIONES
INTERNACIONALES

Julio-Diciembre de 2024

Relaciones Internacionales

Julio - Diciembre 2024 / N. 97.2

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

Rector
Universidad Nacional
Francisco González Alvarado

Director
Escuela de Relaciones Internacionales
Marco Vinicio Méndez Coto

Directora de la Revista
María Fernanda Morales Camacho

Editor de la Revista
Argentina Artavia Medrano

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

Asistentes de la Revista
Estefanía Soro Soto
Faith Cordero Barrantes

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

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

Comité Asesor Internacional

Dra. Isabel Álvarez, Universidad Complutense de
Madrid, España

Dr. Ignacio Bartesaghi, Universidad Católica de
Uruguay, Uruguay

Dr. Héctor Lindo Fuentes, El Faro,
El Salvador

Dr. Manuel Orozco, The Dialogue,
Estados Unidos

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

Dr. Fredy Rivera Vélez, FLACSO,
Ecuador

Dr. Zidane Ziraoui, Tecnológico de Monterrey,
México

Consejo Editorial de la Universidad Nacional

Dra. Iliana Araya Ramírez, Presidenta
Dr. Jorge Herrera Murillo

Dr. Marco Vinicio Méndez Coto
M.Sc. Patricia Vásquez Hernández
M.A. Erick Álvarez Ramírez
Nataly Segura Molina

Producción editorial

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



Suscripción y canjes

Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional

Apartado postal: 437 Heredia, Costa Rica

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

Publicación semestral indexada en la base de datos SCIELO

TABLA DE CONTENIDO

EDITORIAL 97.2

RELACIONES INTERNACIONALES AZULES: COOPERACIÓN Y CONFLICTO EN MARES Y OCÉANOS	7
---	---

ARTÍCULOS

REFLEXIONES Y APORTACIONES AL DEBATE SOBRE EL ORIGEN DE LA DISCIPLINA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES <i>REFLECTIONS AND CONTRIBUTIONS TO THE DEBATE ON THE ORIGIN OF THE DISCIPLINE OF INTERNATIONAL RELATIONS</i> Dr. Rafael Velázquez Flores	15
--	----

POLÍTICA EXTERIOR DE CHINA: DEL ASCENSO PACÍFICO AL SUEÑO CHINO-IMPlicACIONES PARA EL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES <i>CHINA'S FOREIGN POLICY: FROM PEACEFUL RISE TO THE CHINESE DREAM – IMPLICATIONS FOR INTERNATIONAL RELATIONS ANALYSIS</i> Juan Carlos Martínez Piva	39
--	----

STRATEGIC ENHANCEMENT AND DIFFERENTIAL GOVERNANCE: CHINA'S PARTNERSHIP DIPLOMACY IN LATIN AMERICA <i>MEJORA ESTRATÉGICA Y GOBERNANZA DIFERENCIAL: DIPLOMACIA DE ASOCIACIÓN DE CHINA EN AMÉRICA LATINA</i> Xinyu Zhang	59
--	----

LA EXPLORACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS EN EL CASO DE LAS ISLAS MALVINAS DE 1995 A 2022 <i>HYDROCARBON EXPLORATION IN THE CASE OF THE MALVINAS ISLAND FROM 1995 TO 2022</i> Lilián Berardi	81
---	----

<p>POLÍTICA EXTERIOR DUAL DE LOS ESTADOS PEQUEÑOS: ESTRATEGIAS DE ECUADOR Y COSTA RICA ANTE LAS DISPUTAS MARÍTIMAS INTERNACIONALES</p> <p><i>DUAL FOREIGN POLICY: ECUADOR AND COSTA RICA'S STRATEGIES IN INTERNATIONAL MARITIME DISPUTES</i></p> <p>Daniela Barreiro Martínez.....</p>	101
<p>ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA, COLOMBIA (1991-2021)</p> <p><i>ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF DECENTRALIZED INTERNATIONAL COOPERATION IN THE DEPARTMENT OF ARAUCA, COLOMBIA (1991-2021)</i></p> <p>Erli Margarita Marín-Aranguren, Mabel Constanza Betancur-Mejía</p>	121
<p>MÁS ALLÁ DEL DERECHO INTERNACIONAL Y LA SOSTENIBILIDAD: RESEÑA DEL LIBRO BLUE PLANET LAW. THE ECOLOGY OF OUR ECONOMIC AND TECHNOLOGICAL WORLD (2020)</p> <p>Judith Pereira Vásquez</p>	145

EDITORIAL 97.2
RELACIONES INTERNACIONALES AZULES:
COOPERACIÓN Y CONFLICTO EN
MARES Y OCÉANOS



Los mares y océanos han sido, a lo largo de la historia, escenarios de cooperación y conflicto; su estudio resulta fundamental para la disciplina de las Relaciones Internacionales. Ya sea como fuentes de recursos naturales, energía, explotación de recursos pesqueros y minerales en plataformas submarinas, los mares y océanos son la fuente de actividades económicas vitales para muchos países.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), para el 2022, la pesca marítima suministró más del 57 % de las proteínas acuáticas de origen animal consumidas por la humanidad (FAO, 2024) y por eso “respaldan la creación de sistemas alimentarios acuáticos sólidos, resilientes y sostenibles que contribuyan de manera significativa a la seguridad alimentaria mundial y a la mitigación de la pobreza” (FAO, 2024, p. 211). Además, la FAO considera que una mejor utilización de los subproductos pesqueros contribuiría a crear nuevas oportunidades económicas para las poblaciones costeras y por eso ha apoyado, en diversos países, programas de alimentación escolar con productos locales, en busca de fomentar la producción local e impulsar, de esta manera, tanto el crecimiento económico como la mejora de los medios de vida para los pequeños productores (FAO, 2024).

Argentina Artavia Medrano



Pero la importancia de estas vastas extensiones de agua radica no solo en sus recursos naturales, sino también en su relevancia geopolítica y estratégica, ya que la competencia por tales recursos igual puede dar lugar a conflictos. Disputas territoriales, como las que se observan en el mar de China Meridional, ejemplifican cómo la riqueza submarina puede ser un factor de tensión entre naciones, querellas que no sólo tienen como objeto los recursos naturales, sino también a la importancia estratégica de las rutas marítimas (Fravel, 2011) y el espacio vital de los Estados. Las flotas navales y los acuerdos de seguridad marítima reflejan cómo los Estados buscan asegurar sus intereses estratégicos en alta mar.

Desde una perspectiva geopolítica, los océanos son vitales para la proyección de poder y la seguridad nacional; el control del mar ha sido siempre considerado un factor esencial para la hegemonía global, una idea que continúa siendo relevante en la geopolítica contemporánea. La presencia naval en puntos estratégicos como el estrecho de Ormuz y el mar del Sur de China son ejemplos de cómo los Estados utilizan el poder marítimo para proteger sus intereses nacionales y mantener el equilibrio de poder (Morales, 2024).

Por otra parte, el comercio marítimo es la columna vertebral de la economía global, con más del 80 % del comercio internacional transportado por mar (UNCTAD, 2023). La economía política internacional estudia cómo las estrategias y las estructuras financieras influyen en el comercio marítimo y de qué modo los Estados regulan esta dinámica para maximizar sus beneficios económicos (Gilpin, 2001). El crecimiento de la comercialización marítima y el desarrollo de trayectos para este, como la Nueva Ruta de la Seda Marítima impulsada por China, demuestran la trascendencia económica de los océanos (Heiduk & Sakaki, 2019; Gonçalves, 2017).

La UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, 2023) destaca los siguientes datos y cifras sobre América Latina y el Caribe: en lo que respecta al comercio Sur-Sur, señala que contribuyó en un 12,5 % al comercio mundial en contenedores en el 2022; las exportaciones de trigo de Argentina dirigidas a Etiopía sustituyeron la pérdida que aportaban la Federación Rusa y Ucrania, provocada por la guerra. Adicionalmente, se ha observado un crecimiento de la cuota de importaciones mexicanas hacia Estados Unidos, a medida que las empresas van diversificando sus fuentes de suministro (UNCTAD, 2023).

Los océanos, además, desempeñan un papel crucial en la regulación del clima del orbe y la sostenibilidad ambiental. Diversas investigaciones destacan la interdependencia entre los océanos y el cambio climático, enfatizando la necesidad de políticas integradas para la conservación de la biodiversidad

marina, así como la generación de acciones conducidas a la mitigación y adaptación (IPCC, 2019).

Pero la sostenibilidad de los océanos no solo es un imperativo ecológico, sino también un asunto de seguridad humana; la acidificación de estas masas acuáticas y el aumento del nivel del mar, consecuencias del cambio climático, así como la presencia de micro y nanoplásticos e hidrocarburos, representan amenazas existenciales para muchas comunidades costeras y tienen impactos devastadores en los ecosistemas marinos (Hoegh-Guldberg *et al.*, 2018; IPCC, 2019; Martínez, Sánchez & Guzmán, 2023).

Asimismo, es importante mencionar los hallazgos del último informe de la UNCTAD sobre el transporte marítimo de 2023, los cuales dan cuenta de que las emisiones de gases de efecto invernadero de este sector han aumentado aproximadamente un 20 % en la última década. A lo anterior se suma la utilización de una flota con varios años de antigüedad y que en su mayoría funciona casi exclusivamente con combustibles fósiles, por lo que urge tomar acciones colaborativas en todo el sistema, para una intervención regulatoria rápida. Según el organismo de Naciones Unidas, la descarbonización total para 2050 necesitará grandes y masivas inversiones en “tecnologías y flotas verdes”, lo que probablemente generará mayores costos logísticos y es motivo de preocupación para aquellos países que dependen más del transporte marítimo (UNCTAD, 2023). De ahí que dicha organización señale también la necesidad de buscar un balance entre los objetivos ambientales y los requerimientos económicos, haciendo énfasis en los altos costos que supondría no hacer nada.

El compromiso de salvaguardar la “salud de los océanos” queda incluso establecido en el objetivo de desarrollo sostenible número 14, cuando se hace un llamado a la comunidad científica para que pueda generar información suficiente, la cual permita la evaluación integral de esos cuerpos de agua y logre una verdadera revolución en la sostenibilidad de ellos. En el caso de la región América Latina y el Caribe, los puntajes del Índice de Salud de los Océanos son entre 67 y 77; en Centroamérica, alcanzan alrededor de 60 y menos de 50, lo que genera preocupación acerca de las medidas por tomar en esa línea (Tambuti & Gómez, 2022).

El marco jurídico que regula el uso de los océanos está principalmente codificado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, la cual establece los derechos y responsabilidades de los Estados en el uso de los océanos, incluyendo la delimitación de zonas económicas exclusivas, la regulación de recursos marinos y su obligación de promover tanto la paz como la seguridad internacional (CNUDM, 1982). Esta convención representa

un esfuerzo por crear un régimen internacional equitativo y pacífico para la gobernanza de los océanos.

De acuerdo con Miguel de Serpa Soares, secretario general adjunto de asuntos jurídicos y asesor jurídico de las Naciones Unidas, “No es exagerado afirmar que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) ha contribuido de manera fundamental al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en todo el mundo, así como a la conservación y el uso sostenible de nuestro océano” (Naciones Unidas, 2023, p. iv).

La cooperación internacional para gestionar y proteger los océanos es esencial para el abordaje de problemas globales; iniciativas como el Acuerdo de París, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Conferencia Mundial de los Océanos, son un llamado de atención a favor de espacios para el diálogo y la adopción de acciones concretas.

Sin embargo, a pesar de estos importantes esfuerzos e iniciativas, la implementación y el cumplimiento de las normas internacionales siguen siendo desafíos significativos, particularmente cuando los objetivos globales se perciben como amenazas a los intereses nacionales (Beckman, 2013). De ahí que la denominada diplomacia azul sea una herramienta clave en las relaciones internacionales, enmarcada en un contexto más amplio de diplomacia científica y diplomacia multilateral, así como en la construcción de regímenes internacionales (Karns & Mingst, 2010); es utilizada para resolver conflictos, negociar tratados y establecer zonas de cooperación. La eficacia de dicho recurso se observa en convenios como el Tratado del Mar de Barents entre Noruega y Rusia, que resolvió una disputa territorial de décadas (Pedersen, 2011). Estos casos demuestran cómo la diplomacia puede transformar potenciales conflictos en oportunidades de cooperación.

La importancia de analizar los mares y océanos trasciende su vasto tamaño y belleza natural; abarca múltiples dimensiones, críticas, con el fin de comprender y gestionar asuntos globales. Analizar los aspectos jurídicos, ambientales, diplomáticos, geopolíticos y comerciales es crucial, para una comprensión integral de su impacto y relevancia en el sistema internacional. La interconexión de estas dimensiones subraya la necesidad de enfoques interdisciplinarios y de cooperación internacional, en busca de abordar los desafíos y aprovechar, de esta manera, las oportunidades que presentan los mares y océanos.

Se parte del compromiso institucional de la Revista de Relaciones Internacionales por abrir espacios académicos y de discusión para el tratamiento riguroso y científico de temáticas de interés, como lo son, en este caso, los

mares y los océanos. De cara a la realización de la próxima Cumbre Mundial de los Océanos en el 2025, es imprescindible reconocer que la cooperación y el conflicto en esos cuerpos de agua son primordiales para la disciplina de las Relaciones Internacionales, debido a su impacto en la seguridad, economía y sostenibilidad global. La gestión de los recursos marinos, la resolución de disputas territoriales y la implementación del derecho internacional son aspectos cruciales que requieren un enfoque multidisciplinario y dinámicas cooperativas entre las naciones.

El presente número reúne diversidad de tópicos de la agenda internacional, con un particular interés en las realidades de nuestros mares y océanos, en línea con la misión de la Revista de aportar a la discusión académica, con espacios de rigurosidad y naturaleza científica para las personas pertenecientes a la academia y la sociedad en general, interesadas en el conocimiento y la discusión de estas importantes temáticas.

Argentina Artavia Medrano
Editora
Revista Relaciones Internacionales

REFERENCIAS

- Beckman, R. (2013). The UN Convention on the Law of the Sea and the maritime disputes in the South China Sea. *American Journal of International Law*, 107 (1), 142-163.
- CNUDM-Naciones Unidas. (1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf
- Fravel, M. T. (2011). China's Strategy in the South China Sea. *Contemporary South-east Asia*, 33 (3), 292-319.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press.
- Gonçalves, A. (2017). China's 'One Belt, One Road' Initiative. *Just Economics? Pyrex Journal of Political Science and International Relations*, 3 (2), 13-29.
- Heiduk, F. & Sakaki, A. (2019). China's Belt and Road Initiative and its impact in Europe. *Asian Survey*, 59 (3), 515-535.
- Hoegh-Guldberg, O., Jacob, D., Taylor, M., Bindi, M., Brown, S., Camilloni, I., Diedhiou, A., Djalante, R., Ebi, K. L., Engelbrecht, F., Guiot, J., Hijioka,

- Y., Mehrotra, S., Payne, A., Seneviratne, S. I., Thomas, A., Warren, R. F., Zhou, G., & Tschakert, P. (2018). Impacts of 1.5°C global warming on natural and human systems. In *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* IPCC. <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/chapter-3/>
- IPCC. (2019). *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate: A Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press.
- Karns, M. P. & Mingst, K. A. (2010). *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Lynne Rienner Publishers.
- Martínez, F. R., Sánchez, A. B. & Guzmán, A. B. P. (2023). Micro y nanoplasticos en mares y océanos. *Vínculos. Sociología, análisis y opinión*, (7), 91-121.
- Morales, S. M. (2024). Geopolítica de los mares y océanos. *Cuadernos de estrategia*, (224), 75-105.
- Organización de Naciones Unidas. (2023). La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar tras 40 años. Éxitos y perspectivas de futuro. https://www.un.org/depts/los//doalos_publications/9789210018050_Unclos-40EspWeb.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (FAO). (2024). El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2024. La transformación azul en acción. <https://openknowledge.fao.org/items/fc569ba1-b7d4-42fc-96ae-ae050d11d37>
- Pedersen, T. (2011). The Barents Sea: The Agreement between Norway and Russia. *Ocean Development & International Law*, 42(1-2), 87-96.
- Tambutti, M. & Gómez, J. J. (2022). Panorama de los océanos, los mares y los recursos marinos en América Latina y el Caribe: conservación, desarrollo sostenible y mitigación del cambio climático. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNCTAD. (2023). Revisión del Transporte Marítimo 2023. Hacia una transición verde y justa. United Nations Conference on Trade and Development. <https://unctad.org/publication/review-maritime-transport-2023>



I.
ARTÍCULOS

REFLEXIONES Y APORTACIONES AL DEBATE SOBRE EL ORIGEN DE LA DISCIPLINA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

REFLECTIONS AND CONTRIBUTIONS TO THE DEBATE ON THE ORIGIN OF THE DISCIPLINE OF INTERNATIONAL RELATIONS

Dr. Rafael Velázquez Flores¹(*)

ORCID: 0000-0002-1011-6811



RESUMEN

El objetivo de este artículo es aportar algunas reflexiones en torno al debate sobre el origen de las Relaciones Internacionales. La línea argumentativa del texto es que, debido al enorme impacto que tuvo la Primera Guerra Mundial, la disciplina de Relaciones Internacionales surgió de manera formal, independiente y con identidad propia, a partir de 1919. En este sentido, el ensayo plantea que los revisionistas no han considerado, con la debida profundidad, el efecto que tuvo ese conflicto para su aparición oficial. El texto está dividido en cuatro partes. La primera busca aclarar la diferencia de los términos relaciones internacionales y Relaciones Internacionales. La segunda parte abona sobre los primeros estudios vinculados a los asuntos globales antes de 1919. La tercera parte discute el surgimiento formal de la disciplina. La última sección del texto explica el desarrollo y consolidación de las Relaciones Internacionales después de la Segunda Guerra Mundial.

Palabras clave: consolidación disciplinar, debate, disciplina de Relaciones Internacionales, estudios globales, origen, revisionistas

1 Facultad de Economía y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Baja California. México. Profesor de Relaciones Internacionales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel III y de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC). Presidente del Centro de Enseñanza y Análisis sobre la Política Exterior de México (CESPEM). Doctor en Estudios Internacionales. Correo electrónico: rafael.velazquez@uabc.edu.mx

(*) El autor agradece al Embajador Pedro González Olvera, expresidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, por sus comentarios sobre este artículo. Sin duda, sus observaciones ayudaron a mejorar el texto.



ABSTRACT

The purpose of this paper is to contribute some ideas to the debate on the origin of the International Relations discipline. The argumentative line of the essay is that, due to the enormous impact of the First World War, the discipline of International Relations emerged formally, independently, and with its own identity, starting in 1919. In this sense, the essay states that the revisionists have not taken into account, with the necessary depth, the effect that this conflict had on establishing that date as the official appearance of this discipline. The text is divided into four parts. The first seeks to clarify the difference between the terms international relations and International Relations. The second part discusses the first studies linked to global affairs before 1919. The third part discusses the formal emergence of the discipline. The last section of the text explains the development and consolidation of the discipline after the Second World War.

Keywords: Debate, discipline consolidation, global studies, International Relations discipline, origin, revisionists

Introducción

En el año 2019, diversas instituciones en el mundo festejaron el primer centenario de la disciplina de Relaciones Internacionales (RI). En términos generales, existía, en ese entonces, un amplio consenso de que esa rama del conocimiento había tenido su inicio formal en 1919, luego del fin de la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, esa idea empezó a ser cuestionada. El planteamiento central era que la disciplina de Relaciones Internacionales no había surgido en 1919, sino que había aparecido unos años atrás. El propósito era hacer una revisión a la fecha de nacimiento de esa área de estudio. Por ello, los proponentes de ese planteamiento fueron conocidos como “revisionistas”. Sus argumentos tenían sentido, porque, efectivamente, los primeros estudios internacionales habían surgido con mucha anticipación a 1919. Varios filósofos, historiadores, juristas, politólogos, economistas habían hecho importantes aportaciones a los temas de la guerra y la paz, que son dos de las categorías de análisis de mayor relevancia para la disciplina de Relaciones Internacionales. Sin embargo, para ese entonces, no existía propiamente la disciplina de Relaciones Internacionales y hacían su análisis desde su propia perspectiva. En este marco, surgió el debate sobre el origen de esta rama del conocimiento.

En ese contexto, el objetivo de este ensayo es plantear algunas ideas en torno al surgimiento de las Relaciones Internacionales. La intención es contribuir con algunas reflexiones en torno al debate sobre el inicio formal de la disciplina. El hilo argumentativo del texto gira alrededor de tres premisas. La primera es que, debido al gran impacto que tuvo la Primera Guerra Mundial en términos de destrucción y pérdida de vidas humanas, la disciplina de Relaciones Internacionales surgió de manera *formal, independiente* y con *identidad propia*, a partir de 1919. La segunda premisa plantea, que los revisionistas no toman en cuenta, con la suficiente profundidad, el efecto que tuvo ese conflicto global,

para elegir esa fecha como la aparición oficial de esta disciplina. La tercera premisa indica, que son los eventos de alto impacto global los que han influido, de manera significativa, en el surgimiento y desarrollo de las ideas y conceptos que han servido para la construcción teórica de este campo del conocimiento.

Para tratar de argumentar estas premisas, el texto está dividido en cuatro partes. La primera sección busca clarificar los conceptos de relaciones internacionales (con minúscula) y de Relaciones Internacionales (con mayúsculas) y ubica los principales acontecimientos, de alto impacto, que influyeron en la construcción de los conceptos propios de la disciplina. La segunda parte, hace un recorrido histórico de los primeros estudios sobre los temas vinculados a las Relaciones Internacionales y menciona a los primeros autores que, con sus ideas, impulsaron el surgimiento de esa área del conocimiento. El tercer apartado, discute los argumentos y presenta la evidencia empírica e histórica que demuestra que esta rama del conocimiento surge a partir de 1919, con énfasis en tres categorías: formalidad, independencia e identidad propia. La última parte, describe el desarrollo y la consolidación de la disciplina, una vez que finalizó la Segunda Guerra Mundial.

Los términos vinculados a las relaciones internacionales y los eventos mundiales de alto impacto

Antes de abordar el recorrido histórico de la disciplina, es necesario aclarar el uso de distintos conceptos propios de ella. Inicialmente, existe una amplia confusión entre dos categorías. La primera es Relaciones Internacionales (con mayúsculas) y la segunda es relaciones internacionales (con minúsculas). No son lo mismo y no significan lo mismo. La gran diferencia es que, con mayúsculas, es una ciencia a cargo del estudio del funcionamiento del sistema internacional. En otras palabras, es un campo de estudio y una disciplina académica. Su propósito es ofrecer un poder explicativo a los fenómenos políticos, económicos, sociales, jurídicos y culturales que ocurren entre los actores de la comunidad internacional. Es una ciencia a cargo de explicar el pasado, entender el presente y construir escenarios a futuro. Esta disciplina, también tiene la capacidad de plantear opciones para la solución de problemas de carácter global o multilateral. Por lo tanto, su utilidad es muy alta para la sociedad.

Por otro lado, el término “relaciones internacionales” (con minúsculas) es el conjunto de interacciones que tienen los diversos actores en el sistema internacional. Es decir, es una práctica y no un campo de estudio. Por esa razón, es necesario escribir la palabra con minúsculas. Si se plantea la pregunta ¿cuándo surgieron las relaciones internacionales?, la respuesta es sencilla, pero ambigua.

Las relaciones internacionales iniciaron cuando dos civilizaciones distintas entraron en contacto, por razones de intercambio comercial o cultural, reconocimiento mutuo o una guerra. Esto plantea, que no es posible poner una fecha al inicio de esta práctica. Es probable que eso haya ocurrido hace más de cinco mil años. Sin embargo, existe un antecedente que marca la vinculación formal de dos sociedades; se trata de los Tratados de Qadesh, que fueron el resultado de una guerra entre los hititas y los egipcios, en el año 1274, antes de Cristo (Palacios, 2007). No fue el primer contacto, pero es la prueba histórica más antigua que se tiene sobre una relación entre dos civilizaciones. Incluso, ese documento es considerado el tratado más antiguo que se conoce.

Históricamente, es posible ubicar cuatro periodos de las “relaciones internacionales”: a) las antiguas, b) las medievales, c) las modernas y d) las contemporáneas. Se puede afirmar que en la época antigua y hasta el año 476 (caída del Imperio romano de occidente) hubo relaciones internacionales “antiguas” (Sarquís, 2019). Esta etapa se caracterizó por la existencia de imperios, tribus y ciudades. Los actores más importantes fueron los imperios griegos, el romano, los egipcios, los fenicios, los persas, los hititas, y muchos más. Sus vínculos se concentraban en intercambios comerciales y la conquista de territorios, básicamente. Aunque difusas, ya eran “relaciones internacionales” formales. Incluso, en esa época aparecieron los primeros indicios de la diplomacia.

Existe conocimiento histórico sobre el desarrollo de las civilizaciones que florecieron cerca del mar Mediterráneo. Además, sus relaciones eran intensas en términos de guerras y conquistas. Sin embargo, para esa época también existían otras civilizaciones lejanas, como la china, la india y las culturas mesoamericanas. No obstante, estas civilizaciones estaban alejadas y, de cierta forma, aisladas. Por lo tanto, no desarrollaron relaciones intensas, como fue el caso de las civilizaciones europeas, del norte de África y el Oriente Medio. Un factor que marcó la diferencia fue que estas civilizaciones contaban con una salida directa al mar y esos pueblos se asentaron cerca de ríos. La invención del barco y su uso marcó una diferencia sustantiva entre esas civilizaciones y las que estaban alejadas. Es decir, las relaciones de las civilizaciones mediterráneas fueron intensas gracias a cuestiones geográficas y tecnológicas. En cambio, las civilizaciones alejadas desarrollaron un menor contacto con sus vecinos por su relativo aislamiento.

La segunda etapa abarca del 476 a 1618 (inicio de la guerra de los Treinta Años) y eran relaciones internacionales “medievales”. Los principales actores también eran imperios, tribus y ciudades. Los más importantes eran: el Imperio carolingio, el bizantino, el otomano, los reinos de los germánicos, los francos, los visigodos, entre otros. Para ese tiempo todavía no existían los Estados

modernos, sino que se trataba de ciudades-Estado. Igualmente, los vínculos se concentraban, principalmente, en relaciones de intercambio comercial y de conquista de territorios. Uno de los eventos internacionales de mayor impacto fue la caída de Constantinopla en 1453, ante el Imperio otomano. Europa perdió su ruta comercial hacia las Indias. Esa situación obligó a los europeos a buscar rutas alternas. Fue cuando Cristóbal Colón descubrió América y esto impulsó, de manera significativa, las relaciones internacionales en el nivel global. A partir de entonces, los vínculos con el lejano oriente y con las culturas americanas se incrementaron. De esta forma, surgieron los imperios español y portugués. Pero Reino Unido, Francia y Rusia hacían una competencia cercana.

Las relaciones internacionales “modernas” surgieron a partir de la Paz de Westfalia de 1648, al término de la guerra de los Treinta Años. Hay un amplio consenso entre los historiadores y politólogos de que, a partir de ese año, surgió el Estado moderno. Por lo tanto, desde ese momento nació el primer sistema interestatal, conocido como westfaliano. Entonces, es posible afirmar que después de 1648 surgen las relaciones internacionales modernas. Esta idea también demuestra que los eventos de alto impacto influyen sobre el pensamiento y la visión de la realidad mundial. No cabe duda de que la guerra de los Treinta Años fue un conflicto que afectó al sistema internacional y, a partir de ella, surgieron perspectivas teóricas en torno al mundo. Sin embargo, esas interpretaciones se realizaban desde la Filosofía, la Historia o la Ciencia Política y todavía no existía una disciplina independiente y con identidad propia.

A finales del siglo VIII ocurrieron dos eventos que impactaron el mundo y su historia. Primero, fue la independencia de Estados Unidos y más adelante la Revolución francesa. Estos acontecimientos fueron producto de cambios en el pensamiento social, respecto al mundo; pero, también provocaron nuevas formas de interpretarlo. Luego vinieron las guerras napoleónicas, un nuevo conflicto de alcance global. Al finalizar la conflagración, el Congreso de Viena de 1815 sentó las bases para nuevos entendimientos en el sistema internacional. Todos estos sucesos tuvieron un impacto importante en las relaciones internacionales, porque trajeron modernas prácticas y formas diferentes de ver y pensar acerca del mundo. El Congreso de Viena tuvo como resultado un nuevo sistema internacional basado en el “equilibrio de poder”. Este fue relativamente estable, porque en 100 años no hubo guerras generalizadas. Solamente hubo conflictos focalizados entre dos o tres actores, pero no un conflicto global.

El equilibrio de poder se rompió a partir de 1914, cuando estalló la Primera Guerra Mundial. El planteamiento central de este texto es que esa conflagración global tuvo como consecuencia el surgimiento de la disciplina de Relaciones Internacionales, palabra escrita con mayúscula, porque se trata de una disciplina

científica, a diferencia de la práctica, la cual se escribe con minúsculas. De hecho, las relaciones internacionales son el objeto de estudio de las Relaciones Internacionales. La forma de escribir esta palabra ayuda a distinguir de qué hablamos. Con mayúsculas es una disciplina, con minúsculas es una práctica. Por lo tanto, hay relaciones internacionales (como interacciones entre actores) desde épocas muy antiguas, pero, Relaciones Internacionales (como disciplina científica) solamente a partir de 1919.

Veinte años después inició un conflicto mucho más grave: la Segunda Guerra Mundial (SGM). El efecto destructivo y la pérdida de vidas humanas fue mayor. El interés de encontrar mecanismos para evitar la guerra y lograr la paz creció enormemente. La sociedad mundial buscaba alternativas para evitar nuevas guerras generalizadas y tanta destrucción. En este contexto, el planteamiento es que las relaciones internacionales “modernas” iniciaron a partir de 1945, cuando finalizó la SGM. Incluso, existe la idea de que la disciplina surgió, formalmente, a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. El argumento tiene sentido, porque esa conflagración global tuvo los peores efectos para el mundo en el siglo XX. Sin embargo, este ensayo busca demostrar que fue en 1919 cuando, de manera formal, independiente y con identidad propia, surgió esta rama del conocimiento. El argumento aquí es que la SGM ayudó a desarrollar y a consolidar a las Relaciones Internacionales como una disciplina de las Ciencias Sociales.

Los primeros estudios y autores sobre las relaciones internacionales

Los estudios internacionales no inician propiamente en 1919, ni son, exclusivamente, una disciplina anglosajona. Desde la época antigua surgieron obras que se dedicaron a analizar temas vinculados a las relaciones internacionales. Sin embargo, eran obras ubicadas en la Filosofía, el Derecho o la Historia, y no propiamente en una disciplina de Relaciones Internacionales. Por ejemplo, los trabajos de Tucídides, Sun Tzu y Kautilya aportaron elementos clave para entender la guerra, la paz y las estrategias para la negociación. El argumento aquí es que, esas ideas contribuyeron, más adelante, a darle forma a la disciplina de RI. Por ejemplo, el texto *Historia de la Guerra del Peloponeso* de Tucídides, publicado entre el 429 y el 411 a. C., es uno de los primeros libros que aborda un tema internacional desde una perspectiva histórica. En su texto, el griego planteó una premisa que hoy día permanece vigente: “los Estados fuertes hacen lo que quieren y los débiles lo que pueden” (Almazán, 2021). Además, el objetivo de Tucídides en su libro era identificar las causas del conflicto entre los atenienses y los espartanos, lo cual es un asunto clave para la disciplina. La respuesta que el griego ofreció a esta cuestión fue, que una guerra era producto del temor

o percepción de un cambio en el equilibrio de poder. Es decir, la pretensión de un Estado por aumentar su poder y la propensión de otro por mantener las cosas como están son dos factores centrales en el origen de un conflicto.

Las ideas de Tucídides siguen vigentes y tienen un poder explicativo amplio. Por ejemplo, la verdadera razón por la que la Primera Guerra Mundial estalló no fue por el asesinato del príncipe heredero Francisco Fernando, sino el hecho de que Alemania había llegado tarde a la repartición de colonias. Por lo tanto, el Kaiser buscaba modificar el equilibrio de poder y ese deseo fue la causa principal del inicio de la Primera Guerra Mundial. Lo mismo ocurrió en 1939. Alemania buscaba cambiar los términos de los Acuerdos de Versalles y posicionar al Tercer Reich como la principal potencia del orbe. En otras palabras, Hitler buscaba modificar el equilibrio de poder imperante en los años treinta del siglo XX. Sin embargo, había otros Estados que no estaban dispuestos a que el sistema internacional sufriera un cambio en el equilibrio de poder, como fueron Estados Unidos, Reino Unido, Francia y la Unión Soviética. Estos dos factores se convirtieron en las causas profundas de la Segunda Guerra Mundial.

Por su parte, Sun Tzu escribió, por esas mismas fechas, el libro *El Arte de la Guerra*. Esta obra representó una aportación importante de China a la filosofía sobre la guerra y en la actualidad representa un conjunto de recomendaciones y estrategias para ganar un conflicto. Hoy día, muchos utilizan este libro como un manual de negociación en el ámbito militar, en las campañas políticas, en los negocios y hasta en los deportes. El objetivo del texto es hacer recomendaciones para lograr que triunfe un Estado débil, frente a un oponente más fuerte. En India, Chanakya (también conocido como Kautilya) aportó muchas ideas acerca de la función que tiene el Estado en la economía, la guerra y la política. Su principal obra fue el *Artha-shastra*, la cual apareció alrededor del siglo III a. C. Su obra representa un manual de comportamiento para jefes de Estado. Las aportaciones de Tucídides, Sun Tzu y Kautilya demuestran que los estudios internacionales no son una disciplina propia.

Durante y después de la Edad Media, diversos autores, vía sus obras, aportaron ideas relevantes para sentar las bases de las Relaciones Internacionales, tal es el caso de Nicolás Maquiavelo, Tomás Moro, Thomas Hobbes, Jean Bodin, Jeremy Bentham, Emmanuel Kant y Hugo Grotio, entre otros. Maquiavelo redactó *El Príncipe*, un manual para la obtención, mantenimiento y aumento del poder. Desde una visión realista, Maquiavelo planteaba que “los fines justifican los medios”. Es decir, los gobernantes podían asumir cualquier estrategia si la meta lo ameritaba. Los acontecimientos de la época influyeron en las ideas de Maquiavelo. Fue una etapa de guerras y de traiciones entre los soberanos. Hobbes, por su parte, fue el autor del libro *El Leviatán*, el cual planteaba que el mundo

vive en un estado de naturaleza, en donde los más fuertes buscan imponer su voluntad (Márquez, 2021). De estas ideas surge el concepto de anarquía como principio ordenador del sistema internacional. Por ello, los Estados deben buscar sus intereses en un ambiente de competencia abierta. Asimismo, Clausewitz realizó una contribución a la disciplina con su obra *Sobre la Guerra*, que también se convirtió en un clásico. Una de las frases de Clausewitz más discutidas incluso en la actualidad es “la guerra es la continuación de la diplomacia por otros medios” (Badine, 2021). Las guerras napoleónicas fueron de gran influencia en el pensamiento de Clausewitz, puesto que había participado en ellas.

En términos generales, las ideas de Tucídides, Tzu, Kautilya, Maquiavelo, Hobbes y Clausewitz, ayudaron a la construcción de la visión realista, que muchos años después se convirtiera en un enfoque teórico, propio de las Relaciones Internacionales, después del surgimiento de la disciplina. Fueron los eventos de alto impacto los que influyeron en las ideas y el pensamiento de todos estos autores. Ellos fueron testigos de importantes guerras y de procesos para negociar la paz. También el concepto de poder fue central en sus principales obras.

Desde otra perspectiva, hubo varios autores que sentaron las bases para una visión liberal institucional o idealista. Por ejemplo, Moro escribió la *Utopía*, una obra que proponía un sistema social ideal para el hombre, en el que hubiera paz y se evitaran las guerras. Por otra parte, Jean Bodin acuñó el término de soberanía, que más tarde se convirtió en un concepto clave en las relaciones internacionales. Una máxima de la visión idealista de la disciplina de Relaciones Internacionales es que los Estados deben respetar la soberanía de sus pares y evitar la intromisión en los asuntos internos de otros países. Por su parte, Jeremy Bentham fue el autor que acuñó el término de relaciones internacionales en su famoso libro de 1789 *Principios de moral y legislación*. Bentham criticaba al imperialismo y promovía los derechos en diferentes esferas de la vida social. Fue uno de los primeros autores en la codificación del derecho consuetudinario. La independencia de Estados Unidos, la Revolución francesa y las guerras napoleónicas fueron eventos que influyeron en el pensamiento de Bentham. Sin duda, estos tres autores y algunos más, contribuyeron, de manera significativa, a la formación de la disciplina, más adelante.

Hugo Grotio fue un precursor del Derecho Internacional. Sus aportaciones sentaron las bases para la codificación de normas jurídicas para regular las relaciones de los Estados y para la posterior creación, de instituciones internacionales. Con sus obras, Grotio hizo un importante aporte al derecho de la guerra y de la paz. Fue un fiel creyente del respeto de la soberanía entre los Estados, para evitar conflictos (Rosas, 2021). Grotio fue testigo de la guerra de los Treinta Años, pero no pudo ver concretada la Paz de Westfalia, porque

murió tres años antes. Ese conflicto marcó, de manera definitiva, su pensamiento respecto a la guerra y la paz. Sus ideas se convirtieron más tarde en fuente del Derecho Internacional.

Immanuel Kant, por su lado, escribió la obra *La Paz Perpetua*, que se convirtió en una especie de tratado de paz, que recomendaba el camino para evitar la guerra (Cattafi, 2021). Este autor prusiano también planteó ideas, que después se convirtieron en doctrinas o principios del Derecho Internacional. En *La Paz Perpetua*, Kant escribió que el respeto al derecho ajeno es el único principio posible para la “paz perpetua”, muy similar a la doctrina juarista de “entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”. Además, un argumento central en la filosofía kantiana era que entre países democráticos no habría guerras. Es decir, si los países adoptan la democracia como sistema político, entonces no habría posibilidad de conflictos, porque la tendencia es que las democracias se alejan de las guerras y las dictaduras, mientras que las monarquías o sistemas totalitarios son propensos al enfrentamiento bélico. En este contexto, Kant fue uno de los principales precursores de la visión idealista de las relaciones internacionales, que más tarde ayudó a la construcción de organismos internacionales, como fue la Sociedad de Naciones de 1919. Las aportaciones de Moro, Bodin, Bentham, Grotio y Kant, fueron muy valiosas para la subsiguiente construcción de la teoría Liberal Institucional. Sus obras también sentaron las bases del Derecho Internacional y de los principios internacionales, tales como la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la autodeterminación de los pueblos, entre otros.

En la esfera económica, también hubo autores que, con sus obras, aportaron considerablemente al estudio de las relaciones internacionales. En su obra *La riqueza de las naciones*, Adam Smith contribuyó al entendimiento del comercio exterior. Por su parte, los trabajos de Karl Marx tuvieron un impacto muy importante en la Filosofía, la Economía, la Ciencia Política y, más tarde, contribuyeron a la corriente marxista de Relaciones Internacionales. En *El Capital*, el autor examinó las bases del sistema económico imperante (Regalado, 2021). En el aspecto internacional, Marx reconocía las grandes diferencias estructurales entre los países ricos y los países pobres. Por esa razón, él proponía el establecimiento de un nuevo modelo basado en el socialismo para acabar con esas desigualdades. Estas ideas también fueron la base para lo que más tarde fue la disciplina de las Relaciones Internacionales (Villanueva, 2022).

A mitad de la Primera Guerra Mundial, Vladimir Lenin publicó su obra: *El Imperialismo, fase superior del capitalismo*. Con una influencia marxista, Lenin criticaba las políticas imperialistas de Estados Unidos (guerra Estados

Unidos-España, 1898) y el colonialismo de las potencias europeas en África, a principios del siglo XX. Lenin planteaba que la concentración del capital había ocasionado la aparición de grandes monopolios. El autor ruso argumentaba que los capitales bancarios se habían fusionado con los industriales y esto tenía impacto en todo el mundo (Hernández, 2021). Por ejemplo, los países capitalistas tenían que buscar nuevos mercados para obtener materias primas y colocar sus excedentes de manufacturas. Esta realidad económica hacía que las potencias buscaran, bajo una lógica imperialista, la colonización de nuevos territorios. El sistema económico prevaleciente al inicio del siglo XX influyó bastante en el pensamiento leninista. Tanto las ideas de Marx como las de Lenin dieron pauta a una corriente de Relaciones Internacionales: el Marxismo. Si bien no es un enfoque utilizado ampliamente, es muy útil para explicar los fenómenos que estaban ocurriendo a finales del siglo XIX y principios del XX. Asimismo, las ideas de estos pensadores sirvieron como base a la teoría liberal de las Relaciones Internacionales y a la teoría crítica. Todos los pensadores ya mencionados hicieron su análisis del mundo desde sus propias visiones. Unos eran historiadores, otros filósofos, sociólogos, abogados, politólogos, o economistas, pero no había una identidad propia de internacionalistas. Es decir, antes de 1919 no existían propiamente las Relaciones Internacionales, como disciplina formal, independiente o con identidad propia.

Por otro lado, a finales del siglo XIX y principios del XX, en efecto aparecieron publicaciones, revistas especializadas, instituciones de investigación y cursos dedicados al estudio de los temas internacionales, tal como lo han referido los revisionistas. Sin embargo, todavía no había una conciencia lo suficientemente sólida sobre la existencia de una disciplina formal de RI. El hecho de que se publicaran libros sobre temas internacionales no era suficiente para afirmar que ya existía una disciplina que gozaba de independencia. Incluso, en esa época, circulaban revistas que tocaban ese tipo de tópicos, como era la *Revista de Razas y Desarrollo* (Villanueva, 2021). Sin embargo, su objeto de estudio no se centraba en los asuntos internacionales propiamente. Su foco era analizar la cuestión de las razas y el desarrollo económico que, obviamente, tenían vínculo con lo internacional. Además, muchas de las oficinas académicas que, a finales del siglo XIX, estudiaban fenómenos internacionales dependían de departamentos de Ciencia Política o de Historia. Es decir, no gozaban de plena independencia. Era necesario que ocurriera algo de gran impacto para que se generara una conciencia sobre la necesidad de crear una ciencia formal e independiente dedicada a los estudios globales. Sin duda, ello ocurrió a inicios del siglo XX.

El surgimiento de las Relaciones Internacionales como disciplina científica formal, independiente y con identidad propia

La discusión sobre el origen de las Relaciones Internacionales fue un tema ampliamente debatido entre los especialistas, desde hace algún tiempo². El consenso generalizado era que la disciplina había surgido en 1919. Por ello, en 2019, varias instituciones en el mundo organizaron eventos para conmemorar el primer centenario de la disciplina y muchos autores publicaron libros que hacían una referencia explícita al respecto³. Algunos textos reconocían 1919 como la fecha que dio origen a la disciplina formal. Otros, en cambio, argumentaban que ese año no había sido el inicio, sino que las RI habían surgido desde antes. Entonces, empezó a generarse un debate entre los tradicionalistas y los revisionistas. Los siguientes párrafos pretenden argumentar las razones del porqué 1919 es el año de inicio oficial de la disciplina.

El impacto de la Primera Guerra Mundial en el origen de la disciplina

Entre 1914 y 1918, el mundo experimentó el peor conflicto bélico hasta ese momento. Nunca antes el mundo había experimentado una barbarie de ese tamaño. La Gran Guerra (como se le conoció primero) fue la conflagración más devastadora en la historia de la humanidad a inicios del siglo XX: millones de soldados murieron en los frentes de batalla, varias ciudades fueron destruidas y la economía mundial se deterioró significativamente. Para inicios del siglo XX, la tecnología militar había experimentado importantes avances. Fue la primera guerra en la que los beligerantes usaron aviones de combate, tanques blindados, submarinos, barcos acorazados, lanzafuegos y ametralladoras

2 Ver: Wright, Q. *The Study of International Relations*, Nueva York, Appleton Century-Crofts, 1955; Hoffman, S. "An American Social Science: International Relations", en *Daedalus*, Vol. 106, N.º 3, 1977; Olson, W. y A. J. R. Groom, *International Relations Then and Now: Origins and Trends in Interpretation*, Londres, Harper Collins, 1991; Del Arenal, C. "La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica", en *Revista de Estudios Internacionales*, N.º 2, 1981, pp. 849-892; Ochoa, L. *La carrera de Relaciones Internacionales en México. Orígenes y situación actual*, México, El Colegio de México-BUAP, 2011; Villanueva, R. "1919: ¿La fundación de la disciplina de Relaciones Internacionales?" en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N.º 125, 2017, pp. 11-34.

3 Las obras más destacadas fueron: Velázquez, R. *et al.*, *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales 100 años de disciplina*, México, CIDE/UABC, 2019; Hernández, R. y Hernández, H. *Un siglo de Relaciones Internacionales: su enseñanza en México y el Mundo*, México, UNAM, 2019; Lozano, A. *et al.*, *¿Cien años de Relaciones Internacionales? Disciplinariedad y revisionismo*, México, Siglo XXI, 2019 y García, C. *et al.*, *100 años de relaciones internacionales: una mirada reflexiva*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.

automáticas. Además, los combatientes emplearon armas químicas y biológicas, lo que agravó la pérdida de vidas humanas. Fue un conflicto en donde las ciudades también se convirtieron en frente de batallas. Por tal motivo, millones de civiles perecieron y cientos de ciudades fueron destruidas entre 1914 y 1918. El horror era indescriptible.

La destrucción generalizada durante de esa guerra tuvo un impacto de enormes proporciones en la comunidad internacional. En 1919, la principal preocupación y prioridad en ese momento era establecer políticas que evitaran un conflicto de proporciones similares. Era necesario encontrar mecanismos que garantizaran una paz duradera y no repetir los mismos errores. Es, en ese contexto, que surge la disciplina de Relaciones Internacionales en 1919 bajo los siguientes tres criterios. En primer lugar, las consecuencias de la guerra le permitieron adquirir un grado alto de “formalidad”. Es decir, los académicos reconocieron la necesidad de contar con un área del conocimiento específico para analizar los fenómenos del escenario internacional. El objetivo particular era que esos estudios buscaran encontrar las causas de la guerra para poder promover la paz. La idea era que existieran especialistas en los asuntos globales y no continuar analizando esos temas desde la perspectiva filosófica, jurídica, histórica, económica, sociológica o política, como antes se hacía. Hasta la fecha, hay un consenso generalizado de que Relaciones Internacionales adquirieron su formalidad a partir de 1919.

El segundo criterio era que las RI gozaran de cierto nivel de “independencia”. Esto no quiere decir, de ninguna manera, que Relaciones Internacionales sean una disciplina totalmente autónoma. Con anterioridad, los académicos que estudiaban esos temas estaban adscritos a departamentos de Ciencia Política o Historia. Sin embargo, a partir de 1919 empezaron a surgir, en las universidades, centros de investigación o departamentos “separados” dedicados exclusivamente a los estudios internacionales. No obstante, los primeros internacionalistas reconocían que las Relaciones Internacionales no podían ser una disciplina totalmente autónoma. Estaban conscientes de que, para un análisis integral de la realidad mundial, eran necesarios conocimientos de Historia, Filosofía, Sociología, Derecho, Economía, Geografía y Ciencias Políticas. De hecho, los internacionalistas utilizarían las ideas de los autores mencionados en el apartado anterior. Es decir, la idea era retomar las visiones y pensamientos de Tucídides, Maquiavelo, Tzu, Kant, Hobbes, Grotio, Marx, Lenin y otros, para la construcción teórica de la disciplina.

No hay duda de que la historia ha fungido como un motor central de Relaciones Internacionales, puesto que esta disciplina analiza los hechos que ocurren en el mundo desde la época antigua hasta la actualidad. Por su parte, la Filosofía es

vital para la construcción de cualquier teoría que pretenda explicar al mundo. Asimismo, la Sociología es importante para entender el funcionamiento de la sociedad internacional. A su vez, el estudio del Derecho es necesario para establecer normas jurídicas que regulen las relaciones de los diferentes actores del sistema internacional. Al igual que el Derecho, las Relaciones Internacionales buscan la construcción de mecanismos para la paz social. De la misma manera, la Economía sirve de apoyo al estudio de los fenómenos del sistema internacional, vinculados a la producción y distribución de bienes, servicios y capitales en la escala global. Por otro lado, la Geografía reviste una importancia central para el análisis de las relaciones internacionales. Muchas de las decisiones de los Estados están basadas en variables geográficas. Es decir, los actores se comportan a partir de incentivos, vinculados a los elementos materiales de la tierra. Finalmente, la Ciencia Política es la base conceptual, teórica y metodológica de las Relaciones Internacionales. Para ambas, el poder es una de las categorías más importantes que ayuda a entender el funcionamiento del sistema internacional. La diferencia está en que, mientras la Ciencia Política estudia el fenómeno del poder dentro de las fronteras estatales, las Relaciones Internacionales lo analizan fuera de las fronteras. En concreto, las RI son una ciencia multi e interdisciplinaria, porque abarca de diferentes ramas del conocimiento.

El tercer criterio era que esa disciplina tuviera una “identidad propia”. Una de las principales críticas que se le ha hecho a las Relaciones Internacionales es que muchos consideran que este campo de estudio es una subdisciplina de la Ciencia Política. El desarrollo y la consolidación de los estudios internacionales han demostrado que las RI son una disciplina que se encuentra al mismo nivel que la Ciencia Política. Como ciencia con identidad propia, las RI tienen un objeto de estudio específico: las diferentes interacciones de los diversos actores del sistema internacional. De la misma forma, las RI han demostrado que tienen un método de estudio particular, aunque utilizan el método científico de las Ciencias Sociales, las RI cuentan con teorías específicas. Las más importantes son el realismo y sus variantes, el Liberalismo Institucional y sus variantes, el marxismo y sus variantes, el constructivismo, la Teoría General de los Sistemas, entre otras.

Las evidencias empíricas e históricas

Este pequeño apartado busca presentar las evidencias empíricas e históricas que demuestran que las RI surgieron como una disciplina científica de manera formal, independiente y con identidad propia a partir de 1919. Son seis los elementos que se exponen a continuación. El primero expresa que los Tratados de Versalles de 1919 fueron producto de la aspiración para la construcción de

un mecanismo eficaz para consolidar una paz duradera. Este ensayo no argumenta que así fueron las cosas. Al contrario, lo acordado en Francia en ese año, sembró la semilla para la Segunda Guerra Mundial. La imposición de castigos severos a Alemania y la exigencia de pagos exorbitantes por los daños causados durante la guerra provocaron un fuerte resentimiento en Alemania. Más tarde, el nacionalismo hitleriano dio pauta al inicio de la Segunda Guerra Mundial. Pero el hecho de que jefes de Estado de varias naciones hayan asistido a la reunión en Versalles demuestra el interés por establecer instrumentos para el mantenimiento de la paz. La disciplina de Relaciones Internacionales había nacido también con esa pretensión.

El segundo elemento es la creación de la Sociedad de Naciones (SDN). Este organismo internacional tenía como propósito central garantizar la paz y evitar un futuro conflicto de grandes proporciones. Sería muy presuntuoso afirmar que la SDN es producto de la disciplina de RI, pero su creación refleja el interés que ambas compartían. Lo que sí es cierto, es que los primeros internacionistas buscaron fortalecer a la organización para que tuviera éxito en sus objetivos. Desafortunadamente, al poco tiempo la SDN mostró su inoperancia. La ausencia de Estados clave en el organismo explica su fracaso. A pesar de que fue su principal promotor, Estados Unidos, no participó porque el Senado no ratificó los Tratados de Versalles. Por su parte, Alemania no había sido invitada al inicio porque fue, en la visión de los creadores, la causante y perdedora de la guerra. La Unión Soviética tampoco se unió al comienzo, por sus tendencias comunistas. La lección que dejó la SDN fue que, para que un organismo sea exitoso, es necesaria la presencia de los actores involucrados.

Un tercer punto informa que, a partir de 1919, algunas universidades en Reino Unido y en Estados Unidos crearon cátedras dedicadas al estudio científico de las relaciones entre los países. La Universidad de Aberystwyth, Gales, estableció la primera cátedra de política internacional, de nombre Woodrow Wilson. Esa posición la ocuparon Alfred Zimmern y E. H. Carr, dos destacados especialistas en esa temática. Todavía en medio de la guerra, el Consejo de la Universidad solicitó donaciones para la creación de la cátedra “en memoria de los estudiantes caídos durante la Gran Guerra que abordase los problemas relacionados con el derecho, la política, la ética y la economía desde una *perspectiva global*” (Simonoff, 2019). Unos años después, la London School of Economics (LSE) fundó una cátedra similar. La creación de estas cátedras representa una de las evidencias más fuertes para defender el inicio formal de la disciplina en 1919. Como lo han planteado los revisionistas, a finales del siglo XIX ya existían en los departamentos de Ciencia Política áreas dedicadas al estudio de los fenómenos internacionales. Sin embargo, todavía no gozaban de

la independencia necesaria. Las cátedras abiertas en 1919 mostraban un grado mayor de autonomía respecto a esta clase de estudios.

Un cuarto punto menciona que, en Estados Unidos y Reino Unido, aparecieron departamentos dentro de las universidades y los centros de investigación dedicados al estudio de este particular. En 1919, la Universidad de Georgetown fundó la Escuela de Servicio Exterior (Villanueva, 2021). En Estados Unidos, en 1921, se erigió el Council on Foreign Relations (Consejo de Relaciones Exteriores), que fue uno de los primeros *think tanks* dedicado exclusivamente al análisis de los fenómenos mundiales. En Reino Unido, en 1920 se creó el Royal Institute of International Affairs (Instituto Real de Asuntos Internacionales). En este contexto, existe la interpretación errónea de que, como los primeros estudios formales surgieron en Inglaterra y Estados Unidos, esta disciplina tuvo un carácter anglosajón desde sus inicios. Sin embargo, este ensayo ha presentado evidencia de que autores de otros lugares del mundo hicieron una valiosa contribución al estudio de las relaciones internacionales.

Un quinto argumento consiste en que, después de 1919, aparecieron revistas académicas dedicadas al análisis de los temas internacionales. Una certeza acerca del carácter formal de la disciplina después de 1919 fue el cambio de nombre de la *Journal of Race and Development*, la cual tuvo vigencia de 1911 a 1919. Debido al impacto de la Primera Guerra Mundial y al deseo de construir una disciplina autónoma, la revista cambió de nombre a *Journal of International Relations*, de 1919 a 1922. Más adelante, esa misma revista adquirió el título vigente de: *Foreign Affairs* y es una de las más prestigiosas en el mundo para los estudios de la disciplina. Este cambio en el título de la revista denota el reconocimiento de la necesidad de crear una disciplina de las Relaciones Internacionales con identidad propia.

La última evidencia que presenta este ensayo es que, a partir de una revisión bibliográfica de textos de varios países, la gran mayoría de las fuentes reconocen que es 1919 el año del surgimiento formal de la disciplina de Relaciones Internacionales. Sin embargo, hay autores como [Mingst y McKibben \(2021\)](#) que ubican su origen después de la Paz de Westfalia en 1648. Los revisionistas, por su parte, consideran que el arranque formal de las RI inicia mucho antes de 1919. Muy pocas fuentes afirman que la Segunda Guerra Mundial marca el inicio formal de la disciplina. Otros autores no se preocupan por establecer una fecha de nacimiento; prefieren concentrarse en las aportaciones de los diferentes autores a su construcción teórica; sin importar tanto la fecha de nacimiento, lo sustancial es que hoy existe una disciplina de Relaciones Internacionales formal, independiente y con identidad propia.

Los primeros internacionalistas

Como ya se mencionó, el estudio formal de las Relaciones Internacionales como disciplina científica surgió después de la Primera Guerra Mundial. Por lo tanto, los primeros especialistas buscaron formas para evitar un nuevo conflicto como el ocurrido. En este contexto, el estudio de las Relaciones Internacionales tuvo, en sus inicios, un enfoque idealista, porque buscaba la paz mediante la cooperación, las instituciones y las normas internacionales. Después de 1919, gracias a los trabajos de varios autores, se establecieron bases teóricas más concretas de la disciplina, entre ellos destacan los textos de Goldsworthy Dickinson, Woodrow Wilson y Alfred Zimmern (Prado, 2021). Los tres son considerados los fundadores formales de la disciplina. El primero fue un importante promotor de la Sociedad de Naciones y, en 1920, escribió la obra *Causes of International War*, la cual se convirtió en uno de los primeros trabajos de Relaciones Internacionales ya como disciplina científica. Woodrow Wilson, además de ser un académico, fue presidente de Estados Unidos de 1913 a 1921. Su famoso discurso “Los 14 puntos de Wilson” sentó las bases de la Sociedad de Naciones y de los principales cimientos del idealismo. Por su parte, Zimmern ocupó una cátedra de Relaciones Internacionales en la Universidad de Aberystwyth y fue cofundador del Royal Institute of International Affairs y uno de los primeros especialistas en la disciplina.

Sin embargo, la visión idealista con la que inició la disciplina pronto mostró su limitado poder explicativo. El periodo de entre guerras 1919-1939 marcaba la decadencia de los Tratados de Versalles y el fracaso de la SDN. Desde la década de 1920, varios académicos ya habían cuestionado las propuestas idealistas y planteaban que este paradigma no era la mejor alternativa teórica. Por lo tanto, en este periodo de entre guerras surgió el enfoque realista y, en consecuencia, el primer debate entre idealistas y realistas. Al terminar la Segunda Guerra Mundial en 1945, el realismo se convirtió en el enfoque dominante en la enseñanza de Relaciones Internacionales.

Asimismo, E. H. Carr fue un notable historiador que, en 1939 escribió uno de los primeros clásicos de la disciplina: *The Twenty Year's Crisis*. Esta obra planteó el fracaso del idealismo de sus predecesores y propuso al realismo político como un enfoque teórico más adecuado para explicar los fenómenos internacionales. Con su obra, Carr inició los debates entre diferentes perspectivas teóricas, en el marco de la disciplina; rechazó a la visión idealista por su negativa a aceptar al poder como elemento esencial de la política internacional. De acuerdo con Alejandro Simonoff, Carr “desconfiaba de los discursos moralistas porque creía que esos marcos eran impuestos por los triunfadores, para garantizar el *statu quo* o legitimar sus ambiciones de poder” (Simonoff, 2019).

Después del final de la Segunda Guerra Mundial, un autor destacado fue Hans Morgenthau. Para muchos, este autor es el padre de la teoría realista de la Relaciones Internacionales. Su obra magna fue *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, publicada en 1948.

El desarrollo y fortalecimiento de la disciplina

Después de la Segunda Guerra Mundial, la disciplina de Relaciones Internacionales se fortaleció. Las secuelas del conflicto demandaban, con más ahínco, la existencia de un campo de estudio especializado en los temas de mantenimiento de la paz, la reconstrucción, y la prevención de la guerra. La idea central y prioritaria era evitar una tercera guerra mundial. Lo importante es que los constructores del sistema internacional de posguerra aprendieron la lección de Versalles y no cometieron los mismos errores. Entonces, establecieron reglas para la posguerra con el propósito de garantizar la paz. Una primera acción de los aliados fue la creación de las Naciones Unidas (NU), la cual venía a sustituir a la SDN, pero, con mecanismos más efectivos. Además, los miembros de la organización crearon un sistema de organizaciones afiliadas a las UN para fomentar la cooperación y resolver las disputas en diferentes áreas, como fueron salud, educación, cultura, alimentación, trabajo, finanzas, comercio, entre otras más. En los acuerdos de paz, los ganadores no impusieron medidas humillantes a los perdedores. Asimismo, las grandes potencias establecieron las reglas del funcionamiento del sistema internacional en cumbres de líderes. Las más importantes fueron en Yalta y Potsdam.

Por otra parte, los países se pusieron de acuerdo en las medidas financieras para enfrentar los retos económicos de la posguerra. Las conferencias de Bretton Woods establecieron el sistema financiero internacional, a partir de 1945. Por su parte, el Gobierno de Estados Unidos financió un programa de reconstrucción, con el propósito de levantar a las economías más afectadas por el conflicto. Varios países de Europa iniciaron un proceso de integración económica para salir de la crisis. Sin embargo, el programa de reconstrucción e integración también servía para detener la expansión del comunismo. Para 1945, el mundo experimentaba un sistema internacional bipolar, en el cual el eje central era la Guerra Fría, es decir, la confrontación ideológica entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

En este contexto complicado, pero con esperanzas, la disciplina de Relaciones Internacionales buscó su fortalecimiento para aportar conocimiento y experiencia, con el propósito de acompañar al proceso de reconstrucción moral y física. El segundo conflicto global demostró, una vez más, que los eventos de alto impacto tenían una fuerte influencia en el surgimiento y desarrollo de la

disciplina de RI. Luego del primer debate, el realismo se convirtió en el enfoque dominante de la teoría internacionalista.

Más adelante, a finales de la década de 1950 y principios de 1960, surgieron nuevas perspectivas de estudio. Algunos académicos plantearon que el realismo no tenía suficiente poder explicativo y que era necesario emplear una metodología más científica. Entonces, surgió el segundo debate de la disciplina: los “científicos” que usaban visiones positivistas y los tradicionalistas que se agababan a los enfoques realistas e idealistas.

En la década de 1970, tuvieron lugar tres acontecimientos internacionales que revolucionaron el pensamiento internacionalista: la guerra de Vietnam, la caída del patrón dólar-oro establecido en el sistema de Bretton Woods, en agosto de 1971 y el boicot petrolero de la OPEP a los países de Occidente. Estos acontecimientos cuestionaron las bases explicativas del realismo, al proponer que el poder no era la única variable que explicaba el comportamiento de los Estados. Siendo así, los internacionalistas empezaron a tomar en cuenta, de manera sistemática, otras variables relevantes para explicar las acciones estatales en el sistema internacional, como aspectos económicos, distintos actores no gubernamentales, los regímenes internacionales, las instituciones, entre otros. Nació así, el tercer debate teórico de las RI entre los neorrealistas y los neoliberales institucionales, el cual dominó la discusión teórica entre los académicos hasta finales de la década de 1980.

Obviamente, los académicos en el mundo desarrollaron nuevas formas de aproximarse a los fenómenos internacionales, como fueron los enfoques marxistas, la teoría general de los sistemas, las teorías institucionales y neoinstitucionales, el posmodernismo, el feminismo, entre muchos otros enfoques teóricos. A partir de la década de 1990, surgió una propuesta teórica muy distinta a las tradicionales: el constructivismo. Esta visión planteaba un enfoque novedoso, en el cual las percepciones, las ideas, los valores y la identidad son elementos centrales para explicar los fenómenos internacionales. Sin embargo, a principios del siglo XXI un hecho impactante cuestionó la viabilidad del constructivismo: los ataques del 11 de septiembre de 2001. Este suceso puso en la mesa de discusión el fortalecimiento del realismo como el enfoque predominante para estudiar y enseñar Relaciones Internacionales.

Como se observa en la discusión anterior, el desarrollo y fortalecimiento de la disciplina de Relaciones Internacionales ha sido producto de los debates teóricos y de los eventos de alto perfil, entre ellos la Primera y Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría, la detonación de las bombas atómicas, la crisis de los misiles, las guerras de Corea y Vietnam, y, finalmente, los ataques del 11 de septiembre.

Un elemento que mostraba el desarrollo y consolidación de la disciplina es que empezaron a surgir programas de grado en diversas universidades en el mundo. Por ejemplo, en Argentina surgió la primera licenciatura en el año de 1929. En otros países la espera fue más larga, pero, después de la Segunda Guerra Mundial aparecieron ese tipo de carreras, especialmente en América Latina. En México, la UNAM, El Colegio de México y el City College fueron las primeras instituciones en abrir programas de licenciatura en Relaciones Internacionales. En Estados Unidos y en Europa, los estudios internacionales no se realizan en el nivel de pregrado. Muchas universidades en esos países abrieron programas de posgrado para los interesados en especializarse en esta rama del conocimiento. El punto anterior explica por qué en algunos lugares hay interés por establecer una fecha de surgimiento formal y en otros no. En América Latina hay consenso amplio de que 1919 marca el inicio formal, porque la disciplina se enseña en el nivel pregrado. En cambio, en Europa y Estados Unidos no hay mucho interés en determinar una fecha, porque el programa se estudia en posgrado. Esta realidad ha fomentado un sano debate entre tradicionalistas y revisionistas de la disciplina.

Debido a la apertura de la carrera en Relaciones Internacionales en el nivel pregrado y posgrado, muchas universidades en el mundo han abierto departamentos, facultades, centros, o divisiones especializadas en ella. Estas instancias académicas se dedican a la enseñanza y a la investigación en estos temas. La creación de estos cuerpos contribuye al desarrollo de la disciplina, porque esas actividades plantean nuevas visiones y formas distintas de interpretar la realidad internacional. Asimismo, en varios países han surgido asociaciones de internacionalistas, la más vieja y con mayor afiliación es la International Studies Association (ISA), la cual organiza un congreso anual para la discusión de los temas clásicos y contemporáneos de la disciplina. La ISA está representada por 100 países y tiene alrededor de 6500 miembros. En México, el Dr. Modesto Seara Vázquez fundó, en 1967, la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Esta organización es la segunda en el nivel mundial, por su tamaño. La AMEI, además, organiza un congreso anual con la asistencia de 3000 personas. En otros países del mundo también existen este tipo de organizaciones. En el 2002, la World International Studies Committee aglutinó a las principales organizaciones que existían. En los congresos que organizan estas asociaciones, los participantes discuten los principales temas de la disciplina, esta actividad contribuye al desarrollo y consolidación de las Relaciones Internacionales.

Finalmente, en la actualidad existe un número muy amplio de revistas especializadas en la disciplina. Las más destacadas son *Foreign Affairs*, *Foreign Policy*, *International Organization*, *International Affairs*, entre muchas más. Pero, asimismo hay publicaciones en otros idiomas, como francés, chino, español, italiano,

entre otros. No hay espacio aquí para hacer una lista completa, pero lo importante a destacar es que, en estas revistas, diferentes autores de todo el mundo presentan sus investigaciones en torno a la temática y estas publicaciones han contribuido, de manera significativa, al desarrollo y consolidación de la disciplina.

Conclusiones

A pesar del inicio temprano de los estudios internacionales, existe un amplio consenso entre los especialistas de que 1919 marca el origen formal de la disciplina de Relaciones Internacionales. Los trabajos anteriores, en efecto, analizaban temas globales, pero lo hacían desde otras perspectivas, como eran la Historia, la Filosofía, la Sociología, el Derecho, la Economía, entre otras ciencias. Por eso, la nueva rama del conocimiento adquirió una naturaleza multidisciplinaria a partir de 1919. Es claro que las RI se apoyaron de todas las contribuciones y las ideas anteriores para poder ofrecer factores explicativos de la realidad internacional. Sin embargo, es a partir de 1919 cuando se conforma, formalmente, la disciplina. La evidencia es que, en ese año, el CFR inició la publicación de la revista *Foreign Affairs*, la cual se convirtió en la primera en su tipo, dedicada al análisis científico de la realidad internacional.

La aparición de publicaciones e instituciones, previo a 1919, refuerza el argumento de este artículo. Esas manifestaciones ayudaron, más adelante, a darle forma a la disciplina de Relaciones Internacionales su característica formal, independiente y con identidad propia, a partir de 1919. La publicación de libros previos no significa, en automático, la existencia de una disciplina con esas características. Tucídides publicó un libro. Era necesario la construcción de un consenso de amplia aceptación. Los horrores de la Primera Guerra Mundial generaron ese consenso.

Las Relaciones Internacionales son una disciplina independiente, porque no existe una ciencia por encima de ellas, más que las Ciencias Sociales. Sin embargo, no son autónomas, debido a que requieren de la Ciencia Política, la Economía, el Derecho, la Historia, la Geografía, la Sociología y otras ramas del conocimiento. Por lo tanto, las RI son una ciencia interdisciplinaria; este punto no quiere decir que los internacionalistas deben ser expertos en todas esas áreas, sino que, los profesionistas pueden especializarse en un área en particular, pero deben de tener bases de las otras ciencias.

Discutir sobre el año de surgimiento de una disciplina no es lo relevante. Lo importante es reflexionar sobre la utilidad de las Relaciones Internacionales para explicar y encontrar soluciones a los problemas globales, desde una perspectiva

propia. En otras ramas del conocimiento, la fecha de creación no es un tema que se debate. Pero, en algunos casos, hay consenso de que algunas obras dieron origen a ciertas disciplinas. Por ejemplo, hay cierto consenso de que *El Príncipe*, de Maquiavelo, dio origen a la Ciencia Política moderna, o que el libro *La riqueza de las Naciones*, de Smith, dio lugar a la Economía moderna o que Marx inauguró la Economía Política. En Relaciones Internacionales, es posible afirmar que, los escritos publicados antes de 1919 se inscriben en una especie de disciplina antigua de las RI y, posterior a esa fecha, surge la existencia de una disciplina moderna, para ello, el horror de la Primera Guerra Mundial marcó la gran diferencia.

La idea anterior demuestra que los eventos mundiales de alto impacto son los que han permitido ya sea el surgimiento, el desarrollo o la consolidación de la disciplina de Relaciones Internacionales. Sucesos como las guerras de los Treinta Años (1618-1648), la de Siete Años (1756-1763), las napoleónicas (1799-1815), la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), así como la guerra de Corea (1950-1953), la crisis de los misiles (1962), la guerra de Vietnam (1955-1975), la desaparición de la URSS (1991) y el ataque a las Torres Gemelas (2001) tuvieron un fuerte impacto en el pensamiento internacionalista. Asimismo, la disciplina de RI se ha desarrollado a partir de las ideas, los debates, las publicaciones, los congresos académicos y la actividad docente. Asimismo, las instituciones académicas y centros de estudio han tenido un papel relevante en esta rama del conocimiento.

Referencias

- Almazán, M. A. (2021) “Tucídides y la Guerra del Peloponeso”, en Velázquez, R. et al. (2021). *Los clásicos de las Relaciones Internacionales. Ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina*”, México, CIDE/AMEI, pp. 21-25.
- Badine, M. (2021) “La importancia de Carl von Clausewitz en los estudios de seguridad nacional”, en Velázquez, R. et al. (2021). *Los clásicos de las Relaciones Internacionales. Ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina*”, México, CIDE/AMEI, pp. 45-48.
- Cattafi, C. (2021) “Immanuel Kant: el Idealismo a partir del filósofo de las Relaciones Internacionales”, en Velázquez, R. et al. (2021). *Los clásicos de las Relaciones Internacionales. Ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina*”, México, CIDE/AMEI, pp. 41-44.
- Del Arenal, C. (1981), “La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica”, en *Revista de Estudios Internacionales*, N.º 2, pp. 849-892.

- García, C *et al.*, (2020) *100 años de relaciones internacionales: una mirada reflexiva*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Hernández, R. (2021) “Vladimir Ilich Uliánov ‘Lenin’: Autor y actor de las Relaciones Internacionales”, en Velázquez, R. *et al.* (2021). *Los clásicos de las Relaciones Internacionales. Ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina*”, México, CIDE/AMEI, pp. 59-63.
- Hernández, R. y Hernández, H. (2019) *Un siglo de Relaciones Internacionales: su enseñanza en México y el Mundo*, México, UNAM.
- Hoffman, S. (1977) “An American Social Science: International Relations”, en *Daedalus*, (Vol. 106), N.º 3.
- Lozano, A *et al.* (2019) *¿Cien años de Relaciones Internacionales? Disciplinarietà y revisionismo*, México, Siglo XXI.
- Márquez, J. (2021) “Thomas Hobbes: Su legado al Realismo de las Relaciones Internacionales”, en Velázquez, R. *et al.* (2021). *Los clásicos de las Relaciones Internacionales. Ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina*”, México, CIDE/AMEI, pp. 37-40.
- Ochoa, L. (2011) *La carrera de Relaciones Internacionales en México. Orígenes y situación actual*, México, El Colegio de México-BUAP.
- Ochoa, L. *et al.* (2021) “Surgimiento y desarrollo de la disciplina de las Relaciones Internacionales”, en Schiavon, J. *et al.* (2021). *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México y América Latina*, México, CIDE, pp. 29-45.
- Olson, W. y Groom, A. (1991) *International Relations Then and Now: Origins and Trends in Interpretation*, Londres, Harper Collins.
- Palacios, J. (2007) *Tratados: legislación y práctica en México*, México, Universidad Iberoamericana.
- Pani, A. (2019) “El surgimiento y desarrollo de la disciplina de las relaciones internacionales”, en Hernández, R. y Hernández, H. (2019). *Un siglo de Relaciones Internacionales: su enseñanza en México y el Mundo*, México, UNAM.
- Prado, E. (2021) “Woodrow Wilson y otros precursores del Idealismo”, en Velázquez, R. *et al.* (2021). *Los clásicos de las Relaciones Internacionales. Ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina*”, México, CIDE/AMEI, pp. 69-74.
- Regalado, R. (2021) “Karl Marx y los elementos para una crítica a las Relaciones Internacionales”, en Velázquez, R. *et al.* (2021). *Los clásicos de las Relaciones Internacionales. Ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina*”, México, CIDE/AMEI, pp. 49-53.

- Reyes, R. (2021) “Nicolás Maquiavelo: La Ciencia Política y el Realismo”, en Velázquez, R. *et al.* (2021). *Los clásicos de las Relaciones Internacionales. Ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina*, México, CIDE/AMEI, p. 26-28.
- Rosas, N. (2021) “Hugo Grotio: Precursor del Derecho Internacional”, en Velázquez, R. *et al.* (2021). *Los clásicos de las Relaciones Internacionales. Ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina*, México, CIDE/AMEI, pp. 33-36.
- Sanahuja, J. (2019) “Ausencias y exclusiones: Una mirada reflexiva sobre la constitución de las Relaciones Internacionales como disciplina”, en Lozano, A. *et al.* (2019). *¿Cien años de Relaciones Internacionales? Disciplinariedad y revisionismo*, México, Siglo XXI, pp. 132-153.
- Sarquís, D. (2019) “La prehistoria de las Relaciones Internacionales”, en Hernández, R. y Hernández, H. (2019). *Un siglo de Relaciones Internacionales: su enseñanza en México y el Mundo*, México, UNAM.
- Sarquís, D. (2019) “¿Un siglo de Relaciones Internacionales: Ciencia o disciplina; desde dónde y para qué?”, en Hernández, R. y Hernández, H. (2019). *¿Cien años de Relaciones Internacionales? Disciplinariedad y revisionismo*, México, Siglo XXI, pp. 84-113.
- Sarquís, D. (2021) “¿Deben ser consideradas las Relaciones Internacionales como una disciplina autónoma?”, en Schiavon, J. *et al.* (2021). *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México y América Latina*, México, CIDE, pp. 47-67.
- Schiavon, J., *et al.* (2021) *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México y América Latina*, México, CIDE.
- Seara, M. (2019) “Relaciones Internacionales: Variaciones de un tema”, en Lozano, A. *et al.* (2019). *¿Cien años de Relaciones Internacionales? Disciplinariedad y revisionismo*, México, Siglo XXI, pp. 31-42.
- Simonoff, A. (2019) “Una disciplina centenaria”, disponible en: <https://www.iri.edu.ar/index.php/2019/05/02/una-disciplina-centenaria/>
- Velázquez, R., *et al.* (2019) “El surgimiento de la disciplina de las Relaciones Internacionales”, en Velázquez, R. *et al.* (2019) *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales 100 años de disciplina*, México, CIDE/UABC, pp. 19-31.
- Velázquez, R. *et al.* (2019) *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales 100 años de disciplina*, México, CIDE/UABC.

- Villanueva, R. (2017) “1919: ¿La fundación de la disciplina de Relaciones Internacionales?” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N.º 125, pp. 11-34.
- Villanueva R. (2021) “El revisionismo y los orígenes disciplinarios de las Relaciones Internacionales”, en Schiavon, J. *et al.* (2021). *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México y América Latina*, México, CIDE, pp. 217-231.
- Villanueva, R. (2022) *Marxism and the origins of International Relations. A hidden history*, Londres, Palgrave.
- Wright, Q. (1995) *The Study of International Relations*, Nueva York, Appleton Century-Crofts.

POLÍTICA EXTERIOR DE CHINA: DEL
ASCENSO PACÍFICO AL SUEÑO CHINO-
IMPLICACIONES PARA EL ANÁLISIS DE LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

*CHINA'S FOREIGN POLICY: FROM PEACEFUL RISE
TO THE CHINESE DREAM – IMPLICATIONS FOR
INTERNATIONAL RELATIONS ANALYSIS*

Juan Carlos Martínez Piva¹

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5616-9863>



RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo examinar la evolución de la política exterior china desde la adopción de la política del “ascenso pacífico” hasta la actual, basada en el concepto del “sueño chino” expuesto por Xi Jinping. El análisis se lleva a cabo a la luz de las principales teorías de relaciones internacionales tradicionales e introduce la doctrina que sustenta al “sueño chino” conocida como *Tianxia*. Se encuentra que la doctrina occidental tradicional carece de una consideración rigurosa de las aristas históricas y culturales asiáticas y esto le impide explicar plenamente el comportamiento internacional de la República Popular China (RPC). En particular, la creciente asertividad de China en sus relaciones internacionales junto a sus avances económicos, militares y tecnológicos, así como los conflictos militares en Ucrania e Israel, han exacerbado las diferencias con Occidente. Es imperativo dotar a la diplomacia de herramientas que permitan valorar el contexto internacional y las posiciones contrapuestas entre Occidente y la RPC a partir de un marco teórico que incorpore elementos como el *Tianxia*, no en sustitución de los esquemas de análisis de tradición occidental, sino en adhesión, para enriquecerlos. Esto es particularmente cierto, para la defensa y proyección de los intereses de los países en desarrollo, los cuales requerirán de amplias destrezas diplomáticas para navegar este complejo contexto de manera efectiva, como actores proactivos y no espectadores en la arena internacional.

Palabras clave: ascenso pacífico; China; política exterior; relaciones internacionales; sueño chino; *Tianxia*

1 Universidad Nacional de Costa Rica. Docente y consultor internacional. Máster en Política Económica con especialidad en Economía Internacional del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional.
Correo electrónico: juan.martinezpiva@outlook.com

Juan Carlos Martínez Piva





ABSTRACT

This article aims to examine the evolution of China's foreign policy from the adoption of the "peaceful rise" policy to the present one which stems from the concept of the "Chinese dream" presented by Xi Jinping. The analysis is carried out in the light of major traditional international relations theories and introduces the doctrine underpinning the "Chinese dream" known as *Tianxia*. It finds that western traditional doctrine lacks rigorous consideration of Asian historical and cultural singularities that prevent them from fully explaining the international actions of the People's Republic of China. In particular, China's increasing assertiveness in its international relations along with its economic, military and technological advances, as well as the military conflicts in Ukraine and Israel, have exacerbated differences with the West. It is imperative to provide diplomacy with tools to assess the international context and the opposing positions of the West and the PRC that considers a theoretical framework that incorporates elements such as *Tianxia*, not as a substitute for Western tradition frameworks of analysis, but to enrich them. This is particularly true for the defense and projection of the interests of developing countries, which will require extensive diplomatic skills to navigate this complex context effectively as proactive players rather than bystanders in the international arena.

Keywords: China; Chinese dream; foreign policy; international relations; peaceful rise; *Tianxia*

Introducción

Tras el triunfo de las fuerzas comunistas en 1949 y la subsecuente creación de la República Popular China (RPC), la unificación de China puso fin a lo que se conoce como el siglo de humillación, durante el cual el país sufrió derrotas y domino extranjero.

La consolidación del poder del Partido Comunista se acompañó de procesos represivos e iniciativas económicas ruinosas que sumieron a la recién establecida RPC en una crisis cada vez más profunda.

En el año 1979, cuando Deng Xiaoping, líder supremo de la RPC² entre 1978 y 1989, decidió experimentar con la apertura del país al comercio y la inversión extranjera para impulsar su economía, la nación se encontraba entre las más pobres del mundo.

El progreso impulsado por la apertura ha llevado a la RPC a posiciones de liderazgo económico y tecnológico global y a jugar un papel internacional cada vez más importante. Primero, como parte de la política de *going global*, en el marco de la doctrina del ascenso pacífico, mediante la cual se impulsó la participación

2 La denominación de Líder Supremo es un término informal aplicable al líder político más prominente de la RPC. El término se usa con menos frecuencia para referirse a los sucesores de Deng quienes han ocupado formalmente los cargos de Secretario General del Partido Comunista de China y Presidente de la República Popular de China.

de las empresas chinas en la economía mundial y, posteriormente, de la mano de la política internacional que surge de la doctrina del “sueño chino” desarrollada alrededor del pensamiento de Xi Jinping, el cual proyecta una visión de renacer nacional para alcanzar una China próspera, avanzada y armoniosa.

El creciente rol internacional de la RPC ha sido guiado por la doctrina de las relaciones internacionales adoptada por el país. Esta doctrina se ha adaptado para reflejar la evolución del contexto económico y político global, la proyección internacional de sus intereses, así como las aspiraciones de sus líderes y de la población del país.

El presente artículo analizará la evolución de la política exterior china a la luz de la teoría y doctrina de relaciones internacionales desde el punto de vista de ese país. Para esos efectos, se identifican los principales elementos de la doctrina china de relaciones internacionales y su evolución desde el ascenso del Partido Comunista de China y estos se contraponen con los principales enfoques tradicionales occidentales que analizan las relaciones internacionales desde una perspectiva pragmática, más que filosófico-académica. Luego, se valoran las tensiones que surgen internacionalmente debido al crecimiento económico chino, así como de una política exterior china más asertiva que resulta de la doctrina del “sueño chino”, y de la visión de las relaciones internacionales, conocida como la escuela de pensamiento *Tianxia*.

Finalmente, se exponen las reflexiones sobre el impacto de la política exterior asertiva de la RPC en el desarrollo de la diplomacia y en el orden global, lo cual sugiere la necesidad de buscar un nuevo orden en el mundo para evitar el conflicto. En el caso de los países en desarrollo, esto implica un complejo ejercicio de habilidades diplomáticas que permiten establecer su lugar en el nuevo orden y hacer valer sus intereses de manera efectiva.

I. Consideraciones teóricas y metodológicas

El análisis propuesto hace uso del “contraste teórico” a partir del cual se evalúan y comparan diferentes teorías para entender cómo se explican ciertos fenómenos o situaciones. Este enfoque de análisis ha sido utilizado en las relaciones internacionales por autores como [Waltz \(1979\)](#).

Con dicho fin, se contrastan las teorías de relaciones internacionales clásicas de influencia occidental, tanto aquellas con énfasis estadounidense como el realismo y el liberalismo, así como el constructivismo de inclinación europea, con la doctrina china de relaciones internacionales desarrollada desde el

establecimiento de la RPC. Esto proporciona una base para comprender de mejor manera cómo estas se manifiestan y explican el contexto internacional; es decir, se revelan desde un punto de vista pragmático. Para ese fin, se identifican y explican las teorías relevantes y sus principales aristas, para luego confrontarlas en su reflejo en las actuales tensiones internacionales. Los modelos de análisis de las relaciones internacionales parten usualmente de concepciones históricas y conceptuales occidentales. Ante esto, el análisis de la política exterior china no ha sido la excepción.

Consecuentemente, es usual que la revisión de las relaciones internacionales se lleve a cabo con base en el instrumental teórico que ofrecen las escuelas liberal, constructivista, estructuralista y realista occidentales. Según [Tah-Ayala \(2018\)](#), estas escuelas de pensamiento se caracterizan por:

- La perspectiva idealista o liberal plantea que el Estado tiene la responsabilidad de establecer la paz por medio de la diplomacia y de otros recursos políticos. La visión idealista apunta a que la guerra debe ser utilizada únicamente como última medida o descartarla en tanto sea posible.
- El realismo aborda el estudio del contexto internacional desde la política exterior de los Estados y se parte de actos lógicos, donde quienes toman las decisiones se interesan en obtener, mantener y consolidar su poder, por encima de otros actores internacionales.
- En el constructivismo, las estructuras centrales del sistema internacional son sociales y las identidades e intereses de los actores se construyen por medio de esas estructuras.

La dificultad para extraer de estos marcos teóricos las estructuras de pensamiento, así como experiencias desde donde se desarrollaron y la ausencia de una consideración rigurosa de las aristas históricas y culturales asiáticas, les impide explicar plenamente el comportamiento internacional de la RPC y de muchos países asiáticos ([Qin, 2011](#)).

De este modo, la valoración de las relaciones internacionales desde una perspectiva china deberá considerar la integración de elementos de fuerte arraigo cultural, como es el caso del confucianismo, desde el cual se torna posible comprender la aspiración de construir un orden global “armonioso”, como lo propone la doctrina del “ascenso pacífico” bajo la cual la RPC inició su resurgimiento.

Aunado a lo anterior, deberán integrarse ideas fundamentales en la cultura china como las relaciones basadas en la construcción de redes sociales, aplicables en todos los ámbitos (económicos, comerciales, entre otros), como conductos e instrumentos de política internacional. En esta línea es posible entender los esfuerzos de la RPC por construir iniciativas conjuntas direccionadas, pero no unilaterales, como la “Franja y la Ruta”, inicialmente conocida como la “Nueva Ruta de la Seda”, al igual que las acciones de cooperación no reembolsable.³

Desde estas consideraciones, el análisis de la política exterior china parece responder de mejor manera al enfoque constructivista. No obstante, la creciente asertividad de la política exterior, la cual surge de la doctrina del “sueño chino” y que hace énfasis en retomar el lugar de liderazgo y respeto que le corresponde al país en el concierto de las naciones, podría señalar un giro hacia el realismo diplomático.

A su vez, la asertividad del Estado chino debe considerarse en el marco conceptual que ofrece el esquema de pensamiento Tianxia; literalmente “todo bajo el cielo” para explicar las relaciones internacionales. Si bien este concepto surge de la China imperial durante la dinastía Zhou (1045-256 a. C.) con el fin de explicar el poder ostentado por el emperador y el orden que brindaba a sus dominios (Zhao, 2018); la concepción moderna de este esquema de pensamiento fue desarrollada principalmente por Zhao Tingyang.⁴ En ella el mundo se entiende en tres dimensiones: física, filosófica e institucional; se sustenta en el principio de inclusión de todo y de todos los pueblos, y se otorga importancia al contar con una institucionalidad global al más alto nivel político o autoridad bajo la cual se subsumen los intereses nacionales para la búsqueda del bien común.

En esta acepción, el orden mundial se visualiza como un sistema caracterizado por la armonía y la cooperación, mejor entendido bajo el concepto de racionalidad relacional inmersa en la noción confuciana de ren, según la cual una entidad solo puede definirse en relación con otras, no mediante la existencia individual. Bajo este concepto, existencia presupone coexistencia.

El concepto de Tianxia se expone en contraposición con las teorías occidentales de las relaciones internacionales, las cuales centran su análisis en las naciones-Estados y sus intereses, y no solo en el mundo como unidad. De acuerdo con

3 Aunque algunas de las relaciones que implican el desarrollo de la Franja y la Ruta pueden considerarse transaccionales, ciertamente su objetivo es la creación de un complejo entramado de relaciones que van más allá del plano económico.

4 El pensamiento de Zhao Tingyang se expone principalmente en dos de sus obras: *The Tianxia System: An Introduction to the Philosophy of a World Institution*, Nanjing, 2005 e *Investigations of the Bad World: Political Philosophy as the First Philosophy*, Beijing: Renmin, 2009.

Zhao, el enfoque occidental ha contribuido a la ocurrencia de procesos cíclicos de crisis entre los Estados.

La doctrina de *Tianxia* responde a los deseos de China por desarrollar sus propias teorías sobre esta nación y el orden mundial; particularmente, en el marco de una autopercepción como un agente con un papel cada vez más importante y constructivo en las relaciones internacionales. En ese sentido, es vista como una alternativa para moldear un nuevo orden global que refleje las nuevas realidades a partir de un marco filosófico diferente.

En este punto, se torna importante subrayar varios elementos de esta teoría y su aplicación en el contexto actual. En particular, se evidencia un sentido de jerarquía y prioridades del bienestar común sobre el individual cuya búsqueda requiere de un orden e institucionalidad capaz de coordinar el proceso. Además, este nuevo orden debe reflejar las realidades del contexto internacional y el papel de los grandes países. En ese sentido, el replanteamiento de las estructuras internacionales de poder a partir de un enfoque filosófico distinto debe reconocer el peso de la RPC en el concierto de las naciones, sus intereses y aspiraciones.

II. Antecedentes

Cuando Deng Xiaoping inició el proceso de apertura de la RPC en el año 1979, al establecer la primera zona económica especial del país en Xiamen, ciudad costera de la provincia de Fujian; el país representaba el 1,8 % del producto interno bruto global y para el año 2022 ese porcentaje ascendió al 17,7 % ([Banco Mundial, 2024](#)).

El triunfo del Partido Comunista sobre las fuerzas del Partido Guomindang, lideradas por Jiang Jieshi⁵ en 1949 y su huida a la isla de Formosa o Taiwán, logró unificar el país y poner fin a lo que Mao Zedong, fundador de la RPC y su líder hasta 1976, denominó el siglo de la humillación impuesto por la intervención de potencias y el imperialismo extranjero.⁶

No obstante, el país se encontraba en ruinas. A la ocupación japonesa se le unieron las fallidas iniciativas económicas, así como las sucesivas olas de represión contra intelectuales e individuos considerados opuestos a la revolución comunista, quienes llevaron al país a una crisis cada vez más profunda.

5 Chiang Kai-shek por su pronunciación en inglés.

6 En general, se entiende que el siglo de humillación se extiende desde el inicio de la primera guerra del opio en 1839, la cual termina en 1842 con la firma del Tratado de Tianjin, hasta el ascenso del Partido Comunista en el año 1949.

El éxito del proceso de apertura hacia afuera, mediante la atracción de inversión extranjera directa exportadora impulsado por Deng, le permitió elevar el ingreso de la población en general y sacar, entre los años 1990 y 2019, a alrededor de 800 millones de personas de la pobreza⁷ y destronar en el 2010 a Alemania como el mayor exportador del mundo (Ven-Dee Huan, W, 2013). Actualmente, China es el país con el mayor registro anual de patentes (WIPO, 2023).

El resurgimiento económico de la RPC es quizás el caso de éxito más significativo en la historia económica. Lejos quedaron las crisis autoimpuestas por el régimen de Mao Zedong, la gran hambruna que provocó la política del Gran Salto Adelante (1957-1962), la cual ocasionó una disminución en la producción de alimentos (Ruiz-Morillas, 2016) y la muerte de entre 15 y 45 millones de personas; así como la Revolución cultural (1966-1976), en la que se reprimió a los grupos de intelectuales y toda persona identificada como opuesta al régimen comunista.

El proceso de apertura se acompañó de la construcción de una doctrina de relaciones internacionales diseñada para facilitar el crecimiento de la RPC, la cual se conoció como la doctrina del “ascenso pacífico”. El desarrollo del país, su creciente peso político y económico, pero principalmente, el ascenso de Xi Jinping y su visión del “sueño chino” dieron paso a una nueva etapa en la conceptualización y el ejercicio de una política exterior china asertiva en la proyección y defensa de sus intereses.

III. Doctrina del ascenso pacífico

La doctrina del ascenso pacífico forma parte del marco conceptual y teórico que acompaña al proceso de apertura impulsado por Deng Xiaoping. En palabras del expresidente de la RPC Hu Jintao: “el ascenso pacífico de China significa que luchamos por un entorno internacional pacífico para desarrollarnos, mientras empleamos nuestro propio desarrollo para mantener la paz mundial. China es una fuerza firme para el mantenimiento de la paz mundial” (Zheng, 2006).

El ascenso pacífico de China⁸ contempla tres elementos fundamentales: (a) el ascenso integral del país como parte del plan de modernización nacional que convertirá a China en un país desarrollado de nivel medio, relacionado con el crecimiento económico apoyado en la tecnología; (b) la construcción de un

7 Población con ingresos iguales o inferiores a USD1,90 al día (línea de pobreza internacional. World Bank, 2022).

8 Consagrado como doctrina de Estado en la 3.ª sesión plenaria del 11.º Congreso del Partido Comunista Chino.

socialismo con características chinas, asociado con una forma de gobierno autóctona, y (c) la búsqueda de un entorno global pacífico conducente para el desarrollo propio y de otras naciones (Zheng, 2005), relacionado con una creciente presencia internacional que evite retar a las naciones poderosas.

En esta doctrina se subsumen varios elementos importantes de mencionar. En primer lugar, reconoce la necesidad de la RPC de llevar a cabo un proceso de desarrollo sin conflictos que puedan comprometerlo. En segundo, trata de evitar que el ascenso como potencia emergente derive en conflictos con otras ya establecidas. En tercer lugar, su crecimiento no es aislado, sino parte del concierto de las naciones para no obstaculizar el desarrollo de otros países. En último y cuarto lugar, refleja la intención de diseñar un modelo de desarrollo ideológico, político, económico y cultural propio.

Además de asegurarle a la potencia incumbente la no competencia, también parece ser un intento por diferenciar su postura en cuanto a la proyección del modelo de desarrollo a otros países, lo cual caracteriza al consenso de Washington. En este sentido, el ascenso pacífico se sustenta en los principios del respeto mutuo, la igualdad y el no intervencionismo en asuntos internos de otros países, dentro del cual se evita proyectar otros principios considerados como conducentes o necesarios para el desarrollo de las naciones y el bienestar de su ciudadanía (Shiu, 2020).

En relación con el modelo de desarrollo de China, para Fanjul (2011, p.47) “el modelo chino de desarrollo, lo que podría denominarse el Consenso de Beijing, tiene cinco componentes clave: capitalismo de Estado, gradualismo en la política de reformas, liberalización y apertura al exterior, autoritarismo político y capacidad de innovación y flexibilidad”.

Cabe mencionar que Occidente, quizás en un ejemplo de etnocentrismo, en sus valoraciones iniciales sobre la apertura de la RPC, presumió que la exposición de la ciudadanía a la cultura, al modelo de consumo y a la libertad económica occidental terminaría por impulsar la transformación política del régimen, acercándole a ese modelo.

En el marco de la doctrina del ascenso pacífico, la RPC lleva a cabo un proceso de expansión exportadora alimentada por la inversión extranjera que le permite convertirse en la gran receptora de inversión extranjera directa y, con ello, en la fábrica del mundo (Bellabona y Spiragelli, 2007). En este proceso juega un papel crítico la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el diciembre del 2001, lo cual le permitió acceder a los mercados

del sistema multilateral de comercio y convertirse una plataforma exportadora global.

Al éxito económico como exportador, le sigue la política de *going global* o la globalización mediante la promoción de la inversión china en el extranjero, la cual se consolidó cuando fue incluida como uno de los elementos centrales del XI Plan Quinquenal (2006-2010) de la RPC.⁹ Mediante esta política se incentivó la inversión y expansión de empresas chinas en el resto del mundo.

Con esta política, la RPC se convirtió en el 2018 en el segundo inversionista en el extranjero a nivel global (UNCTAD, 2020) y le sirvió como mecanismo para asegurarse el acceso a productos y materiales críticos que le permitieran sostener el crecimiento del país; esto incluye el acceso a tecnologías y mercados, materias primas, alimentos y mejora en su posición en las cadenas de valor (Sauvant y Zintian, 2014).

Al valorar el debate en la RPC sobre el ascenso pacífico a la luz de las tres corrientes occidentales de pensamiento, en materia de política exterior, se destaca que, de acuerdo con la escuela realista de las Relaciones Internacionales, es imposible que una potencia global ascienda de manera pacífica. En este sentido, se interpreta que los espacios económicos, políticos y tecnológicos, por mencionar algunos, en donde la potencia emergente empieza a ocupar un lugar significativo, representarán una reducción (o percepción de reducción) del poder de la potencia incumbente y llevarán inevitablemente a conflictos en cada uno de ellos. Esto parece confirmarse con la reacción de Occidente al avance de la RPC en tecnologías consideradas estratégicas, en particular, en las telecomunicaciones y semiconductores.

Por otro lado, si bien quienes defienden las posiciones liberales y constructivistas apoyaban el ascenso pacífico, el énfasis del liberalismo se encontraba en el beneficio de la institucionalidad internacional, mientras que el constructivismo se centraba en el fortalecimiento de una identidad china (Qin, 2011). Un componente importante de la estrategia de desarrollo económico chino es la política o conjunto de políticas que surgen de la iniciativa “Made in China 2025” o “Hecho en China 2025”. Esta tiene por objetivo transformar al país de una “fábrica del mundo” que manufactura productos baratos, de baja calidad y contenido tecnológico, a partir de mano de obra de bajo costo y reducida sofisticación, a una economía impulsada por la innovación autóctona de productos y servicios de alto valor agregado y contenido tecnológico (State Council, 2015).

9 Si bien la política de *going global* se había empezado a aplicar desde el año 1999, esta se consagró cuando fue incluida como uno de los ejes centrales del XI Plan Quinquenal (2006-2010) de la RPC.

Si bien la RPC ha apoyado su desarrollo en amplios y agresivos ejercicios de políticas industriales, la iniciativa “Hecho en China 2025” recibió mucha atención internacional debido al impacto que las grandes economías percibían podía tener sobre su liderazgo comercial y tecnológico. El apoyo estatal chino a sus empresas, en la forma de subsidios, financiamiento favorable, entre otras formas de apoyo, para adquirir y desarrollar propiedad intelectual que les permita alcanzar y superar a las empresas occidentales fue considerado por muchos países como una amenaza.

Así, en el año 2018 una investigación de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) concluyó que las acciones de China en una amplia gama de políticas comerciales, incluida la iniciativa “Made in China 2025”, eran “irrazonables y discriminatorias”. La administración del presidente Donald Trump utilizó estas conclusiones como parte de la justificación para dar inicio a una guerra comercial de gran alcance contra China, la cual incluyó la imposición de aranceles cada vez mayores sobre crecientes montos de exportaciones chinas. Por su parte, las represalias de este país asiático incluyeron, además de aranceles sobre importaciones estadounidenses, sanciones a las personas funcionarias norteamericanas. Así, las fricciones entre las dos mayores economías del mundo han continuado y se ampliaron para incluir elementos militares durante la administración del presidente Joe Biden, en especial luego de la invasión rusa a Ucrania. Esto ha causado una incertidumbre significativa para la economía mundial al incrementar el potencial de conflictos bélicos y comerciales.

Con el liderazgo de los Estados Unidos, las economías occidentales iniciaron un proceso de desacople y reducción de riesgo (decoupling and de-risking) de la relación con China. Como parte de estas acciones, se promueve el retorno de las operaciones de empresas norteamericanas al país o países cercanos geográficamente (nearshoring) y luego a aquellos que le son afines (friendshoring).¹⁰ Esta iniciativa se hizo acompañar de políticas industriales representadas por la Ley de Reducción de la Inflación (IRA) y la de Semiconductores y Ciencia (Chip Act), mediante la cual se creó el Fondo Internacional de Innovación y Seguridad Tecnológica (Fondo ITSI) dirigidas a mantener el liderazgo tecnológico de los Estados Unidos.

De manera similar, otros países desarrollados han respondido con sus propias políticas de apoyo a la industria local. Este es el caso de la Unión Europea, la cual avanza en la implementación de una estrategia para reducir el riesgo

10 Así descrito por la Secretaría del Tesoro de los EE. UU., Janet L. Yellen, en abril del 2022. [Yellen \(2022\)](#). On Way Forward for the Global Economy.

y desacoplarse de lo que se denomina competidores económicos y rivales sistémicos (que impulsan sistemas alternativos de gobernanza), como es el caso de China.¹¹

Por su parte, la iniciativa de la Franja y la Ruta fue percibida por Occidente como un esfuerzo de la RPC por extender su influencia económica y política en el mundo. Evidentemente, el proyecto tiene implicaciones geopolíticas significativas, aparte de su magnitud en términos económicos, número de iniciativas, su amplio alcance sectorial y territorial. La iniciativa contempla, además, coordinación de políticas públicas, conectividad de la infraestructura, facilitación de comercio, integración financiera y el establecimiento de redes de negocios y sociales.¹² Estos elementos se reconocen como parte de la racionalidad sobre la cual se sustenta el enfoque Tianxia de las relaciones internacionales (Vargas-Céspedes & Viales Hurtado, 2024).

IV. El sueño chino

El 15 de noviembre de 2012 se dio el ascenso de Xi Jinping como secretario general del Comité Central del Partido Comunista de China y a la presidencia de la RPC el 14 de marzo del 2013, estos sucesos significaron cambios en la visión sobre las relaciones internacionales del país. En su discurso inaugural, Xi trazó una nueva doctrina nacional alrededor de lo que denomina “el sueño chino”, el cual debe entenderse como opuesto al siglo de humillación (Rosales, 2020). En materia de relaciones internacionales, “el sueño chino” plantea que China ocupe el lugar que “le corresponde” en el concierto de las naciones y gane respeto pleno para el 2049, el centenario del ascenso del Partido Comunista de China (Ishak, 2020), esto daría paso a una política exterior china asertiva.

El sueño chino es multidimensional, es un sueño de personas, de cooperación y de paz, el cual da lugar a una política exterior china asertiva. También, se relaciona con el desarrollo de una identidad propia, al socialismo con características chinas y a una política exterior identitaria, lejos de una interpretación o mimetización de modelos occidentales, marxistas o liberales.

11 En el 2019, la Comisión Europea designó a la RPC como un socio en la cooperación, competidor económico y rival sistémico. *European Commission (2019)*. Joint communication: EU-China-A strategic outlook. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Strasbourg https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-contribution-european-council-21-22-march-2019_en

12 Kazakhstan’s Nazarbayev University on Sept. 7, 2013, President Xi Jinping http://english.scio.gov.cn/beltandroad/2020-08/04/content_76345571.htm

El nuevo enfoque en la política exterior es inseparable de la consolidación del presidente Xi y del PCCh al interior del país en todos los ámbitos y marca el final de la era de liderazgo colectivo consensuado bajo los mandatos de Jiang Zeming y Hu Jintao. En el campo político, además de asumir el liderazgo de las tres grandes ramas de poder en el Estado chino, secretario general del PCCh, presidente de la Comisión Militar Central y presidente de la RPC, se eliminó el límite de dos mandatos presidenciales y se concentró de forma funcional la toma de decisiones en el PCCh y, por ende, en Xi. En el plano económico se establecieron fuertes controles sobre los sectores de tecnologías de la información, bienes raíces y educación.

En el plano internacional, sobresalen el abandono del enfoque de “un país de dos sistemas” que desarrolló Deng Xiaoping, en relación con la gobernanza de Hong Kong¹³ y el Consenso de 1992 sobre la reunificación de Taiwán. En lo concerniente a Hong Kong, mediante un proceso para ejercer control que culmina con las declaraciones de Lu Kang, ministro de Relaciones Exteriores de la RPC en el 2017 en las que afirma por primera vez que la Declaración chino-británica de 1985 es un documento histórico que “ya no cuenta con ningún significado real” (CGTN, 2017). En el caso de Taiwán, durante la apertura del XX Congreso del PCCh, el presidente Xi confirmó el compromiso de China con la promoción de las relaciones económicas y culturales, y la búsqueda de la reunificación pacífica, también indicó: “nunca renunciaremos al uso de la fuerza y nos reservamos la posibilidad de tomar todas las medidas necesarias” (Xinhuanet, 2023).

Estas posturas reflejan el pivote desde las posiciones conciliadoras propias del ascenso pacífico, hacia posturas firmes en defensa de los intereses nacionales dirigidas a alcanzar el sueño chino.

De manera similar, se ha intensificado el ejercicio material de los reclamos en el Mar de China, mediante la construcción de islas artificiales, así como el conflicto territorial en las islas denominadas Diaoyu por China y Senkaku por Japón.¹⁴

13 De acuerdo con el artículo 3.5 de la Declaración Conjunta chino-británica de 1985, Hong Kong conservaría su sistema judicial, legislativo y autonomía ejecutiva, así como las libertades de prensa, asamblea, asociación, movimiento, huelga, académica y religiosa.

14 Las principales seis disputas territoriales que China mantiene son: (a) con India sobre la región Aksai Shinlas; (b) con Nepal sobre territorios que China considera parte de Tibet; (c) con Bután sobre las regiones Cherkip Gompa, Dho Dungmar y Gesur; (d) con Laos, en relación con secciones del territorio consideradas como pertenecientes a la Dinastía Yuan; (e) con Mongolia en relación con Mongolia interior; y, (f) con Birmania, en relación con seguridad a lo largo de su frontera común.

El presidente Xi ha hecho un llamado por la reforma de la institucionalidad internacional bajo el liderazgo chino, pues considera que no responde al contexto internacional actual y, en general, no proporciona al país una representatividad equiparable con su poder económico. En esta nueva realidad, la diplomacia china tiene entre sus objetivos la revisión del proceso de toma de decisiones de la gobernanza internacional, desde uno centrado en el gobierno de occidente, hacia otro sustentado en un gobierno global.

Esta transformación se impulsa desde la creciente influencia en la institucionalidad global, mediante el fortalecimiento o la ampliación del alcance de instancias alternativas regionales o contextuales, así como con la creación de nuevas, como la Organización de Cooperación de Shanghai (SCO, por sus siglas en inglés), la cual coordina esfuerzos conjuntos en la región de Eurasia.

En el ámbito financiero, se han redoblado los esfuerzos por convertir a la moneda nacional china el renminbi, no solo en una moneda para el comercio internacional, sino en una de reserva. El impacto de las sanciones impuestas por EE. UU. sobre Rusia, debido al conflicto con Ucrania, ha intensificado el interés en desarrollar un sistema financiero internacional global alejado del dominio del dólar estadounidense, tanto en China como en otros importantes países en desarrollo.

Este tema figuró de manera prominente en la XV Cumbre de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) en agosto del 2023, con el llamado a la creación de un sistema de pagos internacionales que permita, en una segunda etapa, establecer una moneda conjunta y alternativa al dólar. De hecho, desde el año 2010, el BRICS Interbank Cooperation Mechanism fue creado para facilitar pagos entre países BRICS en sus monedas.

Por su parte, el conflicto en Ucrania ha resonado también en los prospectos de solución en el estrecho de Taiwán. Las expresiones de apoyo de EE. UU. para Taiwán han encontrado su respuesta en manifestaciones del presidente Xi, la más reciente en su mensaje de año nuevo en diciembre del 2023, cuando indicó la inevitabilidad de la reunificación de China (Xi, 2023). El triunfo de Lai Qingde, defensor de la soberanía de la isla, en las elecciones presidenciales celebradas en Taiwán en enero del 2024 podrían intensificar este conflicto.

La guerra en Ucrania ha acelerado el impulso por crear un sistema global multipolar. El acuerdo más importante de la XV Cumbre de los BRICS fue quizás la ampliación del bloque para incluir a la República Argentina, la República Árabe de Egipto, la República Democrática Federal de Etiopía, la República Islámica de Irán, el Reino de Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos. Si

bien Argentina, bajo el mando de un nuevo presidente, declinó a última hora integrarse al bloque, los otros invitados pasaron a formar parte del grupo a partir del 1 de enero del 2024. Con los nuevos miembros, el bloque de países concentra ahora el 29 % del producto interno bruto global ([Banco Mundial, 2024](#)) así como el 47% de la producción de petróleo mundial ([OPEC, 2023](#)).

Un contexto global de conflicto es una oportunidad y una amenaza para la RPC. Si bien pone en riesgo el crecimiento del país, le ofrece la posibilidad de asumir un rol protagónico en el concierto de las naciones. Esto lo ha hecho impulsando, infructuosamente, acercamientos entre Moscú y Kiev para poner fin a la guerra, así como, con mejor suerte, propiciar los acuerdos entre Irán y Arabia Saudita mediante los cuales se restablecen las relaciones diplomáticas luego de siete años de impasse.

Una mirada desde el prisma teórico occidental de las relaciones internacionales podría llevar a argumentar que la asertividad del sueño chino representa el triunfo de la visión realista de las relaciones internacionales. No obstante, se debe reconocer también que esa visión está impregnada de la necesidad de renovar o rediseñar la institucionalidad global, lo cual seguiría un apego al enfoque de la escuela liberal, así como del desarrollo de alianzas de la escuela estructuralista.

En este contexto, el marco conceptual que aporta el enfoque Tianxia podría contribuir a entender mejor el ejercicio de la diplomacia internacional que persigue la RPC. Un ejercicio en el cual, como se ha observado, las relaciones internacionales buscan el desarrollo de un enfoque integral que procure el orden y el bienestar común asegurado por una nueva institucionalidad, construida a partir de las nuevas realidades y pesos relativos de los grandes agentes. La nueva gobernanza global que esto supone requiere de una redistribución de los poderes o influencia de los actores y esto lo percibe Occidente, particularmente la potencia incumbente, como una reducción de su dominio y, por lo tanto, como una amenaza que debe contenerse.

V. Perspectivas para la diplomacia en un mundo en conflicto

El éxito económico de la RPC ocurre a contrapelo del consenso de Washington, el cual llama, en términos económicos, a la liberalización del comercio, la reducción del Estado mediante la privatización de empresas estatales y la expansión de las fuerzas del mercado como mecanismos para impulsar el

crecimiento¹⁵ (Williamson, 2004). Además, en el marco de un sistema político que dista mucho del modelo occidental. Consecuentemente, el éxito económico del modelo de desarrollo chino representa una alternativa opuesta al modelo occidental, esto es fuente de tensiones y, en parte, a lo que se refiere la Unión Europea cuando designa a la RPC como un rival sistémico.

Las tensiones entre Occidente y China son evidencia de que, para evitar la trampa de Tucídides,¹⁶ no es suficiente que la potencia emergente asuma una actitud pacifista, como la propuesta bajo la doctrina del “ascenso pacífico”, pues una mayor relevancia en la política internacional, del éxito con un modelo alternativo o el mayor peso económico pueden considerarse una amenaza de la potencia incumbente.

Más aún, la política exterior delineada en el “sueño chino”, los avances económicos, militares y tecnológicos de la RPC, así como los conflictos militares en Ucrania, Israel y Palestina, han exacerbado las diferencias con Occidente y parecen llevar al mundo hacia la senda del conflicto alejándolo de la acción coordinada y la cooperación requeridas para resolver los grandes retos globales.

En este contexto, es imperativo contar con herramientas para valorar el contexto internacional y el ejercicio de las relaciones internacionales contrapuestas entre Occidente y la RPC desde un marco teórico que incorpore elementos como el Tianxia; no en sustitución de los esquemas de análisis de tradición occidental, sino para enriquecerlos.

Hoy más que nunca el mundo requiere del ejercicio de una diplomacia proactiva e innovadora capaz de transformar conflictos en soluciones. Esto requiere favorecer canales diplomáticos que permitan frecuentes diálogos de alto nivel capaces de construir confianza entre las partes. En este sentido, el encuentro entre los presidentes Biden y Xi en noviembre del 2023 dio resultados positivos, aunque con poco concretos, lo cual es una muestra de posturas conciliadoras que llaman al diálogo basado en la “igualdad y el respeto” alejada de la fuerte retórica de los últimos años. El logro más significativo de este encuentro fue el acuerdo de retomar los canales militares de comunicación, suspendidos durante cerca de dos años, lo cual contribuirá a mitigar el riesgo de errores que lleven a

15 El Consenso de Washington surgió como una lista de políticas económicas consideradas como deseables por las instituciones financieras internacionales para propiciar el desarrollo económico.

16 La “trampa de Tucídides” describe la tendencia al conflicto cuando una potencia en ascenso amenaza con desplazar a una potencia establecida. El término se basa en la interpretación del historiador griego Tucídides sobre las causas de la Guerra del Peloponeso (431-404 a. C.), en la cual argumenta que el ascenso de Atenas y el miedo que esto infundió en Esparta hicieron inevitable el conflicto.

enfrentamientos innecesarios y sirvan de mecanismos para evitar la escalación de conflictos, esto resulta particularmente importante en el contexto actual.

El trabajo coordinado en las causas comunes puede servir para acercar posiciones en áreas contenciosas mientras se atienden apremiantes retos globales. Este es el caso del cambio climático, pero puede extenderse al ámbito económico, como lo es la crisis de la deuda del Sur global y la estabilidad macroeconómica, al igual que los ámbitos social y de salud. De hecho, uno de los acuerdos concretos alcanzados en la cumbre Cumbre Biden-Xi se refiere a reiniciar la cooperación en el combate del tráfico de narcóticos, particularmente de precursores para elaborar fentanilo. Al referirse a este acuerdo, durante la XXX Reunión de Líderes Económicos de APEC, el presidente Xi indicó: “China se solidariza profundamente con el pueblo estadounidense, especialmente con los jóvenes, por los sufrimientos que les ha infligido el fentanilo” (Xi, 2023)

En el largo plazo, la transformación del conflicto entre China y Occidente requerirá de una diplomacia sofisticada con visión prospectiva provista de un instrumental de análisis capaz de generar cambios conducentes a soluciones duraderas más allá de la atención a crisis puntuales. Esta diplomacia deberá adaptarse a la evolución del contexto geopolítico y los temas apremiantes de corto plazo para enfrentar aspectos complejos como la evolución y el fortalecimiento de las normas y la institucionalidad internacional, de forma que evite y medie conflictos en el marco de nuevas realidades internacionales.

VI. Reflexiones finales

El contexto internacional en conflicto podría considerarse una oportunidad para desarrollar un nuevo orden y gobernanza globales. Puede argumentarse que, en el marco de la doctrina de Tianxia, esta situación propicia que la RPC impulse su visión de orden mundial y se constituya como un protagonista en la construcción de ese nuevo orden.

Un mundo en conflicto en el plano económico, político y militar representa retos particulares para los países en desarrollo, en particular para aquellos de reducido peso geopolítico y económico. La defensa y proyección de los intereses de estos países requerirá de amplias destrezas diplomáticas para navegar ese contexto de manera efectiva. Para estos efectos, deberán contar con el conocimiento, instrumental teórico, técnico y la empatía cultural que permita desarrollar respuestas oportunas y adecuadas.

El desarrollo y seguridad del Sur global depende de una gobernanza internacional fortalecida que afirme el cumplimiento de reglas y esté sustentada en el multilateralismo. Los países en desarrollo deben promover y participar activamente en la construcción los foros multilaterales y ser parte del proceso de definición del nuevo orden.

Para estos efectos, es imperativo contar con herramientas que permitan valorar el contexto internacional y el ejercicio de las relaciones internacionales desde un marco teórico que incorpore elementos como el Tianxia para que, junto al instrumental teórico de sobre las relaciones internacionales, amplíen las herramientas disponibles para su análisis, mejoren su comprensión y el diseño de estrategias en defensa y proyección de los intereses de los países en desarrollo.

Referencias

- Banco Mundial (2024). Indicadores de Globales de Desarrollo. Banco Mundial. <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN-1W>
- Bellabona, P. y Spigarelli, F. (2007). Moving from open door to go global: China goes on the world stage. *International Journal of Chinese Culture and Management (IJCCM)*, 1(1).
- CFR (2024). China's approach to global governance. Council of Foreign Relations. <https://www.cfr.org/china-global-governance/>
- CGTN (2017). Sino-British joint declaration on HK “no longer has realistic significance”: Chinese FM. China Global Times Network. <https://news.cgtn.com/news/356b7a4d31517a6333566d54/index.html>.
- European Commission (2019). Joint communication: EU-China-A strategic outlook. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Strasbourg, https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-contribution-european-council-21-22-march-2019_en
- Fanjul, E. (2011). El “consenso de Beijing”: universalidad y particularidad del modelo chino. *La nueva geografía de la internacionalización. Revista de Economía*, 859, 47-53.
- Ishak, T. (2020). El “sueño chino” de Xi Jinping y sus efectos globales. Atlantic Council. <https://www.aacouncil.org/es/an%C3%A1lisis/el-sue%C3%B1o-chino-de-xi-jinping-y-sus-efectos-globales/2009290>
- Organization of Petroleum Exporting Countries (2023). Annual Statistical Bulletin 2023. <https://asb.opec.org/index.html>.

- Qin, Y. (2011). Development of international relations theory in China: progress through debates. *International Relations of the Asia-Pacific*, 11, 231-257.
- Rosales, O. (2020). *El sueño chino*. Siglo XXI Editores Argentina.
- Ruíz-Morillas, N. (2016). La gran hambruna China (1958-1962): un estudio a través de la obra de Mo Yan. *Revista Ayer*, 102, 197-213.
- Sauvant, K. y Zintian, C. (2014). China's regulatory framework for outward foreign direct investment. *China Economic Journal*, 7 (1), 141-163.
- Shiu, S. (2020). Tianxia: China's Concept of International Order. *Global Asia*. https://www.globalasia.org/v15no2/cover/tianxia-chinas-concept-of-international-order_shiu-sin-por
- State Council (2015). Notice of the State Council on Issuing "Made in China 2025". No.28 https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm
- Tah-Ayala, E. (2018). Las relaciones Internacionales desde la perspectiva social. La visión del constructivismo para explicar la identidad nacional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XIII (233), 389-404.
- UNCTAD (2020). Informe sobre las inversiones en el mundo 2020. Producción industrial más allá de la pandemia, Naciones Unidas, Nueva York y Gèneve.
- Vargas-Céspedes, J.P & Vailes-Hurtado, R. (2024). China en la nueva era: Tianxia centro y método de la gobernanza global. *Revista Centroamericana de Administración Pública*. No. 85. Octubre, 2024.
- Ven-Dee Huan, W. (2013). What does World Development Indicators tell us about South-South trade? *World Bank Blogs. Data Blog*. <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/what-does-world-development-indicators-tell-us-about-south-south-trade>.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.
- Williamson, J. (13 de enero del 2004). The Washington consensus as policy prescription for development. Lecture series "Practitioners of Development". World Bank.
- World Bank (2022). *Four Decades of Poverty Reduction in China - Drivers, Insights for the World, and the Way Ahead*. The World Bank Group. Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China, Washington DC, 2022
- WIPO. (6 de noviembre del 2023). World intellectual property indicators report: record number of patent applications filed worldwide in 2022. World Intellectual Property Organization, Geneva. https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2023/article_0013.html

- Xi, J. (16 de octubre del 2022). Hold high the great banner of socialism with Chinese characteristics and strive in unity to build a modern socialist country in all respects. Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China. https://www.mfa.gov.cn/eng/zxxx_662805/202210/t20221025_10791908.html
- Xi, J. (15 de noviembre del 2023). Galvanizing our peoples into a strong force for the cause of China-U.S. friendship. Speech at welcome dinner by friendly organizations in the United States, San Francisco. https://www.mfa.gov.cn/eng/topics_665678/xjpfmgjxzmshwtscxapec/202311/t20231116_11181557.html
- Xi, J. (31 de diciembre del 2023). President Xi Jinping's 2024 new year message. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. https://www.mfa.gov.cn/eng/zxxx_662805/202312/t20231231_11215608.html
- Xinhuanet (2023). The Taiwan Question and China's Reunification in the New Era. <https://english.news.cn/20220810/df9d3b8702154b34bbf1d451b99bf64a/c.html>
- Yellen, J. (2022). Way forward for the global economy. Remarks to the Atlantic Council. Press Release. USDT.
- Zhao, T. (2005). The Tianxia System: An Introduction to the Philosophy of a World Institution. Jiangsu.
- Zhao, T. (2009). Investigations of the bad world: political philosophy as the first philosophy. Renmin.
- Zhao, T. (7 de febrero del 2018). Can this ancient Chinese philosophy save us from global chaos? <https://www.washingtonpost.com/news/worldpost/wp/2018/02/07/tianxia/>
- Zheng, B. (2005). China's peaceful rise: speeches of Zheng Bijian 1997-2005. Brookings Institution Press.
- Zheng, B. (20 de diciembre de 2006). Diez puntos de vista sobre el ascenso pacífico de China y sobre las relaciones China Europa. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/diez-puntos-de-vida-sobre-el-ascenso-pacifico-de-china-y-sobre-las-relaciones-entre-china-y-europa/>

STRATEGIC ENHANCEMENT AND DIFFERENTIAL GOVERNANCE: CHINA'S PARTNERSHIP DIPLOMACY IN LATIN AMERICA

MEJORA ESTRATÉGICA Y GOBERNANZA DIFERENCIAL: DIPLOMACIA DE ASOCIACIÓN DE CHINA EN AMÉRICA LATINA

Xinyu Zhang¹(*)

ORCID: 0000-0002-9774-7092



ABSTRACT:

This paper studies China's partnership diplomacy and its practice in Latin America and the Caribbean (LAC). China has constructed an all-round, multi-level, and three-dimensional partnership network in LAC through three stages: strategic exploration, development, and improvement. China has implemented differential governance towards its partners, which enables active shaping and dynamic management of the partnership network. This paper categorizes the 15 partner countries into three types: pivot countries, link countries, and node countries based on their political friendliness with China, geopolitical influence, and potential for economic and trade cooperation. China's partnerships in LAC are vital support for implementing its diplomatic strategy in the region. However, challenges to this strategy's development include insufficient mutual support from other diplomatic means, doubts and misinterpretations of the China-Latin America partnership by some Latin American countries, and the political and identity shifts within these countries. To enhance the role of partnerships in maintaining state relations and promoting the implementation of diplomatic strategies, China has introduced new content to its partnership diplomacy in LAC.

Keywords: Chinese diplomacy, China-Latin America relations, cooperation, governance, Latin America and the Caribbean, partnership, strategic alliance

1 Sun Yat-sen University, China. Researcher at the Center for Latin American Studies. PhD in Latin American Studies, Chinese Academy of Social Sciences. E-mail: zhangxinyu@mail.sysu.edu.cn.

(*) Special acknowledgments to Garrett Thompson, Sun Yat-sen University (garrettb@mail.sysu.edu.cn) for his professional support in the language proofreading of this work.





RESUMEN:

Este artículo estudia la diplomacia de asociación de China y su práctica en América Latina y el Caribe (LAC, siglas en inglés). Después de tres etapas de exploración estratégica, desarrollo y mejora, China ha construido una red integral, multi-nivel y tridimensional de asociaciones en LAC. De acuerdo con el grado de amistad política, la influencia geopolítica y el potencial de cooperación económica y comercial de los 15 países asociados con China, este artículo los divide en tres categorías: países de pivote, países de vínculo y países nodales. Las asociaciones de China en LAC son apoyos importantes para que China implemente estrategias diplomáticas en la región. Sin embargo, su desarrollo también enfrenta desafíos, incluido el apoyo insuficiente con otros medios diplomáticos; dudas e interpretaciones erróneas de las relaciones asociativas; y la transformación de identidad nacional de algunos países asociados. Con el fin de fortalecer el papel de las asociaciones en el mantenimiento de las relaciones nacionales y promover la implementación de las estrategias diplomáticas, China ha agregado nuevos contenidos a la diplomacia de asociación en LAC.

Palabras clave: América Latina y el Caribe, asociación estratégica, cooperación, diplomacia china, gobernanza, relaciones sino-latinoamericanas

1. Introduction

China has embarked on partnership diplomacy in 1993 when it established a strategic partnership with Brazil. Since the launch of China's Belt and Road Initiative in 2013, China's partnership diplomacy has become more active and vigorous. By 2022, China had established diplomatic relations with 181 countries and diplomatic partnerships with 113 countries and regional organizations worldwide. In the early 21st century, the economic and trade relations between China and Latin American countries have become increasingly close. Following rapid development, Sino-Latin American relations are now undergoing upgrades and transformations. As of 2023, China has established partnerships with 15 Latin American countries and one regional organization at various levels, and bilateral partnerships have been upgraded 12 times. The construction of China's partnership network in LAC, which has become an essential support for implementing the country's foreign policy, is consistent with China's strategic layout of diplomacy in the region.

The literature on China's partnership diplomacy can broadly be categorized into three groups. The first category is epistemological research on the definition and function of China's partnerships. Scholars have varying understandings and interpretations of China's partnership concept based on different perspectives. Some scholars view partnerships as tools for managing foreign policy (Weber, 2007; Portela, 2011), while others view them as models for establishing independent and autonomous cooperative relationships to achieve common goals (Ko, 2006; Men, 2005; Dong, 2019). Scholars also often compare the concept of "partnership" with "alliance" and "coalition" (Liu, 2015; Gu, 2016; Zhou, 2016).

The second area of research is the ontological scope of China's partnership diplomacy, which encompasses its background, evolution, characteristics, and impact. Wang (2005) indicates that China's decision to pursue partnership diplomacy is based on the need to respond to complex international situations and to meet the requirements of comprehensive national power and national interests. Feng and Huang (2014) argue that the strategic partnership boom is a product of China's embrace of globalization and multidimensional diplomacy. Strüver's (2017) empirical study of China's partnership relations finds that alignment behaviors are based on common interests rather than shared values. Other researchers have studied the factors affecting the upgrading of China's partnerships from the perspectives of cooperation deepening theory, alternative alliance theory, and partnership types (Masher, 2016; Yu, 2015; Sun, 2017). Scholars also pay attention to the impact of partnerships on changes in national power and the international system, including challenges related to regional security, globalization, and other global affairs (Envan and Hall, 2016; Yu, 2015; Renard, 2016).

The third category consists of specific case studies, which involve practical experience of China's partnership diplomacy in various countries and regions. Scholars focus more on partnerships between China and major countries such as the United States, Australia, Russia, and Brazil (Yu, 2016; Zhao, 2014; Guan, 2022; Xu, 2017). Multilateral partnerships are also a research focus for scholars, such as the China-EU partnership, the China-ASEAN strategic partnership, the China-Middle Eastern Countries partnership, and the China-Latin America comprehensive partnership (Sun & Ding, 2017; Cottey, 2021; Gerdel and Días, 2021; Qin & Liang, 2022).

The existing literature provides essential references for this paper to study China's partnership diplomacy in LAC. Nevertheless, further exploration is necessary to address several remaining issues. First, scholars have focused more on China's partnership diplomacy with major economies and its neighboring countries, while there have been insufficient case studies and empirical research on partnership diplomacy with developing countries, including Latin American countries. Second, the establishment, maintenance, and updating of partnerships are two-way or multi-directional interactive processes; yet, existing literature rarely discusses how these processes develop and are managed. Borquez and Bravo (2020) argue that China has seven strategic associations in South America categorized into three profiles: ideologically affiliated partners, geo-economic partners, and business partners. However, these authors did not explain why hierarchical differences exist in the Sino-Latin America partnership network. Therefore, this paper aims to address how China dynamically develops and diversifies its partnerships in LAC.

The literature review above also shows that there is no consensus in the academic community on the meaning of “partnership”. In the field of international relations, the phenomenon of alliances or alignments between states has a long history. Most scholars in Western countries do not clearly distinguish between the concept of “partnership” and “alliance”, believing that “partnership” is a supplementary form of alliance strategy. However, in the light of the purpose, alliances are intended to balance threats, while partnerships are founded on common interests. Based on this, some scholars contend that the best definition for partnerships is that of ‘interest-driven alignments’ (Strüver, 2017). In addition, in terms of content, the alliances primarily emphasize security commitments and coalitions in the military field, while partnerships do not necessarily involve security and military cooperation. This distinction is particularly important in the case of China, which is characterized by a networked partnership diplomacy where partnering countries can establish cooperation mechanisms in the military field as well as engage in partnerships in economic, cultural, and other fields (Gu, 2016). This article argues that there are several standard views on the factors or principles that must be followed to establish and develop partnerships. Firstly, the two parties involved in a partnership must be equal and independent. If the two parties have a differential relationship in terms of dependence, the partnership loses its basis for existence. There may still be differences between the two parties in the partnership, but it is essential to have a mechanism to resolve them. Secondly, cooperation to achieve mutual goals and interests is the driving force behind forming and developing partnerships. Thirdly, cooperation among partners should be mutually beneficial, long-lasting, and multifaceted. Consequently, this article argues that “partnership” is a form of long-term planning for international actors, primarily sovereign states, to establish cooperative relationships with other countries or international organizations. The partnership is established to achieve both their interests and common interests with others, based on the principles of equality, cooperation, and mutual benefit.

On this basis, China’s partnership strategy is an essential national foreign strategy rather than a temporary solution. This article finds that China has been proactively shaping partnerships with Latin American countries, through strategic enhancement and differential governance, with the aim of maintaining stable Sino-Latin American relations in the long term and, on this basis, creating a favorable environment for implementing China’s international strategy. Strategic enhancement refers to the role of partnership diplomacy in China—Latin America relations. Differential governance refers to China’s management approach towards its Latin American partners. In addition to the introduction, this article consists of four parts. The second part covers the evolution of China’s diplomatic partnership with LAC and analyzes its main layout. The third section explains China’s differential governance of its partnerships with Latin

American countries. The fourth section explores the challenges facing China's partnerships in the region. The fifth and final section provides a conclusion and outlines future directions for research on China's partnership diplomacy.

2. Strategic Enhancement: The Dynamics and Evolution of China's Partnership Diplomacy in Latin America

In the early 1990s, the international situation underwent significant changes due to the drastic changes in Eastern Europe and the collapse of the Soviet Union. Concurrently, China also faced challenges in maintaining domestic political stability and economic growth. Western countries, particularly the United States, imposed sanctions on China, citing human rights concerns. As a result, China's foreign policy encountered significant challenges. In 1992, during the 14th National Congress of the Communist Party of China (CPC), China established a diplomatic strategy rooted in the ideas of an "independent and peaceful policy," "non-alignment," and "non-hegemony." The order of precedence for this diplomatic strategy was to rely on the Third World, develop friendly and cooperative relations with all countries, and support the positive role of the United Nations Security Council (Men, 2009). In this context, China established a strategic partnership with Brazil in 1993, initiating the practice of partnership diplomacy. Based on typical examples of China's establishment and development of partnerships with Latin American countries, China's partnership diplomacy in this region can be divided into three phases: strategic exploration, strategic development, and strategic improvement.

2.1 *Phase of Strategic Exploration (1993-2002)*

Brazil became the first country in the world to establish a strategic partnership with China, primarily due to their shared basis, will, and potential for such a relationship. First, similar development strategies and common interests formed the basis of a strategic partnership between China and Brazil. China is the largest developing country in the world and the largest country in Asia. Brazil is the largest developing country in the Western Hemisphere and the largest country in LAC. The two countries have no historical grudges or conflicts of political interests while sharing many common interests due to their similar levels of development at that time. Second, China and Brazil were willing to seek a more comprehensive and solid relationship. In the early 1990s, China maintained rapid economic growth but faced a complex international situation, while Brazil consistently maintained a non-interventionist stance regarding China's internal

affairs. As a result, China regarded Brazil as a “loyal friend” (Biato, 2010). Strengthening cooperation with Brazil would not only enhance China’s international influence but also provide access to high-quality raw materials, new markets, and sources of capital for sustained economic growth. Simultaneously, Brazil was facing an external debt crisis, economic recession, and increasing social conflicts. Consequently, it hoped to capitalize on the opportunities presented by China’s economic development to promote exports and investment in China. Third, the two countries had significant potential for economic and trade cooperation, as well as room for growth in international affairs due to their similar positions on global issues, such as promoting South-South cooperation and establishing a new international political and economic order.

At this stage, given the pressure of sanctions from developed Western countries and changes in the neighboring environment, China regarded improving its relations with major powers and neighbors as a top priority. Following Brazil, China began implementing its partnership strategy in neighboring regions and with great powers, including Russia (1994), Pakistan (1996), Nepal (1996), ASEAN (1996), France (1997), the United States (1997), the European Union (1998), and the United Kingdom (1998). It was not until 2001 that China established a “strategic partnership for common development” with Venezuela, which became China’s second strategic partnership in LAC. Since establishing diplomatic relations in 1974, China and Venezuela have steadily developed exchanges and cooperation in politics, economics, trade, culture, science, and technology. In the mid-1990s, China’s growing dependence on petroleum imports led to an increased willingness to expand cooperation with Venezuela to improve energy security. Meanwhile, as Hugo Chávez took office as president in 1999, Venezuela focused on recovering and maintaining oil sovereignty, reducing dependence on the United States. Chávez viewed China as an important partner and a balancing force (Xie, 2019). Overall, during the initial stage, China’s diplomatic strategy did not prioritize LAC, resulting in a limited number of established partnerships in the region.

2.2 Phase of Strategic Development (2003-2013)

China’s comprehensive national power increased dramatically in the 21st century, marked by rapid economic growth. Therefore, China needed to improve and strengthen diplomatic relations with other countries. Compared to the previous phase, China’s diplomatic strategy shifted its focus toward middle-developed and developing countries (Men, 2009). China took the initiative to position itself strategically in LAC. Simultaneously, due to changes in the international landscape and driven by growing economic and trade ties between China and LAC, China has become a crucial strategic option for Latin American countries

seeking to diversify their foreign relations. As a result, the number of China's partnerships in LAC grew significantly. First, countries with strong economic capabilities in the region were the first choice for China to establish partnerships. For instance, in December 2003, China's former Premier Wen Jiabao visited Mexico, and the two countries formally announced the establishment of a strategic partnership. In June and November 2004, then-President Hu Jintao and Argentine former President Nestor Carlos Kirchner exchanged visits, and the two sides decided to establish a strategic partnership. Similarly, during Hu's visit to Chile in November 2004, China and Chile announced the establishment of a comprehensive cooperative partnership. In 2008, during Hu's visit to Peru, the two countries established a strategic partnership.

Second, China chose to establish partnerships with countries that could have a radiating effect on their neighbors to deepen its strategic ties with sub-regions where it does not have a dominant position. In February 2005, China and Jamaica established a friendly partnership for common development. Jamaica is one of China's largest trading partners in the English-speaking Caribbean. After establishing the partnership, the Jamaican government formally recognized China as a market economy. This recognition served as a positive model in the Caribbean region. In the same year, China established a friendly and cooperative partnership for mutually beneficial development with Trinidad and Tobago, a founding member of the Caribbean Community (CARICOM) and the Association of Caribbean States (ACS). It is also a critical oil exporter in the region. In 2006, China and the Caribbean diplomatic community issued a joint press communiqué in Beijing, establishing a consultation mechanism and agreeing to expand cooperation further.

During this second phase, China established six new pairs of partnerships in Latin America and upgraded five pairs of partnerships. In 2012, China overtook the United States as Brazil's top trading partner, with a total trade volume of \$75.4 billion with Brazil. On June 21 of the same year, after Premier Wen Jiabao concluded talks with then-Brazilian President Dilma Rousseff in Rio de Janeiro, the two governments issued a joint statement, deciding to elevate China-Brazil relations to a comprehensive strategic partnership and signing a Ten-Year Cooperation Plan. In the same year, Wen visited Chile and held talks with former Chilean President Sebastian Piñera, during which the two sides announced establishing a strategic partnership between the two countries. In April 2013, former Peruvian President Ollanta Humala paid his first visit to China, during which the two countries agreed to elevate bilateral relations to a comprehensive strategic partnership. In June of the same year, during his visit to Mexico, Chinese President Xi Jinping met with then-Mexican President Enrique Peña Nieto and announced that China-Mexican relations would be upgraded to a

comprehensive strategic partnership. After his visit to Mexico, President Xi also visited Trinidad and Tobago, upgrading bilateral relations to a comprehensive cooperative partnership characterized by “mutual respect, equality, mutual benefit, and common development.”

In this phase, China’s understanding of partnership diplomacy has been deepening, and the differential strategy of its partnership network has seen improvement. This advancement is consistent with China’s strategic layout of its diplomacy in the region. The basic framework for the future layout of China’s partnership strategy in LAC has also been established at this stage. Based on this, the country-specific geopolitical pattern of the Sino-Latin America relations became increasingly balanced, which not only enhances China’s ability to manage the general diplomacy in the region but also strengthens China’s diplomatic flexibility in geopolitics towards the region. (Zheng, 2009).

2.3 Phase of Strategic Improvement (2014-Present)

In the second decade of implementing its partnership strategy, China transformed partnerships into a diplomatic tool with unique Chinese characteristics. In November 2012, the Communist Party of China proposed the establishment of a new type of more equal and balanced global partnership for development, thus elevating partnership diplomacy to a new strategic level. As China’s partnerships with developed countries proliferated, China’s partnership strategy began to focus primarily on developing countries. In this context, LAC experienced another wave of partnership-building with China. Given the political and social diversities in the Latin American region, the differences among regional powers in their development models and governance philosophies, and the difficulties of the regional integration processes, utilizing the platform of regional organizations to build a multilateral cooperation network for China’s partnerships is of great significance for constructing a more comprehensive and balanced Sino-Latin American relationship. Consequently, the first direction of China’s partnership strategy in LAC was to utilize existing regional organizations as platforms to build regional partnerships. The Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), established in December 2011, created conditions for constructing China’s multilateral partnerships with the region. In July 2014, President Xi Jinping held his first collective meeting with Latin American leaders and representatives in Brazil. He proposed developing a China-CELAC Comprehensive Partnership through a cooperation framework of the China-CELAC Forum. At the Foreign Affairs Work Conference of the Central Committee of the CPC in November 2014, President Xi Jinping proposed the establishment of a global partnership network, emphasizing adherence to the principle of non-alignment.

The China-CELAC Comprehensive Partnership, the China-ASEAN Comprehensive Strategic Partnership, the China-EU Comprehensive Strategic Partnership, and the China-Africa Comprehensive Strategic Partnership are all parts of China's global partnership network. Establishing China's collective partnership in Latin America marks the completion of China's overall diplomatic layout for cooperation in all developing regions.

Maintaining the rapid growth of new partnerships is the second way for China to upgrade its partnership strategy in LAC at this stage. In January 2015, when former Ecuadorian President Rafael Correa made a state visit to China and attended the first ministerial meeting of the China-CELAC Forum, China and Ecuador announced the establishment of a "strategic partnership." In the same period, China and Costa Rica announced the establishment of a strategic partnership characterized by equality, mutual trust, and win-win cooperation. Costa Rica became the first Central American country to have a strategic partnership with China. In October 2016, former Uruguayan President Tabare Vazquez visited China, and the two countries announced the establishment of a strategic partnership. In June 2018, during former Bolivian President Evo Morales' visit to China, China and Bolivia jointly announced the establishment of a strategic partnership. In November 2019, during the state visit to China of Suriname's then-President Desi Bouterse, the relationship between China and Suriname was upgraded to a "strategic cooperative partnership."

While the number of partnerships increases, upgrading previous partnerships has become the third way for China to expand its partnership strategy in Latin America. In July 2014, President Xi Jinping and President Nicolás Maduro announced the upgrading of China-Venezuela relations to a "comprehensive strategic partnership." The two sides signed 16 cooperation documents covering energy, mining, finance, infrastructure construction, agriculture, higher technology, and other assorted fields. During the same period, President Xi paid a state visit to Argentina, where China and Argentina announced the upgrading of bilateral relations to a "comprehensive strategic partnership." In November 2016, during Xi's state visit to Ecuador, China and Ecuador announced the upgrading of bilateral relations to a "comprehensive strategic partnership." During the same period, Xi conducted a state visit to Chile, where China and Chile announced the upgrading of bilateral relations to a "comprehensive strategic partnership." In November 2019, Prime Minister Andrew Holness of Jamaica paid an official visit to China and attended the second China International Import Expo. During the visit, the leaders of these two countries jointly elevated the bilateral relationship to a "strategic partnership." In September 2023, Venezuelan President Nicolás Maduro paid his third state visit to China, and the two countries decided to upgrade bilateral relations to an "all-weather strategic

partnership”, which is the highest level of cooperation in China’s current partnership network in Latin America. The term “All-weather” suggests that the cooperation between the two countries would continue regardless of how the external environment changes (Li and Ye, 2019). Overall, at this stage, China’s partnership strategy in LAC emphasizes both integrity and hierarchy. In addition, it can be observed that the partnership has achieved positive results in strengthening cooperation between these countries.

Table 1: The Establishment and Upgrading of Partnerships between China and Latin American Countries

Year	Countries or Organizations Establishing Partnerships	Count	Countries or Organizations Upgrading Partnerships	Count
1993	Brazil	1		0
2001	Venezuela	1		0
2003	Mexico	1		0
2004	Argentina, Chile	2		0
2005	Jamaica, Trinidad and Tobago	2		0
2008	Peru	1		0
2012		0	Brazil, Chile	2
2013		0	Mexico, Peru, Trinidad and Tobago	3
2014	Community of Latin American and Caribbean States (CELAC)	1	Argentina, Venezuela	2
2015	Ecuador, Costa Rica	2		0
2016	Uruguay	1	Ecuador, Chile	2
2018	Bolivia	1		0
2019	Suriname	1	Jamaica	1
2023	Colombia	0	Venezuela, Uruguay	2
Total		16		12

Source: Own elaboration.

3. Differential Governance: How China Conducts Partnership Diplomacy in Latin America

Partnership diplomacy is a rational choice for China's diplomatic development, serving as an essential means of realizing national interests (Wang, 2018). Partnerships between China and Latin American countries are dynamic, evolving in response to changes in the international situation, bilateral or multilateral relations, and adjustments in their respective foreign policies. Since 1993, China has adopted a differential governance approach towards its partner countries in the region. This approach facilitates the hierarchical deployment of China's diplomatic strategy towards LAC and enables dynamic development in China's partnership management in the region. Consequently, China prioritizes the sincerity of its partners' collaboration and the achievement of mutual cooperation. The differential governance of partnerships also promotes the precise alignment of China's strategic diplomatic goals with Latin American countries, which allows China to identify preferred target countries for strategic collaboration in LAC quickly, and then rationally deploy and accurately invest diplomatic resources in them. Therefore, China considers several factors when establishing and upgrading partnerships, including the target country's political stance towards China, its geopolitical influence, and the potential for economic cooperation between the two sides. Based on factors such as willingness (political friendliness), foundation (geopolitical influence), and potential (economic cooperation), this paper categorizes China's 15 partner countries in LAC into three levels: pivotal countries, link countries, and node countries.

Table 2. Types of Partnership between China and Latin American Countries (as of December 2023)

No.	Country	Level of Partnership	Type of Partnership	Influencing Factors
1	Venezuela	Pivotal Countries	All-weather Strategic Cooperative Partnership	1. Firm support of China's core interests, and ability to cooperate with China in global multilateral frameworks; 2. Frequent high-level exchanges; 3. The closest economic and trade ties
2	Brazil		Comprehensive Strategic Partnership	
3	Argentina			
4	Chile			
5	Mexico			
6	Ecuador			
7	Peru			
8	Uruguay			
9	Bolivia	Link countries	Strategic Partnership	1. Helping to expand China's international cooperation; 2. Ability to play a radiating role in the neighboring areas; 3. The relatively close economic and trade ties
10	Jamaica			
11	Costa Rica			
13	Colombia			
14	Suriname	Node countries	Strategic Cooperative Partnership	1. High degree of friendship with China; 2. Exemplary role in the regional and global scope; 3. The weak economic and trade ties
15	Trinidad and Tobago		Comprehensive Cooperative Partnership	

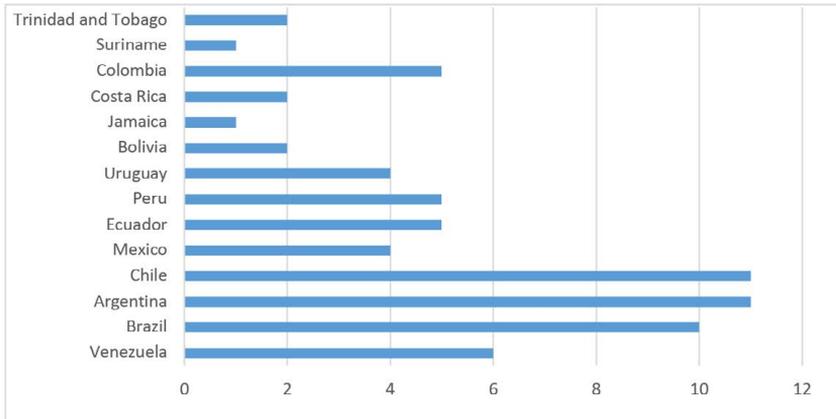
Source: Own elaboration.

Pivotal countries are vital in supporting China's partnership network in LAC. China's one all-weather strategic partner (Venezuela) and seven comprehensive strategic partners (Brazil, Argentina, Chile, Mexico, Ecuador, Peru, and Uruguay) constitute the pivotal countries of China's partnership diplomacy. These countries have the following three characteristics. Firstly, they are regional strategic partners with global influence and can provide firm support to China on international occasions. For example, China has been Brazil's largest trading partner for 14 consecutive years, and Brazil is China's ninth-largest trading partner. Both countries are large developing countries with emerging markets, have similar philosophies regarding global governance, and have established long-term cooperation in various multilateral mechanisms, including the United Nations, the G20, the Asian Infrastructure Investment Bank, and BRICS. As another example, in 2016, China and Ecuador elevated their relationship to a "comprehensive strategic partnership." As Ecuador held the rotating presidency of the Group of 77 the following year, enhanced relations with Ecuador promoted closer collaboration between the Group of 77 and China in multilateral institutions.

Secondly, there are frequent high-level visits between China and the pivotal countries. Exchanges between heads of state play a top-level design and strategic leading role in Sino-Latin American relations. Figure 1 shows that the frequency of exchanges between the heads of state of China and its pivotal partners is higher than that of other types of countries. Through frequent high-level exchanges, the two sides engage in frank and in-depth communication on issues of mutual concern, which can promptly eliminate misunderstandings, promote the management and control of differences, and help enhance political and strategic mutual trust.

Thirdly, the pivotal countries are China's most important economic and trade partners in the region. China is the largest trading partner of Brazil, Chile, Peru, and Uruguay, and the second-largest trading partner of Argentina, Ecuador, and Mexico.

Figure 1. Frequency of Exchanges between the Heads of State of China and its Latin American Partners (2014-2023) (Including Multilateral Meetings, State Visits, Telephone or Video Conferences).



Source: Own elaboration based on <https://www.fmprc.gov.cn>.

Link countries are crucial in building bridges and bonds within the partnership network between China and LAC. Four strategic partners (Bolivia, Jamaica, Costa Rica, and Colombia) constitute the link countries for China's partnership diplomacy in the region. These countries help expand China's international cooperation, possess the ability to play a radiating role in neighboring areas, and have relatively close economic and trade ties with China. For instance, Jamaica is among China's largest trading partners in the English-speaking Caribbean. In February 2005, China and Jamaica established a friendly partnership for common development. It was not until 2019 that the bilateral relationship was upgraded to a strategic partnership. In April 2019, China and Jamaica signed the Memorandum of Understanding on Belt and Road Cooperation. Jamaica is the first English-speaking Caribbean country to sign a cooperation plan with China to promote the construction of the Belt and Road Initiative, which could serve as a positive model for the Caribbean region.

China established strategic cooperative partnerships or comprehensive cooperative partnerships with *node countries* that have a high degree of friendship with China and can play an exemplary role regionally and globally but have weak economic and trade ties with China. Suriname and Trinidad and Tobago are two node countries in the region. Suriname was among the first Caribbean countries to recognize the one-China principle and establish diplomatic relations with China. For over 40 years, China-Suriname relations have been a priority in China's relations with Caribbean countries. In May 2018, Suriname

became the first Caribbean country to sign a Memorandum of Understanding (MOU) on the Belt and Road Initiative with China. In the Joint Press Communiqué of the People's Republic of China and the Republic of Suriname signed in 2019, Chinese President Xi Jinping stated that China-Surinamese relations can be considered a model of friendly relations and equal treatment between countries of different sizes (*Xinhua, 2019*).

4. Challenges for China's Partnership Diplomacy in Latin America

China's diplomatic partnerships in LAC have not only effectively promoted the development of bilateral and regional relations between China and LAC but have also elevated China's discourse regarding institutional and public opinion in the international stage. This reflects the new trend of cooperation among countries of the Global South. Nonetheless, constructing China's partnership network in LAC is a challenging and long-term project, with many risks and challenges to maintaining and expanding this strategy.

First, partnership diplomacy is essential to China's diplomatic strategy but should cooperate better with other diplomatic means. Chinese Foreign Minister Wang Yi stated that China advocated for a new type of international relations and sought to build a "Community of Common Destiny." The latter encompasses politics, economics, security, civilization, ecology, and various other aspects. The new type of international relations and the community of destiny of humankind play different roles in great power diplomacy with Chinese characteristics. Therefore, partnership diplomacy should also have its development focus and emphasize better service and cooperation with other diplomatic paths. However, within China's overall diplomatic framework, there has been no mechanism for integrating and coordinating partnership diplomacy with other diplomatic tools. As a result, few partnerships become formalistic, and the strategy's effectiveness needs clear measurement standards. Consequently, it is necessary to clarify its strategic goals within the overall diplomatic framework and strengthen mechanisms for regularizing and synergizing its exchanges with other forms of diplomacy to improve the effectiveness of partnership diplomacy.

Second, in the context of increasing competition between China and the United States, some Latin American countries have concerns and misunderstandings about the Sino-Latin America partnership. As part of the great power competition, the U.S. policy towards LAC has shown signs of hegemonic intentions in recent years. The U.S. requires LAC countries to have an "exclusive relationship" with the U.S., and thus not with China (*Dussel, 2019*). Donald Trump adjusted its

policy towards LAC since taking office to reverse the trend of relative estrangement from the region during the Bush and Obama administrations. The Biden administration attempted to further consolidate the United States' dominant position in LAC, thereby increasing strategic attention and resource investment in the region. The U.S. has established similar economic partnerships and formed ideological alliances with LAC, such as the Build Back Better World Initiative, the Americas Partnership for Economic Prosperity (Americas Partnership), and the Alliance for Democratic Development. China's main partner countries in LAC, such as Mexico, Chile, Costa Rica, Ecuador, Peru, and Uruguay, have joined the cooperation mechanisms as mentioned above. [Telias \(2021\)](#) argues that in the increasingly competitive environment between these two major powers, LAC must avoid falling into the trap of this dispute. For the Latin American region, in the power game between China and the U.S., it should maintain its independence, avoid mindlessly choosing a camp, and evaluate the situation to profit from it and accelerate its development ([Oviedo, 2016](#)).

With the exception of the U.S. and China, some Latin American countries chose to strengthen their partnerships with other nations to balance their global strategic interests. For instance, in July 2021, Mexico signed a strategic partnership agreement with Panama. In October 2022, South Korean Prime Minister Han Deok-soo visited Chile and met with Chilean President Gabriel Borich to upgrade the relationship between the two countries from a comprehensive partnership to a strategic partnership. With this being kept in mind, China's partnership diplomacy in LAC may face the challenge of intertwining with other partnership networks, which could result in strategic competition or cause an imbalance.

Third, political changes in Latin American countries have led to shifts in priority interests, affecting the stability and sustainability of partnerships with China. In the 21st century, left-wing political parties have come to power in more than ten LAC countries, and a "pink wave" has emerged. In terms of time, the rapid development of China-Latin America relations has coincided with the "pink wave" in LAC ([Cui, 2019](#)). Nevertheless, after 2015, the political pendulum in LAC swung rapidly to the right. The political changes in Latin American countries would lead to the divergence of national diplomatic positions, weakening the degree of solidarity and cooperation for regional integration. For instance, the CELAC serves as the platform for the collective partnership between China and LAC, but its development is constrained by regional powers. For example, since taking office in 2019, Jair Bolsonaro, the former right-wing President of Brazil, repeatedly criticized China and the Sino-Brazilian relationship. In addition, the Bolsonaro government suspended its participation in activities within the CELAC framework due to severe disagreements among member states on the Venezuelan issue, which hindered consensus.

Fourth, the transformation of the identity of Latin American countries affects the cooperation within the China-Latin America partnership. Although there is a difference in terms of China's policy towards LAC from 1949 to the present day (i.e., a very revisionist and politically focused goal until the late 1970s as compared to a less revisionist and economically focused one at present), the guiding doctrine of its policy towards the region has never changed (i.e., "South-South Cooperation" on the basis of the "Five Principles of Peaceful Coexistence") (Chen, 2021). However, some Latin American countries have experienced shifts in national identity, which has altered their perception of China and Sino-Latin American relations, significantly reducing the consensus between China and these Latin American countries on specific global governance issues. For example, Mexico, a founding member of the Group of 77, has become an OECD member and no longer adheres to the position of a developing country on a significant number of issues, such as regional integration and global climate change. Instead, it attempts to act as a bridge between the U.S. and LAC, as well as between developed and developing countries. Similarly, as a significant regional power in LAC, Brazil seeks leadership at the regional level and aims to attain great power status within the global system. For instance, one of Brazil's foreign policy priorities has been to secure a Permanent Seat on the UN Security Council. Brazil hopes China will explicitly support its bid for a permanent seat. While China supports UN reform and a greater role for Brazil within the organization, its attitude towards Brazil's accession has been ambiguous, leading to voices questioning the relationship between the two countries in Brazil.

5. Conclusion

China has gradually constructed an all-round, multi-level, and three-dimensional partnership network in the Latin American region through the three stages of strategic exploration, development, and improvement. China's partnership diplomacy in LAC has adopted a differential governance approach, which enables an active shaping and dynamic management of the partnership network. This paper categorizes the 15 partnership countries into three types: pivot countries, link countries, and node countries based on their political friendliness with China, geopolitical influence, and potential for economic and trade cooperation. China's partnership diplomacy in LAC is a vital support for implementing the country's diplomatic strategy in the region. Nonetheless, challenges to the region's development still exist including insufficient mutual support with other diplomatic means, doubts and misinterpretations of the China-Latin America partnership by a number of Latin American countries, and political and identity shifts within those countries.

Over the last decade, several Latin American scholars have highlighted the concept of “new triangular relationships”, that is, acknowledging the historic and socio-economic relevance of the US in the region, alongside China’s increasing socio-economic presence in LAC since the end of the twentieth century in terms of trade, foreign direct investments, financing, infrastructure, and even national security and military engagement in specific regions and countries (Dussel, 2022). Amid rising tensions between the U.S. and China, there is still significant room for progress in the developmental partnership between China and LAC. Latin American countries can seize the development opportunities for collective cooperation between China and the region by promoting regional integration. An integrated Latin America could nudge great powers operating in the region to cooperate, acknowledge Latin American priorities, and use great power engagement to further advance regional integration (Goodman and Schneider, 2023). Latin American countries can also establish and improve strategic communication mechanisms with China within the framework of partnership to better understand each other’s core interests and major concerns.

Zapata and Martínez-Hernández (2020) indicate that domestic factors, political cycles, periods of global polarity, and economic conditions determine political convergences of LAC that are closer to China as opposed to the U.S. To enhance the role of partnership in maintaining state relations and promoting the implementation of diplomatic strategies, China has introduced new content for its partnership diplomacy in LAC. On the one hand, this has been achieved by strengthening its cooperation with Latin American countries in multilateral partnerships. A “multilateral partnership” refers to a mode of interaction and structure in which a partnership is not established between two parties, but exists among multiple parties, that is, developing relationships with various countries within a multilateral framework or mechanism (Wang, 2018). For example, on October 18, 2018, at the Belt and Road Energy Ministers’ Meeting in Suzhou, Jiangsu Province of China, 17 countries, including Venezuela, issued a joint ministerial declaration establishing the Belt and Road Energy Partnership with China. On the other hand, partnerships emphasizing cooperation in specific fields or topics have emerged within the traditional bilateral partnerships between China and Latin American countries. For instance, the *Joint Statement of the People’s Republic of China and the Federative Republic of Brazil on Deepening the Comprehensive Strategic Partnership*, signed in April 2023, proposed the creation of a digital economic partnership, a sustainable development partnership, and a partnership based upon technology between companies in the two countries. Future research could analyze partnership diplomacy in comparison to other diplomatic tools practiced by China in LAC, including political party diplomacy, public diplomacy, people-to-people diplomacy, and urban diplomacy. Furthermore, a comparative analysis should be conducted on the partnership networks built by China in various regions.

6. References

- Biato O. J. (2010). A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (1993-2006). Fundação Alexandre de Gusmão.
- Borquez A., & Bravo C. (2020). Who are China's strategic economic partners in South America? *Asian Education and Development Studies*, 10(3): 445-456. doi: [10.1108/AEDS-09-2019-0153](https://doi.org/10.1108/AEDS-09-2019-0153)
- Cotterey A. (2021). The European Union and China: Partnership in Changing Times. *The European Union's Strategic Partnerships: Global Diplomacy in a Contested World*, 221-244, doi: [10.1007/978-3-030-66061-1_10](https://doi.org/10.1007/978-3-030-66061-1_10)
- Cui S. J. (2019). 中国和拉美关系转型的特征、动因与挑战 [The Characteristics, Drivers and Challenges of the Transitional Relation of China and Latin America]. *Journal of Renmin University of China*, 33(03): 95-103 (In Chinese). Available online: <http://xuebao.ruc.edu.cn/CN/Y2019/V33/I3/95>.
- Chen C. K. (2021). China in Latin America then and now: A systemic constructivist analysis of China's foreign policy. *Journal of Current Chinese Affairs*, 50(2): 111-136. doi: <https://doi.org/10.1177/18681026211034880>.
- Dong Y. B. (2019). On the Conceptual Analysis of the Reasons for and the Attitudes Towards the Academic Circle towards the Establishment of China's "Partnership Strategy." *Journal of Jiangnan Social University*, 21(03): 63-66 (In Chinese). doi: [10.16147/j.cnki.32-1569/c.2019.03.011](https://doi.org/10.16147/j.cnki.32-1569/c.2019.03.011)
- Dussel E. P. (2019). China's Recent Engagement in Latin America and the Caribbean: Current Conditions and Challenges. China Currents. Working paper. Available online: "https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/china/china-engagement-latin-america-and-caribbean.pdf" https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/china/china-engagement-latin-america-and-caribbean.pdf
- Dussel E. P. (2022). The New Triangular Relationship between the US, China, and Latin America: The Case of Trade in the Autoparts-Automobile Global Value Chain (2000–2019). *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(01): 60-82. doi: [10.1080/08853908.2019.1696256](https://doi.org/10.1080/08853908.2019.1696256)
- Envall H. D. P., & Hall I. (2016). Asian Strategic Partnership: New Practices and Regional Security Governance. *Asian Politics & Policy*, 8(01): 87-105. doi: <https://doi.org/10.1111/aspp.12241>
- Feng Z. P., & Huang J. (2014). China's Strategic Partnership Diplomacy: Engaging with a Changing World. *European Strategic Partnership Observatory*, (08): 18-19. Working paper. Available online: https://www.files.ethz.ch/isn/181324/China's%20strategic%20partnership%20diplomacy_%20engaging%20with%20a%20changing%20world%20.pdf

- Gerdel A., & Días J. (2021). *China y América Latina Una Asociación Estratégica Integral*. Ediciones CVEC.
- Gu W. (2016). 网状伙伴外交、同盟体系与“一带一路”的机制建设 [Network Partnership Diplomacy, Alliance System and the Building the Mechanism for the Belt and Road Initiatives]. *Journal of International Relations*, (06): 78-90 (In Chinese). http://www.lthink.com.cn/ViewArticle/html/Article_4FFA4A807C07BCF4B4EF9BFBD2A90C8B_39185.html
- Guan G. H. (2022). Thirty years of China–Russia strategic relations: achievements, characteristics and prospects. *China International Strategy Review*, 4(01): 21-38. doi: <https://doi.org/10.1007/s42533-022-00101-6>.
- Goodman L. W., & Schneider A. (2023). Conflict, Competition, or Collaboration? China and the United States in Latin America the Caribbean. In Aaron Schneider and Alessandro Golombiewski Teixeira, eds., *China, Latin America, and the Global Economy*, Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2023.
- Junior O. B. (2010). *A parceria estratégica sino-brasileira : origens, evolução e perspectivas (1993-2006)*. Fundação Alexandre de Gusmão.
- Ko S. (2006). Strategic partnership in a unipolar system: The Sino-Russian relationship. *Issues & Studies*, 42, 203-225.
- Liu H. L. (2015). From Alliance to Strategic Partnership: Connection and Differences. *Indian Ocean Economic and Political Review*, (05): 42-60 (In Chinese). doi: [10.16717/j.cnki.53-1227/f.2015.05.002](https://doi.org/10.16717/j.cnki.53-1227/f.2015.05.002)
- Li Q., & Ye M. (2019). China's emerging partnership network: what, who, where, when and why. *International Trade, Politics and Development*, 3(2): 66-81. doi: [10.1108/itpd-05-2019-0004](https://doi.org/10.1108/itpd-05-2019-0004)
- Men H. H. (2005). *Constructing a Framework for China's Grand Strategy: National Strength, Strategic Concept and International System*. Peking University Press (In Chinese).
- Men H. H. (2009). *Introduction to China's International Strategy*. Tsinghua University Press (In Chinese).
- Maher R. (2016). The Elusive EU-China Strategic Partnership. *International Affairs*, 92(04): 959-976. doi: [10.1111/1468-2346.12659](https://doi.org/10.1111/1468-2346.12659)
- Oviedo E. D. (2016). The Reality of Sino-Latin Relation. *Journal of Jiangsu Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 42(3). (In Chinese). doi: [10.16095/j.cnki.cn32-1833/c.2016.03.003](https://doi.org/10.16095/j.cnki.cn32-1833/c.2016.03.003)
- Portela C. (2011). The European Union and Belarus: Sanctions and Partnership? *Comparative European Politics*, 9, 486-505. doi: [10.1057/cep.2011.13](https://doi.org/10.1057/cep.2011.13)

- Qiu H. F., & Liang W. L. (2022). 中国—东盟全面战略伙伴关系中的合作外交 [China–ASEAN Cooperative Diplomacy within a Comprehensive Strategic Partnership]. *Contemporary International Relations*, 32(04): 100-119. Available online: <https://d.wanfangdata.com.cn/periodical/xdgjgx-e202204006>
- Renard T. (2016). Partnerships for effective multilateralism? Assessing the compatibility between EU bilateralism, (inter-)regionalism and multilateralism. *Cambridge Review of International Affairs*, 29(01): 18-35. doi: <https://doi.org/10.1080/09557571.2015.1060691>
- Strüver G. (2017). China's Partnership Diplomacy: International Alignment Based on Interests or Ideology. *The Chinese Journal of International Politics*, 10(01), 31-65. doi: [10.1093/cjip/pow015](https://doi.org/10.1093/cjip/pow015)
- Sun X. F., & Ding L. (2017). 伙伴国类型与中国伙伴关系升级 [Explaining the Upgrading of China's Partnership: Pivot Partners, Broker Partners and Beyond]. *World Economics and Politics*, (02): 54-76 (In Chinese). Available online: http://ejournaliwep.cssn.cn/qkjj/sjjjyzz/2017nd2q_8212/201704/t20170407_4353715.shtml
- Telias D. (2021). El orden liberal, China y América Latina. *China y América Latina: claves hacia el futuro*. Edición de Jorge Sahd.
- Wang G. F., & Hu J. L. (2005). On Jiang Zemin's Diplomatic Strategy of Partnership. *Socialism Studies*, (03): 122-124 (In Chinese). doi: [1001-4527\(2005\)03-0122-03](https://doi.org/10.1001-4527(2005)03-0122-03)
- Weber K. (2007). *Governing Europe's Neighbourhood: Partners or Periphery?*. Manchester University Press.
- Wang Z. (2018). Great Power Diplomacy with Chinese Characteristics in the New Era: New Evolution and Characteristics of Partnership Diplomacy (2013-2017). *Contemporary World and Socialism*, (04): 167-175 (In Chinese). doi: [10.16502/j.cnki.11-3404/d.2018.04.021](https://doi.org/10.16502/j.cnki.11-3404/d.2018.04.021)
- Xie W. Z. (2019). Review on China-Venezuela's Bilateral Relations in the 70th Anniversary of the P. R. C. *Journal of Latin American Studies*, 41(05): 19-41 (In Chinese). Available online: https://kns.cnki.net/kcms2/article/abstract?v=smPsKIJgVaCRcaQAup2NjpuwR2N_v2jIL2MFQFSniUi3Vj0_HEDrs9LptEtYbGUUXhYdnGVcPKQ6cUxXWzzSEcX1qsekKeogKy9IU17R3TscPFJ5UItQKUNkm5Czgg9nd3L2jN02ZZfwisldqKvSQ==&uniplatform=NZKPT&language=CHS
- Xu Yanran. (2017). *China's Strategic Partnerships in Latin America: Case Studies of China's Oil Diplomacy in Argentina, Brazil, Mexico, and Venezuela, 1991–2015*. Lanham: Lexington Books.
- Xinhua. (2019). China, Suriname establish strategic partnership of cooperation. http://www.xinhuanet.com/english/2019-11/27/c_138587311_2.htm.

- Yu L. (2015). China's strategic partnership with Latin America: a fulcrum in China's rise. *International Affairs*, 91(05): 1047-1068. doi: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12397>
- Yu L. (2016). China-Australia Strategic Partnership in Context of China's Grand Peripheral Diplomacy. *Cambridge Review of International Affairs*, 29(02): 740-760. doi: [10.1080/09557571.2015.1119424](https://doi.org/10.1080/09557571.2015.1119424)
- Zhao C. Y. (2014). 浅论20世纪90年代中国与巴西的战略伙伴关系 [An Introduction to the Strategic Partnership between China and Brazil in the 1990s]. *Journal of Latin American Studies*, 36(06): 60-65 (In Chinese). Available online: <http://ldmz.cbpt.cnki.net/WKH3/WebPublication/wkTextContent.aspx?colType=4&yt=2014&st=06>
- Zhou Y. Q. (2016). When Partners Meet Allies: Interaction between China's Partnership Network and U.S. Alliance System. *Global Review*, 8(05): 21-39 (In Chinese).
- Zheng B. W., & Sun H. B., & Yue Y. X. (2009). Review and Reflections on the Sino-Latin American Relations 1949-2009. *Journal of Latin American Studies*, 31(S2): 3-17 (In Chinese). doi: [10.13851/j.cnki.gjzw.201605002](https://doi.org/10.13851/j.cnki.gjzw.201605002)
- Zapata S., & Martínez-Hernández A. A. (2020). La política exterior latinoamericana ante la potencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China. *Colombia Internacional*, (104): 63-93. doi: <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.03>

LA EXPLORACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS EN EL CASO DE LAS ISLAS MALVINAS DE 1995 A 2022

HYDROCARBON EXPLORATION IN THE CASE OF THE MALVINAS ISLAND FROM 1995 TO 2022

Lilián Berardi¹

ORCID: 0000-0002-7961-1810



RESUMEN

Este trabajo tiene por objetivo analizar el proceso de exploración de hidrocarburos en las islas Malvinas llevado adelante por el Reino Unido de 1995 a 2022. En relación con esto, la cuestión de las islas Malvinas refiere a una controversia entre el Gobierno argentino y el británico por la soberanía sobre las islas Malvinas e islas del Atlántico Sur, los espacios marinos circundantes, que incluyó también, el petróleo y el gas. En este sentido, dichos recursos, alojados en la plataforma submarina de las islas, constituyeron foco de interés de larga data. En los años noventa el Gobierno británico autorizó la llegada de empresas transnacionales para realizar actividades de exploración y, posible explotación, en un área aún bajo disputa internacional. En este contexto, el Estado argentino reconoció a estos espacios insulares y marítimos como parte integrante de su territorio nacional y, en consecuencia, rechazó la presencia de estas compañías y declaró sus actividades ilegales.

Palabras clave: Argentina; cuestión Malvinas; exploración; hidrocarburos; Reino Unido; soberanía



ABSTRACT

This paper aims to analyze the hydrocarbon exploration process in the Malvinas Islands carried out by the United Kingdom from 1995 to 2022. In relation to this, the question of the Malvinas Islands refers to a dispute between the Argentine and British governments over sovereignty over the Malvinas Islands and islands of the South Atlantic, the surrounding marine spaces, which also includes oil and gas. In this sense, these resources hosted on the islands' submarine shelf were a long-standing focus of interest. In the 1990s, the British government authorized the arrival of

1 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Investigadora y becaria. Doctoranda y Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Correo electrónico: liliannoeliab@hotmail.com

Lilián Berardi



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

transnational companies to carry out exploration activities and possible exploitation in an area that is still under international dispute. In this context, the Argentine State recognized these insular and maritime areas as an integral part of its national territory and, consequently, rejected the presence of these companies and declared their activities illegal.

Keywords: Argentina; exploration; hydrocarbons; Malvinas question; sovereignty; United Kingdom

Introducción

Este trabajo tiene por objetivo analizar el proceso de exploración de hidrocarburos en las islas Malvinas que realizaron el Reino Unido (RU) desde 1995 hasta el 2022. En relación con esto, la cuestión de las islas Malvinas refiere a una controversia entre los Gobiernos argentino y británico por la soberanía sobre las islas Malvinas e islas del Atlántico Sur, los espacios marinos circundantes y los recursos naturales como el petróleo y el gas. Esto fue reconocido por la Resolución N.º 2065 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AGONU) en 1965. Al mismo tiempo, dicha resolución instó a las partes a negociar para encontrar una solución pacífica respetando los intereses de la población de las islas. Al respecto, la ONU les reconoció a las islas Malvinas² la plausible aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (1960). En ese sentido, estableció que se trató de un caso colonial especial y particular diferente de otros típicos de descolonización.

En este marco, desde los años setenta el Gobierno británico comenzó a mostrar mayor interés en los hidrocarburos alojados en la plataforma submarina de las islas Malvinas. En consonancia con esto, autorizó a un conjunto de empresas transnacionales, que fueron cambiando con el tiempo, a desarrollar actividades de exploración en esa zona del Atlántico Sur; desconociendo, que esta se encuentra sometida a una controversia aún pendiente de solución. Por su parte el Gobierno argentino instó a reanudar las negociaciones por la soberanía y rechazó la presencia de estas compañías. Por consiguiente, este artículo propone esbozar una respuesta a la pregunta: ¿cómo fue el proceso de exploración de hidrocarburos que realizó el RU en las islas Malvinas desde 1995 hasta el 2022? ¿Cuáles medidas accionó el Estado argentino frente a estas actividades?

En este escrito se entiende que la industria de los hidrocarburos se divide, por lo general, en tres fases: *upstream*, *midstream* y *downstream*. En esta línea:

2 En el presente trabajo se utiliza la denominación islas Malvinas que es la empleada por la República Argentina.

El sector *upstream* incluye las actividades de exploración y producción, el sector *midstream* se encarga del transporte y el almacenamiento y, finalmente el sector *downstream* abarca la refinería del petróleo crudo, el procesamiento y purificación del gas natural, así como la venta, marketing y distribución de los derivados (Dussort, 2018, p. 59).

El diseño metodológico de este artículo es de tipo cualitativo. En ese sentido se utilizaron fuentes primarias como documentos públicos, declaraciones de primeros ministros británicos y de cancilleres argentinos, documentos publicados por el Foreign Office (FO) e información disponible sobre las empresas. En cuanto a las fuentes secundarias se consultaron libros, publicaciones académicas y de investigación afines a la temática estudiada. En lo concerniente a las técnicas de análisis de la información, se utilizó el análisis de documentos para interpretar el corpus empírico recolectado.

Este trabajo se dividió en cinco apartados. En el primero se describen las características principales de las islas Malvinas. El segundo presenta un breve recorrido de los principales hitos de la controversia de soberanía entre Argentina y RU. En el tercer apartado se mencionan las primeras exploraciones británicas en las islas y las regulaciones vinculadas a estas actividades en la zona. El cuarto apartado analiza la concesión de las licencias de exploración a las empresas transnacionales que operan alrededor de las Malvinas y sus consecuencias para Argentina. En quinto y último lugar, se esbozan algunas conclusiones finales.

Características de las islas Malvinas

Las islas Malvinas comprenden dos islas principales, la isla Soledad al este, y la Gran Malvina al oeste, e islas menores e islotes como el grupo de las Sebaldes, isla Borbón, isla María, islas de los Lobos Marinos, isla Bouganville, isla Águila, isla Pelada, isla Trinidad, isla Keppel, isla Guijarro, isla del Pasaje, isla de Goicoechea, entre otras. Estos archipiélagos se encuentran en el océano Atlántico Sur, aproximadamente a 600 km al este de las costas patagónicas (Parica, 2018).

Esta región se caracteriza por poseer un clima marítimo y frío, los vientos son intensos con una velocidad de 25 km por hora durante todo el año y con tempestades frecuentes. En general, la vegetación es de tipo esteparia herbácea y no se observan especies arbóreas autóctonas, salvo algunos plantados por el hombre contiguo a las estancias. En relación con esto: “El pasto tussock, característico de las islas, crece en las costas y puede llegar a superar los dos metros de altura, ofreciendo refugio a diversos animales” (Mendía, Anselmi, y Negro, 2008, p.878).

Existen algunas pequeñas lagunas y lagos de poca profundidad. Las costas se presentan en forma de acantilados y son irregulares, con valles fluviales hundidos y penetrados por el mar. Sobre el estrecho de San Carlos y en la Bahía Agradable, entre otros sitios, se ubican playas de declive suave.

Las aguas de las Malvinas albergan una gran variedad de mamíferos marinos que pertenecen a dos grupos principales. Por un lado, los cetáceos como las ballenas, los delfines y las marsopas; por otro, los pinnípedos, como las focas. A su vez, las islas registran una rica variedad de aves, entre ellas avutardas, caranchos, cormoranes, gansos, patos y gaviotas. Otra especie de interés que habita las islas son los pingüinos, en particular el pingüino rey, el pingüino penacho amarillo y el pingüino de Magallanes.

De acuerdo con estudios históricos, el único mamífero terrestre autóctono de las Malvinas fue el llamado zorro grande o aguará guazú. Sin embargo, fue considerado una plaga para la ganadería ovina y se extinguió durante la segunda mitad del siglo XIX.

Las islas Malvinas se localizan en la plataforma continental argentina, en el sur de la placa Sudamericana. En relación con esto, las islas se encuentran rodeadas por cuatro cuencas sedimentarias interconectadas de origen Mesozoico Cenozoico; la cuenca de la meseta de las Malvinas al este, la cuenca de las Malvinas sur, la cuenca de las Malvinas al oeste y la cuenca de las Malvinas al norte. Antes de la primera campaña de exploración se disponía de pocos datos sobre los sedimentos de los fondos marinos y las zonas aledañas (Perry, 2005).

Principales hitos de la controversia de la soberanía entre Argentina y el Reino Unido sobre las islas Malvinas

Desde el año 1833, tras la invasión británica a las islas y el despojo de la comunidad asentada, tuvo lugar el histórico reclamo por la restitución del ejercicio efectivo de la soberanía sobre estos territorios insulares y marítimos. Al respecto, el Estado argentino les reconoció a las islas Malvinas, las islas Georgias del Sur y las islas Sandwich del Sur, sus espacios marinos y los recursos naturales alojados como integrantes de su territorio nacional. En esa línea, la Constitución Nacional argentina (1994) ratificó la legítima e imprescriptible soberanía sobre estos territorios y su recuperación como un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.³

3 Las islas Malvinas forman parte de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur.

Dentro del esquema británico las islas Malvinas (Falkland Islands, la denominación británica) forman parte de los Territorios británicos de ultramar (British Overseas Territories, BOT, por sus siglas en inglés).⁴ Estos no son considerados parte integrante del territorio nacional británico, aunque reconocen la figura del rey –o la reina– como su soberano, sus autoridades emanan de la voluntad de la Corona y del Parlamento británico. En el caso de las islas Malvinas tienen un gobernador que es designado por la Corona británica.

A partir de la aprobación de la Resolución N.º 2065, ambos Gobiernos comenzaron las negociaciones para encontrar una solución a dicha controversia. Al respecto, un hito relevante fue el borrador del Memorandum de Entendimiento (1968), en el cual se contempló el reconocimiento de la soberanía argentina por parte del Gobierno británico sobre las islas. Sin embargo, el FO decidió no firmar este documento, principalmente por la persistente oposición del denominado *lobby* isleño⁵ (Gamba, 2016).

Durante los años setenta, se suscribió la Declaración Conjunta sobre comunicaciones (1971) que permitió establecer una conexión aérea entre Río Gallegos (Argentina) y Puerto Argentino (Malvinas). En consonancia con esto, la Fuerza Aérea Argentina construyó un aeródromo provisional (1972) y la compañía Líneas Aéreas del Estado (LADE) estableció el servicio aéreo.

De la misma forma, esta Declaración buscó estrechar los vínculos culturales, sociales y económicos entre la ciudadanía isleña y argentina continental. El Gobierno argentino otorgó becas a la población isleña para estudiar en el territorio continental, envió maestras argentinas para enseñar el idioma español, estableció comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas (Lanús, 1984). En ese sentido, se proporcionaron servicios de salud de traslado y asistencia médica gratuita en el Hospital Británico (Caplan y Eissa, 2015). A su vez, los yacimientos petrolíferos fiscales (YPF), proporcionó combustible y lubricantes a las islas, y Gas del Estado suministró gas licuado (Silenzi de Stagni, 1982).

En relación con la soberanía ambos Gobiernos discutieron diferentes propuestas como paso previo a una solución de la disputa; entre estas, la posibilidad de establecer un condominio anglo-argentino en las Malvinas, una administración

4 Los Territorios británicos de ultramar forman catorce jurisdicciones territoriales, en su mayoría islas; de estos, diez se encuentran incluidos en la lista de territorios no autónomos de las Naciones Unidas como pendientes de descolonización.

5 Este grupo ejerció una fuerte presión sobre el Parlamento y los medios de prensa británicos, logrando obstaculizar un acuerdo con Argentina referido a la soberanía de las islas. Este *lobby* estaba compuesto por personas que compartían intereses políticos y económicos vinculados a las islas Malvinas.

conjunta y un retroarriendo. Sin embargo, ninguna de estas fórmulas prosperó y las relaciones bilaterales se fueron desgastando.

Finalmente, en 1982 se produjo el conflicto del Atlántico Sur⁶, las negociaciones fueron suspendidas y se rompieron los vínculos diplomáticos. Este trágico hecho significó un punto de inflexión para la cuestión de las Malvinas. Desde la perspectiva de Londres, el enfrentamiento armado cambió todo lo relativo a la cuestión de la soberanía de las Malvinas; y desde entonces “cerraron el capítulo de la soberanía como si con su triunfo militar hubiesen adquirido un derecho definitivo e indiscutible” (Ortiz de Rosas, 2011, p. 379).

Mediante la firma de los denominados Acuerdos de Madrid I y II, suscriptos en 1989 y 1990 respectivamente, se normalizaron las relaciones diplomáticas, se estableció el cese de las hostilidades de todo tipo, se estimularon las relaciones comerciales y financieras; se eliminó la zona de protección alrededor las islas, entre otros (Bologna, 1998).

En relación con esto, ambos Gobiernos acordaron dialogar bajo el denominado paraguas de soberanía⁷. Si bien el tema central de la cuestión que recae en la negociación de soberanía estuvo paralizado, se avanzó sobre acuerdos bilaterales vinculados a los asuntos económicos.⁸ En 1995 se suscribió la Declaración Conjunta de Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental, se creó una Comisión de Hidrocarburos que buscó favorecer la cooperación para desarrollar actividades de exploración y explotación en un área especial. No obstante, este instrumento nunca se aplicó por discrepancias entre las partes.

El Gobierno argentino propuso diferentes alternativas a su par británico para la solución de la controversia, como la soberanía compartida, el condominio y el arbitraje internacional. Sin embargo, su par británico a través del canciller, Malcolm Rifkind (1995-1997), manifestó no estar preparados para discutir la posibilidad de transferir o compartir la soberanía de las islas (Bologna, 1998).

Con el ascenso del primer ministro Tony Blair (1997-2007), la opinión pública pensó que la administración laborista sería proclive al diálogo con Argentina por las islas. Sin embargo, el *Foreign and Commonwealth Office* reiteró su compromiso de proteger los deseos de la comunidad isleña y defender el derecho a

6 En la presente investigación no se desarrolla este conflicto. Existe una extensa bibliografía que aborda las diferentes aristas de este hecho de la historia. Para un mayor desarrollo, ver el Informe Rattenbach (2012).

7 Consiste en un instrumento jurídico que les permitió a las partes mantener un reclamo territorial para reservar sus respectivas posiciones de soberanía y avanzar en otras áreas de interés (Romero, 2012).

8 En 1990 se firmó la Declaración Conjunta sobre Conservación de Recursos Pesqueros.

la libre determinación.⁹ Al mismo tiempo, el funcionario británico destacó su intención de “fomentar las buenas relaciones con la Argentina, una nación muy importante y socio comercial del Reino Unido” (La Nación, 1998).

En el año 2003, la nueva administración presidencial en Argentina (Néstor Kirchner, 2003-2007) buscó respaldos a la causa de las Malvinas en diferentes ámbitos multilaterales como la ONU, como así también, en los foros regionales. En relación con esto, Simonoff (2022) explicó que las administraciones kirchneristas¹⁰ tuvieron la tarea de latinoamericanizar la cuestión de las Malvinas. De esta forma, se dejó de lado la estrategia de los años noventa y, a través de la instancia bilateral, se instó al Gobierno británico a reabrir las negociaciones para alcanzar una solución definitiva.

En ese contexto el Estado argentino adoptó una estrategia más reaccionaria frente a la presencia de las empresas extranjeras en la zona bajo disputa. En esa línea se dio por terminada la declaración bilateral sobre hidrocarburos de 1995, se aprobó la Resolución N.º 407 (2007)¹¹, el Decreto N.º 256 (2010)¹², se sancionó la Ley N.º 26.659 (2011), que fijó las condiciones para la exploración y explotación de los hidrocarburos, y anunció sanciones para aquellas sociedades que incumplan las normativas vigentes. En relación con esto, la Secretaría de Energía, durante los años 2012, 2013 y 2015 aprobó un conjunto de resoluciones donde se sancionó y declaró ilegales las actividades de diversas compañías extranjeras que operaban alrededor de las Malvinas sin la autorización.

Una cuestión que generó nuevas rispideces entre ambos Gobiernos fue una consulta a la ciudadanía de las islas, en el año 2013, por parte de las autoridades coloniales isleñas y que fue respaldada por el primer ministro británico David Cameron (2010-2016). Este acontecimiento fue rechazado por el Gobierno argentino que sostuvo que la población isleña procede de aquellos británicos que fueron trasladados por la potencia ocupante. En relación con esto, Kohen (2013) explicó:

Este puro ejercicio propagandístico no alterará en nada la situación existente. Las Islas Malvinas continuarán siendo consideradas por las Naciones Unidas como un territorio sujeto a descolonización. No es la potencia

9 La ONU ya se había expedido sobre este asunto argumentando que en las islas Malvinas no existió un pueblo para atribuirse ese derecho.

10 Se hace referencia a los gobiernos argentinos de Néstor Kirchner y a los dos mandatos presenciales de Cristina Fernández (2007-2015).

11 Esta resolución prohibió la inscripción en el Registro de Empresas a aquellas firmas que formen parte o mantengan una relación con aquellas que desarrollen actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en la plataforma continental argentina sin un permiso pertinente.

12 Esta normativa estableció que todo buque que transitara entre puertos argentinos y las islas del Atlántico Sur, o atravesare aguas jurisdiccionales debía solicitar permiso a las autoridades argentinas

administradora quien decide sobre la manera de poner fin a una situación colonial y si el territorio debe cesar de estar inscripto en la lista de “territorios no autónomos” de la ONU.

Más tarde, el 13 de setiembre del 2016 y, en el marco de una denominada política de deshielo, el Gobierno argentino y su par británico firmaron un Comunicado Conjunto que resaltó “la intención de ambas partes de remover obstáculos en áreas tales como la pesca e hidrocarburos en el Atlántico Sur, generará nuevas oportunidades de cooperación y de utilización racional de los recursos naturales de las islas” (MRECIC, 2016)¹³. Este nuevo capítulo de acercamiento bilateral propició la cooperación científica en la Antártida, la realización de reuniones del Subcomité Científico de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur, y también se avanzó en el proceso de identificación de los soldados argentinos en Darwin, a través de la firma del Plan de Proyecto Humanitario.

Más allá de esto, la primera ministra británica, Theresa May (2016-2019), insistió en que la posición del RU sobre la soberanía no había cambiado, aunque destacó que hubo una mejora en las relaciones con Argentina. En sintonía con esto, se acordó un vuelo semanal de la aerolínea LATAM desde São Paulo (Brasil) a las Malvinas con una parada mensual en Córdoba¹⁴ (Argentina) (DW, 2018).

En este contexto cabe resaltar el acuerdo comercial suscripto entre el RU y la Unión Europea (UE) como consecuencia del proceso conocido como *Brexit*¹⁵ donde las islas Malvinas y todos los territorios de ultramar quedaron excluidos. Este hecho repercutió en la economía isleña ante la falta de ayuda financiera proveniente de la UE y, a su vez, en las restricciones de acceso de sus productos por medio de cuotas de exportación o pago de aranceles para ingresar al mercado europeo.

En el 2019, luego del cambio del signo político en la administración presidencial argentina (Alberto Fernández, 2019-2023), se retomó la política dirigida a dificultar las acciones británicas en las islas, en particular hacia los hidrocarburos. En ese sentido, la Secretaría de Energía sancionó a nuevas compañías vinculadas a la exploración de hidrocarburos en la cuenca norte de las Malvinas, y las inhabilitó para operar en zonas próximas. En relación con esto, el Gobierno argentino sancionó la Ley N.º 27.557 que estableció la demarcación del límite

13 Este documento fue firmado por el Ministro de Estado para Europa y las Américas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Commonwealth, Alan Duncan, y el vicescanciller argentino Carlos Foradori.

14 Luego esta conexión aérea fue suspendida por el Gobierno argentino.

15 La salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE) fue decidida por la ciudadanía británica, mediante referéndum, el 23 de junio del 2016, con un 51,9 % de los votos. En el año 2019, se firmó el acuerdo posterior al *Brexit* entre el RU y la UE.

exterior de la plataforma continental argentina para consolidar sus derechos soberanos sobre estos espacios y la extracción de sus recursos.

Las primeras exploraciones en las Malvinas y las regulaciones de las actividades exploratorias

Durante los años setenta, el Gobierno británico se interesó en los potenciales recursos naturales localizados en la plataforma submarina alrededor de las Malvinas. En ese sentido, un equipo encabezado por el profesor *Griffiths*, de la Universidad de Birmingham, llevó a cabo investigaciones geológicas y trabajos de prospección sísmica que le permitieron adquirir conocimientos sobre las cuencas sedimentarias de las islas. El trabajo de *Griffiths*¹⁶ identificó la cuenca al oeste de las Malvinas como el área más prometedora para los yacimientos de hidrocarburos, como así también indicó la relevancia de las reservas de petróleo y gas en la cuenca sedimentaria de Magallanes contigua a la provincia de Tierra de Fuego.

En relación con lo anterior, el informe realizado por *Lord Shackleton*¹⁷ expuso que las islas Malvinas se encuentran rodeadas por recursos inexplorados de proteínas, petróleo, algas marinas, entre otros. De la misma forma, este documento recomendó contar con la cooperación argentina para desarrollar las actividades de exploración y, posible explotación, de gas y petróleo en áreas circundantes de las islas (*Greño Velasco, 1977*).

Si bien las grandes sociedades como *Shell* y *British Petroleum* (BP) mantuvieron contactos informales con el Departamento de Energía (DE) británico y con el FO, les preocupaba que la zona en cuestión se encontraba bajo una disputa de soberanía. En relación con esto, dichas empresas creían que la exploración de gas y petróleo en los subsuelos de las Malvinas sin un acuerdo entre los dos Estados podría dar lugar a problemas legales e incluso afectar sus negocios en América Latina (*Livingstone, 2020*).

En este marco, el DE británico actuó como defensor tanto de las compañías petroleras británicas, como de los intereses de su gobierno. Al mismo tiempo, presionó para que GB, en las negociaciones con Argentina, resguardara sus reclamos sobre los espacios marítimos de las islas (*Livingstone, 2020*).

16 *Geology of the region around the Falkland Islands*, conocido como informe Griffiths, fue entregado al Gobierno británico el 18 de marzo de 1975.

17 En 1976 se publicó el informe titulado *Economic Survey of the Falkland Islands*.

En 1975, las autoridades coloniales isleñas recibieron cerca de 49 solicitudes de compañías petroleras de diversas nacionalidades para la prospección en tierra y en alta mar. Ese mismo año, “el Boletín del Servicio Geológico del gobierno de los Estados Unidos informó que la plataforma continental argentina contenía un estimado de 200 mil millones de barriles de petróleo” (Ellerby, 1990, p. 92).

En consonancia con esto, en la Cámara de los Lores del Parlamento británico y en el marco de un debate sobre la conservación de los recursos vivos antárticos, se hizo referencia a la posible existencia de los recursos petroleros en la plataforma continental de las islas. En esa línea se insistió en la importancia de estos recursos, entre otros que contiene esta zona del Atlántico Sur (UK Parliament, House of Lords, 1980).

En 1991 las autoridades coloniales isleñas aprobaron una ordenanza sobre la plataforma submarina de las islas (*Continental Shelf Ordinance*) con la finalidad de delimitar la exploración dentro de un área designada. Al mismo tiempo, el gobernador colonial isleño aprobó una proclama donde se delimitó la extensión de esta plataforma que se extiende a una distancia de 200 millas marinas desde las líneas de base.

En relación con esto, se designó a la *British Geological Survey* (BGS) como asesor en este proceso y, a su vez, contaron con la asistencia de economistas de la Universidad de Aberdeen. De la misma forma, se elaboró un borrador para la tributación de los posibles ingresos provenientes del petróleo.

En este contexto, el FC supervisó la concesión de licencias de exploración de petróleo y gas en las islas Malvinas. Las personas funcionarias del DE brindaron asesoramiento técnico y apoyo a las autoridades isleñas. Al mismo tiempo, ayudaron a garantizar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades internacionales en relación con la exploración petrolera conforme a los estándares británicos.

En noviembre de 1993, las autoridades isleñas distribuyeron un folleto denominado: *The Falkland Islands and Oil*, destinado a informar sobre temas legales, económicos y políticos a la población isleña. Un año más tarde, se elaboró el informe *Oil Development Strategies for the Falkland Islands*, el cual se distribuyó entre la comunidad isleña. Al mismo tiempo, facilitaron la divulgación de los diversos documentos y de las deliberaciones del consejo en la prensa local (Armstrong and Forbes, 1997).

En este marco, la administración isleña publicó *Offshore Minerals Ordinance* (1994) para establecer las condiciones de exploración y explotación de

minerales en la plataforma submarina de las islas. En el mismo sentido, aprobaron *Offshore Petroleum (Licensing) Regulations* en 1995 con el objetivo de regular la concesión de las licencias para la exploración y explotación en las zonas designadas.

En la etapa previa al otorgamiento de las licencias, las empresas titulares debieron designar a una compañía operadora y esta debió ser aceptada por el gobernador isleño. La firma operadora se encargó de organizar, supervisar y tomar la responsabilidad de todas las actividades, desde el estudio, abandono o reinicio de la perforación del pozo. La ejecución de todas estas actividades requería de la autorización del gobernador; como para cualquier cesión de licencia.

Las autoridades isleñas manifestaron que estaban abiertas a recibir solicitudes de empresas y consorcios de todo el mundo. Luego esas serían sometidas a una evaluación técnica y financiera por el Departamento de Recursos Minerales isleño. Acerca de la participación de las empresas petroleras argentinas expresaron que existían pocas probabilidades de otorgar una adjudicación si el grupo solicitante comprendía más del 49 % de intereses argentinos ([Department of Mineral Resources, 2022](#)).

En 1992, el RU autorizó al consejo legislativo isleño para efectuar una licitación de prospección sísmica en las cuencas marinas de las islas. Como resultado de esto, se otorgaron licencias a dos compañías, una inglesa y otra de capitales mixtos: *Spectrum Energy and Information Technology* y *Geco-Prakla*. En ese sentido, entre los años 1993 y 1994 *Geco-Prakla* y *Spectrum* adquirieron datos sísmicos de reconocimiento regional con un total combinado de 15.558 km. En 1995 *Spectrum* adquirió datos sísmicos de la zona norte de las islas que comprendió 3.650 km ([Armstrong and Forbes, 1997](#)).

En paralelo, la *Falkland Islands Development Corporation* (FIDC) elaboró un programa donde se estipularon las diferentes etapas de este proceso industrial y se preveían los plazos de tiempo para cada una de estas. En relación con lo anterior, se llamó a una ronda de licitación que comenzó en octubre de 1995 y se cerró en julio de 1996 donde se ofrecieron licencias de exploración y producción.

Las licencias de exploración les permitirían a las empresas adquirir datos sísmicos, magnéticos y geoquímicos de los fondos marinos. Los titulares de dichas licencias estaban obligados a proporcionarle al gobernador copias de todos los datos obtenidos. Las licencias de exploración no eran específicas de un área y podían aplicarse a toda el área designada (o áreas más pequeñas, según lo acordado) ([Department of Mineral Resources, 2022](#)).

Las actividades realizadas en el marco de una licencia de exploración solo podían extenderse a una zona de licencia de producción con el consentimiento del titular de la licencia de producción. En caso de que el titular de una licencia de producción utilizara a un tercero para obtener datos en su nombre dentro de la zona de su licencia, debía asegurarse de que el tercero fuera titular de una licencia de exploración.

Respecto a las licencias de producción, estas se pueden dividir en dos tipos. Por un lado, las licencias de producción producto de la ronda competitiva que fueron expedidas como resultado de un proceso de licitación en 1996. Por otro, las licencias de producción de puertas abiertas emitidas como resultado de negociaciones individuales desde el 2001 ([Department of Mineral Resources, 2022](#)).

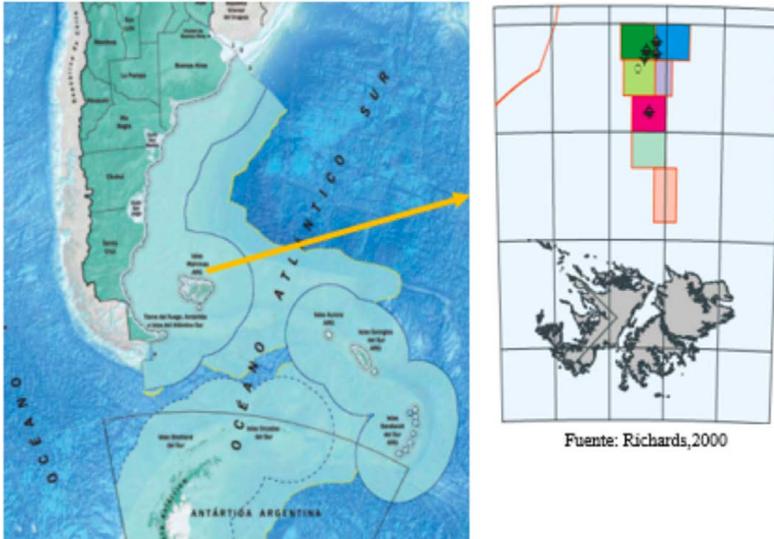
La concesión de las licencias de exploración y las empresas

La primera ronda de licitación tuvo lugar entre octubre de 1995 y julio de 1996. En esta oportunidad se ofrecieron 19 tramos: 12 en la cuenca norte y siete en la cuenca sur de las islas; sin embargo, los del sur no fueron tomados por ninguna de las empresas. Cabe resaltar que la oferta presentada por la alianza entre British Gas y la compañía YPF no resultó exitosa. En esta línea las zonas adjudicadas fueron divididas en parcelas con un total de siete parcelas, tal y como se observa en la figura 1.

Como resultado de esto se otorgaron siete licencias de exploración en la cuenca norte de las Malvinas a catorce compañías entre operadoras y sus socias: la estadounidense *Amerada Hess Falkland Islands*, la angloholandesa *Shell Production and Development Ltd.*, la firma británica *Lasmo International Ltd.*, la compañía *International Petroleum Corporation* de Canadá y, por último, la británica *Desire*, como operador con el cien por ciento, según puede observarse en la tabla 1.

Durante el año 1998 se desarrolló la primera campaña de perforación en la cuenca norte de las Malvinas de forma consecutiva. Para reducir los costos, las compañías operadoras formaron un consorcio denominado *Falklands Offshore Sharing Agreement* (FOSA) y contrataron a la plataforma de exploración semi-submarina *Borgny Dolphin*. En el acuerdo FOSA, cada sociedad asumió la responsabilidad de una parte del trabajo conjunto. En este sentido, *Amerada Hess* se encargó de los servicios de perforación; *Lasmo* gestionó la base de operaciones y suministros, y trabajos ambientales; *Shell* manejó lo concerniente a salud y cuestiones de seguridad, aviación y trabajo de inspección del sitio. Por último, *Lasmo* y *Amerada* se ocuparon de las finanzas y los impuestos ([Richards, 2000](#)).

Figura 1. Mapa de la Argentina Bicontinental y sus espacios marítimos, 2019



(*) Localización de las islas Malvinas en el Atlántico Sur (izquierda) y las parcelas en la cuenca norte (derecha). Fuente: Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA). <http://plataformaargentina.gov.ar/es/mapa-de-la-republica-argentina-bicontinental-y-sus-espacios-maritimos> y Richards (2000).

Tabla 1. Número de licencias otorgadas, compañías, y fecha de pozos perforados en la cuenca norte durante la primera campaña de exploración. 1998

Licence	Operator	Partners	Spud date
PL001	Amerada Hess	Fina Exploration Atlantic BV, Murphy South Atlantic Oil Company, Teikoku Oil Co Ltd, Argos Evergreen Ltd.	27/4/1998
			13/10/1998
PL002	Shell	Agip Exploration BV.	4/7/1998
			1/11/1998
PL003	Lasmo	Clyde Expro plc and Desire Petroleum Ltd.	6/6/1998
PL004	Lasmo	Clyde Expro plc and Desire Petroleum Ltd.	
PL005	International Petroleum Corporation	Sands Petroleum AB.	16/9/1998
PL006	Desire Petroleum		
PL007	Desire Petroleum		

Fuente: Department of Mineral Resources (2022).

Si bien la creación de FOSA sirvió para reducir los costos, las empresas atravesaron algunos inconvenientes. Como los operadores compartían una sola plataforma y los costos del alquiler diario no tuvieron mucho tiempo para analizar los resultados de los pozos antes de la siguiente perforación. Este problema se vio agravado por el hecho de que los sitios de perforación habían sido elegidos con seis meses de anticipación. Esta situación les quitó la posibilidad de elegir ubicaciones nuevas en función de los resultados de los pozos conforme se perforaban (Richards y Hillier, 2000).

Durante esta primera campaña, los pozos tuvieron entre 2500 a 3000 m de profundidad. La mayoría de las perforaciones se realizaron a menos de 38 km uno del otro en el norte de la cuenca. Como resultados, la campaña demostró la existencia de al menos dos sistemas de hidrocarburos en funcionamiento, y cinco de los pozos mostraron la presencia de hidrocarburos.

En el año 1998, a causa del desplome del precio internacional del petróleo, algunos operadores se retiraron de la zona como fue el caso de la compañía *Shell*. Otras sociedades decidieron ceder sus licencias a sus socias menores como la estadounidense *Amerad Hess* y la inglesa *Lasmo*, que pasaron sus licencias a *Argos* y *Desire*, respectivamente (MacAulay, 2015).

Desde el año 2000, el Departamento de Recursos Minerales de las islas estableció una política de licencias puerta abierta para facilitar una mayor exploración de la zona. De esta forma, las autoridades isleñas otorgaron diez licencias de exploración en el área sur al consorcio denominado *The Falklands Hydrocarbon Consortium*, integrado por tres compañías: la inglesa *Global Petroleum Ltd.*, las australianas *Hardman Resources Ltd.* y *Falkland Islands Holdings*.

En relación con esto, la *Global Petroleum Limited* adquirió una participación del 50 % y el grupo petrolero *Hardman Resources* del 30 %. Junto a estas dos compañías y, con una participación del 20 %, estaba la principal entidad comercial de las islas, la *Falkland Islands Company*. Para financiar las siguientes fases de exploración, los socios acordaron en el 2004 reestructurar la empresa como *Falkland Oil and Gas Ltd.* (FOGL).

En virtud de este acuerdo, la FOGL poseía el 75 % del área de la licencia. De esta forma, en diciembre del 2004, las autoridades isleñas le concedieron a FOGL otras licencias en la cuenca marina este. A diferencia de la otra superficie *Hardman Resources* no se asoció en estas nuevas licencias. La compañía FOGL tenía su sede principal en Londres, y sus acciones cotizaban en la bolsa de valores alternativas de dicha ciudad (Off Shore, 2006).

Entre los años 2004 y 2005, se otorgaron licencias a la compañía *Rockhopper Exploration*. Cuando la firma *Shell* se retiró, vendió la información geológica de la zona a *Rockhopper*, la cual se convirtió en una de las principales firmas operadoras en la cuenca norte de las islas. Esta firma se fundó en el año 2004 para explorar petróleo y gas alrededor de las Malvinas, posee su sede en el RU y cotizó en el mercado alternativo de inversiones desde el 2005. A principios del 2005, *Rockhopper* adquirió las licencias PL003 y PL004 que pertenecieron a *Desire*. En ese orden, también en la zona norte, se le otorgó la licencia PL002 y las licencias PL032 y PL033.

En este marco, en el 2004, se otorgaron cinco licencias a la compañía *Borders and Southern Petroleum plc.*, con lo cual se cubrieron ochenta bloques sobre la zona sur de las islas. Esta sociedad se constituyó ese mismo año y tiene sede en el RU y sus acciones cotizan en la bolsa de inversiones alternativas de Londres. Además, la firma realizó evaluaciones de la cuenca con el mapeo y el análisis del sistema petrolero.

Entre febrero del 2010 y enero del 2013 se llevaron adelante dos campañas de perforación continuas y parcialmente superpuestas alrededor de las Malvinas. Como resultado de las campañas se realizaron una serie de descubrimientos; entre ellos el yacimiento petrolífero Sea Lion y sus adyacentes Casper (gas y petróleo), Casper South (gas y petróleo) y Beverley (gas); estos fueron descubiertos en el flanco oriental de la cuenca norte de las Malvinas. El campo Liz (gas) fue encontrado en el flanco occidental de la cuenca norte. De la misma forma, el campo de Darwin (gas) fue hallado en la cuenca sur de las islas ([Department of Mineral Resources, 2022](#)).

En relación con esto, en el año 2010, *Rockhopper* perforó un pozo que derivó en la declaración de comercialidad en la formación Sea Lion, ubicada en la licencia PL032. Este pozo estaba situado a 10 km del que había sido perforado por Shell durante la primera campaña. Dos años después, en el 2012, la firma *Premier*¹⁸ se asoció con *Rockhopper* y adquirió una participación del 60 % en las licencias de esta empresa. En esa línea, *Desire* se constituyó en operadora de la cuenca norte, en sociedad con *Premier, Rockhopper* y *Denholm Oil and Gas Ltd* ([Luppi, 2016](#)).

En el 2013, la empresa *FOGL* absorbió a *Desire*. De igual forma, *FOGL* cedió un porcentaje de su participación en las licencias del norte a *Premier* y a *Rockhopper*. Cabe mencionar que en el año 2015 *FOGL* y *Rockhopper* anunciaron

18 *Premier Oil* se trata de una compañía inglesa cuyas acciones cotizaban en la bolsa de valores de Londres.

un proceso de fusión, mediante el cual *FOGL* (y a su vez *Desire*) se convirtieron en subsidiarias bajo propiedad de *Rockhopper* (Luppi, 2016).

Tiempo después, en el 2015, *Argos* había cedido su participación en el bloque a Noble Energy (75 %) y Edison (25 %), a cambio de una regalía del 5 % de la producción de cualquier descubrimiento futuro. Sin embargo, Noble Energy y Edison cedieron su participación en PL001 sin perforar ningún pozo y se retiraron de la zona.

Como consecuencia de la inestabilidad del precio del petróleo, el aumento de la incertidumbre en torno a las islas Malvinas y la imprevisibilidad en los negocios, el consorcio petrolero *Harbour Energy*¹⁹ anunció su retiro de la cuenca norte de las islas tras una revisión de sus objetivos estratégicos. En este contexto, *Rockhopper* informó sobre un acuerdo con la compañía *Navitas Petroleum*²⁰, mediante el cual esta empresa israelí tomaría el 65 % del yacimiento Sea Lion, que era de *Harbour Energy* y proyectó perforar veintitrés pozos.

Cabe señalar que las empresas operadoras en las cuencas marinas de las Malvinas se encuentran en la etapa de exploración, y aún no pasaron a la fase de producción. Si bien se efectuaron estudios sísmicos en todas las zonas afectadas por estas actividades no consiguieron hidrocarburos en cantidades comerciales.

Ante esto, el Estado argentino rechazó la presencia de dichas compañías y sus actividades fueron declaradas ilegales. De acuerdo con la información disponible, la mayoría de estas empresas poseen sede en el RU o en las Malvinas, como *Falkland Oil and Gas Ltd (FOGL)*, *Argos Resources Ltd*, *Desire Petroleum plc*, *Rockhopper Exploration plc* y *Premier Oil plc*, *Borders and Southern Petroleum plc.*; *Chrysaor Holdings Limited*. Incluso algunas fueron creadas para extraer hidrocarburos, especialmente, en las islas.

Estas acciones unilaterales se ejecutaron, en primer lugar, sin el consentimiento del Estado argentino y, en segundo lugar, en una zona que se encuentra bajo disputa internacional. En consonancia con lo establecido por la AGONU, en su Resolución 31/49 (XXXI) de 1976, ningún Gobierno debería introducir modificaciones hasta tanto no se resuelva la situación.

La explotación de los hidrocarburos en las Malvinas constituye un punto de rispidez con el RU, pues sostiene una política continua destinada a apoyar la

19 En el 2021, mediante una fusión entre el operador Premier Oil y Chrysaor Holdings, se formó Harbour Energy.

20 Navitas se incorporó a las Malvinas de la mano de Premier Oil y Rockhopper, con quienes celebró un convenio al respecto, con el 30 % de participación en las licencias.

presencia de compañías transnacionales en esta región del Atlántico Sur. Ciertamente, además de extraer recursos naturales considerados estratégicos, estos pertenecen a la plataforma continental argentina.

Un punto clave son los impactos ambientales derivados de este tipo de actividades altamente contaminantes para la biodiversidad marina, pues la perforación de pozos en aguas profundas conlleva múltiples riesgos de carácter ambiental. En tal sentido, un eventual derrame de petróleo provocaría consecuencias catastróficas para la supervivencia de la flora y la fauna costeras del continente dada la proximidad con las islas.

El Gobierno argentino apuesta por la negociación como forma de solución definitiva y pacífica, tal como lo expresa la Resolución N.º 2065 de la ONU. Sin embargo, su par británico recurre a una política unilateral contraria al derecho internacional y los reiterados llamados de los organismos internacionales que instan al diálogo bilateral.

Conclusiones

La cuestión de fondo que recae en la soberanía de las islas Malvinas e islas del Atlántico Sur quedó fuera de las negociaciones bilaterales desde 1982. En este marco, el RU, que ya tenía intereses sobre los recursos naturales, comenzó una activa política de exploración de los hidrocarburos alojados en la plataforma submarina alrededor de las islas. En esa línea, las autoridades isleñas otorgaron licencias a un conjunto de empresas transnacionales para desarrollar estas actividades. Desde entonces, estas corporaciones se encuentran en las cuencas marinas isleñas obteniendo datos sobre los sistemas petrolíferos y gasíferos. Estas compañías fueron cambiando desde la primera campaña en 1998 hasta la actualidad, y ciertamente la mayoría posee sede en el RU y en las Malvinas.

En este contexto, los Gobiernos argentinos han repudiado estas actividades y aprobaron una serie de normativas como el Decreto N.º 256, la Ley N.º 26.659 y un conjunto de resoluciones que sancionaron a las empresas operadoras y sus socias. Al mismo tiempo, se apeló a los respaldos de la comunidad internacional y regional entendiendo a las Malvinas como una causa latinoamericana de colonialismo aún sin solución.

La explotación de los hidrocarburos constituye una de las actividades industriales con impactos ambientales significativos. En ese sentido, se pone en riesgo los ecosistemas marinos de toda la zona del Atlántico Sur, y frente a un posible caso de derrame sus consecuencias podrían alcanzar no solo a las islas sino al continente.

La restitución de la soberanía argentina sobre los territorios insulares y espacios marinos incluye, también, el control sobre los recursos naturales. Territorios y recursos que están siendo ocupados y explotados por una potencia extra regional a pesar de las denuncias constantes del Estado argentino. La cuestión de las Malvinas abarca un complejo conjunto de aristas y dimensiones cuya resolución representa uno de los principales desafíos para la actual política exterior argentina y tema de debate para la comunidad internacional.

El Gobierno argentino mantiene su accionar dentro de las normas del derecho internacional y apuesta por la negociación como forma de resolución definitiva y pacífica; tal como lo expresa la Resolución N.º 2065 de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, su par británico recurre a una política de acciones unilaterales evadiendo el derecho internacional y los reiterados llamados de los organismos internacionales que instan al diálogo bilateral.

Referencias

- Armstrong, P. y Forbes, V. (1997). The Falkland Islands and their Adjacent Maritime Area. *Maritime Briefing*, 2, (3),1-43.
- Bernal, F. (2011). *Malvinas y petróleo: una historia de piratas*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Bologna, A. (1998). La incidencia del conflicto de Malvinas en la política exterior argentina. En *La política Exterior Argentina 1994-1997* (pp. 221-244). Rosario: UNR Editorial.
- Caplan, S. y Eissa, S. (2015). Análisis estratégico del Sistema Malvinas, Antártida y Atlántico Sur. *Documentos de Trabajo*, 28. <http://www.cefadigital.edu.ar/>
- Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA). <http://plataformaaargentina.gov.ar/es/mapa-de-la-republica-argentina-bicontinental-y-sus-espacios-maritimos>
- Department of Mineral Resources Falkland Islands (2022). <https://www.falklands.gov.fk/mineralresources>
- Dussort, M. (2018). *Los modelos de vinculación externa en materia de seguridad energética implementados por las potencias emergentes. Los casos de Brasil, India y China en África Subsahariana durante el período 2003-2014*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- DW. (2018). *May: posición sobre soberanía de las Malvinas no ha cambiado*. <https://www.dw.com/es/may-posici%C3%B3n-sobre-soberan%C3%ADa-de-las-malvinas-no-ha-cambiado/a-46520777>

- Ellerby, C. (1990). *British Interests in the Falkland Islands: Economic Development, the Falkland Lobby and the Sovereignty Dispute, 1945 to 1989*. PhD, University of Oxford.
- Gamba, V. (2016). Las negociaciones bilaterales y el rol del grupo de presión de las Islas Malvinas. En A. Lanús (Comp.), *Repensando Malvinas. Una causa nacional* (pp. 87-106). Buenos Aires: El Ateneo.
- Greño Velasco, J. (1977). El Informe Shackleton sobre las Islas Malvinas. *Revista de Política Internacional*, 153, 31-56. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/fondo historico?IDR=13&IDN=1184&IDA=34712>
- Kohen, M. (2013). El referéndum en Malvinas o la autosatisfacción británica. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-215078-2013-03-05.html>
- La Nación (1998). *Malvinas: Blair dijo que los isleños son prioridad*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/malvinas-blair-dijo-que-los-islenos-son-prioridad-nid84528/>
- Lanus, J. (1984). *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina: 1945-1980*. Buenos Aires, cap. IX. Emecé.
- Livingstone, G. (2020). Oil and British Policy towards the Falkland/Malvinas Islands. *SAAP*, 1, 131-155. <http://www.scielo.org.ar/>
- Luppi, A. (2016). La búsqueda de hidrocarburos costa afuera de las Islas Malvinas. En Lanús (Ed.), *Repensando Malvinas. Una causa nacional*. Buenos Aires: El Ateneo.
- MacAulay, F. (2015). Sea Lion Field discovery and appraisal: a turning point for the North Falkland Basin. *The Geological Society*. <http://www.geol Soc.org.uk>
- Mendía J., Anselmi, G. y Negro, C. (2008). Las Islas Malvinas y sus ríos de piedra. *Anales 46*. Buenos Aires: Instituto de Geología y Recursos Minerales. <http://repositorio.segemar.gov.ar/308849217/1379>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (MRECIC) (2016). Comunicado Conjunto. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>
- Off Shore (2006). *Southeastern Falkland Islands seen as highly prospective*. <https://www.offshore-mag.com/geosciences/article/16754248/southeastern-falkland-islands-seen-as-highly-prospective>
- Ortiz de Rozas, C. (2011). *Confidencias diplomáticas*. Buenos Aires: Aguilar.
- Parica, C. (2018). Geología de las Islas Malvinas. *Boletín del Centro Naval*, 176-189.
- Perfil (2022). *El mensaje de Boris Johnson por Malvinas: Nuestro compromiso con los isleños sigue firme como en 1982*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/boris-johnson-mensaje-malvinas-nuestro-compromiso-con-los-islenos-sigue-firme.phtml>

- Perry, J. (2005). Environmental Impact Assessment for Offshore Drilling the Falkland Islands. *Desire Petroleum PLC*.
- Richards, P. (2000). Drilling results from the North Falkland Basin. *Offshore*.
- Richards, P. y Hillier, B. V. (2000). Post-drilling analysis of the North Falkland Basin, part 2: petroleum system and future prospects. *Journal of Petroleum Geology*, 23 (3), 273-292.
- Romero, A. (2012). Construyendo una política de Estado. *Le Monde diplomatique*, Edición Cono Sur, (153).
- Simonoff, A. (2022). Las estrategias argentinas hacia la Cuestión Malvinas desde la Guerra hasta la actualidad (1982-2021). *Pasado Abierto*, 8, (15).
- Silenzi de Stagni, A. (1982). *Las Malvinas y el petróleo*. Buenos Aires: El Cid.
- United Kingdom Parliament. House of Lords. (1980). Antarctic Marine Living Resources: Conservation. <https://hansard.parliament.uk/lords/1980-05-21/debates/813c6194-23ba-45be-9800-68b8760d813f/AntarcticMarineLivingResourcesConservation>

POLÍTICA EXTERIOR DUAL DE LOS ESTADOS PEQUEÑOS: ESTRATEGIAS DE ECUADOR Y COSTA RICA ANTE LAS DISPUTAS MARÍTIMAS INTERNACIONALES

DUAL FOREIGN POLICY: ECUADOR AND COSTA RICA'S STRATEGIES IN INTERNATIONAL MARITIME DISPUTES

Daniela Barreiro Martínez¹(*)

ORCID: 0000-0001-6213-7246



RESUMEN

Este artículo examina las estrategias de política exterior de Ecuador y Costa Rica en sus disputas marítimas con China y Nicaragua, respectivamente. Ambos países han adoptado una política exterior dual para equilibrar presiones internas y externas en la resolución de conflictos marítimos, con lo cual se evita el recurso al Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM). Ecuador ha enfrentado la amenaza persistente de la flota pesquera china cerca de las islas Galápagos, optando por la diplomacia y las negociaciones bilaterales en lugar de acciones legales internacionales. En contraste, Costa Rica ha llevado sus disputas limítrofes con Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), confiando en su experiencia y reconocimiento. Estos casos desafían el neoinstitucionalismo al sugerir que los Estados pequeños pueden resolver conflictos sin recurrir necesariamente a organismos internacionales especializados. Este análisis resalta la complejidad y flexibilidad de la política exterior de los Estados pequeños en el ámbito internacional.

Palabras clave: Corte Internacional de Justicia; Costa Rica; disputas marítimas; Ecuador; neoinstitucionalismo; política exterior dual; Tribunal Internacional del Derecho del Mar.



ABSTRACT

This article examines the foreign policy strategies of Ecuador and Costa Rica in their respective maritime disputes with China and Nicaragua. Both countries have adopted a dual foreign policy to balance internal and external pressures in

1 Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador. Candidata a doctora en Estudios Internacionales, FLACSO Ecuador. Correo electrónico: dabarreirofl@flacso.edu.ec

(*) Este artículo es un avance de investigación de la tesis doctoral de la autora.

Daniela Barreiro Martínez



resolving maritime conflicts, avoiding recourse to the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS). Ecuador has faced persistent threats from the Chinese fishing fleet near the Galápagos Islands, opting for diplomacy and bilateral negotiations over international legal actions. In contrast, Costa Rica has taken its border disputes with Nicaragua to the International Court of Justice (ICJ), relying on its expertise and recognition. These cases challenge neo-institutionalism by suggesting that small states can resolve conflicts without necessarily resorting to specialized international organization. This analysis underscores the complexity and flexibility of small states' foreign policy in the international arena.

Key words: Costa Rica; dual foreign policy; Ecuador; International Court of Justice; International Tribunal for the Law of the Sea; maritime disputes; neo-institutionalism.

Introducción

Ecuador y Costa Rica son dos Estados latinoamericanos pequeños que comparten frontera marítima en el océano Pacífico. Además, Costa Rica también cuenta con salida al mar Caribe. El espacio marítimo de estos países alberga una gran cantidad de recursos vivos y no vivos. Sin embargo, cada uno enfrenta un importante desafío para conservar y administrar sus Zonas Económicas Exclusivas (ZEE).

Desde el verano del 2017, Ecuador ha sido amenazado por la persistente presencia de la flota pesquera china cerca de su zona económica exclusiva (ZEE) (Carrere, 2021a). Esta flota, compuesta por alrededor de 300 barcos, captura principalmente calamares gigantes y tiburones (Larrea, 2022), con lo cual pone en peligro la biodiversidad marina de las islas. Una prueba de ello es que, en el 2017, la Armada de Ecuador detuvo al buque chino Fu Yuan Leng 999 en la Reserva Marina de Galápagos con 300 toneladas de varias especies, incluyendo 6000 tipos de tiburones (Castro, 2020).

De acuerdo con Milko Schwartzman (en Carrere, 2021b), experto en el estudio de las flotas asiáticas en América Latina, la flota pesquera china emplea diversas estrategias para ingresar a las ZEE de otros países, por ejemplo, apagar los satélites y usar números de identificación duplicados. Ante esto, es probable que la flota haya ingresado a la ZEE de Ecuador en varias ocasiones (El Mercurio, 2023). No obstante, Ecuador ha optado por tratar el tema bilateralmente, con resultados limitados, en lugar de llevar el caso ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM).

Por otro lado, Costa Rica ha tenido desavenencias constantes con Nicaragua por la titularidad y uso del río San Juan desde mediados del siglo XIX. Ambos países firmaron el Tratado de Cañas-Jerez en 1858, en el cual se otorgaba soberanía a Nicaragua sobre el río y derechos de navegación comercial a Costa Rica (Malamud y García, 2011). Sin embargo, en 1998, Nicaragua revivió

planes para construir un canal que conectara los océanos Pacífico y Atlántico, utilizando el río San Juan. Las negociaciones no llegaron a un acuerdo, y en 2005, Costa Rica demandó a Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) por el uso del río (Malamud y García, 2011). La CIJ falló a favor de Costa Rica en el 2009, pero las tensiones resurgieron en el 2010 por la desembocadura del río y la isla Portillo (Costa Rica) o Harbour Head (Nicaragua). Costa Rica, al igual que Ecuador, decidió no resolver sus problemas con Nicaragua en el TIDM, sino a través de la CIJ.

Por ello, la pregunta que guía este trabajo es: ¿por qué Ecuador y Costa Rica prefirieron resolver sus disputas marítimas con China y Nicaragua, respectivamente, fuera del TIDM? Para responderla se utilizaron los planteamientos del neoinstitucionalismo sobre las funciones de las instituciones y la política exterior de los Estados pequeños dentro de los organismos internacionales. Además, la información empírica se obtuvo de la revisión bibliográfica y entrevistas semiestructuradas. En este artículo se argumenta que Ecuador y Costa Rica implementaron una política exterior dual como estrategia para balancear las presiones internas y externas en la resolución de sus problemas marítimos, lo cual cuestiona el planteamiento neoinstitucionalista de que los Estados pequeños prefieren resolver sus disputas con organismos internacionales, sobre todo si son especializados, porque les permite maximizar sus oportunidades en el sistema internacional.

Para desarrollar este argumento, el artículo se estructura en cuatro secciones. En la primera se detalla la teoría y metodología utilizada en la investigación. En la segunda, se examina la política exterior de Ecuador frente a la flota pesquera china. En la tercera, se analiza la política exterior de Costa Rica en su disputa limítrofe con Nicaragua. En la cuarta sección se discute el impacto de los casos en el neoinstitucionalismo. Finalmente, en la quinta, se presentan las conclusiones, se resaltan las similitudes y diferencias entre los casos.

Neoinstitucionalismo y el concepto de política exterior dual

Desde la Segunda Guerra Mundial, el fortalecimiento del Estado de derecho y del institucionalismo internacional, combinado con el nacionalismo y el fin de los imperios tras la Primera Guerra Mundial, ha hecho que los Estados pequeños sean “más visibles y prominentes que en cualquier otro momento de la historia mundial” (Hey, 2003, p. 1). Estos Estados son demasiado numerosos e importantes, tanto individual como colectivamente, para ser ignorados (Neumann y Gstöhl, 2006). Por lo tanto, definir qué es un Estado

pequeño tiene como objetivo delimitar sus principales características para entender por qué implementan una política exterior específica. Sin embargo, no existe un consenso único sobre esta definición, lo que ha generado ambigüedades (Mouritzen y Wivel, 2005; Long, 2017).

Baldacchino y Wivel (2020) proponen tres tipos ideales para definir a los Estados pequeños:

1. **Poderes no grandes:** son aquellos Estados que no son grandes y, por tanto, deben acatar las reglas en lugar de crearlas. Estos no tienen responsabilidades sistémicas y su política exterior es limitada, aunque representan la mayoría de los Estados en el mundo (Neumann y Gstöhl, 2006).
2. **Evaluación de materiales:** este enfoque se basa en las capacidades materiales, como el tamaño de la población y el poder militar. Un Estado pequeño tiene poca población y un presupuesto militar limitado o inexistente (Rickli y Almezaini, 2017; Handel, 1990; Bartmann, 2007). No obstante, la definición de “pequeño” varía según las fuentes, con umbrales de población que van desde 1,5 millones (Jahan y Wang, 2013) hasta 25 millones de personas (Molis, 2006), lo cual añade complejidad al concepto. Además, el Producto Interno Bruto (PIB) de un Estado pequeño puede ser mayor que el de uno considerado grande, lo que diferencia a los Estados pequeños del norte global y del sur global (Handel, 1990; Bunthorn, 2022).
3. **Construcciones políticas:** aquí se argumenta que los Estados pequeños son construcciones políticas basadas en las percepciones propias y ajenas (Thorhallsson, 2019). Esta perspectiva permite separar la definición del Estado pequeño de sus condiciones materiales, aunque también podría otorgar más capacidades de acción de las que realmente tienen estos Estados. Lo anterior plantea la necesidad de diferenciar entre las oportunidades de Estados pequeños desarrollados, como Noruega, y aquellos ubicados en el sur global, como Ecuador (Baldacchino y Wivel, 2020).

Para esta investigación se tomó un enfoque relacional, en el cual un Estado pequeño se define como el actor más débil en una relación asimétrica con otros Estados (Long, 2022).

El análisis de la política exterior de un Estado pequeño, desde una perspectiva neoinstitucionalista, permite examinar cómo estos Estados se relacionan estratégicamente con el marco jurídico, explotan las reglas en su beneficio y buscan influir en el desarrollo de esas reglas.

De acuerdo con [Telò \(2009\)](#), desde la perspectiva neoinstitucionalista las instituciones tienen siete funciones principales: 1. reducir la incertidumbre y atenuar el dilema de la seguridad de los actores; 2. dar credibilidad a los compromisos contractuales adquiridos por los actores; 3. simplificar las negociaciones entre actores; 4. impulsar la implementación de los acuerdos con estímulos positivos y negativos; 5. crear espacios de socialización y aprendizaje mutuos para los actores; 6. reducir los costos de transacción de los actores y 7. contribuir a la formación de identidades. Todas estas características hacen que las instituciones adquieran una dinámica a favor de su fortalecimiento, ampliación e implementación.

Los Estados pequeños utilizan a las instituciones y organismos internacionales como medios para reducir la incertidumbre, construir alianzas, mejorar su influencia política y su representación, colocar sus temas en la agenda, tener prosperidad económica, vincularse con los Estados grandes y aumentar su poder relativo en el sistema internacional ([Hey, 2003](#); [Doyle, 2012](#); [Keohane y Nye, 1988](#); [North, 1984](#)). Mientras un organismo internacional es más especializado, los Estados pequeños tienen mayores oportunidades para aprovechar los arreglos institucionales que les permiten resolver sus problemas, porque pueden concentrar sus recursos y encontrar soluciones más versadas y rápidas.

En consecuencia, el neoinstitucionalismo ofrece el marco analítico para reflexionar sobre las acciones de los Estados pequeños frente a las instituciones y organismos internacionales. Sin embargo, esta teoría no puede explicar por completo las estrategias utilizadas por Ecuador y Costa Rica, por eso, como un aporte al neoinstitucionalismo, también se utilizó el concepto de política exterior dual.

Dicho concepto lo utilizó [Edward Carr \(1953\)](#) para analizar la política exterior de la Unión Soviética, al definirlo como la implementación de acciones aparentemente contradictorias o incompatibles entre el deber ser y la conveniencia, pero que, en realidad, son fases de una política exterior coherente e integrada y orientada a un único propósito. Aunque este concepto fue originalmente aplicado desde el realismo a la política de un Estado grande, su uso en el contexto de Estados pequeños y desde el neoinstitucionalismo también es relevante y posible. Primero, los dos enfoques comparten una ontología realista y una epistemología positivista, lo que habilita el uso del concepto fuera de su enfoque original. Segundo, la Unión Soviética de los años cincuenta y los Estados pequeños actuales comparten la característica de enfrentar un impedimento sistémico que limita su libertad de acción: la amenaza de la bomba atómica, en el primer caso, y los intereses de los Estados grandes, en el segundo.

De esta manera, combinar el neoinstitucionalismo con la política exterior dual permite una comprensión más completa y matizada de las acciones de Ecuador y Costa Rica para resolver sus disputas marítimas.

Metodología

Para la investigación, de la que se deriva este trabajo, se utilizó el método de estudio de caso explicativo y se implementó el rastreo de procesos como herramienta de análisis, con lo cual se permite identificar los pasos secuenciales en la toma de decisiones de la política exterior en ambos casos de estudio. Esta herramienta metodológica fue crucial para rastrear las acciones diplomáticas y jurídicas empleadas por Ecuador y Costa Rica, facilitando una visión detallada del desarrollo de las estrategias duales de política exterior. En el caso de Ecuador, este enfoque le permitió rastrear los momentos clave de las negociaciones diplomáticas con China, como las promesas de concesiones y los acuerdos fallidos sobre la pesca ilegal. Para Costa Rica, el rastreo de procesos reveló cómo la decisión de recurrir a la CIJ fue el resultado de una acumulación de tensiones territoriales y marítimas que se remontaban al siglo XIX, y cómo la experiencia previa con este tribunal influyó en su elección.

La elección de Ecuador y Costa Rica como casos de estudio se basó en que, a pesar de que ambos enfrentaron una disputa marítima contra tipos de Estado diferentes (Ecuador contra China, un Estado grande, y Costa Rica contra Nicaragua, un Estado pequeño), con extensiones temporales del conflicto diferentes (el caso de Ecuador comenzó en el siglo XXI y el de Costa Rica en la colonia), con estrategias diferentes (Ecuador usó la diplomacia y Costa Rica, el arbitraje internacional) y con resultados diferentes (Ecuador no frenó la pesca China mientras Costa Rica obtuvo un veredicto favorecedor para marcar sus límites); ambos países prefirieron no recurrir al TIDM, el organismo especializado para resolver conflictos marítimos entre Estados.

Finalmente, las técnicas empleadas para recabar evidencia fueron las entrevistas semiestructuradas a personas tomadoras de decisión y académicas, y el análisis documental de fuentes oficiales, periodísticas y académicas sobre las disputas marítimas de Ecuador y Costa Rica con China y Nicaragua, respectivamente. En el caso de Ecuador, los principales actores gubernamentales involucrados fueron la Armada, el Instituto Oceanográfico y Antártico de la Armada, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Ambiente. Para el caso de Costa Rica, la Guardia Costera, el Ministerio de Relaciones Exterior y Culto, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

Análisis de caso: Ecuador

Desde el 2017, la flota pesquera china ha operado cerca de la ZEE de Ecuador, amenazando la biodiversidad de las islas Galápagos. Ese año, la Armada ecuatoriana detuvo al buque chino Fu Yuan Leng 999 con 300 toneladas de especies protegidas. Los tripulantes fueron condenados y se impuso una multa de USD 6.1 millones, no pagada. Ecuador presentó una protesta formal ante China y la Asamblea Nacional condenó la pesca ilegal (Salvador, 2022; Loaiza, 2022).

Posteriormente, en el 2018, una flota de 300 buques chinos pescó en la ZEE de Ecuador. El monitoreo estatal continuó, pero la única respuesta fue mantener conversaciones con China para expresar la preocupación al respecto (Salvador, 2022). Situación similar sucedió en el 2019, cuando una flota de 245 buques chinos operó cerca de las Galápagos. La División de Análisis Marítimo monitoreó la actividad y, nuevamente, el Estado solo mantuvo conversaciones con China. Este año, el tiburón *Mako* de aleta corta pasó de vulnerable a “en peligro de extinción” debido a la pesca desmedida (Salvador, 2022).

En el 2020, cuando llegó la flota china con 350 embarcaciones, la atención mediática, la presión de la sociedad civil, el apoyo de otros países de la región y la intervención de diferentes ONG, llevaron a Ecuador a denunciar las tácticas chinas como apagar los sistemas de localización. En respuesta, China se comprometió en realizar una moratoria de pesca, permitir la supervisión de barcos, mantener abiertos los canales de comunicación y tener cero tolerancia con la pesca ilegal, pero esto no se cumplió (Castro, 2020; Noboa, 2020a; Noboa, 2020b; Carrere, 2021b; Salvador, 2022).

Más tarde, en el 2021, una flota de 290 buques chinos operó cerca de la ZEE de Ecuador. Ecuador usó un programa de rastreo donado por Canadá y colaboró con EE. UU. para mejorar el patrullaje marítimo (Delgado, 2021; Loaiza 2022). Sin embargo, desde el 2022, con flotas de alrededor de 200 barcos acercándose cada año, Ecuador solo ha continuado el diálogo con China para que se cumplan los acuerdos y la soberanía ecuatoriana (Diálogo Américas, 2022; Loaiza, 2022; La Hora, 2022; Primicias, 2024).

Estrategias de política exterior

Esta cronología muestra que Ecuador ha optado por la diplomacia como el principal recurso para resolver el problema de la flota pesquera china en los límites de su ZEE. Sin embargo, el país suramericano no ha logrado los resultados esperados. Las promesas de concesiones hechas por China son poco relevantes o no se han cumplido. Por ejemplo, las moratorias sobre la pesca se realizan de septiembre a noviembre, cuando los peces son poco abundantes. Asimismo, China prometió poner un límite al número de barcos en su flota, pero no reducirlo. Además, el Gobierno chino dijo que recortaría los subsidios a las compañías pesqueras, pero esto tampoco se ha cumplido (Larrea, 2022).

A pesar de las constantes críticas de la ciudadanía, el Gobierno ecuatoriano ha insistido en que la diplomacia es la única acción viable porque la flota pesquera china se queda en alta mar, lo cual le impide tomar acciones legales (Noboa, 2020b). No obstante, Ecuador podría demandar a China por daños causados al medioambiente. Frente a esto, el Gobierno señala que no lo ha hecho porque faltan los estudios necesarios que puedan demostrar dicho daño (Hurtado, 2023). Sin embargo, el Gobierno ha olvidado el principio de precaución aplicable para la protección del medioambiente, según el cual no es necesario tener información concluyente sobre la magnitud del impacto ambiental para realizar acciones legales en cortes internacionales como el TIDM, sino que la duda sobre el daño es suficiente (Albán, 2020). Además, cuando se realizó la detención del buque Fu Yuan Leng 999, se recabó una serie de pruebas que demostraron la pesca ilegal de tiburones y de especies en peligro de extinción y que se pudieron presentar al TIDM si Ecuador lo hubiera querido.

Asimismo, el Gobierno de la República del Ecuador podría solicitar al TIDM que se

apliquen medidas provisionales para que los barcos de pabellón que están afectando ambientalmente a las zonas, tengan que presentar reportes de pesca, llevar observadores y ser inspeccionados. (...) Para activar esos mecanismos se requiere de mayor voluntad política, de una actitud proactiva antes los tratados internacionales y Ecuador ha sido muy tímido. Tiene una posición débil (Crespo en Carrere, 2021b).

Esto parece confirmarse con el paso del tiempo, pues, aunque el Gobierno aseguró que si las negociaciones diplomáticas no daban resultado, Ecuador acudiría al TIDM a mediados del 2024, pero las personas representantes del Estado han preferido no usar la ayuda de dicho Tribunal (Noboa, 2020a).

Al analizar el caso, se observa que Ecuador implementó una política exterior dual. Al enfrentar el problema con China, Ecuador adoptó acciones contradictorias: expresó públicamente su gran preocupación por la flota pesquera china en términos ambientales y económicos, pero optó por la diplomacia y se negó a utilizar los recursos del TIDM a pesar de ser parte del convenio. Esta postura puede parecer incoherente e inconveniente. Sin embargo, desde una perspectiva de elección racional, la decisión de Ecuador de centrarse en la diplomacia y evitar el TIDM puede explicarse por su relación económica con China.

China es uno de los principales socios comerciales de Ecuador ([Banco Mundial, 2021](#)), y la deuda ecuatoriana es de más de 6000 millones de dólares con el país asiático ([Noboa, 2020b](#)), aunque fue renegociada en el 2022 ([Agencia EFE, 2022](#)). Por lo tanto, la defensa de la biodiversidad de las Galápagos se enfrentó a los intereses gubernamentales de mantener una relación favorable con China ([Gómez, 2023](#)). A pesar de no recurrir al TIDM, Ecuador utilizó medidas diplomáticas para justificarse ante la ciudadanía y argumentar que esta era la única acción posible, aunque esto no sea del todo cierto. De este modo, logró balancear las presiones internas y externas.

En consecuencia, en un cálculo de costo y beneficio, Ecuador pudo considerar que la diplomacia es la única acción válida para intentar mantener a la flota pesquera lejos de las Galápagos sin perjudicar su relación con China. El único hecho que podría poner en duda esta explicación es que, en el 2017, cuando los préstamos y el comercio con China estaban en ascenso, el Gobierno ecuatoriano decidió capturar el buque chino y arrestar a sus ocupantes. No obstante, la pérdida de un buque no es tan importante para China como la afectación a su imagen internacional si el caso llegaba al Tribunal. Por lo tanto, las acciones en apariencia contradictorias respondían a una estrategia de política exterior integrada.

Análisis de caso: Costa Rica

La disputa entre Costa Rica y Nicaragua ha sido moldeada por factores históricos, medioambientales y políticos desde el siglo XIX. En el siglo XXI, se destacan dos eventos clave: el tratado de 1958, el cual permitía acciones de vigilancia en el río San Juan y la marca territorial de 1897, que se ha desplazado más de 500 metros debido a la erosión. Estos eventos son la base de numerosos conflictos y demandas ante la CIJ ([BBC, 2018](#)).

En el 2002, se iniciaron negociaciones para definir los límites marítimos, pero en el 2005, Costa Rica demandó a Nicaragua ante la CIJ por los derechos de navegación en el río San Juan, debido a los planes de Nicaragua de construir un nuevo canal (Malamud y García, 2011). En el 2009, la CIJ falló a favor de Nicaragua permitiéndole reglamentar la navegación en el río, y prohibiendo a Costa Rica el uso del río por sus fuerzas policiales (Boeglin, 2018).

En el 2010, Nicaragua inició un proyecto de dragado en el río San Juan, lo cual llevó a Costa Rica a demandar de nuevo a Nicaragua por invasión territorial y daños ambientales (Pérez, 2017). En el 2011, la CIJ les ordenó a ambos países retirarse de la zona en conflicto, pero las tensiones continuaron con incursiones y construcciones controvertidas (AFP, 2011; Boeglin, 2018).

En el 2012, los presidentes de ambos países intentaron abrir el diálogo, pero la tensión creció más con una nueva incursión de jóvenes sandinistas en la zona de litigio (RTVE, 2015). En el 2013, las tensiones aumentaron con acusaciones de Costa Rica sobre intentos de expansión territorial y ofertas de bloques petroleros en áreas disputadas por parte de Nicaragua (Boeglin, 2018). En el 2014, Costa Rica demandó a Nicaragua para determinar los límites marinos (Pignataro, 2015). En el 2015, la CIJ falló a favor de Costa Rica, y le ordenó a Nicaragua pagar una compensación y detener sus actividades en la zona disputada (Swissinfo, 2018). En el 2016, Costa Rica le solicitó a la CIJ medidas para dejar a la isla Portillos sin actividad militar nicaragüense, en el 2017 se realizaron las audiencias necesarias y en el 2018 se estableció la frontera marítima entre ambos Estados (Swissinfo, 2018).

Estrategias de política exterior

La cronología muestra que Costa Rica utilizó el derecho internacional, en general, y la CIJ, en particular, como los principales medios para lograr resolver sus problemas limítrofes con Nicaragua. Sin embargo, conseguir que se fijaran los límites le llevó casi 20 años y la relación con Nicaragua continúa siendo tensa (Agencia EFE, 2024).

En la mayor parte del siglo XXI, Costa Rica ha tenido que demandar o lidiar con las demandas de Nicaragua. No obstante, todas esas acciones se llevaron a cabo en la CIJ, dejando de lado el TIDM y la especialización que este órgano de la CONVEMAR les podía ofrecer respecto a la materia. Costa Rica tomó esa decisión a pesar de formar parte de la convención y de que la naturaleza de los problemas limítrofes con Nicaragua había cambiado de lo terrestre a lo marino.

En motivo de esa decisión coinciden tanto personas académicas como tomadoras de decisión. El considerar que la CIJ tiene mayor reconocimiento internacional (por ejemplo, [Altmann, 2024](#) y [Salazar, 2024](#)) es un argumento válido, pero no suficiente para entender la estrategia de Costa Rica. Una explicación más exhaustiva contiene cuatro puntos principales. En primer lugar, la CIJ presenta una amplia experiencia y un historial significativo en la resolución de disputas territoriales y marítimas, especialmente entre países latinoamericanos. Costa Rica y Nicaragua ya tenían antecedentes de disputas de este tipo que habían sido llevadas a la CIJ, lo cual proporcionaba un marco legal y jurisprudencial conocido y confiable para ambos países ([CIJ, 2018a](#); [Arévalo, 2019](#)). En segundo lugar, la CIJ es vista como una institución imparcial y efectiva para resolver disputas internacionales complejas. Costa Rica quizás consideró que la CIJ, con su historial y procedimientos establecidos, podría ofrecer un proceso más robusto y confiable para resolver sus conflictos con Nicaragua de manera definitiva y vinculante ([CIJ, 2018a](#); [CIJ 2018b](#)).

En tercer lugar, América Latina ha tenido varias disputas territoriales y marítimas que han sido resueltas por la CIJ. Esta tendencia regional refuerza la legitimidad y la preferencia por la CIJ como foro para resolver disputas similares. Por ejemplo, casos como las actividades militares y paramilitares en Nicaragua (Nicaragua vs. Estados Unidos) y la disputa territorial y marítima entre Nicaragua y Honduras también fueron llevados a la CIJ, estableciendo un precedente que Costa Rica pudo haber considerado relevante y beneficioso ([Arévalo, 2019](#)). Y, en cuarto lugar, tanto Costa Rica como Nicaragua están familiarizados con los procedimientos y la jurisprudencia de la CIJ. Este factor de comodidad y familiaridad con el tribunal puede haber influido en la decisión de Costa Rica de llevar su caso ante la CIJ en lugar del TIDM, que, aunque especializado en asuntos marítimos, no tenía el mismo nivel de precedentes y experiencia en disputas territoriales complejas específicas de la región ([CIJ, 2018b](#)).

Además, el concepto de política exterior dual considera tanto las presiones internas como las externas de manera estratégica. Por un lado, internamente, el Gobierno costarricense necesitaba mostrar firmeza y determinación en la defensa de sus intereses territoriales. La CIJ, con su historial y reputación, proporcionaba una plataforma reconocida donde Costa Rica podría demostrar su compromiso sin necesidad del uso de la fuerza, lo cual es una gran limitante en el caso de Costa Rica al no contar con fuerzas armadas.

Por otro lado, externamente, la relación con Nicaragua, un vecino cercano con quien Costa Rica ha tenido múltiples disputas, requería una solución que pudiera ser aceptada y respetada por ambos países. La CIJ, con su autoridad

y experiencia en la región, ofrecía un tribunal cuya decisión sería difícil de cuestionar internacionalmente, lo que podía contribuir a una resolución más estable y duradera.

La elección de la CIJ en lugar del TIDM puede parecer una decisión contradictoria, dado que el TIDM se especializa en disputas marítimas. Sin embargo, la CIJ ofrecía una solución más completa que abarcaba no solo los aspectos marítimos, sino también otros de índole territorial y ambiental, proporcionando un foro más adecuado para la complejidad del conflicto.

Por lo tanto, al llevar su disputa con Nicaragua a la CIJ en lugar del TIDM, Costa Rica implementó una política exterior dual que muestra cómo las aparentes contradicciones en sus acciones forman parte de una estrategia coherente destinada a maximizar la legitimidad y la aceptación de la resolución del conflicto tanto a nivel interno como externo. Esta estrategia dual equilibra la necesidad de demostrar firmeza en la defensa de su soberanía con la urgencia de alcanzar una resolución estable y respetada internacionalmente. Aunque el TIDM, por su alta especialización, podría haber parecido la opción más obvia y conveniente para Costa Rica, esta especialización fue vista como una limitante. En su lugar, Costa Rica prefirió recurrir a la CIJ, percibiéndola como un camino más seguro para lograr sus objetivos.

El neoinstitucionalismo ofrece un marco analítico para entender cómo los Estados pequeños utilizan las instituciones internacionales como plataformas para aumentar su influencia y garantizar su seguridad. En este sentido, el caso de Costa Rica ante la CIJ, aunque parece ajustarse a las recomendaciones neoinstitucionalistas de recurrir a instituciones internacionales, también muestra cómo los Estados pequeños seleccionan de forma estratégica aquellas que les ofrecen mayor legitimidad, incluso si no son las más especializadas. Este enfoque ayuda a revelar la flexibilidad y adaptabilidad de los Estados pequeños dentro del sistema internacional, lo cual es fundamental para comprender su política exterior.

Impacto en el neoinstitucionalismo

Tanto el caso de Ecuador, como el caso de Costa Rica ponen en duda el planteamiento del neoinstitucionalismo sobre la preferencia de los Estados pequeños de solucionar sus problemas con la mediación de los organismos internacionales especializados. Por un lado, la decisión de Ecuador de intentar solucionar su problema con la flota pesquera china fuera del TIDM pone en duda la efectividad del tribunal, en particular, y de la CONVEMAR, en general. Hay

cuatro funciones principales desde la visión neoinstitucionalista que ni el TIDM ni la CONVEMAR han cumplido en este caso: 1. no ha reducido la incertidumbre porque China, a pesar de ser parte de la CONVEMAR, no se comporta según lo esperado; 2. no ha dado credibilidad a los compromisos adquiridos por China para solucionar el problema; 3. no ha servido de escenario para simplificar las negociaciones entre Ecuador y China; 4. no ha creado un espacio de socialización efectivo para la comunicación entre Ecuador y China. En lo que sí ha cumplido la convención es en impulsar la implementación y creación de acuerdos internacionales. Esto se evidencia en los intentos de establecer un tratado capaz de regular la pesca en alta mar, aunque esto aún no se ha concretado. Por todo esto, Ecuador no ha utilizado el TIDM para colocar su objetivo de política exterior en la agenda, sino que ha preferido las conversaciones bilaterales o el uso de organismos regionales como la Organización Regional de Ordenación Pesquera del Pacífico Sur. Esto cuestiona el planteamiento neoinstitucionalista sobre el comportamiento de un Estado pequeño en una organización internacional para cumplir con sus objetivos de política exterior.

Por otro lado, en el caso de Costa Rica, la CIJ sí cumplió con sus funciones principales: 1. redujo la incertidumbre y el problema de la seguridad entre Costa Rica y Nicaragua; 2. dio credibilidad a los compromisos contractuales adquiridos por los dos países; 3. simplificó las negociaciones entre los dos Estados; 4. impulsó la implementación de los acuerdos a través de los fallos judiciales; 5. creó espacios de socialización por medio de las audiencias; 6. redujo el costo de transacción entre Costa Rica y Nicaragua y 7. contribuyó a la formación de identidades estableciendo las líneas limitrofes.

Sin embargo, nada de esto se cumplió para el caso del TIDM porque Costa Rica nunca lo consideró un órgano relevante en la resolución de su conflicto. Este caso puso en evidencia que el Tribunal no es un órgano eficiente que mejore el comportamiento de los actores, sino que en muchas de sus competencias están duplicadas con las funciones de la CIJ, lo cual ocasiona que los Estados pequeños puedan pasarlo por alto. Desde un punto de vista teórico, el TIDM era la opción más obvia y adecuada para aumentar las posibilidades de una solución rápida y satisfactoria, pero Costa Rica tomó en consideración aspectos históricos, sociales y diplomáticos que el Tribunal no podía cumplir. Por lo tanto, la especialización no siempre es el principal atributo que un Estado pequeño va a considerar al momento de elegir una estrategia de política exterior.

En consecuencia, los casos de Ecuador y Costa Rica muestran las falencias del TIDM como una entidad efectiva para la resolución de conflictos marítimos. Además, estos casos cuestionan las ideas neoinstitucionalistas sobre las estrategias de los Estados pequeños, que asumen que la mejor opción para

ellos siempre es recurrir a instituciones internacionales y que estas deben ser lo más especializadas posible. Ecuador antepuso la diplomacia por sobre cualquier institución internacional y Costa Rica eligió la tradición de la CIJ por sobre la especialización y los recursos del TIDM. Esto muestra los límites de la interpretación neoinstitucionalista sobre las preferencias de política exterior de los Estados pequeños: ellos no siempre van a elegir a un organismo internacional, y no siempre van a elegir al más especializado.

Conclusiones

A primera vista, los casos de Ecuador y Costa Rica son muy diferentes. Mientras Ecuador está lidiando con un problema que apareció en el siglo XXI, Costa Rica tiene complicaciones limítrofes con Nicaragua desde su inicio como república. Además, dado que Ecuador debió oponerse a un país grande como China, prefirió el uso de la diplomacia bilateral y así controlar mejor los posibles contraataques. Por otra parte, Costa Rica tuvo una mayor libertad de recurrir a la CIJ porque su contraparte era otro Estado pequeño latinoamericano, y mientras duró el conflicto ambos tenían la capacidad de responder a las acciones del otro. Finalmente, la diferencia más grande se evidencia en los resultados obtenidos y su efectividad. La diplomacia bilateral no ha logrado mejorar la situación de Ecuador de manera significativa, mientras Costa Rica obtuvo un fallo judicial definitivo y vinculante que le permitió resolver su problema.

En el lado de las similitudes, ninguno de los Estados recurrió al uso de la fuerza o la declaración de guerra como su principal instrumento de política exterior. Asimismo, los dos países adoptaron una política exterior dual, con el objetivo de mostrar firmeza interna mientras evitaban una confrontación directa con China y Nicaragua. Esta dualidad revela la capacidad de los Estados pequeños para adaptar su política exterior a diferentes audiencias y escenarios internacionales. Además, los casos llevaron a cuestionar la efectividad del TIDM y el alcance del planteamiento neoinstitucionalista de que el uso de los organismos internacionales especializados son la mejor opción para que los Estados pequeños logren sus objetivos de política exterior.

Finalmente, también se debe señalar que estos casos son más representativos de los Estados pequeños latinoamericanos, dado que enfrentan otras limitaciones en comparación con sus pares europeos. Esto ha llevado a que implementen estrategias de política exterior que se adapten mejor a sus necesidades, sin volverse los más asiduos representantes de las instituciones internacionales, pero tampoco renunciando a ellas.

Referencias

- AFP. (03 de febrero del 2011). Costa Rica protesta ante Nicaragua por publicación de nuevo mapa. *ABC*. <https://www.abc.com.py/internacionales/costa-rica-protesta-ante-nicaragua-por-publicacion-de-nuevo-mapa-215095.html>
- Agencia EFE. (20 de septiembre de 2022). Ecuador reestructura más de 3.200 millones de dólares de deuda con China. *Swissinfo*. https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-china_ecuador-reestructura-m%C3%A1s-de-3.200-millones-de-d%C3%B3lares-de-deuda-con-china/47913626
- Agencia EFE. (22 de abril del 2024). Canciller de Costa Rica: Con Nicaragua tenemos “magnífica” relación de frontera, pero no en derechos humanos. *Confidencial Digital*. <https://confidencial.digital/politica/canciller-de-costa-rica-con-nicaragua-tenemos-magnifica-relacion-de-frontera-pero-no-en-derechos-humanos/>
- Albán, M. A. (2020). *Opciones para la protección de áreas marinas bajo el derecho internacional ambiental*. Quito: Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIAT) / Universidad de Los Hemisferios e Instituto Interamericano de Justicia y Sostenibilidad (IIJS).
- Arévalo, W. (2019). *Sentencias de delimitación de la Corte Internacional de Justicia en las constituciones nacionales de América Latina: recepción o resistencia*. [Tesis Doctoral. Universidad de Rosario]. https://doi.org/10.48713/10336_20435
- Altmann, J. (20 de febrero del 2024). Entrevista por Daniela Barreiro. Secretaria General FLACSO-Ecuador. Quito.
- Baldacchino, G. y Wivel, A. (2020). Small states: concepts and theories. En G. Baldacchino y A. Wivel (Eds.), *Handbook on the Politics of Small States* (pp. 242-258). Edward Elgar.
- BancoMundial. (2021). *Ecuador Principales cinco socios exportadores e importadores en 2021*. WITS World Integrate Trade Solution. <https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/es/ECU/textview#:~:text=Exportaciones%20e%20importaciones%20en%20el,4%2C032%20productos%20desde%20204%20pa%C3%ADses.>
- Bartmann, B. (2007). Island war and security. En G. Baldacchino (Ed.), *A world of islands: an island studies reader* (pp. 295-324). Institute of Island Studies, University of Prince Edward Island and Agenda Academic.

- BBC. (2 de febrero del 2018). La CIJ de La Haya ordena a Nicaragua dismantelar un campamento militar y pagarle a Costa Rica por daños ambientales en sentencia sobre su disputa fronteriza. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42921565>
- Boeglin, N. (5 de febrero del 2018). Costa Rica-Nicaragua: La delimitación marítima decidida por la Corte Internacional de Justicia. *DiPublico*. <https://www.dipublico.org/108729/costa-rica-nicaragua-la-delimitacion-maritima-decidida-por-la-corte-internacional-de-justicia-cij/>
- Bunthorn, K. (2022). El dilema del pequeño Estado: Camboya entre la ASEAN y China en el contexto Indopacífico. *Revista de libertad y asuntos internacionales*, 8(1), 116-137.
- Carr, E. (1953). *Historia de la revolución Soviética*. Alianza Editorial.
- Carrere, M. (15 de julio del 2021a). Flotas chinas: estudio revela los impactos del mayor caso de pesca ilegal reportado en Galápagos. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2021/08/flotas-chinas-estudio-pesca-ilegal-galapagos/>
- Carrere, M. (15 de julio del 2021b). Flotas chinas se aproximan a Galápagos: organizaciones ambientales exigen al gobierno ecuatoriano mayor firmeza. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2021/07/flotas-chinas-se-aproximan-a-galapagos-ecuador/>
- Castro, M. (30 de julio del 2020). Flota china frente a Ecuador: gobierno anuncia nueva estrategia para proteger Islas Galápagos. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2020/07/flota-china-frente-a-ecuador-gobierno-anuncia-nueva-estrategia-para-proteger-islas-galapagos/>
- CIJ. (2018a). *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*. <https://www.icj-cij.org/case/150>
- CIJ. (2018b). *Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua)*. <https://www.icj-cij.org/case/157>
- Delgado, J. (5 de agosto del 2021). Armada del Ecuador vigila flota pesquera que se acerca a Galápagos. *Diálogo Américas*. <https://dialogoamericas.com/es/articulos/armada-del-ecuador-vigila-flota-pesquera-que-se-acerca-a-galapagos/>
- Diálogo Américas. (06 de julio de 2022). Ecuador combate pesca ilegal de flota China con tecnología satelital de Canadá. *Diálogo Américas*. <https://dialogoamericas.com/es/articulos/ecuador-combate-pesca-ilegal-de-flota-china-con-tecnologia-satelital-de-canada/>

- Doyle, M. (2012). Liberalism and foreign policy. En S. Smith, A. Hadfield, T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* (pp. 54-77). Oxford University Press.
- El Mercurio. (22 de marzo de 2023). Los principales problemas que enfrenta el Ecuador. *El Mercurio*. <https://www.pressreader.com/ecuador/el-mercurioecuador/20230322/281986086799466>
- Gómez, H. (16 de agosto del 2023). Entrevista por Daniela Barreiro. Miembro de la Armada del Ecuador. Quito.
- Handel, M. (1990). *Weak states in the international system*. Frank Cass.
- Hey, J. (2003). Refining our understanding of small state foreign policy. En J. Hey (Ed.), *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior* (pp. 185-196). Lynne Rienner Publishers. <https://doi.org/10.1515/9781685853372-011>.
- Hurtado, M. (18 de agosto del 2023). Entrevista por Daniela Barreiro. Instituto Nacional de Pesca. Virtual.
- Jahan, S. y Wang, K. (2013). Los Estados pequeños ante un gran interrogante. *Finanzas y Desarrollo*, 44-47.
- Keohane, R. y Nye J. (1988). *Poder e Interdependencia*. Buenos Aires GEL.
- La Hora. (11 de junio del 2022). Flota pesquera china monitoreada en Galápagos. *La Hora*. <https://www.lahora.com.ec/esmeraldas/flota-pesquera-china/>
- Larrea, M. (17 de junio del 2022). Las flotas pesqueras chinas saquean el mar de Ecuador; una denuncia del New York Times. *La Hora*. <https://www.lahora.com.ec/esmeraldas/saquean-mar-del-ecuador/>
- Loaiza, Y. (6 de junio del 2022). Alarma en Ecuador: nuevamente la flota china pesca cerca de las islas Galápagos. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/06/06/alarma-en-ecuador-nuevamente-la-flota-china-pesca-cerca-de-las-islas-galapagos/>
- Long, T. (2017). It's not the size, it's the relationship: from "small states" to asymmetry. *International Politics* 54(2), 144-160.
- Long, T. (2022). *A Small State's Guide to Influence in World Politics*. Oxford University Press.
- Malamud, C. y García, C. (7 de febrero del 2011). El conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua: ¿medioambiente, soberanía, narcotráfico o mero instrumento electoral? *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-conflicto-fronterizo-entre-costa-rica-y-nicaragua-medioambiente-soberania-narcotrafico-o-mero-instrumento-electoral-ari/>

- Molis, A. (2006). The role and interests of small states in developing European security and defence policy. *Baltic Security and Defense Review* 8(1), 81-100.
- Mouritzen, H. y Wivel, A. (2005). Introduction. En H. Mouritzen y A. Wivel (Eds.), *The geopolitics of Euro-Atlantic integration* (pp.1-11). Routledge.
- Neumann, I. B. y Gstöhl, S. (2006). Introduction: Lilliputians in Gulliver's world? En C. Ingebritsen, I. B. Neumann, S. Gstöhl y J. Beyer (Eds.), *Small states in international relations* (pp. 3-36). University of Washington Press.
- Noboa, A. (30 de julio del 2020a). Flota china: Ecuador busca aliados para ampliar sus límites marítimos. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/flota-china-ecuador-busca-aliados-para-defender-sus-limites-maritimos/#:~:text=Desde%202017%2C%20los%20dos%20pa%C3%ADses,especies%20migratorias%2C%20como%20tiburones%2C%20ballenas>
- Noboa, A. (28 de julio del 2020b). Ecuador y China, una relación que navega entre deuda y soberanía. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/ecuador-china-relacion-navega-entreduda-soberania/>
- North, D. (1984). *Estructura y cambio en la historia económica*. Editorial Alianza.
- Pérez, D. (7 de julio del 2017). Costa Rica y Nicaragua: una disputa marítima y la controversia por un mapa imaginario. *Distintas Latitudes*. <https://distintaslatitudes.net/archivo/costa-rica-y-nicaragua-disputan-frontera-maritima>
- Pignataro, A. (2015). *Caso Costa Rica vs Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia. Boletín N°10 (marzo-abril 2009)*. <https://opi.ucr.ac.cr/node/273>
- Primicias. (25 de febrero del 2024). Ecuador y América del Sur, en alerta por la flota pesquera china. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/ecuador-sudamerica-flota-pesquera-china-alerta/>
- Rickli, J. M. y Almezaini, K. S. (2017). Theories of small states foreign and security policies en K. S. Almezaini y J. M. Rickli (Eds.), *The small Gulf states: foreign and security policies before and after the Arab Spring*, (pp. 8-30). Routledge.
- RTVE. (16 de diciembre del 2015). La Haya da la razón a Costa Rica en sus conflictos fronterizos con Nicaragua en una sentencia inédita. *RTVE*. <https://amp.rtve.es/noticias/20151216/haya-da-razon-a-costa-rica-conflictos-fronterizos-con-nicaragua/1275180.shtml>
- Salazar, L. (27 de febrero del 2024). Entrevista por Daniela Barreiro. Instituto Geográfico Nacional. San José.

- Salvador, G. (11-17 de junio del 2022). La flota pesquera china. Las Galápagos y el calamar gigante. *La Hora*. <https://www.lahora.com.ec/esmeraldas/flota-china-el-calamar-gigante/>
- Swissinfo. (02 de febrero del 2018). La CIJ redefine las fronteras entre Costa Rica y Nicaragua. Swissinfo. <https://www.swissinfo.ch/spa/la-cij-redefine-las-fronteras-entre-costa-rica-y-nicaragua/43873012>
- Telò, M. (2009). *International Relations: A European Perspective*. Ashgate.
- Thorhallsson, B. (Ed.) (2019). *Small states and shelter theory: Iceland's external affairs*. Routledge.

ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA, COLOMBIA (1991-2021)

ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF DECENTRALIZED INTERNATIONAL COOPERATION IN THE DEPARTMENT OF ARAUCA, COLOMBIA (1991-2021)

Erli Margarita Marín-Aranguren¹

<https://orcid.org/0000-0002-1779-7138>

Mabel Constanza Betancur-Mejía²

<https://orcid.org/0009-0005-4939-2564>



RESUMEN:

En el año 2021, cuando inició este estudio, el departamento de Arauca se posicionaba como uno de los mayores receptores de recursos de cooperación internacional en Colombia, debido a que presentaba problemáticas que coincidían con algunos de los temas priorizados por el país en las agendas de cooperación internacional. En este artículo se analiza el nivel de desarrollo que ha alcanzado la cooperación internacional descentralizada (CID) en el departamento de Arauca, en el periodo 1991-2021, teniendo como base la inclusión de los temas de cooperación internacional en el Plan de Desarrollo Departamental, la existencia de legislación relacionada con la formalización de la CID y, la creación de espacios de coordinación y gestión a nivel departamental.

Palabras clave: agenda; Arauca; Colombia; cooperación internacional descentralizada; cooperantes; planes de desarrollo; socios.



ABSTRACT:

In the year 2021, when this study began, the department of Arauca was positioned as one of the largest recipients of international cooperation resources in Colombia, due to the fact that the department presented problems that coincided with some of the issues prioritized by the country in the international cooperation agendas. This article analyzes the level of development achieved by decentralized international

- 1 Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia. Profesora Titular. Docente e Investigadora. Correo electrónico: erli.marin@uexternado.edu.co
- 2 Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. Magister. Correo electrónico: mabel.betancur@est.uexternado.edu.co

Erli Margarita Marín-Aranguren,
Mabel Constanza Betancur-Mejía



cooperation (CID) in the department of Arauca from 1991 to 2021, based on the inclusion of international cooperation issues in the Departmental Development Plan, the existence of legislation related to the formalization of CID and the creation of coordination and management spaces at the departmental level.

Keywords: agenda; Arauca; Colombia; cooperators; Development Plans; International Decentralized Cooperation, partners.

Introducción

De acuerdo con los informes de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC), los flujos de cooperación internacional no reembolsable³ recibidos por Colombia han venido en aumento, incluso superaron en un 125 % la meta establecida para el 2021 ([Agencia Presidencial de Cooperación Internacional \[APC\], 2022](#)). En ese año, Arauca fue el octavo departamento, en el país, que más recursos de cooperación internacional (CI) recibió. Más de la mitad del presupuesto departamental aprobado en esa vigencia.⁴ Al indagar las razones de esto, se encontró que en esa época Arauca contaba con dos características que eran propicias para no solo entrar en la agenda de desarrollo nacional sino para recibir atención de la CI: el conflicto, territorio enmarcado en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)⁵ y la alta migración de venezolanos ([APC, 2022](#)). Cabe recordar que este departamento es fronterizo con ese país. Ello abrió una ventana de oportunidad para iniciar esta investigación, la cual empezó en 1991, cuando se erigió como departamento de Arauca (antigua Intendencia Nacional) y cerró en el 2021, como periodo de estudio del que aquí se da cuenta.

Las características señaladas de Arauca se encuentran en las cinco líneas temáticas priorizadas en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI)⁶ (2015-2018), a saber: estabilización territorial, desarrollo rural, conservación y sostenibilidad ambiental, emprendimiento y economía naranja y, fenómeno migratorio ([APC, 2018](#)).

3 La APC los recoge y los registra en el Sistema de Información de Cooperación Internacional CÍCLO-PE. No se trata de recursos recibidos directamente por las entidades territoriales sino de proyectos ejecutados en el territorio y financiados con Cooperación internacional.

4 Según la Ordenanza 039 de 2020 “Por medio de la cual se fija el presupuesto de rentas e ingresos y gastos del departamento de Arauca para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2021”, el presupuesto departamental para el año 2021 fue de USD 320.130’981.219 ([Gobernación de Arauca, 2020b](#)). Los recursos de CI con destinación específica para Arauca fueron por USD 40’909.407 ([APC, 2021](#)).

5 Los territorios PDET son las zonas más afectadas por el conflicto armado en el país.

6 La hoja de ruta en materia de cooperación internacional en el país.

De acuerdo con las cifras de APC, para el 2020 se reportaron USD \$3'744.685⁷ invertidos por concepto de CI en Arauca y, en el 2021 se elevó a USD \$40'909.407⁸ (APC, 2022). Solo en el 2020 se registró la presencia de más de 30 agencias de CI y organizaciones humanitarias en ese territorio (Gobernación de Arauca, 2020a). Un flujo importante de recursos de CI que hacen preguntarse ¿cuál ha sido el nivel de desarrollo de la cooperación internacional descentralizada en el departamento de Arauca, desde el año 1991 hasta el 2021? En tanto que la Cooperación Internacional Descentralizada es la modalidad que aplica para este caso.

En consecuencia, se retoman tres de las variables que plantean [Denisse Grandas y Juan Pablo Prado \(2017\)](#) en “La cooperación internacional descentralizada en Colombia: un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca”, a saber: inclusión de los temas de CI en el Plan de Desarrollo Departamental, la existencia de legislación relacionada con la formalización de la IDC y la creación de espacios de coordinación y gestión departamental. Las personas autoras trabajan bajo el enfoque institucionalista y en este artículo se maneja esa visión. Así, la principal premisa que se trabajó durante el análisis de la que da cuenta este artículo, es que Arauca ha tenido un desarrollo incipiente de la IDC en el territorio, en el periodo 1991-2021, en términos de las variables planteadas por [Grandas y Prado \(2017\)](#). De manera paralela, se manejaron dos premisas más: una, que la IDC hubiera sido abordada de manera completa, lo que implicaría que haya avanzado en todas las variables, de manera significativa. La otra, que haya sido abordada de manera nula, escenario en donde no se registraría actividad alguna en el territorio, en el periodo señalado.

De esta forma, el objetivo general de la investigación fue explicar cuál ha sido el nivel de desarrollo de la IDC en Arauca entre 1991 y el 2021; a la luz de las variables del estudio señalado. Además, se plantearon tres objetivos específicos: comprender la importancia de la IDC en el mundo en el cambio de centuria; describir las características de Arauca que pueden ayudar a comprender su comportamiento frente a la IDC y analizar el accionar, en términos de gestión, del departamento en materia de IDC.

Aquí, se pueden encontrar los resultados de la investigación de la siguiente manera: primero, se expone la metodología con la que se abordó esta investigación. Segundo, los resultados obtenidos y, en tercer lugar, se plantea la

7 Cifra calculada a partir de información recuperada del Mapa de Cooperación Internacional de APC.

8 En el año 2020 los recursos de cooperación internacional recibidos por Colombia tuvieron un foco importante en la contingencia del Covid-19 y la atención a consecuencias del paso del huracán Iota por San Andrés, de manera que el monto de recursos recibidos por Arauca en realidad fue menor al del 2019; sin embargo, la tendencia es de aumento.

discusión que da sentido a los hallazgos en términos de las oportunidades y los retos que tienen las administraciones de Arauca en materia de IDC.

Metodología y precisión conceptual

Si bien la base de esta investigación se construye a partir de una descripción del camino recorrido por el departamento en materia de IDC, la metodología es cualitativa. Es importante tener en cuenta que son 30 años y no existe un trabajo previo de referencia. Por este motivo, el esfuerzo fue para contar con información que permitiera analizar esa gestión.

Fue en la Convención de Lomé (1989) cuando surgió esta modalidad. Varios autores, como [Rolandi \(2020\)](#) y [Romero \(2006\)](#), han hecho referencia a su evolución, pero aquí no se ahondará en la conceptualización que data del siglo pasado, sino que el eje estará en los lineamientos de [Grandas y Prado \(2017\)](#).

Recuérdese que [Rolandi \(2020\)](#) plantea una concepción amplia de la cooperación descentralizada como “una modalidad de cooperación que tiene por objetivo reforzar las capacidades de los gobiernos subnacionales y de los actores que operan en los territorios” (p. 3). Por su parte, [Romero \(2006\)](#) la describe como “el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo de carácter más participativo” (p. 53).

Con esta información en mente, se construyó una matriz para sistematizar la información y comparar los hallazgos. Se buscó contrastar lo encontrado desde el nivel central, con el contenido de los planes de desarrollo, informes de gestión y entrevistas, de manera que en cada escenario se iba comprendiendo de manera más amplia la IDC. Se esperaba que la gobernación tuviera registro de la información relativa a los recursos de CI ejecutados; sin embargo, desde allí se indicó se encontraba en la página del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).⁹ Así, se entendió que, de parte de la gobernación, el nivel de articulación e interés por el tema eran mínimos y sería necesario recurrir a otras fuentes para encontrar los datos al respecto. Esta situación resultó una limitante en la investigación dado que se esperaba poder analizar el destino de los recursos de CI que ha recibido el departamento y el impacto de la presencia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) u organismos no

9 En realidad, el SECOP recoge y presenta información sobre la contratación realizada con dineros públicos, por lo cual no se registran allí los proyectos realizados con CI.

gubernamentales (ONG) y agencias de cooperación en el territorio, lo cual no fue posible debido a la falta de registro de esta información.

En la revisión documental también se incluyó la bibliografía académica para enmarcar el tema y documentos para reconstruir el contexto del territorio. Una gran limitación que tuvo el estudio fue la falta de sistematización de los datos en el departamento, por lo cual debió presentarse un derecho de petición para poder contar con los datos suministrados al seguirse el proceso legal.

De forma paralela, el instrumento para las entrevistas semiestructuradas se configuró con 13 preguntas, y en 40 minutos se buscó aprovechar el testimonio de algunos de los exgobernadores y, a través del método “bola de nieve” llegar a líderes de OSC, la academia y políticos. En primer lugar, se recogió información sobre el contexto actual de cada persona exgobernadora electa; se encontró que dos fallecieron y tres tenían medidas de aseguramiento, lo cual imposibilitaba su contacto. De los cuatro restantes, se pudo establecer contacto telefónico con Federico Gallardo. Hubo contacto con otros líderes políticos, pero no fue posible avanzar por temas de agenda, voluntad o desconocimiento del tema. Las entrevistas realizadas fueron tres, específicamente con: Eduardo Simón Cedeño Álvarez, Orlando Ardila y Juan Carlos Botero.

Los informes de gestión presentados por APC permitieron percibir el desarrollo de la IDC en el país. Textos sobre la práctica de la CI en otros territorios de Colombia, Argentina y España, fueron valiosos insumos para comprender el desarrollo y evolución de la IDC.

Dada la escasez de producción bibliográfica sobre el departamento, fue necesario sustentarse en algunas notas periodísticas que, además, se respaldaron con los testimonios de las entrevistas antes mencionadas.

A partir de los hallazgos, se procesó la información con base en las variables planteadas por [Grandas y Prado \(2017\)](#). Conforme fue recabada la información, se sistematizó en las variables de manera que se pudo medir el avance de cada una. No debe olvidarse que la IDC estimula el papel de los otros actores como lo son las entidades territoriales para abordar problemas intermésticos.

Resultados del análisis

En Colombia, desde el 2011, la APC es la entidad encargada de la promoción de la CI, tras haber heredado algunas de las funciones que previamente tenía la Agencia Presidencial para la Acción Social y la CI. Esta, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación, se encarga de construir las hojas de rutas de CI, las cuales buscan su operativización para lograr los resultados con independencia del Gobierno de turno (APC, 2018). Sin embargo, la complejidad de este sistema implica un marco institucional y legal robusto, en cuya creación el país ya ha avanzado. Así las cosas, el régimen jurídico de la CI en Colombia se puede resumir de la siguiente manera:

un conjunto integrado por normas jurídicas de naturaleza internacional, como los tratados y acuerdos complementarios que los desarrollan; por normas de rango constitucional que establecen los parámetros sobre los cuales se desarrolla la política exterior y el respeto a los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. Junto a esos pilares fundamentales de la cooperación, se encuentran también las normas que aprueba el Congreso y las reglamentarias de las mismas que expide el Ejecutivo y su desarrollo administrativo por las distintas entidades que tienen bajo su responsabilidad los diversos temas que encierra la cooperación (Acción Social, 2008, p. 9).

En consecuencia, el marco legal e institucional de Colombia da señales de estabilidad y transparencia a los potenciales donantes (oferentes) e incluso nuevos socios (receptores). Esto es importante porque hace que la práctica de la cooperación sea más sencilla, pues las normas de coordinación del país están establecidas y no se encuentran sujetas a discrecionalidades territoriales. Así, se disminuye el riesgo de corrupción y se les da a los oferentes, así como a toda la comunidad internacional, seguridad jurídica y confianza como herramientas para identificar posibles puntos de convergencia a la hora de establecer relaciones y acuerdos de cooperación. De hecho, se publica la agenda de país y la forma en que puede ser abordada.

A pesar de esto, las entidades territoriales presentan amplias deficiencias institucionales y técnicas para elaborar hojas de ruta propias, soportadas en las demandas del territorio y sus potencialidades, las cuales les permita hacer de la acción exterior un complemento de la gestión pública en pro de la satisfacción de las necesidades locales, por lo cual en gran parte del país persiste un pobre desarrollo de estas agendas (Gutiérrez, 2011).

Un elemento que explica territorialmente esta situación es el hecho de que este marco regulatorio no ha sido diseñado para las entidades subnacionales. En realidad, la IDC se ubica en un punto ambiguo entre la legalidad y la paralegalidad. Como lo señala [Delgado \(2017\)](#), en Colombia las entidades territoriales¹⁰ no han sido consideradas en las estrategias de internacionalización del país, lo cual contrasta con la importancia de los procesos de descentralización que le han permitido mayor autonomía a municipios y departamentos.

De hecho, la relación de las entidades territoriales subnacionales con otros Estados está sujeta a las directrices centrales, que diseña las políticas de relacionamiento exterior. Sin embargo, como lo plantea [Delgado \(2017\)](#), la norma no es clara en cuanto a qué pueden hacer los entes territoriales por fuera de las fronteras nacionales y cuáles limitaciones tienen. Al respecto, el artículo 189 de la [Constitución Política de Colombia \(1991\)](#) señala que le corresponde al presidente de la República, entre otras funciones, “2. (...) celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso” (p. 54). Esto implica que toda actuación internacional debe estar avalada por el nivel central.

No obstante, una interpretación amplia de las leyes de descentralización del país les permite a los entes territoriales enmarcar legalmente sus actuaciones por fuera de las fronteras del país.¹¹ Así, la Constitución Política, en el artículo 289 indica que “los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración” ([Constitución Política, 1991, p. 80](#)).

Al respecto, [Delgado \(2017\)](#) advierte que esta autorización no se puede traducir, de ninguna manera, como política exterior, de acuerdo con las normas vigentes. No obstante, para efectos de este escrito se hace referencia al término “acción exterior” como una forma de referirse a las actuaciones de las entidades territoriales con otros Estados, con el aval y acompañamiento del Ejecutivo Nacional.

Así, se puede afirmar que Arauca, en tanto territorio fronterizo de Colombia puede, con el aval del nivel central, adelantar acciones de cooperación con entidades territoriales de Venezuela. Esta situación es propicia para el departamento que históricamente ha tenido presencia de los grupos guerrilleros/grupos al margen de la ley. [Gutiérrez Lemus \(2010\)](#) sostiene que tanto el

10 El autor hace referencia puntualmente a Bogotá, pero en este estudio el análisis se extrapola a las demás entidades territoriales en el país.

11 En consecuencia, aunque en este artículo se hace referencia a la “acción exterior” de municipios y departamentos, en realidad este es un término de exclusivo resorte del nivel central.

conflicto armado como la violencia política “han sido fenómenos centrales de la sociedad araucana” (p. 32).

Bien, desde que Arauca fue erigido departamento, en 1991, la mayor parte de las personas gobernadoras han sido investigadas por sus vínculos con ese tipo de actores, como es el caso con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y grupos paramilitares. Incluso, algunas han sido condenadas por estos hechos ([Gutiérrez Roa, 2023](#)).

Puntualmente, el ELN se ha nutrido históricamente de los recursos públicos que percibe el departamento. De acuerdo con Camilo [Echandía \(2015\)](#), “la apropiación temporal de recursos de los gobiernos locales le permitió al ELN el desarrollo del clientelismo armado” (p. 7). De esta manera, los recursos de las administraciones locales, que tuvieron un incremento considerable debido al *boom* del petróleo, posibilitaron el fortalecimiento del grupo guerrillero. Con recursos del poder local, se expandió, captó la población y avanzó en su propósito de control territorial ([Echandía, 2015](#)). Otra herramienta ampliamente usada por el ELN para su consolidación fue el secuestro:

al incremento del accionar armado del Frente de Guerra Oriental se sumó un mayor número de secuestros entre 2000 y 2001, cuyas víctimas fueron políticos locales, contratistas y trabajadores de las petroleras. El secuestro político de funcionarios municipales adquirió un especial significado ya que el ELN buscaba incidir en sus decisiones o forzarlos a renunciar en caso de no someterse ([Echandía, 2015, p. 20](#)).

[Gutiérrez Lemus \(2010\)](#) señala que las agrupaciones partidistas regionales y locales han mostrado cierta fragilidad, lo cual permitió que los proyectos de los grupos al margen de la ley guiaran algunas actuaciones electorales y administrativas. De ahí la permanente crisis de gobernabilidad¹² y la distancia de las políticas públicas con las necesidades reales de la población. En el territorio, los grupos al margen de la ley hacen prevalecer sus objetivos, imparten justicia y establecen normas de comportamiento, de manera que ejercen diversos papeles, unas veces llenando vacíos del Estado y otras arrebatándole funciones ([Human Rights Watch, 2020](#)).

12 En *Crisis de la gobernabilidad del Estado-Nación*, [Vargas \(2007\)](#) define la crisis de gobernabilidad como un escenario que: “se caracteriza por la disfuncionalidad de las instituciones para solucionar democráticamente los conflictos”. Esta definición coincide con lo que se evidencia en el departamento, en la medida en que, ante la fragilidad de los grupos políticos y las instituciones, los grupos armados son los que asumen sus papeles. [Human Rights Watch \(2020\)](#) ha ampliado los diferentes roles de los grupos armados en el territorio.

El fuerte control del ELN ha tenido impacto en las administraciones departamentales. Como consecuencia, el periodo de estudio comprendido entre 1991 y 2021, según las normas vigentes, correspondería a ocho administraciones. Sin embargo, como se evidencia en la Tabla 1, se han tenido 18 gobernadores, quienes han sido enviados directamente desde el nivel central y sin arraigo en el territorio.

Tabla 1
Gobernadores de Arauca 1992-2021

N.º	Nombre	Periodo
1	Luis Alfredo Colmenares Chía	1992-1994
2	José Vicente Lozano Fernández	1995-1997
3	Gustavo Carmelo Castellanos Beltrán	1998-2000
4	Héctor Federico Gallardo Lozano	2001
5	Carlos Eduardo Bernal Medina	2001-2002
6	José Emiro Palencia Álvarez	2002-2003
7	Óscar Garrid Muñoz López	2003
8	José Ignacio Llano Uribe	2003
9	Julio Enrique Acosta Bernal	2004-2007
10	Freddy Forero Requiniva	2008
11	Carlos Darío Donado Garzón	2008-2009
12	Alejandro Arbeláez Arango	2009
13	Luis Eduardo Ataya Arias	2009-2011
14	José Facundo Castillo Cisneros	2012-2015
15	Ricardo Alvarado Bestene	2016-2019
16	José Facundo Castillo Cisneros	2020-2021
17	Érika Parales Pérez	2021
18	Alejandro Miguel Navas Ramos	2021

Nota: La tabla muestra los nombres de las personas gobernadoras que ha tenido Arauca en el periodo de estudio (1991-2021), incluyendo mandatarios electos y nombrados (se inicia en 1992 con el primer gobernador electo por voto popular). Información tomada de la publicación de *El Espectador*, “Arauca, con nuevo gobernador y viejos problemas: corrupción, ELN y olvido estatal” [Gutiérrez \(2023\)](#), complementada con investigación propia.

Sumado a esto, de los 18 gobernadores en estos 30 años, ocho han sido procesados judicialmente por nexos con los grupos al margen de la ley.¹³ Esta situación ha sido de conocimiento de la opinión pública, dadas las publicaciones en los medios como *Verdad Abierta* (2016) cuando expresa que:

Durante el juicio al exgobernador Lozano, el contratista del ELN, Rodríguez Sánchez, aseguró que es imposible que un contrato se adjudique sin el permiso de la guerrilla, pues los materiales deben pasar por carreteras que están contraladas por ella. “Cuando se tenía conocimiento de las partidas aprobadas en los consejos municipales o en la asamblea departamental, era común ver desfile de contratistas con el fin de solicitarle a los jefes guerrilleros la asignación” (2016).

En la Tabla 2 se evidencia el ejercicio político en el departamento y la permeabilidad que han tenido las guerrillas, en especial el ELN. Este grupo al margen de la ley ha controlado mayoritariamente el territorio, situación evidenciada en textos como el de *Gutiérrez Lemus* (2010), quien también señala cómo este grupo ha disputado el poder con el Frente X de las FARC¹⁴ y las autodefensas.

Tabla 2

Situación jurídica de gobernadores electos por voto popular

Nombre	Situación
Luis Alfredo Colmenares	Asesinado en Bogotá. Fue investigado por nexos con el ELN y corrupción.
José Vicente Lozano	Condenado en el 2010 por rebelión y nexos con el ELN.
Gustavo Castellanos	Condenado en el 2007 por rebelión y nexos con el ELN. Falleció en el 2011.
Héctor Federico Gallardo	Condenado en el 2009 por nexos con el ELN.
Julio Enrique Acosta	Condenado en el 2017 por corrupción. Nexos con el Eln y paramilitares.
Freddy Forero Requiniva	Inhabilitado por 15 años debido a hechos de corrupción.
Luis Eduardo Ataya Arias	Investigado por prevaricato. Absuelto por la Corte Suprema.

13 Luis Eduardo Ataya y Freddy Forero fueron investigados por hechos diferentes a nexos con grupos armado. Ataya fue absuelto por la Corte Suprema.

14 De acuerdo con información de *Human Rights Watch* (2020), tras el Acuerdo de Paz firmado en el 2016, el grupo disidente Frente Décimo Martín Villa se disputa el poder con el ELN en ese territorio.

Nombre	Situación
José Facundo Castillo	Preso en la cárcel La Picota por prevaricato y nexos con el ELN.
Ricardo Alvarado Bestene	Procesado por prevaricato y nexos con el ELN. En prisión domiciliaria.
José Facundo Castillo	Preso en la cárcel La Picota por prevaricato y nexos con el ELN.

Nota: Tabla basada en la publicación “Arauca, con nuevo gobernador y viejos problemas: corrupción, ELN y olvido estatal”, Gutiérrez, 2023.

Por otro lado, en un informe que relaciona los recursos de regalías y los altos niveles de corrupción en Arauca, la [Contraloría General de la República \(2018\)](#) alerta que, aunque en el Registro Único de Proponentes están registrados múltiples candidatos, existe un alto porcentaje de contratos desarrollados sin pluralidad de oferentes:

la mayor parte de la contratación, el 77,4%, se hace por concurso (licitaciones públicas, concurso de méritos, selección abreviada y mínima cuantía), y el 22,6% por contratación directa. Pese a ello, el 83% de la contratación por concurso se realiza con un único oferente, y el 9% con apenas dos oferentes. La situación es más crítica en los municipios que en la gobernación, pues en ellos estos porcentajes son del 90% (un oferente) y el 11% (dos oferentes) ([Contraloría General de la República, 2018, p. 30](#)).

Informes como los emitidos por la CGR; medios de comunicación, como *Razón Pública*¹⁵ y, organizaciones como Crudo Transparente¹⁶ evidencian que las regalías recibidas por concepto de explotación petrolera han tenido un impacto negativo en la administración y el buen gobierno. El departamento, así como otros territorios receptores de regalías en el país, ha contado con pocos estímulos para abordar procesos de planeación estructurados orientados a la generación de nuevos recursos. Al respecto, [Giraldo y Largo \(2020\)](#) señalaban que

hay una disminución en el puntaje del Índice de Desempeño Municipal, cuando las entidades territoriales reciben más recursos por concepto de regalías. Esta pérdida en el MDM está dada por 4 puntos cuando aumenta en una unidad la proporción de regalías (p. 61).¹⁷

15 Ampliar en <https://razonpublica.com/arauca-el-saqueo-de-las-regalias-entre-el-eln-los-paramilitares-y-los-politicos/>

16 Ampliar en <https://crudotransparente.com/2019/10/25/manejo-de-regalias-y-corrupcion-en-arauca/>

17 De acuerdo con Portal Territorial, Índice de Desempeño Municipal es una medición que también se aplica a departamentos y tiene como objetivo evaluar a los territorios de acuerdo con su capacidad de gestión y resultados de desarrollo teniendo en cuenta sus dotaciones iniciales.

En este sentido, se encuentra que, en efecto, en Arauca las regalías han tenido un lugar central en las finanzas públicas (Tabla 3), lo cual también impacta en el comportamiento de toda la economía. Se encuentra que Arauca recibe cada vez menos recursos de regalías.¹⁸ En la Tabla 3, del total de ingresos del departamento, solo el 34.4 % corresponde a las regalías para el año 2011, cifra que disminuye sensiblemente en el 2017 al llegar apenas a 12.1 %, lo cual implica menor inversión en el territorio.

Tabla 3

Departamento de Arauca, distribución de regalías sobre los ingresos totales 2011-2017 (cifras en millones de pesos)

		2011	Regalías/ Ingresos Totales 2011 (%)	2017	Regalías/ Ingresos Totales 2017 (%)
Gobernación	Ingresos totales	732,414		572,665	
	Regalías	277,841	37.9	96,425	16.8
Municipios	Ingresos totales	356,906		450,560	
	Regalías	96,624	27.1	27,637	6.1
Total	Ingresos totales	1,089,320		1,023,226	
Departamento	Regalías	374,465	34.4	124,062	12.1

Nota: Tomado de *Resultados del SGR. Informes departamentales* (Contraloría General de la República, 2018).

En la Tabla 3 se observa cómo disminuye la cantidad de recursos de regalías que recibe Arauca y permite evidenciar el importante peso que tenían en las finanzas departamentales antes de la reforma al Sistema General de Regalías (SGR) y de la caída de la producción petrolera (Sarmiento, 2015). Dado el peso de las regalías, las administraciones del departamento se concentran en ellas y limitan su gestión para generar recursos propios diferentes a los que llegan por el petróleo, los ejercicios de planeación son limitados y la institucionalidad está atravesada por la corrupción (Giraldo y Largo, 2020). A saber, la capacidad para recolectar impuestos es un indicativo de la fortaleza institucional de las

18 Esto como consecuencia, entre otros factores, de la reforma al Sistema General de Regalías que modificó la forma en que los territorios acceden a los recursos de regalías y de la disminución en la producción de petróleo del departamento.

entidades territoriales para planearse. En este sentido, de acuerdo con la CGR, se evidencia el nivel de *pereza fiscal*¹⁹ de Arauca que ocupa el puesto 21 en el país,²⁰ lo cual muestra que el territorio no fomenta la descentralización fiscal real, requisito fundamental para la construcción de modelos de desarrollo propios sustentados en la planeación (Contraloría General de la República, 2018).

Sobre la importancia de las capacidades de las entidades territoriales sustentadas en la capacidad de gestión de recursos, Gutiérrez (2011) apunta que la IDC es una oportunidad para que municipios y departamentos sean medidos:

el acercarse a la cooperación internacional es un ejercicio calificativo de hasta donde se puede llegar en la gestión no sólo en cuestión de recursos, sino en la capacidad de mostrar resultados concretos. Más que observarla como una salida, es una gran oportunidad la que tienen los entes territoriales para poder encarar lo que se les presenta en cuanto a la evaluación y medición de sus capacidades de respuesta ante las demandas locales y solicitudes de los ciudadanos (Gutiérrez, 2011, p. 74).

Arauca, así como los demás departamentos petroleros, se opuso a la reforma al SGR que dio paso a los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) (Franco y Prieto, 2017), pues no solo disminuiría la cantidad de recursos recibidos, sino que estos deberían ser ahora gestionados a través de los órganos colegiados, lo cual era un reto importante para un territorio que no estaba habituado a la planeación y que, inicialmente, no tenía las herramientas necesarias para formular estos proyectos.

Oportunidades y retos de las administraciones de Arauca en materia de cooperación internacional descentralizada

Dado que la intención de este artículo es determinar el desarrollo de la IDC en Arauca, no se discute aquí sobre los instrumentos de medición. Por el contrario, se enfatiza en la IDC Arauca que desde que es convertido en departamento ha presentado unas características políticas y socioculturales que lo han mantenido inmerso en el conflicto que se vive en el país; pero, a su vez, posee una gran riqueza minera. En la Figura 1 se ubica espacialmente a dicho departamento fronterizo.

19 Se denomina así a la falta de gestión activa de parte de las entidades territoriales para recolectar impuestos.

20 Siendo la primera posición el departamento con mayor recaudo per cápita.

Figura 1
Ubicación geográfica de Arauca



Nota: Tomado de Parés-Casanova, Salamanca, Caviedes, Brando (2024, p.2).

Se retoman los elementos destacados por Denisse Grandas y Juan Pablo Prado (2017). Estos autores realizan el análisis a partir de 11 variables; sin embargo, para el presente caso se hizo una selección acorde con lo observado en el territorio, en el periodo de estudio. Por ejemplo, dado que se sabe que no existe un profesional, institución o comité con funciones exclusivas en materia de CI, nacional, no se puede estudiar el cumplimiento de sus objetivos o su nivel de articulación y, en consecuencia, carece de sentido incluir elementos para su estudio.

Por otro lado, el contexto del departamento hace que sea difícil acceder a información relativa a algunos municipios, bien porque es riesgoso llegar al territorio (dada la situación de conflicto) o bien porque los datos no existen o no se encuentran disponibles. Incluso, la misma gobernación impone barreras de acceso a la información y tiene serias carencias en cuanto al manejo de su archivo que resultan en una vulneración del derecho de acceso a la información.²¹ Por esto, los municipios de Arauca no estuvieron en el foco de esta búsqueda de información, aunque se logró encontrar una valiosa experiencia en el municipio de Arauquita, que se detallará más adelante.

²¹ En esta investigación se pudo constatar que las rutas para acceder al archivo no son claras para los funcionarios y solo tras múltiples escritos y visitas a las instalaciones se logró acceder a algunos de los documentos que se encuentran a cargo de un consorcio.

Así, los tres elementos base para la discusión son los que señalan [Grandas y Prado \(2017\)](#). Respecto al primero, la inclusión de los temas de CI en el Plan de Desarrollo Departamental debe recordarse que la planeación es un elemento fundamental en la CI, ya que este proceso empieza con la voluntad política de actores relevantes en el territorio. Los planes de desarrollo son la principal herramienta de planificación y se constituyen además en la manifestación de la voluntad política de los mandatarios. De esta manera, su revisión es un primer elemento para analizar el nivel de desarrollo de la CI. La Ley de Transparencia (2011) hizo obligatoria la presentación de informes de gestión de las administraciones, por lo que a partir del 2011 se cuenta también con este insumo para medir el cumplimiento de los compromisos asumidos por las personas gobernadoras ([Ley 1474, 2011](#)).

En la Tabla 4 se presenta un resumen de la forma en que las personas gobernadoras, en el periodo de estudio, abordaron la CI.

Tabla 4

Inclusión de los temas de cooperación internacional en el Plan de Desarrollo Departamental

Nombre	Descripción
Luis Alfredo Colmenares Chía	Proyectos específicos relacionados con el vecino Estado Apure, Venezuela.
José Vicente Lozano Fernández	Proyectos específicos relacionados con el vecino Estado Apure, Venezuela.
Gustavo Carmelo Castellanos Beltrán	Proyectos específicos relacionados con el vecino Estado Apure, Venezuela.
Héctor Federico Gallardo Lozano	Estructuró el Plan Fronteras, al cual le asignó recursos y estuvo orientado a la integración y desarrollo fronterizo, cooperación binacional, el desarrollo comercial binacional y la creación de una Comisión de Vecindades.
Julio Enrique Acosta Bernal	Se refiere a la cooperación internacional como una fuente de financiamiento para suplir recursos faltantes.
Freddy Forero Requiniva	Plantea la elaboración de una agenda de trabajo en materia de cooperación internacional, pero no se encuentra evidencia de ningún avance.
Luis Eduardo Ataya Arias	Lo relativo a cooperación internacional es una transcripción de lo planteado por Forero. Sin embargo, se encontró evidencia de la ejecución de un proyecto en la materia.

Nombre	Descripción
José Facundo Castillo Cisneros	Plantea como meta la cofinanciación de proyectos con recursos internacionales.
Ricardo Alvarado Bestene	Presenta y desarrolla el proyecto N.º 321 del 2017, una caracterización de los agentes de cooperación presentes en el territorio, además se buscó capacitar a actores departamentales en la gestión de cooperación internacional.
José Facundo Castillo Cisneros	En este mandato, la migración de personas venezolanas era ya prioridad incluso en el nacional, por lo cual Castillo centró la atención en los actores presentes en el territorio y se crearon instancias de comunicación estos actores. Sin embargo, todo esto fue orientado a atender las problemáticas que se presentaban por el aumento de la migración.

Nota: construcción propia a partir de información recopilada de los Planes de Desarrollo Departamentales.

En este punto, se puede evidenciar que el grueso de las personas gobernadoras ha conocido de la existencia de la IDC y parecen saber que allí hay una oportunidad para conseguir recursos y desarrollar proyectos; sin embargo, la mayoría de las administraciones la ven como una bolsa con dinero, que usan para justificar la consecución de recursos adicionales y hacer promesas infladas, pero la gestión es muy débil o limitada.

El segundo se relaciona con la legislación y la formalización de la IDC. Al respecto debe anotarse que el Decreto N.º 493 del 2014 crea el Comité Departamental de Cooperación Nacional e Internacional de Arauca, como una respuesta al tema migratorio que venía cobrando cada vez mayor relevancia en el territorio (2022). Este Comité trabaja de la mano con APC Colombia, el Equipo Local de Coordinación, además del Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos [GIFMM] y otros actores públicos y privados del departamento. Este es un esfuerzo por articular las diferentes instancias orientadas a la CI (2022). Lo establecido en el Decreto N.º 493 del 2014 es la única evidencia de normativa relacionada con la IDC en Arauca.

El tercero es la existencia de un espacio de coordinación y gestión departamental. En Arauca existe el Comité Departamental de Cooperación Nacional e Internacional y es la única evidencia encontrada de espacio de coordinación y gestión de la CI. Es importante señalar cómo la atención a los flujos migratorios provenientes de Venezuela fue un escenario que contribuyó a que el departamento cambiara su visión sobre las agencias humanitarias y la

CI, al entender la importancia del diálogo con ellas, de la caracterización de los actores del territorio y del trabajo articulado incluso con otras instituciones y comités nacionales.

APC Colombia (2021) realizó mesas técnicas y planes de trabajo territoriales en Arauca con representantes de la gobernación, para buscar la alineación y coordinación de la CI, articulándola según lo establecido en la ENCI. Sin embargo, [Grandas y Nivia \(2012\)](#) señalan la importancia de que, además de los espacios de coordinación y dirección, existan profesionales o instituciones con funciones específicas relativas a la CI y asignación de recursos, de manera que esta tenga prioridad en la agenda departamental.

Aquí no se encontraron evidencias de la existencia de una entidad o una persona funcionaria responsable directamente de la CI. De hecho, Juan Carlos Araújo (comunicación personal, 26 de octubre del 2022) comenta que “cuando los proyectos que llegan al territorio y requieren apoyo de la gobernación, se van integrando en una secretaría de acuerdo con el sector”. La Secretaría de Planeación Departamental es la que encabeza la agenda de cooperación, pero, como ya se ha señalado antes, no está articulada con otros actores/instituciones para liderar, o al menos registrar los proyectos adelantados en el territorio bien sea con recursos de CI u orientados a su institucionalización.

Ejemplo de ello es el proyecto Biocarbono Paisajes Sostenibles de la Orinoquía, administrado por el Banco Mundial, que cuenta con recursos de cuatro países (Araújo, comunicación personal, 26 de octubre del 2022). En este caso, la Secretaría de Agricultura y Medioambiente Departamental y el municipio de Arauquita están articulando acciones para el desarrollo de este proyecto en el territorio. Se espera que después de un trabajo con diversas instituciones, el territorio pueda recibir recursos por bonos de carbono. No obstante, en este caso, el papel de la gobernación se limita a ser receptora del proyecto en la secretaría respectiva y no se evidencian esfuerzos por potencializar al territorio en este sentido para seguir atrayendo este tipo de recursos (Araújo, comunicación personal, 26 de octubre del 2022). Así como este, se han trabajado otros proyectos en el departamento con recursos de CI, pero hay evidencia de experiencias ocurridas en el territorio en las cuales la administración departamental estuvo al margen y no apoyó los proyectos.

La investigación evidenció que el caso más significativo de IDC tuvo lugar en el municipio de Arauquita, durante la administración del alcalde Orlando Ardila. En este mandato, y de acuerdo con la legislación entonces vigente, los recursos que recibían los municipios estaban anclados a las decisiones de la gobernación ([Gutiérrez Lemus, 2010](#)). Ardila (comunicación personal, 20 de octubre

del 2022) comenta que “las diferencias políticas con el gobernador de turno llevaron a que se tuviera que buscar otras fuentes de recursos para ejecutar el plan desarrollo”. De hecho, versiones noticiosas ([El Tiempo \(1995\)](#) y [\(1997\)](#)), así como la *Gaceta Oficial* del Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (1996), permiten verificar que se construyeron 40 casas en Arauquita con recursos de CI. Además, “se logró la adecuación del alcantarillado y se realizó una experiencia de intercambio cultural con jóvenes de España” (Ardila, comunicación personal, 20 de octubre del 2022). Esto puede enmarcarse en lo que [Grandas y Prado \(2017\)](#) denominan la cooperación informal, en la medida en que se trató de la ejecución de proyectos sin que mediara la creación de instancias, instituciones o legislación alguna para el mantenimiento de esta relación. En consecuencia, una vez finalizado el mandato de Ardila el vínculo se rompió y desde entonces no se evidencia esfuerzos para su restablecimiento.

En el caso del departamento de Arauca, se encontró que las limitaciones que se presentan en el marco legal también influyen en la comprensión sobre la IDC que pueden tener las personas mandatarias locales. ¿Qué es? ¿Qué oportunidades representa? ¿cómo se accede?, entre otras interrogantes.

El inestable contexto político del departamento de Arauca, en el que pocas personas gobernadoras logran terminar sus mandatos, presenta un reto aún mayor para la IDC. Esta requiere planeación y los resultados solo se ven de mediano a largo plazo. Esta requiere planeación y los resultados solo se ven de mediano a largo plazo. Por lo tanto, en estricto sentido esta investigación bastante descriptiva da cuenta no solo de lo que ocurre en un territorio con las características de Arauca, sino que se convierte en un caso de especial interés de estudio porque en él confluyen múltiples factores que deben abordarse desde la gestión administrativa y con voluntad política. Claramente no es una buena práctica, es un buen caso de estudio.

Lo cierto es que APC Colombia apoya a los municipios y departamentos en la construcción de las hojas de ruta propias, para coordinar los proyectos con las prioridades del territorio, estableciendo espacios de conversación y sistematizando la información disponible (2021), pero el trabajo es incipiente en las instituciones territoriales. Y es la IDC fundamental para el establecimiento de capacidades en las entidades territoriales y para que las mismas OSC interactúen para abordar sus propios problemas y todos sean promotores de su propio desarrollo.

Referencias

- Abril Caballero, D. Y. (2022). *En Arauca se desarrolló la tercera y última mesa del año del comité de cooperación Internacional*. <https://arauca.gov.co/en-arauca-se-desarrollo-la-tercera-y-ultima-mesa-del-ano-del-comite-de-cooperacion-internacional/>
- Acción Social. (2008). *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia*. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalysuregimenjuridicoencolombia.pdf
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional [APC]. (2018). *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-01/Documento%20ENCI%20espan%CC%83ol.pdf>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional [APC]. (2021). *Informe de gestión 2020*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-02/Informe%20Gesti%C3%B3n%202020%20.pdf>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional [APC]. (2022). *Informe de gestión 2021*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2022-06/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202021%20APC-Colombia%20V1.pdf>
- Constitución Política de Colombia. Arts. 189 y 289. 1991 (Colombia).
- Contraloría General de la República. (2018). *Resultados del SGR - Informes departamentales – 7. Arauca*. https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/994031/informes_regalias_deptales_07_arauca_FINAL_WEB.pdf/db41aaf0-be17-738e-e2f2-6f3f8130d679?t=1664899288618
- Delgado Caicedo, J. (2017). *The role of cities in the foreign policy of emerging powers: The cases of Bogotá, Colombia and Johannesburg, South Africa* [Tesis de doctorado, University of Cape Town]. <https://open.uct.ac.za/server/api/core/bitstreams/8395e8e8-1849-4e56-82f2-6c345b1c85b8/content>
- Echandía, C. (2015). *El ABC del ELN. Evolución del Frente de Guerra Oriental (territorialidad, iniciativa armada y relación con la población y las economías ilegales)*. Fundación Ideas para la Paz. <https://storage.ideaspaz.org/documents/553e5e1a837cd.pdf>
- El Tiempo. (1995). *España invierte en Arauquita*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-454695>
- El Tiempo. (1997). *Casas españolas*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-589746>

- Franco, J. y Prieto, Y. (2017). *Informe: Percepción de líderes sociales sobre las regalías en Colombia*. <https://crudotransparente.com/2017/10/03/informe-percepcion-de-lideres-sociales-sobre-las-regalias-en-colombia/>
- Generalitat Valenciana. (1996). *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*. No. 2878. https://dogv.gva.es/datos/1996/11/27/pdf/dogv_2878.pdf
- Giraldo Giraldo, M. C. y Largo Álvarez, C. C. (2020). Los pecados de las regalías en Colombia: impacto en el buen gobierno local. *Cuadernos de ciencias políticas*, (11), 42 – 65. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/30792/cuaderno_ciencias_politicas_11_04.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gobernación de Arauca. (2020a). *Ordenanza 09 de 2020 “Por la cual se adopta el Plan Participativo de Desarrollo Departamental ‘Construyendo Futuro’ 2020 – 2023”*
- Gobernación de Arauca. (2020b). *Ordenanza 039 de 2020 “Por medio de la cual se fija el presupuesto de rentas e ingresos y gastos del departamento de Arauca para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2021”*. https://arauca.gov.co/wpfd_file/ordenanza-no-039-de-2020/
- Grandas Estepa, D. y Nivia Ruiz, F. (2012). *Guía práctica para el establecimiento de relaciones de cooperación internacional descentralizada para municipios en Colombia*. https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/node/publication/field_attached_file/pdf-_guia_practica_para_el_establecimiento_de_relaciones_de_cooperacion_descentralizada_para_municipios_en_colombia.pdf
- Grandas Estepa, D. y Prado Lallande, J. (2017). La cooperación internacional descentralizada en Colombia: un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca. *Oasis*, 25, 159-186. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/4923/5871>
- Gutiérrez Lemus, O. J. (2010). Arauca: espacio, conflicto e institucionalidad. *Análisis político*, 69, 3-34. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052010000200001
- Gutiérrez Ossa, J. A. (2011). La cooperación descentralizada para la gestión pública departamental y municipal en Colombia. *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, 6(12). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632011000200004
- Gutiérrez Roa, É. (2023). Arauca, con nuevo gobernador y viejos problemas: corrupción, ELN y olvido estatal. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/politica/quien-es-wilinton-rodriguez-el-nuevo-gobernador-de-arauca-sus-lios-judiciales-y-sus-retos-en-el-cargo/>

- Human Rights Watch (2020). “Los guerrilleros son la policía” Control social y graves abusos por parte de grupos armados en el departamento colombiano de Arauca y el estado venezolano de Apure. <https://www.hrw.org/es/report/2020/01/22/los-guerrilleros-son-la-policia/control-social-y-graves-abusos-por-parte-de#:~:text=Un%20polic%C3%ADa%20indic%C3%B3a%20Human,grupos%20armados%20han%20sido%20limitadas.>
- Ley 1474 de 2011. (2011). *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. 12 de julio de 2011. D.O. No. 48128.
- Parés-Casanova, P. M.; Salamanca-Carreño, A.; Brando, P.; Caviedes, D. Different Carapace Asymmetry among Sexes in Wild Red-Footed Tortoise *Chelonoidis carbonarius* Spix 1824 (Testudines: Testudinidae). Preprints 2024. <https://www.preprints.org/manuscript/202401.0088/v1> DOI: 10.20944/preprints202401.0088.v1
- Rolandi, M. L. (2020). La cooperación sur-sur y la cooperación descentralizada en el marco de la Red Mercociudades. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*. (17). <https://revista.cigob.net/numero-especial-relaciones-internacionales/articulos/la-cooperacion-sur-sur-y-la-cooperacion-descentralizada-en-el-marco-de-la-red-mercociudades/ver-online/>
- Romero, M. (2006). La cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina. *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, Año 2005. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Sarmiento Anzola, L. (2015). *Arauca 1983-2015. Fin de un ciclo histórico y transición incierta*. <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/12/Arauca-y-el-Petroleo-Libardo-Sarmiento.pdf>
- Vargas Hernández, J. (2007). Crisis de la gobernabilidad del Estado-Nación. <https://www.ub.edu/geocrit/9porto/jvargas.htm>
- Verdad Abierta. (2016). *Los contratos del ELN con la gobernación de Arauca*. <https://verdadabierta.com/los-contratos-del-eln-con-la-gobernacion-de-arauca/>



II. RESEÑAS

MÁS ALLÁ DEL DERECHO INTERNACIONAL
Y LA SOSTENIBILIDAD: RESEÑA DEL LIBRO
*BLUE PLANET LAW. THE ECOLOGY OF OUR
ECONOMIC AND TECHNOLOGICAL WORLD*
(2020)

Judith Pereira Vásquez¹

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-2769-5721>



El cambio climático es, quizás, la problemática actual más grande y retadora que debe afrontar la humanidad. Sus consecuencias se muestran en diversas zonas del planeta debido al aumento generalizado de la temperatura en 1.1° comparado al periodo previo a la Revolución Industrial.

El Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), ha revelado en su último informe, titulado *Synthesis Report Summary for Policymakers*, publicado en el 2023 que, como parte de estas repercusiones se intensificarán las precipitaciones y con ello, las inundaciones locales, así como la inevitable subida del nivel del mar aumentará la vulnerabilidad y los riesgos en ecosistemas costeros, personas e infraestructura.

La lucha contra el cambio climático no es única ni exclusiva, pues representa también los esfuerzos contra la pérdida de biodiversidad, erosión de los suelos y degradación de los océanos. Por esta razón, el desafío debe ser afrontado por el sistema internacional de manera urgente y colectiva. Se han gestado múltiples esfuerzos desde la Conferencia de Estocolmo en 1972, en la cual se

¹ Escuela Relaciones Internacionales. Universidad Nacional. Estudiante de Bachillerato en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: judith.pereira.vasquez@est.una.ac.cr

Judith Pereira Vásquez



reconoció la influencia y el impacto negativo de las actividades humanas en el medio ambiente y cómo estas deben ser redefinidas e integradas en actividades de índole socioeconómica y de abordaje de la pobreza. Esta idea innovadora fue insumo para lo que más adelante sería la creación del término “desarrollo sostenible” por parte de la Comisión de Brundtland.

El libro *Blue Planet Law, The Ecology of our Economic and Technological World*, editado por [Maria Da Glória Garcia](#) y [António Cortês](#) (2023), reúne a más de treinta autores y forma parte de la serie “Sustainable Development Goal Series”. Su objetivo principal es conmemorar medio siglo desde que ocurrió la Conferencia de Estocolmo y generar una reflexión sobre el camino para construir el Derecho Global sobre los ecosistemas de la tierra.

Este libro consta de veintiocho capítulos agrupados en cuatro secciones con enfoques como la sustentabilidad global, océanos, política y legislación y recursos genéticos. Esta obra brinda recomendaciones y observaciones sobre los procesos de gobernanza para abordar las problemáticas de los océanos, del cambio climático y los ecosistemas en general.

La primera sección denominada “Foundations of global Ecological Sustainability” está encabezada por el capítulo “Blue Planet Law and Ecological Sustainability in the Twenty-First Century” el cual hace referencia a la era geológica en la que nos encontramos, el antropoceno. Esta era está caracterizada por el impacto de las actividades humanas sobre la tierra y sus recursos naturales, donde la mayoría de las problemáticas están asociadas a la atmósfera y al océano; ambos azules, de allí la necesidad de crear una ley de planeta azul *blue planet law*, que representa de mejor manera este planeta, más que el tradicional color verde asociado al medio ambiente.

Más allá de un debate de color, resalta la necesidad de incluir la *responsabilidad por el futuro*, haciendo referencia a todas las crisis medioambientales que van a repercutir en la disposición de recursos de las siguientes generaciones. Asimismo, de una manera optimista, también repasa los principales esfuerzos y logros del Derecho Internacional como las diversas conferencias y el Acuerdo de París y el papel clave que juega el conocimiento científico en la toma de decisiones en el nivel internacional.

De igual manera se abarca el marco constitucional ambiental de la Unión Europea y una exhaustiva revisión de su Tratado de Funcionamiento (TFEU). Saca a relucir su capacidad de acuerdo supranacional para establecer parámetros,

objetivos y acciones en todo Europa y por supuesto el rol que el Pacto Verde Europeo juega en el nivel internacional.

Se refuerza la tesis de que esta problemática global debe ser abordada desde la ética política y con solidaridad ante un escenario tan angustiante, donde cada una de las personas que habita en este planeta tiene una responsabilidad compartida. Se aborda también la analogía del planeta como el hogar común que compartimos todas las personas; por ende, cada quien tiene una responsabilidad sobre nuestra “casa común” basándose en la encíclica *Laudato sí* del papa Francisco.

La segunda parte de este libro, “Climate, Ocean and Biodiversity Protection”, inicia con un recorrido general sobre la historia climática y el escenario actual, remarcando cómo las actividades humanas, en particular el uso de combustibles fósiles y con ellos la acumulación de CO₂, han contribuido a crear la crisis climática que afrontamos.

Se integra por primera vez el concepto de *justicia climática*, que reconoce las dimensiones sociales del cambio climático pues sus efectos adversos afectan de manera distinta y desproporcionada a las diferentes poblaciones. Se plantean cuestionamientos respecto a los niveles de contaminación que tienen graves repercusiones en el ambiente y también en la salud pública, pero ¿quién va a tomar la responsabilidad por todos los daños? Es una interrogante que debe ser analizada en el marco del derecho internacional.

Se aborda el rol de los juzgados y se incorpora el componente oceánico en sus reflexiones; a las cortes se les presenta como un actor más activo que pasivo en la búsqueda de la justicia, pues tienen la potestad de imponer medidas ambiciosas contra el cambio climático.

Se manifiesta la utilidad de las opiniones consultivas que, si bien no son vinculantes, ejercen presión y en muchas ocasiones orientan la acción climática internacional. Se insiste en que la amenaza hacia los océanos es evidente, los arrecifes de coral son cada vez más vulnerables al calentamiento global y la acidificación de los océanos, a pesar de ser fundamentales para mantener la estabilidad de los ecosistemas, la producción de oxígeno, y abastecer incluso a 500 millones de personas que dependen de sus recursos. Por esta razón es vital incluir a las comunidades en las estrategias de protección y preservación de estos pequeños ecosistemas, de las áreas marinas protegidas (MPAs) y en los modelos de economía azul que se promuevan con el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Bajo el nombre “Law, Policy and Ecological Sustainability”, esta tercera parte aborda los movimientos internacionales que abogan por una transición energética justa, promoviendo modelos de energías limpias. En este marco se propone la existencia de un pacto mundial por la minería con la finalidad de salvaguardar los recursos naturales, así como su uso racional y sostenible.

La tragedia de los bienes comunes cuestiona cómo la falta de propiedad de los recursos naturales abre un portillo para su uso desmedido, como la sobrepesca, por lo que marcos regulatorios internacionales son cada vez más necesarios, como es el caso del Convenio de Basilea y el Acuerdo sobre medidas del Estado Rector del puerto.

Esta parte de la obra demuestra cómo existe una intersección crítica del derecho internacional, la sostenibilidad ambiental, el cambio climático y la salud de los océanos. Se describe la evolución de los marcos jurídicos que rigen los recursos marinos en el nivel internacional, como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) y otros instrumentos típicos del *soft Law*, para promover prácticas pesqueras responsables y garantizar la conservación de los ecosistemas marinos. Todos estos instrumentos requieren de un gran compromiso en el nivel nacional para traducir todas estas acciones en prácticas afirmativas de la conservación.

El libro culmina con una sección denominada *Law, Genetic Resources and Biotechnology*; se incorpora por primera vez la importancia de los edificios para minimizar las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de energía. Al mismo tiempo, respalda las soluciones basadas en la naturaleza, incluidas las infraestructuras azules y verdes o *Blue-Green Infrastructures* (BGI) como los sistemas de techado con vegetación con sus respectivos marcos jurídicos que incentiven y permitan su construcción a la vez que se mejoran los sistemas de manejo de aguas.

De igual manera, se analizan los marcos legales que rigen los *Recursos Genéticos Marinos* (MGR), que pueden ser entendidos como los recursos biológicos que se encuentran en los océanos y que tienen potencial para aplicaciones científicas y comerciales. Se enlistan los compromisos adquiridos en Río+20 que posteriormente, fortalecieron los instrumentos y decisiones del UNCLOS en términos de conservación de la diversidad biológica marina.

Menciona el triunfo que significó la adopción de la resolución 72/249 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas para el desarrollo de un instrumento internacional que sea legalmente vinculante respecto a la

biodiversidad marina existente en aguas internacionales que se encuentran fuera de la jurisdicción nacional.

Este libro concluye haciendo referencia a las dinámicas del cambio climático asociadas a la seguridad alimentaria y el uso de bacteriófagos como un método efectivo y seguro para el biocontrol de agentes patógenos que pueden ser esparcidos a través de los alimentos.

Blue Planet Law es un libro enriquecedor, pues al contar con la perspectiva de diversidad de personas autoras e investigadoras, se nutre la comprensión de cómo un sistema global enfrenta problemáticas de gran escala.

Reúne desde los conceptos más básicos sobre qué es el cambio climático y su historia, la relación con los océanos que componen este planeta azul y las afectaciones que sufre la vida marina, de gran importancia ecosistémica como los corales. Contiene críticas contundentes que se reiteran a lo largo de la obra sobre cómo el Derecho Internacional existente aún tiene muchos vacíos para cubrir adecuadamente las problemáticas medioambientales modernas y en especial para la conservación.

Dentro de los aportes a las Relaciones Internacionales, puede mencionarse el desafío que realiza en varias ocasiones al concepto tradicional de soberanía, tan presente en esta área, ya que cuando es aplicado a los recursos naturales que pertenecen a la humanidad, su cuidado y disposición recaen en las autoridades del territorio que ocupan. Por lo que la soberanía podría resultar en una trampa para la conservación, en la cual no se puede regular el uso o la gestión de los recursos, el daño que se les pueda ocasionar y la afectación a toda la humanidad.

De igual manera, cuestiona el término *emergencia climática* que ha tomado fuerza en los últimos años, sin embargo, aísla el problema del concepto y el entendimiento del calentamiento global como un fenómeno y sus consecuencias. Se mencionan conceptos valiosos como el de Justicia climática que explica de forma clara por qué el componente social debe ser tomado en cuenta al analizar los desafíos, consecuencias y soluciones de esta problemática.

También incluye el principio de quién *contamina paga*, que traslada las responsabilidades económicas a los grandes emisores y contaminadores. Se utiliza como una muestra del amplio marco jurídico existente y los alcances que pueden lograrse. El cual, si bien no se encuentra unificado y queda sujeto a interpretación, sí muestra avances significativos que dan pie a un trabajo multidisciplinario sobre la creación de estrategias de prevención y gobernanza de la contaminación con un enfoque social.

Sin embargo, más allá de los conceptos, el mayor aporte que realiza la obra en el campo de las Relaciones Internacionales se basa en la incorporación del componente científico dentro de áreas que tradicionalmente no lo consideran, como el derecho internacional, espacios de toma de decisión e inclusive las narrativas de sustentabilidad.

Señala la interdisciplinariedad entre las Ciencias Sociales y Exactas como parte de una responsabilidad global que permite trascender las fronteras tradicionales del derecho para realizar un análisis fundamentado en evidencia científica, más allá de la mera descripción de los hechos. Extrapolar el conocimiento científico para integrarlo en dichas áreas, es una necesidad urgente para atender los problemas ambientales internacionales. En este sentido, la incorporación de la ciencia como un factor clave en los casos de litigio y en las narrativas ecológicas enriquece las perspectivas judiciales, ofreciendo a la judicatura herramientas más sólidas para deliberar en favor del desarrollo sostenible y la justicia ambiental.

Este es un libro para quienes no poseen amplio conocimiento sobre la multilateralidad o desconoce cuál es la agenda internacional de Cambio Climático, Conservación y Derecho Internacional Ambiental, dado que enlista los principales mecanismos de gobernanza global para comprender la gestión climática y oceánica como conferencias y sus respectivos acuerdos, protocolos, u otros instrumentos que si bien pueden no ser vinculantes, son la mejor herramienta que se tiene para hacer frente a esta problemática. Además, muestra la paradójica asimetría existente entre la cantidad de conocimiento acumulado sobre los problemas medioambientales y sus posibles soluciones, y las pocas acciones desarrolladas por los estados gracias a ciertas “reglas artificiales” que rigen el sistema internacional, que es incapaz de evitar un colapso ambiental y climático mientras tiene toda la información a su disposición.

Desde la perspectiva del Derecho Internacional, se promueve constantemente la adopción de más y mejor legislación, así como un mayor control y enfoques interseccionales. Si bien se mencionan algunos casos puntuales de países como Portugal y Brasil, que han obtenido resultados positivos en la gestión de sus recursos naturales, el abordaje principal son las mejoras necesarias para la legislación de la Unión Europea, destacando sus avances, logros y retos. No obstante, se dedican dos capítulos exclusivamente a este tema, sin considerar que existen otras normativas ambientales robustas que valen la pena estudiar y proponer como buenas prácticas que podrían adoptarse, como las de Finlandia, los Países Bajos y Alemania (OECD, 2016).

Inclusive, queda por afuera el importante papel de la sociedad civil organizada, si bien se mencionan grupos vulnerabilizados y dependientes de los ecosistemas; no se menciona el rol tan fundamental que cumplen como mecanismos de presión en la implementación de medidas ambiciosas contra el cambio climático, creación de mejor legislación y la exigencia de justicia.

De igual manera es una guía útil para comprender la relación de la ciencia y un sistema internacional altamente competitivo, al explicar de manera contundente cómo los recursos marinos tienen una amplia importancia ecosistémica y de subsistencia para comunidades más allá de lo económico. Subraya cómo las problemáticas como la sobrepesca y la contaminación repercuten en la vida marina, que forman parte de una misión más amplia en el combate contra la crisis climática.

Además, señala cómo la ciencia propone alternativas para la salud de los ecosistemas frente a la coyuntura internacional; un claro ejemplo es la biotecnología, capaz de encontrar curas, vacunas y alternativas para evitar la propagación de virus letales y las soluciones basadas en la naturaleza.

Este libro logra explicar con una perspectiva científica, crítica y esperanzadora, el escenario global al que nos enfrentamos de manera colectiva y cómo el derecho internacional puede robustecer la lucha climática con un enfoque no solamente en los hechos, sino también en la ciencia.

Referencias

- García, M. G., & Cortês, A. (Eds.). (2023). *Blue planet law: The ecology of our economic and technological world*. SpringerLink. Sustainable Development Goals Series.
- IPCC. (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report Summary for Policymakers*. Intergovernmental Panel on Climate Change. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf
- Naciones Unidas. (s. f.). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html#:~:text=La%20Conferencia%20de%20Estocolmo%20de%20y%20la%20contaminaci%C3%B3n%20transfronteriza>
- OECD. (2016). *How stringent are environmental policies?* Policy Perspectives. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD).

